

---

35º Encontro Anual da Anpocs, 2011

GT 10: Estudos Legislativos

**Formação de governo no nível municipal: o caso dos municípios paulistas**

Sérgio Praça<sup>1</sup> (FGV-SP)

Joice Garcia (FGV-SP)

---

---

<sup>1</sup> Pós-doutorando do Cepesp (FGV-SP) com financiamento da Fapesp.

---

A maior parte das análises acerca da relação do Poder Executivo e do Poder Legislativo brasileiro está concentrada na esfera federal. Pouco se sabe sobre o que se passa no plano subnacional, apesar de esforços recentes<sup>2</sup>. Este estudo investiga a estratégia adotada na formação dos gabinetes municipais. O governo local é peculiar se comparado aos demais entes federativos. Conforme ressalta Couto (1998), “a dimensão dos municípios, sua estrutura político-administrativa particular e a proximidade do poder local com relação aos cidadãos incutem elementos bastante particulares no funcionamento do sistema, na sua capacidade responsiva e na sua tangibilidade por parte da população”.

Esta abordagem, que caracteriza municípios como governados pelo clientelismo ou por negociações fisiológicas, se opõe à abordagem que caracteriza municípios como governados por partidos políticos de fato, de modo parecido com o que ocorre no nível federal. Nosso principal objetivo é verificar, ainda que preliminarmente, qual abordagem é a que melhor descreve o que ocorre, de fato, nos municípios brasileiros. Há coalizões na esfera municipal? Se há, elas são majoritárias ou minoritárias? A ideologia dos partidos tem algo a ver com a ocupação de secretarias por seus membros? Há relação entre a coligação eleitoral e a natureza da coalizão?

Nosso estudo de caso está concentrado na região metropolitana de São Paulo, pois esta abarca 39 municípios com distintos aglomerados populacionais e concentra boa parte do eleitorado do estado. O trabalho está estruturado em três seções. Na primeira, são apontadas as contribuições de alguns estudos acerca da relação dos poderes Executivas e Legislativas no âmbito municipal brasileiro. A seção II apresenta os principais resultados e discute-os à luz das duas perspectivas teóricas mencionadas acima. Por fim, na seção III são discutidas as principais tendências observadas e questões a serem estudadas no futuro.

## **(I) A Relação Executivo-Legislativo no Âmbito Municipal**

Na análise sobre a interação entre o chefe do Executivo e os partidos políticos no processo de formação dos gabinetes brasileiros no nível federal, Amorim Neto (1994) destaca que o elemento do multipartidarismo - fragmentação do sistema político e heterogeneidade ideológica

---

<sup>2</sup> Vale destacar, no entanto, os trabalhos de Kinzo (2007) e Kinzo e Braga (2007), além do esforço recente de pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (Castro et al 2009; Melo 2011 e Nunes 2011).

– pode colocar em evidência a “necessidade de formação de alianças interpartidárias para o exercício do governo”.

À maneira dos parlamentarismos, um dos principais motivos pelo qual o chefe do Executivo brasileiro delega autoridade aos ministros tange à “obtenção de apoio político, especialmente na legislatura”, ou seja, o presidente pode trocar os benefícios dos cargos do primeiro escalão por apoio político para suas propostas legislativas (projetos de lei, projetos de emenda constitucional e medidas provisórias).

Amorim Neto(1994) observa também sobre o Brasil que no período de 1946-1964 e 1985-1992, prevaleceram basicamente gabinetes de coalizão e gabinetes de cooptação. O primeiro é fruto da “combinação de um acordo com mais de um partido político com um critério partidário de seleção de ministros”. Já no segundo inexistem acordos com partidos, mas o critério de nomeação dos ministros é partidário, ou seja, “a presença desses políticos não cria nenhuma vinculação de seus partidos ao governo”.

Neste artigo, usamos uma classificação um pouco distinta. Dividimos gabinetes em três tipos: i) Gabinetes de coalizões majoritárias: ocorrem quando o chefe do Executivo oferece ministérios (no caso deste artigo, secretarias municipais) para partidos, além do seu, que compõem 50% ou mais do Legislativo; ii) Gabinetes de coalizões minoritárias: ocorrem quando o chefe do Executivo oferece pastas para partidos, além do seu, que compõem menos da metade das cadeiras do Legislativo; iii) Gabinetes de Não-Coalizão: ocorrem quando o chefe do Executivo oferece pastas apenas para filiados a seu próprio partido.

