

PREFEITALISMO DE COALISÃO: A relação entre o prefeito e os vereadores na cidade de São Paulo

André Feitosa Alcântara*
Samantha Valencio *¹

Orientador: Me. Danilo André Fuster

Resumo

O artigo apresenta o conceito de “prefeitalismo de coalizão”, discorrendo sobre as instituições e organizações políticas nacionais, sobre o conceito estabelecido por Sérgio Abranches (1988) de Presidencialismo de Coalizão e apresentando dados que dão suporte ao pensamento central de supremacia do poder executivo na cidade de São Paulo por consequência das alianças, ou seja, da coalizão com os vereadores ocupantes das cadeiras do legislativo.

Palavras-chave: presidencialismo de coalizão, prefeitalismo de coalizão, poder executivo, poder legislativo

Abstract

The article presents the concept of "coalition prefeitalism", discussing national political institutions and organizations, on the concept established by Sérgio HH de Abranches of Coalition Presidentialism and presenting data that support the central thought of the supremacy of executive power in São Paulo city as a consequence of the alliances, that is, of the coalition with the occupying councilors of the seats of the legislature.

Key words: Coalition presidentialism, coalition prefeitalism, executive power, legislative power

Introdução

O prefeito da cidade de São Paulo mantém supremacia na agenda política da Câmara Municipal de São Paulo, as nomeações de vereadores para cargos de gestão no Executivo impedem a independência entre os Poderes, desta forma a política partidária é anulada pela política de governabilidade no âmbito do município de São Paulo.

Considerando o conceito de presidencialismo de coalizão apresentado por Sérgio Abrantes (1988) é possível verificar uma correlação de forças partidárias no plano da política

1 *Advogado, especialista em direito público e direitos humanos, professor de ensino técnico, membro do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e do Centro de Direitos Humanos de Sapopemba

** Economista, Servidora Pública do Município de São Paulo

Artigo apresentado como exigência para a conclusão do curso de Aperfeiçoamento “Legislativo, Controle Externo e Contas Públicas” realizado na Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município em parceria com a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

paulistana, bem como a relação de governo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo apontando para a nomeação de vereadores para cargos na Prefeitura.

Este trabalho pretende compreender o panorama político na cidade de São Paulo considerando os interesses políticos e a relação de dependência entre os poderes.

Buscou-se a avaliação exclusiva das nomeações de vereadores para cadeiras nas secretarias municipais, excluindo-se as indicações partidárias nas subprefeituras e cargos em comissão por indicação do legislativo, visto a impraticabilidade do levantamento destes dados, apesar de sua influência na relação Câmara e Prefeitura.

Foram utilizadas nesta pesquisa, legislação, teses, livros e dados dos sites oficiais da Prefeitura de São Paulo, Câmara Municipal e Justiça Eleitoral, a fim de verificar quais e quantos parlamentares ocuparam cargos de gestão no Executivo, quais as tramitações legislativas deste e quais partidos integram a base do governo.

O tema abordado visa trazer elementos para ampliar ou qualificar a compreensão dos cidadãos em relação à atividade política.

Capítulo I – Instituições e organização política no Brasil

Em qualquer parte do mundo, conhecer a organização político-administrativa social permite-nos melhor incidir e influenciar no rumo da história, exercendo os direitos fundamentais no dia a dia e participando do jogo político, agindo coletivamente e buscando o bem comum. Para tanto, é necessário conhecer alguns conceitos antes de aprofundar a verificação da realidade e problematizar os dados referente a conjuntura político-institucional a partir da correlação de forças político-partidárias no município de São Paulo.

O termo política é derivado do termo pólis (*politikós*), remetendo a tudo o que se refere à cidade, e inicialmente designava a atividade humana que se refere de algum modo às coisas do Estado. Apesar da impossibilidade de definir política, modernamente o conceito "pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem" (BOBBIO; MATTEUCCI; PESQUINO, 1998, p.955).

O poder político é apenas uma forma de dominação, possuindo o monopólio do uso da força como possibilidade de sua imposição. De certo, “a única coisa que se pode dizer é que, se o poder político, justamente em virtude do monopólio da força, constitui o poder supremo num determinado grupo social, os fins que se pretende alcançar pela ação dos políticos são aqueles que, em cada situação, são considerados prioritários para o grupo (ou para a classe nele dominante)”(BOBBIO; MATTEUCCI; PESQUINO, 1998, p. 957). Para o autor também não é possível utilizar um conceito utilitarista para definir política considerando seu fim, pois “os fins da

Política são tantas quantas são as metas que um grupo organizado se propõe, de acordo com os tempos e circunstâncias”(BOBBIO; MATTEUCCI; PESQUINO, 1998, p. 957).

De forma simples e didática o dicionário Michaelis On-line traz um significado para o termo política: "Arte ou ciência de governar, da organização, direção e administração de nações ou Estados". Se há ser humano, há organização do poder, portanto, há política!

Em termos de organização, os Estados são formas de organização política das sociedades, são espaços de exercício do poder com regras e estruturas estabelecidas e conhecidas. Apesar dos diversos conceitos dado ao termo Estado, pode-se conceituá-lo modernamente como “uma ordem jurídica legítima que racionalizou, por sua vez, as regras concernentes à aplicação da força, monopolizada pelo Estado” (BENAVIDES, 2000, p.78). Há diversas acepções de Estado, como a sociológica na qual “o Estado é uma das formas de Sociedade, caracterizada pela especificidade de seu fim — a promoção da ordem política, a organização coercitiva dos poderes sociais de decisão” (BENAVIDES, 2000, p.73). Na acepção jurídica, o conceito apresentado por Del Vechio afirma que “o Estado é o laço jurídico ou político ao passo que a Sociedade é uma pluralidade de laços” (*apud* BENAVIDES, 2000, p.75).

No dicionário Michaelis On-Line, o termo Estado tem como significado “nação politicamente organizada por leis própria e conjunto das estruturas institucionais que asseguram a ordem e o controle de uma nação”.

A ideia de organização do Estado com suas estruturas, recursos e o uso da força aponta para os elementos que caracterizam o Estado brasileiro. De acordo com o artigo 1º da Constituição Federal, a nação brasileira denominada República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em um Estado Democrático de Direito.

O poder político exercido de forma soberana pelo povo é organizado institucionalmente. O poder das instituições é dado pelo poder popular (§1ª do artigo 1ª da CF88), tornando uma relação simbiótica entre sociedade civil e sociedade estatal. José Afonso da Silva (2005, p.107) afirma que:

A sociedade estatal, chamada também sociedade civil, compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, aos quais o poder político tem que coordenar e impor regras e limites em função dos fins globais que o Estado cumpre realizar.

Nosso Estado Democrático de Direito adotou como forma de organização a separação de poderes, sendo eles o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário, independentes e autônomos entre si (art. 2º da Constituição Federal). Há uma parte específica da Constituição

Federal, que vai do artigo 44 ao 135, sob o título “Da Organização dos Poderes”.