Vale agora destacar três importantes estudos com distintas abordagens sobre a relação Executivo-Legislativo no âmbito municipal. Andrade (1998) analisa o processo decisório na Câmara dos Vereadores de São Paulo entre 1991 e 1993 sob o ponto de vista dos padrões formais e substanciais das estratégias adotadas. Tendo como principal pressuposto que o objetivo dos agentes políticos é a continuidade da carreira (reeleição), o autor afirma que os parlamentares tendem a avaliar com liberdade e flexibilidade estratégica as oportunidades da arena em que atuam. Eles podem optar pela cooperação competitiva ou pela competição não-cooperativa com o Executivo, respaldados, sobretudo, nos parâmetros institucionais da ação parlamentar que diz respeito a eleições competitivas, baixa restrição partidária, baixo controle do eleitorado sobre seus representantes e grande margem decisória do Executivo na execução orçamentária.

O Executivo, neste quadro, pode adotar a estratégia de cooperação imediatista ou durável. No primeiro caso, o governo pode propor a negociação pontual (NP) em troca de vantagens determinadas, como liberação de recursos orçamentários. (Para nós, este tipo de negociação seria feita por “Gabinetes de Não-Coalizão”, que podem ser associados ao clientelismo.) No segundo caso proposto por Andrade (1998), o governo pode propor uma aliança com o Legislativo e oferecer em troca cargos no Executivo aos partidos que aderirem, denominada coalizão fisiológica de governo (CFG). (Para nós, este caso pode ser encaixado tanto em Gabinetes de Coalizões Majoritárias quanto Minoritárias.)

O modelo de Andrade (1998) não avança na discussão de uma terceira estratégia possível, que seria a combinação entre CFG e NP, uma estratégia híbrida. Por tratar do município de São Paulo, com características políticas próprias, o estudo ainda não avança na questão da existência de diferentes dinâmicas de municípios de distinto perfil.

Joffre Neto (2003) traz significativa contribuição com relação à análise normativa e positiva acerca do papel do Legislativo municipal. Seu estudo exclui capitais e municípios com mais de 1 milhão de habitantes, e inclui estudos de caso sobre os municípios do Vale do Paraíba de São Paulo (Taubaté, Tremembé, São José dos Campos e São Bento do Sapucaí). O autor, observa que o prefeito detém um mandato de amplos poderes e, devido a sua soberania, só presta contas aos cidadãos. Já o vereador, uma vez eleito, não tem como função, clara e na prática, a de controlar o governo e de governar e, sim, uma papel de intermediário de interesses particulares.

Destituído constitucionalmente da máquina administrativa e dos recursos administrativos, o vereador depende do prefeito para atender as demandas de seus eleitores depende do prefeito. O prefeito depende, é claro, do apoio dos vereadores. Essa interdependência gera uma situação de negociação para colaboração. No câmbio de atribuições, para adquirir parte do poder de cunho administrativo, o vereador renuncia alguns de seus poderes originais. No survey aplicado pelo autor aos vereadores, a maioria destaca que seu trabalho é assistencialista/clientelista, e não de propor legislação e fiscalizar o Executivo.

O estudo de Joffre Neto (2003) é significativo para o estudo da relação do Executivo e do Legislativo no âmbito municipal, pois coloca em discussão a prática da gestão pública de transportar para a administração local as políticas, no caso as estruturas, da esfera federal sem

considerar as peculiaridades da dinâmica local para o desenho de instituições realmente eficientes.

Finalmente, Couto (1998) analisa como diferentes padrões de interação Executivo-Legislativo podem influenciar a dinâmica da produção de políticas públicas. Utiliza as seguintes variáveis para a análise: estratégia (cooperação ou conflito); modalidade (estável ou instável); moeda de troca (programática ou alocativa/fisiológica); cenários (majoritário ou consensual) e a qualidade da decisão. O autor aponta que o fenômeno da Coalizão Fisiológica (conforme definida por Andrade 1998) prevalece na relação do Executivo e Legislativo no Brasil. Em contraste com esse padrão predominante, Couto (1998) identifica as variáveis do processo de conversão da gestão da prefeitura de São Paulo de Luiza Erundina (PT) de 1989-1992. A transição de uma estratégia conflitiva instável no início da gestão para a cooperação estável via negociação pontual não caracterizada por práticas fisiológicas e/ou clientelistas colaborou para a melhoria da qualidade do processo decisório.

Temos assim, portanto, três autores que acreditam que negociações fisiológicas explicam boa parte das relações Executivo-Legislativo no âmbito municipal. A leitura desses textos indica que partidos políticos importam pouco para a governança de municípios, sobretudo os de pequeno e médio porte. Na próxima seção, analisamos se coalizões são formadas em municípios brasileiros, checando, assim, o alcance empírico das propostas analíticas dos três autores citados acima.