O princípio fundamental de separação dos poderes aponta para a divisão das funções governamentais do Estado (executiva, legislativa e jurisdicional) exercidas por órgãos diferentes, que levam o nome da respectiva função. Entretanto, atualmente há a perda de força da separação rígida dos poderes em decorrência das formas de relacionamento entre os órgãos do Legislativo e Executivo e destes com o Judiciário. É frequente a miscelânea constituída no universo popular em decorrência da proximidade e troca de posição entre os parlamentares e os agentes dos governantes – fator que será analisado nesse artigo no âmbito do Município de São Paulo -, e da judicialização de políticas públicas com o ativismo judicial². Isso é possível pois “cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas” (SILVA, 2005, p. 110).

Conhecendo um pouco mais sobre os Poderes institucionais, temos que o Poder Legislativo tem como principal função legislar por intermédio do processo legislativo e realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Poder Executivo. Seus membros são eleitos dentre os cidadãos a partir de princípios e regras que efetivam os direitos políticos, estabelecendo as técnicas do processo eleitoral. A arquitetura institucional do Poder Legislativo, sua organização, atribuições, funcionamento, forma de composição, serviços e impedimentos estão previstos dos artigos 44 ao 75 da Constituição Federal. Pode-se relacionar o Poder Legislativo com o parlamento, ou seja, é um conjunto de representantes do povo incumbidos, pela Lei Fundamental do país, de elaborar normas jurídicas e fiscalizar o governo.

No Brasil, a função legislativa de competência da União é exercida pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados com 513 deputados federais e pelo Senado Federal com 81 senadores, todos eleitos periodicamente. Sua competência não se resume apenas na produção legislativa, mas em atribuições de fiscalização e controle financeiro, orçamentário e patrimonial dos demais órgãos; de deliberação inclusive sobre atos concretos como sustação de atos do Executivo, resoluções fazendárias, autorizações (art. 49 da CF88); de poder constituinte derivado (art. 60, CF88); e de julgamento de crimes de responsabilidade de agentes políticos, inclusive do Presidente da República (art. 51, I, 52, I e 86, CF88) (SILVA, 2005, p. 520-521).

No tocante ao Poder Executivo, trata-se de uma das funções do Estado incumbidas de praticar atos de chefia de Estado, chefia de Governo e atos de administração, fornecendo bens e serviços à população, bem como utilizando o monopólio da força. Em um Estado classificado como

2 Fenômeno jurídico que designa a atuação do Poder Judiciário na formulação e efetivação de políticas públicas visando garantir direitos fundamentais por intermédio de decisões judiciais que obrigam certo comportamento do gestor público.

Democrático de Direito, o governo é formado por pessoas eleitas do povo, para o povo e pelo povo, classificação popularmente conhecida por ter sido proferido pelo presidente norte-americano Abraham Lincoln.

Essa função é destinada a tomar decisões, administrando e executando as leis, tendo a Constituição Federal, dos artigos 76 ao 91, como marco normativo balizador de sua composição, atribuição, responsabilidades e forma de acesso.

Para José Afonso da Silva (2005, p.542):

A expressão Poder Executivo é de conteúdo incerto. Em nossa Constituição, ora exprime a função (art. 76), ora o órgão (cargo e ocupante, art. 2^a). Seu conteúdo envolve poderes, faculdades e prerrogativas da mais variada natureza. Pode dizer-se, de modo geral, que se trata de órgão constitucional (supremo) que tem por função a prática de atos de chefia de estado, de governo e de administração.

O Poder Executivo se desenvolveu no país sob o sistema de governo presidencialista, que teoricamente busca a independência orgânica e harmônica dos poderes sob a égide da figura do governante (SILVA, 2005, p.109).

O sistema de governo presidencialista tem como características: ser típico das Repúblicas; ter presidente eleito pelo povo para um mandato com tempo fixo; ter presidente para exercer o Poder Executivo inteiramente; possuir funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração; possuir o Poder Legislativo eleito periodicamente, mas não como um parlamento, pois não está sujeito a dissolução; ter a prevalência do princípio de divisão dos poderes na relação entre esses; ter Ministros de Estado como simples auxiliares com livre nomeação e exoneração pelo presidente; ter Ministério sem organicidade, agindo isoladamente, cada um por si, sob a regência do presidente; possui um Plano de Governo que não é submetido a aprovação dos outros poderes, a não ser a prestação de contas financeiras e orçamentárias anuais *a posteori*. (SILVA, 2005, p.543).

Apesar de não ser objeto de análise do presente trabalho, importante mencionar que o Poder Judiciário tem como função julgar, dizendo o direito no caso concreto e dirimindo os conflitos que lhe são levados, aplicando a norma jurídica³. Há ainda a previsão constitucional das organizações que possuem função essencial à justiça como o Ministério Público e a Defensoria Pública, sendo atores com atribuições específicas dentro do Sistema de Justiça brasileiro.

No modelo de Estado federal brasileiro, há também a organização político-administrativo, criando os seguintes entes federados: União, Estados-membros, Municípios e

3 Conforme Norberto Bobbio, a norma jurídica é “aquela norma cuja execução é garantida por uma sanção externa e institucionalizada”. (BOBBIO, 1994, p.27)

Distrito Federal, todos autônomos, conforme mencionado nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal. Possuem certo grau de poder político, podendo eleger representantes, gerir orçamento, administrar serviços e fornecer bens à população com auto-organização, autogoverno, autogestão. O texto constitucional traça os limites da autonomia dos entes federados, especialmente nos artigos 19 ao 36.

O município é o ente federado utilizado na análise das relações políticas entre a Câmara Municipal e a Prefeitura do Município de São Paulo do presente artigo. Ao ente município são atribuídas as competências descritas no artigo 30 da Constituição Federal⁴, que em regra referem-se a tudo aquilo que pertence ao interesse local, bem como as políticas que atendem diretamente o povo, como saúde, educação e desenvolvimento urbano.

As atividades administrativas e legislativas desempenhadas pelo Município, respectivamente pelo Poder Executivo denominado Prefeitura e pelo Poder Legislativo denominado Câmara Municipal, estão previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal. Em relação à fiscalização do Município, além daquela que pertence primordialmente ao povo, também será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. O Poder Judiciário não possui institucionalidade no nível municipal, sendo que a Justiça Estadual possui competência para resolver os conflitos na esfera dos municípios.

O ente município é aquele que está mais próximo do povo, seja de forma geográfica, seja de forma política. Nas palavras de André Franco Montoro, um defensor do municipalismo, "Ninguém mora na União; ninguém mora no Estado; todos moram no Município" (ALESP, 2017).

Essa afirmação pode ser facilmente constata pelos dados do Município de São Paulo, com a população de 12,04 milhões de habitantes, equivalente a 5,79% da população brasileira

4 Constituição Federal. Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

(Banco Mundial: 2017), possuindo o quarto maior PIB do Brasil⁵, uma expressiva economia que o intitula como o “coração financeiro do país”. O município de São Paulo conta com centenas de serviços para a população, que funcionam diariamente, nas diversas áreas como saúde, educação, transporte, habitação, segurança urbana, cultura, esporte e lazer, entre outros. Para nortear e fiscalizar as ações do governo municipal há a Câmara Municipal, a maior da América Latina, com 55 vereadores, o máximo permitido constitucionalmente.