## **(II) Coalizões municipais: hipóteses, resultados e discussão**

Dado que o estado de São Paulo tem 645 municípios divididos entre 15 regiões administrativas, nossa amostra foi limitada nos 39 municípios da região metropolitana de São Paulo<sup>3</sup>. Apesar de representar apenas 6% do universo de municípios, esta região concentra aproximadamente 48,5% do eleitorado do estado<sup>4</sup> e abrange municípios de diferentes perfis. O limite do estudo é intermunicipal e não intramunicipal (diferentes

---

<sup>3</sup> As informações sobre os municípios de Cotia, Francisco Morato e Guararema sobre a composição do Gabinete não estão publicizadas e por isso foram excluídos da análise.

<sup>4</sup> Cálculo feito segundo os dados relativos à posição do Cadastro de Eleitores no último dia do mês de 10/2008 do Eleitorado WEB/TSE. Disponível em <<http://www.tse.gov.br/>>. Acesso: 23 de abril de 2011.

gestões de um município), ou seja, a análise não é histórica e sim por emparelhamento. Os dados se referem ao início do segundo biênio da gestão do pleito de 2008.

No que tange ao tipo de gabinete formado, a partir da premissa que a montagem do gabinete do prefeito reflete a posição do chefe do Executivo em relação aos partidos da legislatura e que há um acordo informal de troca dos benefícios dos postos secretariais por apoio político e execução das diretrizes do prefeito, a seleção dos *políticos profissionais* para compor as secretarias conta com um instrumento que diz respeito aos atributos pessoais e políticos dos secretários tomados individualmente (Amorim Neto 1998).

Assim as nomeações dos secretários são de caráter partidário e de caráter não-partidário. No segundo caso, estes podem ser representantes de determinado grupo de interesse, técnicos/burocratas e/ou ligados pessoalmente por lealdade ao prefeito. O critério adotado foi identificar a percentagem secretários(as) nomeados que possuem filiação partidária. Aqueles que não são filiados a partidos políticos, foram considerados “independentes”<sup>5</sup>. Vale ressaltar que nos municípios analisados, todos contam com mais de 1 secretário(a) com filiação partidária. Dos 322 cargos de secretarias, 37 não foram identificados e 80 não são filiados, ou seja, cerca de 63,6% são filiados a algum partido político<sup>6</sup>.

Relembramos que dividimos os gabinetes em três tipos: i) Gabinetes de coalizões majoritárias: ocorrem quando o chefe do Executivo oferece ministérios (no caso deste artigo, secretarias municipais) para partidos, além do seu, que compõem 50% ou mais do Legislativo; ii) Gabinetes de coalizões minoritárias: ocorrem quando o chefe do Executivo oferece pastas para partidos, além do seu, que compõem menos da metade das cadeiras do Legislativo; iii) Gabinetes de Não-Coalizão: ocorrem quando o chefe do Executivo oferece pastas apenas para filiados a seu próprio partido.

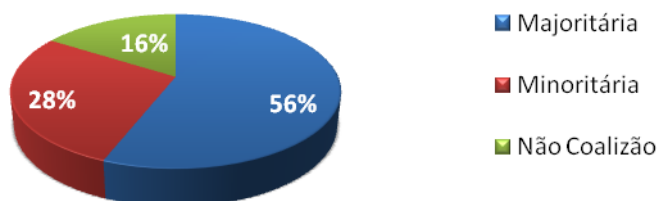
Assim, a partir da composição dos gabinetes e das Câmaras Municipais da região metropolitana de São Paulo do primeiro semestre de 2011, foi encontrada a frequência dos três tipos de estratégias de governo de 25 cidades conforme o Gráfico 1.

---

<sup>5</sup> Vale ressaltar que o fato de o indivíduo ter filiação partidária não exclui a possibilidade da nomeação ter sido feita por motivos técnicos, ou seja, o critério não abrange a razão intrínseca à escolha do prefeito. Para explorar esse ponto seria necessária a aplicação de questionários respondidos por cada prefeito acerca de cada escolha.

<sup>6</sup> A não- identificação de 37 secretários foi por motivo de homônimos e informação incompleta com relação aos nomes, principalmente, por mudança decorrente de alterações do estado civil.