Para ocupar os cargos políticos, o cidadão deve cumprir os requisitos de elegibilidade como estar em gozo dos seus direitos políticos, possuir a idade mínima exigida para o cargo, residir no município, possuir filiação partidária e obter a quantidade de votos necessários nas eleições.

Os partidos políticos são elementos essenciais para a democracia brasileira, vez que se constituem como mecanismos conjunturais capazes de influenciar diretamente na escolha dos eleitores e nas ações do governo eleito. O pluralismo político é um dos fundamentos de nossa República (artigo 1º, inciso V, da Constituição Federal). Por isso, a criação de partidos, seu funcionamento e as regras eleitorais estão previstas no artigo 17 do texto constitucional:

É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

As agremiações partidárias possuem autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, normas de disciplina e fidelidade partidária. Possuem também direito aos recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, sendo proibidos partidos de caráter paramilitar.

Nesse cenário de proximidade com o povo e de pluralidade de interesses políticos será verificado a correlação de forças entre os atores políticos municipais, tendo em vista a relação estabelecida entre Poder Executivo e o Poder Legislativo. Isso viabiliza compreender a atual

5 O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2014 foi de R\$ 5,78 trilhões. Entre as unidades da federação, o maior PIB foi o de São Paulo (R\$ 1,86 trilhão). Em seguida vieram Rio de Janeiro (R\$ 671,08 bilhões), Minas Gerais (R\$ 516,63 bi). O município de São Paulo possui o PIB R\$ 628,065 bilhões em 2014. Portanto, o quarto maior PIB Nacional. Dados disponíveis em <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3315> e <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acessado em 13/06/2017

estrutura de poder e a forma de utilização dela pelos grupos políticos em disputa na cidade de São Paulo.

Capítulo II - Da governabilidade ao presidencialismo de coalizão

No Brasil a figura do chefe do executivo ou do governante é marcada pela forte influência na pauta dos demais Poderes da República, fenômeno conhecido como presidencialismo.⁶ Ao presidente, governador ou prefeito competem atribuições que atendem diretamente os interesses da população e influência nas atividades dos demais Poderes. Em relação ao Poder Judiciário, há uma avalanche de ações relacionadas diretamente à atuação ou omissão do Poder Executivo. Em relação ao Poder Legislativo há instrumentos que o submetem ao Poder Executivo, como por exemplo, controlar a execução do orçamento público, tomar a iniciativa do processo legislativo com discussão prioritária no parlamento, vetar total ou parcialmente a legislação, nomear os gestores públicos ou agentes políticos para as diversas secretarias e entes públicos, entre outras atribuições que no Município de São Paulo estão previstas nos artigos 69 a 71 da Lei Orgânica do Município⁷.

6 O presidencialismo é uma técnica da democracia representativa, cuja figura do presidente concentra todo o poder executivo, possui forte influência na atuação dos demais poderes e na gestão das políticas públicas. Paulo Bonavides. O presidente é chefe de Estado e chefe de Governo, eleito diretamente pelo povo.

7 Lei Orgânica do Município de São Paulo. Art. 69 Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

I – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos nela previstos;

II – exercer, com os Secretários Municipais, os Subprefeitos e demais auxiliares a direção da administração municipal;

III – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada. (Redação dada pela Emenda nº 31/2008)

IV – vetar projetos de leis, total ou parcialmente, na forma prevista;

V – nomear e exonerar os Secretários Municipais e demais auxiliares;

VI – convocar extraordinariamente a Câmara Municipal, no recesso, em caso de relevante interesse municipal;

VII – subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar o capital de sociedades de economia mista ou empresas públicas, na forma da lei;

VIII – dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado, mediante autorização expressa da Câmara Municipal;

IX – apresentar à Câmara Municipal projeto de lei dispondo sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos;

X – propor à Câmara Municipal projetos de leis relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;

XI – encaminhar ao Tribunal de Contas, até o dia 31 de março de cada ano, a sua prestação de contas, bem como o balanço do exercício findo;

XII – encaminhar aos órgãos competentes os planos de aplicação e as prestações de contas exigidas em lei;

XIII – apresentar à Câmara Municipal, até 45 (quarenta e cinco) dias após a sua sessão inaugural, mensagem sobre a situação do Município, solicitando as medidas de interesse público que julgar necessárias;

XIV – propor à Câmara Municipal a contratação de empréstimos para o Município;

XV – apresentar, anualmente, à Câmara Municipal, relatório sobre o andamento das obras e serviços municipais;

Nesse contexto institucional no âmbito do Município, onde há a previsão de atribuições ou poderes singulares ao chefe do Poder Executivo, a atuação parlamentar fica restrita a apoiar aceitando as propostas do prefeito ou a fiscalizar utilizando-se do mandato parlamentar na forma de oposição para apontar os desafios e limitações da atuação do governo.

O Poder Legislativo por sua vez, é constituído por diversas forças políticas sociais, formado por uma heterogeneidade e pluralidade de interesses. As disputas políticas são próprias do regime democrático, especialmente considerando essa pluralidade no que diz respeito aos objetivos, papéis e atribuições do Estado, suscitando, de novo, matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do setor público, que se traduzem na acumulação de privilégios, no desequilíbrio permanente entre as fontes de receita e as pautas de gasto, bem como no intenso conflito sobre as prioridades e as orientações do gasto público (ABRANCHES, 1988, p.19).

A democracia permite o surgimento de novos atores, pleiteando políticas públicas e disputando os espaços de poder. Mas o modelo institucional brasileiro não acompanhou o surgimento desses novos atores, permanecendo as mesmas estruturas de poder do século passado. Entretanto, para compor a maioria no espaço parlamentar, o presidente utiliza ferramentas de

XVI – propor à Câmara Municipal projetos de leis sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições;

XVII – nomear Conselheiros do Tribunal de Contas do Município, observado o disposto nesta Lei Orgânica, em especial o prazo fixado no § 3º do art. 42;

XVIII – propor à Câmara Municipal a criação de fundos destinados ao auxílio no financiamento de serviços e/ou programas públicos.

Art. 70 Compete ainda ao Prefeito:

I – representar o Município nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;

II – prover cargos e funções públicas e praticar atos administrativos referentes aos servidores municipais, na forma da Constituição da República e desta Lei Orgânica;

III – indicar os dirigentes de sociedades de economia mista e empresas públicas na forma da lei;

IV – aprovar projetos de edificação e planos de loteamento e arruamento, obedecidas as normas municipais;

V – prestar à Câmara Municipal as informações solicitadas, no prazo de 30 (trinta) dias, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica;

VI – administrar os bens, a receita e as rendas do Município, promover o lançamento, a fiscalização e arrecadação de tributos, autorizar as despesas e os pagamentos dentro dos recursos orçamentários e dos créditos aprovados pela Câmara Municipal;

VII – colocar à disposição da Câmara Municipal, dentro de 15 (quinze) dias de sua requisição, as quantias que devem ser dispendidas de uma só vez, e, até o dia 20 (vinte) de cada mês, a parcela correspondente ao duodécimo de sua dotação orçamentária;

VIII – propor à Câmara Municipal alterações da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como de alterações nos limites das zonas urbanas e de expansão urbana;

IX – aplicar multas previstas em leis e contratos, bem como cancelá-las quando impostas irregularmente;

X – propor à Câmara Municipal o Plano Diretor;

XI – oficializar e denominar as vias e logradouros públicos, obedecidas as normas urbanísticas aplicáveis;

XII – solicitar o auxílio da polícia do Estado, para garantia de seus atos;

XIII – expedir decretos, portarias e outros atos administrativos, bem como determinar sua publicação;

XIV – dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica;

XV – propor a criação, a organização e a supressão de distritos e subdistritos, observada a legislação estadual e critérios a serem estabelecidos em lei.

composição de governo, formando um bloco de alianças para a governabilidade. A expressão presidencialismo de coalizão:

Designa a realidade de um país presidencialista em que a fragmentação do poder parlamentar entre vários partidos (atualmente, 23 têm representação no Congresso Nacional⁸) obriga o Executivo a uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo. Para governar, ele precisa costurar uma ampla maioria, frequentemente contraditória em relação ao programa do partido no poder, difusa do ponto de vista ideológico e problemática no dia a dia, em razão do potencial de conflitos trazido por uma aliança formada por forças políticas muito distintas entre si e que com frequência travam violenta competição interna. (COSTA, 2017).

Nas palavras de Abranches (1988, p.20), idealizador do termo presidencialismo de coalizão, “Trata-se da necessidade, mais ou menos frequente, de recurso à coalizão interpartidária para formação do Executivo (gabinete)”. Em busca de apoio para seus projetos, por intermédio do presidente, o governo promove um processo de ocupação dos gabinetes ministeriais aos partidos da base aliada, podendo aplicar critérios como a agremiação partidária e/ou a região do parlamentar para obter certa maioria capaz de viabilizar a pauta proposta pelo Poder Executivo.

A formação de coalizões pode ocorrer em três momentos: no processo eleitoral em torno de diretivas programáticas mínimas; na constituição do governo com disputas de cargos e programas mínimos; e na coalizão efetivamente governante com a formulação da agenda real de políticas. Para Abranches (1988, p.28) “Esse é, naturalmente, um processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória. Tal processo se faz por uma combinação de reflexão e cálculo, deliberação e improviso, ensaio e erro, da qual resulta a fisionomia do governo.”

Negociação e conflito são constantes na manutenção da coalizão. Há dispares posições ideológicas e programática e, principalmente, na forma da ação concreta e seus resultados para cada ator político. Isso pode prejudicar a estabilidade da coalizão, “Mais que do peso da oposição dos ‘de fora’ - sobretudo em se tratando de grandes coalizões -, o destino do governo depende da habilidade dos ‘de dentro’ em evitar que as divisões internas determinem a ruptura da aliança.” (ABRANCHES, 1998, p.29). Rupturas são frequentes, gerando novos rearranjos na composição da coalizão e na distribuição dos cargos de governo para o apoio dentro do Poder Executivo como dentro do Poder Legislativo.

A coalizão presidencial é necessária para a governabilidade dentro do Estado com

⁸ No momento da elaboração desse artigo existiam 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acessado em 13/06/2017

implementação da agenda política do governo eleito. O chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, realiza a distribuição de pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso (SANTOS, 2002). Para Limongi & Figueiredo (1998), “o aumento do poder legislativo do presidente da República e os novos mecanismos de controle da ação parlamentar postos à disposição das lideranças partidárias” forma um Executivo forte e bem equipado e um Legislativo com partidos disciplinados.

Em síntese, o presidencialismo de coalizão é um fenômeno político-social existente nas relações político institucionais, combinando a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, no qual “o detentor do cargo majoritário organizaria o Poder Executivo baseado em alianças partidárias” (ROCHA NETO; BORGES, 2016).

Para participar da coalizão, apoiando a agenda política do governo, por sua vez, os partidos políticos obtêm vantagens como a nomeação de correligionários para a gestão dos órgãos estatais, administrando e determinando a aplicação do orçamento público, mantendo as relações fisiológicas e clientelistas com os seus eleitores e, paralelamente, nas relações entre o Executivo e o Legislativo (LIMONGI *apud* ROCHA NETO; BORGES, 2016). Outro aspecto importante em tornar-se governista é a possibilidade de obtenção de maior número de votos dos parlamentares como consequência das vantagens do acesso aos recursos controlados pelo Poder Executivo (BORGES; PAULA; SILVA, 2016).

Em relação ao Executivo e sua ação, a coalizão se traduz no desenho de “políticas com base em um amálgama de atores e agentes pautados pela orientação do chefe de governo e também de grupos de interesses mais próximos das estruturas do poder, desenhando um cenário bastante complexo”. (ROCHA NETO; BORGES, 2016). Assim, a realização da agenda do Executivo requer a concessão de cargos para outros grupos políticos, que têm seus próprios objetivos, propostas e agendas, quando não defendem pautas particulares ou partidárias distintas entre si. A institucionalização do sistema partidário para o alcance dos espaços de poder do Estado traz essa contraditória consequência, os atores políticos buscam agrupar-se para manter-se no poder, independente das suas ideológicas partidárias. As diferenças partidárias dentro do governo resultam em “conflitos interpartidários no interior das coalizões são vistos como um vetor de incentivos ao monitoramento recíproco, em detrimento da rendição mútua” (INACIO; REZENDE, 2015). A instabilidade governamental é uma constante no modelo político-institucional republicano brasileiro.

Desta forma:

Quanto maior o número de partidos, maior é o esforço de articulação política do Executivo e, nesse quadro, contrário ao senso comum, os partidos com

bancadas reduzidas reúnem grande força política, podendo definir uma votação, mormente as que requerem quórum qualificado, o que lhes confere, então, enorme poder de barganha no "balcão de negócios", em particular, na apreciação de temas polêmicos e de grande repercussão na sociedade. Não bastassem as dificuldades intrínsecas ao desenho institucional, há evidências de desvios de conduta, eis que o retrospecto político nacional demonstra que nem sempre a composição ministerial multipartidária assegura a fidelidade dos partidos aliados no Parlamento, uma vez que não há a garantia, devido ao voto ser secreto, de que todos os deputados da base aliada votem conforme os interesses do governo, obrigando, por isso, a existência de um estado permanente de negociação individual entre o Executivo e os "parlamentares aliados". Nesse contexto, as relações entre o Executivo e o Legislativo, nos três níveis e com raras exceções, se caracterizam pelo embate contínuo, quando não, pelo aberto confronto. (PINHEIRO; VIEIRA; MOTTA, 2011)

A governabilidade é usualmente relacionada a habilidade do governante em realizar com eficácia sua proposta de governo, atendendo de forma substancial as demandas populares, ao mesmo tempo que mantém consenso dos cidadãos e do parlamento sobre a gestão. É uma relação de poder que exige autoridade política do Executivo.