**Gráfico 1 - Coalizões nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (2010)**



Coalizões são formadas em 84% dos casos, sendo 56% majoritárias. Nos governos em países presidencialistas e parlamentaristas, segundo Figueiredo (2004), coalizões majoritárias são formadas em 60% e 79% dos casos, respectivamente. Os números indicam que coalizões majoritárias não são uma exceção no sistema presidencialista e podem não ser, também, nos municípios brasileiros.

A tabela 1 desagrega as cidades por tipo de coalizão, pelo tamanho da bancada nas Câmaras Municipais cada coalizão controla e mostra a bancada do partido do prefeito no Legislativo.

<b>Tabela 1 - Tipo de Coalizão, Tamanho da Coalizão e do Partido do Prefeito no Legislativo</b>			
Município	Tipo de coalizão	Partidos da Coalizão no Legislativo (% cadeiras)	Partido do Prefeito no Legislativo (% cadeiras)
Embu-Guaçu	Majoritária	80,00	20
Embu	Majoritária	76,92	30,76
Itapevi	Majoritária	76,92	23,07
Itapeçerica da Serra	Majoritária	75,00	33,33
Ribeirão Pires	Majoritária	72,73	27,27
Santana de Parnaíba	Majoritária	70,00	20
Carapicuíba	Majoritária	68,75	18,75
Biritiba-Mirim	Majoritária	66,67	0
Pirapora do Bom Jesus	Majoritária	66,67	22,22
Mauá	Majoritária	64,71	23,52

Cajamar	Majoritária	60,00	30
Caieiras	Majoritária	55,56	33,33
Guararema	Majoritária	55,56	22,22
Vargem Grande Paulista	Majoritária	55,56	22,22
Mairiporã	Minoritária	50,00	30
São Paulo	Minoritária	45,45	14,54
São Lourenço da Serra	Minoritária	44,44	0
Santa Isabel	Minoritária	44,44	22,22
Guarulhos	Minoritária	39,39	21,21
Salesópolis	Minoritária	33,33	22,22
Osasco	Minoritária	23,81	19,04
Rio Grande da Serra	Não-Coalizão	44,44	44,44
Franco da Rocha	Não-Coalizão	36,36	36,36
Juquitiba	Não-Coalizão	11,11	11,11
Poá	Não-Coalizão	11,11	11,11

Nas coalizões majoritárias, o partido do prefeito tem em média aproximadamente 24% das cadeiras do Legislativo, ou seja, é um ator tão relevante quanto o partido do presidente no nível federal, cuja bancada costuma ter, no máximo, 25% das cadeiras na Câmara dos Deputados.

Vale destacar dois casos, referentes aos extremos da amostra em termos populacionais: São Paulo (11.253.503 habitantes) e São Lourenço da Serra (13.973 habitantes). No município de São Paulo, o Executivo, apesar de contar com apenas 24% de indivíduos não-filiados à frente das secretarias, tem uma bancada de sustentação de aproximadamente 45,5% do parlamento. Esta coalizão minoritária pode ser suficiente para passar legislação, já que o Executivo possui outras moedas de troca relevantes, como os cargos de subprefeitos, nas empresas públicas e, atualmente, cargos de “secretários especiais”, criados para alocar os aliados políticos do prefeito Gilberto Kassab (DEM).

Já o município de São Lourenço da Serra enfrenta uma crise de governabilidade que culminou na renúncia do prefeito Lener Nascimento (DEM) em 2010. A imprensa da região converge no argumento que a forte oposição do Legislativo foi o motivo da renúncia. No discurso de posse, o vice-prefeito, José de Jesus Lima (PRB), destacou a transição de uma estratégia de conflito para cooperação por meio de um diálogo maior com a Câmara Municipal na busca em conjunto de soluções para os problemas da cidade. O partido do



atual prefeito não tem representantes no Legislativo. Das sete pastas, duas são ocupadas por secretários independentes/não-filiados (Diretoria de Saúde e a Diretoria Financeira) e as outras cinco secretarias por pessoas filiadas a cinco partidos políticos distintos. Isto resulta em uma coalizão minoritária de 44,4% do parlamento. Trata-se de pouca moeda de troca em um município de pequeno porte e com um Legislativo bastante fragmentado – 6 partidos diferentes entre 9 vereadores.

No município de Biritiba-Mirim, não foram eleitos vereadores do mesmo partido do prefeito Carlos Alberto Taino Junior (PSDB). O prefeito formou uma coalizão majoritária que conta com aproximadamente 68% de sustentação na Câmara Municipal. Para as 15 pastas, foram nomeados três pessoas não-filiadas, duas do partido do prefeito e as demais para os partidos com representantes no legislativo. A distribuição dessas secretarias respeita nossa primeira hipótese, explicitada abaixo: mais secretarias para os partidos com mais vereadores.