Somente o Governo que se baseia na sua eficácia e no consenso público é, na verdade, um Governo plenamente legítimo; mas, de maneira crescente, nos sistemas políticos contemporâneos, a legitimidade é o resultado de serviços governamentais que satisfaçam todas as exigências dos vários grupos sociais. (BOBBIO; MATTEUCCI; PESQUINO, 1998, p.549)

De forma objetiva, podemos conceituar governabilidade – ou capacidade governativa para alguns autores - como a capacidade “de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou, dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas”(SANTOS, 1997). Está relacionada a arquitetura institucional e as condições sistêmicas para o exercício do poder, “capaz de: (i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários” (SANTOS, 1997).

Na esfera política institucional verificada, a República Federativa do Brasil reservou poderes exclusivos para o Presidente, especialmente de nomeação para cargos de gestão localizados no topo da pirâmide administrativa, quais sejam os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central, os Ministros do Tribunal de Contas da União, o Advogado-Geral da União, e os membros do Conselho da República (artigo 84 da

Constituição Federal).

Esse mesmo fenômeno de governabilidade pode ser verificado na esfera estadual com os governos estaduais, distrital com o governo do Distrito Federal e municipais com os prefeitos municipais. O princípio do paralelismo constitucional assegura que as Constituições estaduais e Leis Orgânicas mantenham relação com a Constituição Federal, nunca podendo contrariá-la, dispondo da organização político-administrativa e da separação dos poderes de forma similar.

Tais instrumentos normativos permitem que o chefe do Executivo monte livremente sua equipe de governo e autoriza o afastamento dos parlamentares para tal fim. Na Constituição do Estado de São Paulo, é garantido privativamente ao governador nomear e exonerar livremente os Secretários de Estado e os dirigentes de autarquias (art. 47, VI e VII), sendo possível nomear deputados(as) estaduais para sua equipe de governo sem que estes percam o mandato eletivo (art. 17, I). De forma semelhante, a Lei Orgânica do Município de São Paulo confere ao prefeito o poder exclusivo de nomear e exonerar os Secretários Municipais, os Conselheiros do Tribunal de Contas e demais auxiliares (art. 69, V e XVII), podendo ser dentre os vereadores(as) sem prejuízo ao mandato eletivo (art. 21)⁹.

Esse arranjo institucional somado ao desejo individual pelo poder norteiam o ideal democrático de formulação e implementação de políticas públicas que “se fazem a partir de complexa engenharia política da qual participam os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e os movimentos organizados da sociedade civil, observando-se que tanto os poderes institucionais como as organizações sociais têm prerrogativas, força política e grau de autonomia que varia de sociedade para sociedade”. (BORGES, 2005).

Não é possível pensar na complexa relação política institucional brasileira sem mencionar o papel dos partidos políticos para a eleição do governo e dos parlamentares, para a efetivação de políticas públicas e, também, para a composição da equipe de governo na chamada coalizão dentro da lógica partidário parlamentar.

Os grupos políticos que disputam os espaços de poder institucional, agrupados em partidos, concorrem nas eleições e alcançam o poder juntos. Entretanto, a heterogeneidade de orientações ideológicas, de interesses regionais e setoriais também representam a fragmentação do plano de governo e das políticas públicas, sendo necessária que o governo exerce “certa influência”

9 Constituição do Estado de São Paulo. Artigo 17 - Não perderá o mandato o Deputado: I - investido na função de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou Chefe de Missão Diplomática temporária; Lei Orgânica do Município de São Paulo. Art. 21 Não perderá o mandato, considerando-se automaticamente licenciado, o Vereador investido na função de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal ou chefe de missão diplomática temporária, devendo optar pelos vencimentos do cargo ou pela remuneração do mandato.

sobre o Poder Legislativo com os instrumentos institucionais existentes, ou seja, a manutenção de uma coalizão a partir de concessão de cargos do primeiro e segundo escalão no Executivo (ROCHA NETO; BORGES, 2016).

Capítulo III – O prefeitismo de coalizão na cidade de São Paulo

Utilizando-se do conceito e da dinâmica política do presidencialismo de coalizão, a partir da sistematização de dados referente a relação entre o Prefeito do Município de São Paulo e a Câmara Municipal, com a indicação da composição das bancadas governista e de oposição, blocos parlamentares e participação dos vereadores na equipe de governo do prefeito é possível constatar a correlação de forças políticas entre esses dois órgãos: a Prefeitura e a Câmara Municipal.

Foram avaliadas as Legislaturas 13, 14, 15, 16 e 17 que representam o período dos governos Marta Suplicy, José Serra/Gilberto Kassab, Gilberto Kassab, Fernando Haddad e João Dória, respectivamente, considerando que os dados foram extraídos no final de maio/2017, 5 meses da Legislatura 17 (atual).

Tabela 01 – Frequência de Partidos por Legislatura

Partido/ Legislatura	Marta	Serra/ Kassab	Kassab	Haddad	Dória
DEM	0	0	10	3	5
NOVO	0	0	0	0	1
PC do B	3	1	2	4	0
PDT	2	3	1	0	0
PFL	2	3	0	0	0
PHS	0	0	0	2	2
PL	3	3	0	0	0
PMDB	6	5	3	4	2
PP	0	4	3	1	1
PPB	7	0	0	0	0
PPS	2	3	3	3	2
PR	0	0	6	4	4
PRB	0	0	1	2	4
PRONA	3	0	0	0	0
PROS	0	0	0	0	1
PSB	3	2	2	3	4
PSC	0	0	2	0	1
PSD	1	0	0	8	4
PSDB	9	16	19	12	12
PSOL	0	0	0	1	3
PT	26	17	13	11	9

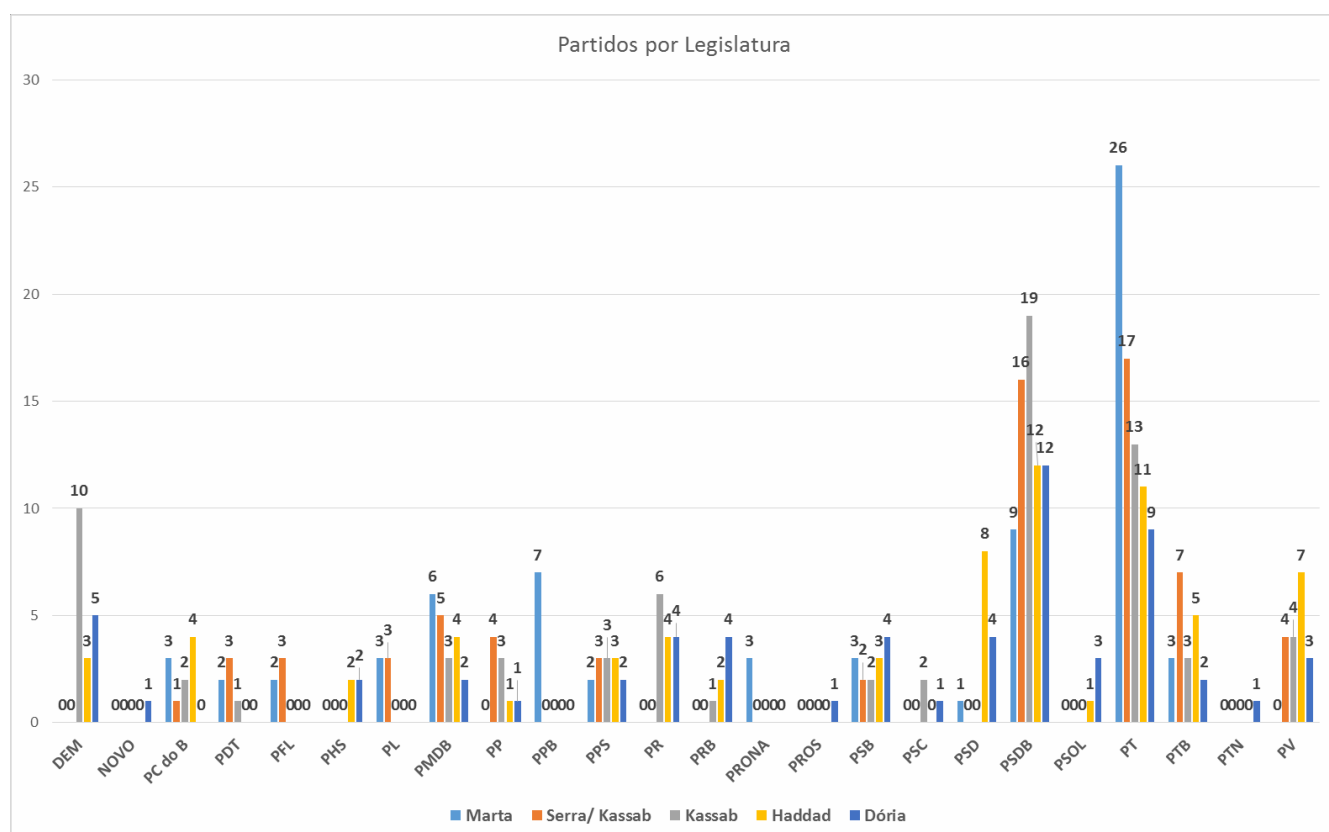
PTB	3	7	3	5	2
PTN	0	0	0	0	1
PV	0	4	4	7	3
Total	70	68	72	70	61

Fonte: Elaborado pelos autores (dados extraídos em 26/05/2017)

Verifica-se na tabela 1 a quantidade de vereadores que participaram da legislatura por partido¹⁰. Para cada gestão foram selecionados os partidos com os quais os vereadores assumiram suas cadeiras na Câmara Municipal, visto que em média 19,71% dos vereadores trocam de partido no decorrer da candidatura, tendo sua maior variação (26,47%) na Legislatura 14 (Serra/Kassab), por conta da dissolução do antigo Partido da Frente Liberal (PFL) e criação do Democratas (DEM).

Em seguida apresenta-se gráfico com série histórica da ocupação das cadeiras na casa legislativa municipal por partido nas legislaturas apresentadas, onde fica clara a multiplicidade de partidos, as trocas de protagonismo dos dois principais partidos nacionais, o enfraquecimento do Partido dos Trabalhadores (PT) e o crescimento da dependência dos partidos menores para a formação de bancadas.

Gráfico 01 – Frequência de Partidos por Legislatura



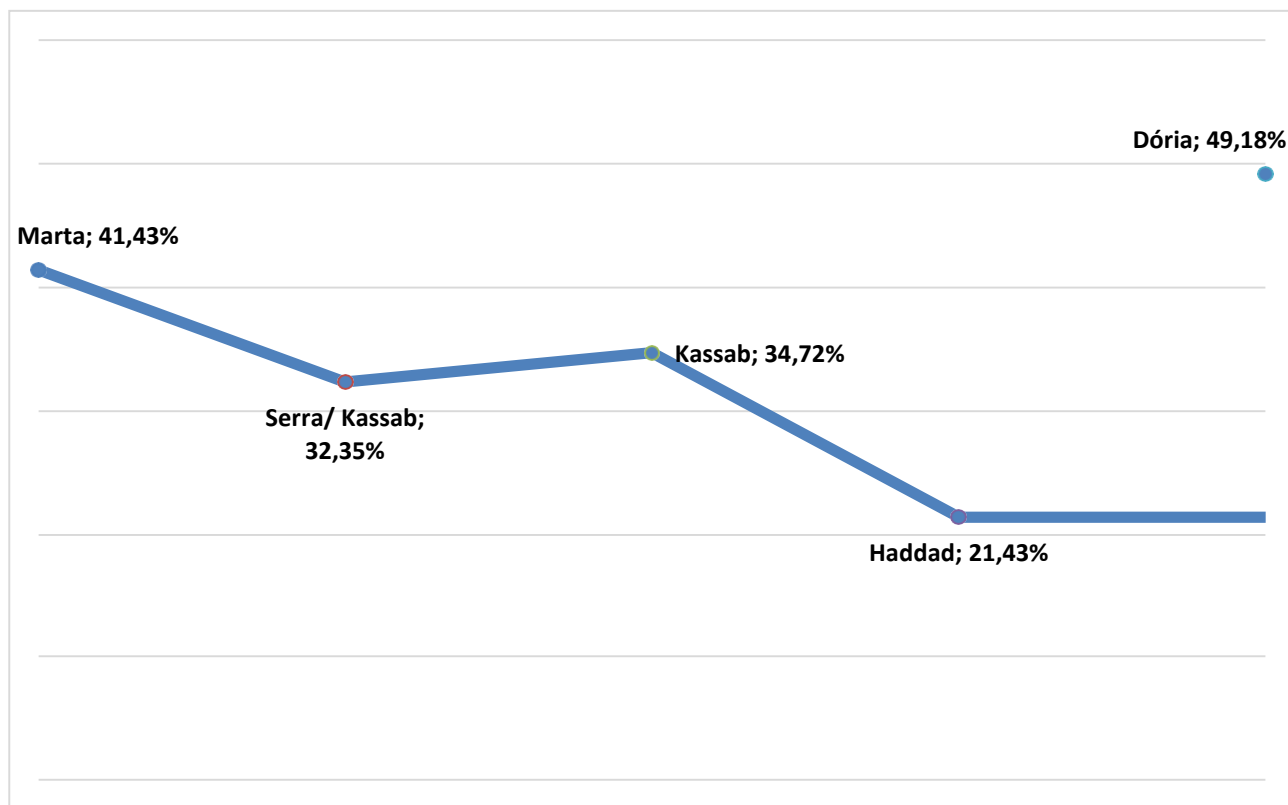
Fonte: Elaborado pelos autores (dados extraídos em 26/05/2017)

10 Vereadores e suplentes que assumiram por motivo de licenciamento ou afastamento do ocupante da cadeira legislativa.

A partir do conhecimento da quantidade de vereadores por partido é possível agrupá-los através das coligações partidárias à época das campanhas eleitorais, de forma que consigamos relacionar o Executivo com seus aliados no Legislativo¹¹.

Na Legislatura 13 (gestão Marta), a coligação que o partido que elegeu o chefe do Executivo era composta por PT, PCdoB, PHS e PCB; na Legislatura 14 (gestão Serra/Kassab) composta por PSDB, PFL e PPS; na Legislatura 15 (gestão Kassab) composta por DEM, PMDB, PR, PV, PSC e PRP; na Legislatura 16 (gestão, Haddad) por PT, PP e PSB; e na Legislatura 17 (gestão Dória) os partidos PSDB, PPS, PV, PSB, DEM, PMB, PHS, PP, PSL, PT do B, PRP, PTC e PTN compuseram a coligação que nomeou o chefe do executivo municipal.

Gráfico 02 – Vereadores pertencentes a coligação eleitoral do executivo eleito



Fonte: Elaborado pelos autores (dados extraídos em 26/05/2017)

Em média 35,82% dos vereadores pertencem à coligação eleitoral do chefe do executivo, sendo sua menor variação na Legislatura 16 (Haddad) com apenas 21,43% dos vereadores e a maior variação na Legislatura 17 (Dória) com 49,18% dos vereadores.

Na avaliação de vereadores afastados para exercerem cargos nos postos do executivo

¹¹ Segundo informações da Câmara Municipal de São Paulo, os partidos devem informar os blocos em que se associam dentro da casa legislativa, porém, ao serem questionados os únicos blocos informados são PR/DEM nos anos 2014 e 2016 e PPS/PHS em 2017.

municipal percebeu-se prática inferior a esperada (máxima de 9%). No governo Marta Suplicy apenas 1 vereadora, Aldaiza Sposati (PT), assumiu cadeira no comando de uma secretaria municipal, sendo ela a Secretaria Municipal de Assistência Social. Na gestão José Serra/Gilberto Kassab, 4 vereadores pertencentes ao partido do prefeito eleito (PSDB) foram nomeados secretários municipais, sendo eles Gilberto Natalini, José Police Neto e Ricardo Montoro (este quando já havia assumido o cargo de Deputado Estadual) que se substituíram, nesta ordem, na Secretaria Municipal de Participação e Parceria, e Mara Gabrilli na Secretaria da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida.

O vereador Domingos Dissei, pertencente ao partido do prefeito eleito (DEM), foi designado Conselheiro do Tribunal de Contas do Município e o vereador Marco Cintra, da coligação, foi nomeado Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho na administração do prefeito Gilberto Kassab. Na administração do prefeito Fernando Haddad 5 vereadores foram empossados nas pastas Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, Secretaria do Governo Municipal, Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação e Secretaria Municipal de Verde e Meio Ambiente, sendo 80% deles do partido ou coligação eleitoral do prefeito, quais sejam, Nabil Bonduki, Eliseu Gabriel e Antonio Donato, e 20% de demais partidos, sendo eles Celso Jatene e Ricardo Teixeira, respectivamente. Na atual Legislatura, prefeito João Dória, todos os vereadores a assumirem secretarias pertencem à coligação eleitoral do prefeito, sendo eles Daniel Annenberg, Gilberto Natalini, Patrícia Bezerra, Soninha Francine (as duas últimas no momento desta edição já haviam sido removidas do cargo) e Eliseu Gabriel nas pastas Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia, Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social e Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, respectivamente.

Na avaliação da aprovação ou reprovação das contas - que são um conjunto de informações, demonstrativos contábeis, relatórios de gestão, indicadores de desempenho que permitem a avaliação da legalidade, eficácia, eficiência e economicidade – do Executivo, após receber parecer regular ou irregular do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, segue para a Comissão de Finanças da Câmara Municipal de São Paulo e posterior votação em Plenário para decisão da aprovação ou reprovação das contas independente do parecer favorável ou desfavorável apresentado pelo Tribunal de Contas.

No resultado da análise das contas do Executivo pelo Legislativo municipal em todos os anos que compõe as legislaturas analisadas (2004 a 2016), verifica-se que todas as contas dos governos Marta foram aprovadas em plenário com demora de 2 a 3 anos após a chegada das contas

na Câmara, com exceção do ano 2003 que foi julgado meses após o parecer do órgão de controle. Na Legislatura 14 (Serra/Kassab) todas as contas foram julgadas no ano subsequente a apresentação, excetuando-se 2005 que teve seu julgamento em 2007.

As contas do ano 2009, da administração Kassab tiveram parecer desfavorável do relator, que era oposição ao governo, sendo que o parecer foi vencido no Plenário da Câmara em 2012, aprovando as contas apresentadas pela municipalidade e de todos os anos de exercício do referido prefeito. Nenhum dos pareceres da deliberação do plenário foram dados para as contas do prefeito Fernando Haddad (legislatura 16) e apenas o ano 2014 passou pela avaliação e aprovação da Comissão de Finanças da casa legislativa municipal.

Tabela 02 – Projetos do Executivo promulgados pelo Legislativo

Legislatura	Executivo	Apresentado	Promulgado	% Promulgado
13	Marta	317	249	78,55%
14	Serra/Kassab	153	129	84,31%
15	Kassab	164	123	75,00%
16	Haddad	137	96	70,07%
17	Doria	7	3	42,86%

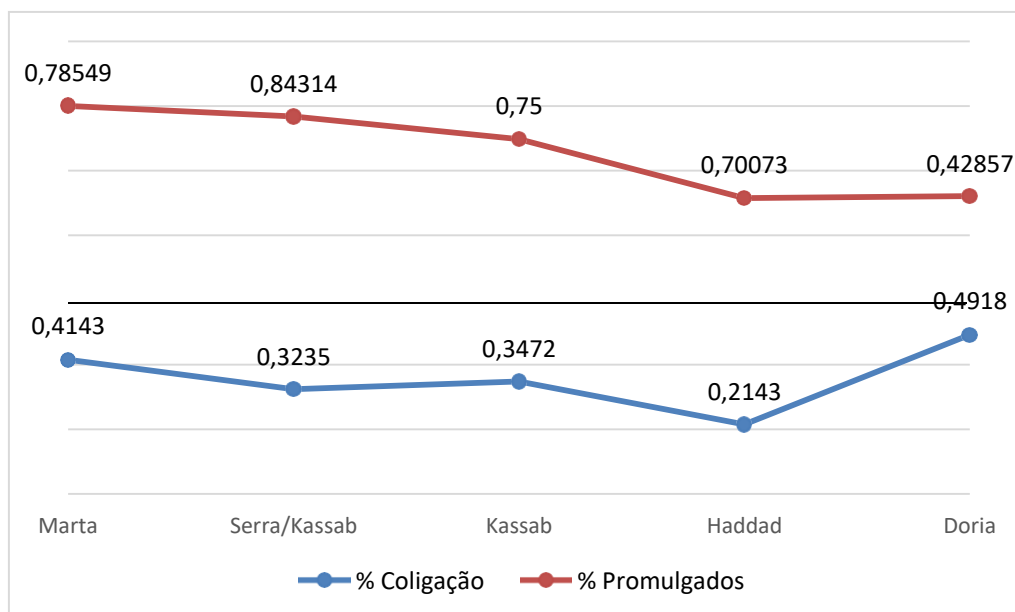
Fonte: Elaborado pelos autores (dados extraídos em 23/07/2017)

A tab.02 apresenta a quantidade de projetos, que apesar de poderem ser de qualquer uma das categorias normativas, ou seja, projetos de lei, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução ou projetos de emendas a lei orgânica, para o presente artigo foram selecionadas apenas a quantidade de projetos de lei apresentados pelo Executivo, a quantidade de projetos que foram aprovados pelo Legislativo e promulgados pelo Executivo, fazendo-se uma relação do quanto estas aprovações representam com base nos projetos apresentados.

Observa-se que em todos os casos¹² a aprovação da casa legislativa é alta, na média 77% dos projetos de lei apresentados pelo Executivo são aprovados pelo Legislativo, tendo sua maior aprovação na gestão Serra/Kassab chegando a 84,31% de aprovação e sua menor aprovação na gestão Haddad de 70,07%.

¹² A legislatura 17, do prefeito João Agripino da Costa Doria Jr (João Doria), só foi incluída nesta tabela por curiosidade, já que foi mencionado anteriormente, visto que este artigo está sendo apresentado no curso do 7º mês da referida gestão.

Graf. 03 – Relação projetos promulgados X Coligação eleitoral



Fonte: Elaborado pelos autores (dados extraídos em 23/07/2017)

O gráfico 3 busca comparar o percentual de vereadores que compuseram coligação eleitoral do chefe do executivo municipal eleito com o percentual da aprovação de projetos do executivo pelos vereadores, verificou-se a falta de relação entre os dados que apresentaram correlação de -0,5544, ou seja, uma correlação negativa moderada.

Tabela 03 – Requerimentos do Legislativo

Legislatura	Executivo	Convocação de autoridade	Constituição de CPI	Denúncia	Solicitação de Informação	Solicitação de providências
13	Marta	23	95	0	36	1
14	Serra/Kassab	15	67	0	4	0
15	Kassab	8	59	0	0	0
16	Haddad	2**	56	0	9*	8
17	Doria	2	17	0	1	11

Fonte: Elaborado pelos autores (dados extraídos em 23/07/2017).

Na tabela 3 verifica-se os requerimentos dos vereadores da cidade de São Paulo para o poder Executivo. No item convocação de autoridade foi observado que os convocados são os Secretários Municipais, presidentes de empresas públicas ou administradores regionais, apenas na legislatura 16 (Fernando Haddad) ocorreu convocação do Executivo municipal juntamente ao Executivo estadual para esclarecimento da questão da crise hídrica que instalou-se em todo Estado de São Paulo. Na apreciação das solicitações de informação, assim como dito anteriormente, não foi verificada a convocação do Prefeito, excetuando-se um caso na gestão Haddad para esclarecimento

sobre as ações resultantes de CPI instalada em 2009, ano de início da gestão anterior.

Considerações Finais

A partir dos dados apresentados percebemos no âmbito do município de São Paulo, possível insuficiência na capacidade de legislar e fraca atuação do Poder Legislativo frente ao Poder Executivo, sendo que este possui supremacia nas decisões locais.

Como consequência temos uma atuação dos vereadores da Câmara Municipal alijado pela agenda política do prefeito, ainda que existentes agendas políticas antagônicas, o governo consegue cooptar os parlamentares para fazer valer seus interesses. É possível perceber que determinados parlamentares que apoiam o governo possuem em sua base de sustentação grupos e movimentos contrários a determinadas agendas do governo, no fim, o vereador continua apoiando o governo que executa uma agenda prejudicial aos interesses do grupo que o elegeu.

Procuramos apontar fatores que podem servir de justificativa para tal atuação, como alianças políticas eleitorais e nomeação de vereadores para cadeiras dentro do poder executivo. Porém, novos fatores poderiam ser apresentados com novas pesquisas que consigam apresentar as indicações do Legislativo nas administrações regionais (subprefeituras), liberação de verbas para atender demandas da base eleitoral do vereador(a), o atendimento em serviços públicos com intermediação parlamentar e/ou a articulação de uma base governista a partir da concessão de cargos dentro do Poder Executivo que dispensem seleção por concurso público para que possamos confirmar a tese do prefeitismo de coalizão, seguindo como espelho a tese de Sérgio Abranches do presidencialismo de coalizão.

Contudo, cabe compreender a importante função do Poder Legislativo, sua representatividade e participação na construção de uma estrutura política clara e que colabore com o entendimento da estrutura democrática da municipalidade paulistana.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro *in* Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol.31, n.1, 1988, pp.5 a 34

ALESP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=267045>. Access in 1º June 2017

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 24, n. 57, p. 127-155, Mar. 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100127&lng=en&nrm=iso>. access on 12 June 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245705>.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PESQUINO, Gianfranco. Dicionário de política I. trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674

BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. Revisão técnica de Cláudio De Cicco. 5.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. p. 27

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000

BORGES, André; PAULA, Carolina de; SILVA, Adriano da Nóbrega. Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 24, n. 58, p. 31-58, June 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200031&lng=en&nrm=iso>. access on 12 June 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245802>.

BORGES, Arleth Santos. Papel do poder legislativo na produção de políticas públicas no Maranhão. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, 23 a 26 de agosto 2005. Universidade Federal do Maranhão.

CMSP. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <http://www.camara.sp.gov.br/>.

COSTA, Sylvio. O presidencialismo de coalizão. In <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/o-presidencialismo-de-coalizao/>. Acessado em 1º/06/2017.

DICIONÁRIO MICHAELIS UOL ON-LINE: Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=pol%C3%Adtica>. Acesso em 29.05.2017

ESTADO DE SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo. 1989

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Censo 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>

INACIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opin. Publica**, Campinas , v. 21, n. 2, p. 296-335, Aug. 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000200296&lng=en&nrm=iso>. access on 12 June 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015212296>.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo , n. 44, p. 81-106, 1998 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso>. access on 12 June 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo. 1990

PINHEIRO, Ivan Antônio; VIEIRA, Luciano José Martins; MOTTA, Paulo Cesar Delayti.

Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1733-1759, Dec. 2011. Available from

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000600006&lng=en&nrm=iso)

[76122011000600006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000600006&lng=en&nrm=iso)>.

access

on 12 June 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000600006>.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição Federal. 1988

ROCHA NETO, João Mendes da; BORGES, Djalma Freire. Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 440-472, July 2016. Available from

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700440&lng=en&nrm=iso)

[39512016000700440&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700440&lng=en&nrm=iso)>.

access

on 12 June 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395115005>.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Available from

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso)

[52582002000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso)>.

access

on 12 June 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000200003>.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados* [online]. 1997, vol.40, n.3, pp.-. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos Políticos. Disponível em <http://www.tse.jus.br>.