A primeira hipótese deste artigo é que a distribuição de secretarias está relacionada ao tamanho das bancadas partidárias. Contra esta hipótese está o argumento, proposto por Andrade (1988) e secundado por Neto (2003), segundo o qual a negociação política nos municípios não ocorre através dos partidos. Para compreender a relação entre as secretarias e o peso parlamentar dos partidos nos municípios, calculamos a Taxa de Coalescência introduzida por Amorim Neto (2000) nos estudos sobre gabinetes presidenciais<sup>7</sup>.

Este indicador foi originalmente calculado considerando as pastas independentes, aquelas que possuem secretários não filiados a partido algum e que, conseqüentemente, não tem correspondentes partidários no legislativo. Posto que a utilização desse cálculo para este artigo tem por intuito verificar se há proporcionalidade direta do poder de barganha do partido com a sua respectiva bancada parlamentar, não será incorporado ao cálculo as secretarias independentes para que a taxa não seja subestimada.

A Tabela 2 indica que no plano municipal a alocação de secretarias é proporcional ao tamanho das bancadas partidárias nas Câmaras Municipais. Do número total de pastas que o prefeito reserva para partidos com cadeiras no legislativo, a Taxa de Coalescência

---

<sup>7</sup> A fórmula do indicador, com adaptação das siglas para o âmbito municipal é:  $Gabinete = 1 - \frac{1}{2} \sum (1 C_i - S_i)$ . Nesta equação,  $S_i$  é a % (percentagem) de secretarias recebidas pelo partido  $i$  quando o gabinete foi nomeado e  $C_i$  é a % (percentagem) de cadeiras ocupadas pelo partido  $i$  dentro do total de cadeiras controladas pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado (Amorim Neto 2000).

sugere que quanto maior a bancada na Câmara, mais secretarias o partido tem na prefeitura. O município de São Lourenço da Serra apresenta a menor taxa por conta do  $n$  tanto de secretarias da coalizão quanto de cadeiras ser bastante reduzido – dois e quatro, respectivamente.

<b>Município</b>	<b>Taxa de Coalescência</b>
Caieiras	0,933
Santana de Parnaíba	0,905
Osasco	0,891
Itapevi	0,875
Mairiporã	0,850
Salesópolis	0,833
Santa Isabel	0,833
Guarulhos	0,824
Carapicuíba	0,818
Itapecerica da Serra	0,810
Cajamar	0,778
Embu	0,757
Ribeirão Pires	0,750
Embu-Guaçu	0,750
São Paulo	0,728
Guararema	0,700
Vargem Grande Paulista	0,700
Mauá	0,671
Biritiba-Mirim	0,667
Pirapora do Bom Jesus	0,667
São Lourenço da Serra	0,583

Nossa segunda hipótese, na mesma linha da primeira, é a de que a ideologia política pode ser um critério significativo na lógica de distribuição das secretarias do Executivo municipal. Para classificar os partidos pelo critério da ideologia, foi utilizado a definição de Aline Machado (2005) por esta ser completa no que diz respeito a quantidade de partidos classificados e, também, por ser atual.

Quadro 1 - Ideologia Partidária		
Esquerda	Centro	Direita
PT, PDT, PPE, PSB, PCdoB, PCB, PPS, PV, PSTU, PGT, PAN, PCO	PMDB, PSDB	DEM*, PPR (PPB), PTB, PP**, PPD, PSD, PMN, PSC, PR***, PRP, PRN, PST, PSL, PR, PRTB, PHS****, PTN, PSDC, PTdoB, PRTB

Fonte: Machado 2005.

Observações: \*DEM substituiu o PFL em 2007; \*\*PP = fusão do PTR com PST - 1993/5;

\*\*\*PR = fusão do PL e do PRONA em 2006; \*\*\*\*PHS substituiu o PSN em 2003.

Temos, assim, a distribuição ideológica dos gabinetes dos municípios analisados. 44% dos municípios têm a maior percentagem das pastas distribuídas para secretários de mesma ideologia política partidária do prefeito. Se retirarmos os quatro gabinetes nos quais predominam pastas dirigidas por não filiados a partidos políticos, mais da metade (52,3%) dos gabinetes seguem a lógica de distribuir mais secretarias para os partidos mais próximos ideologicamente do partido do prefeito. Nesse sentido, essa distribuição pode sinalizar que quanto mais próximo ideologicamente está o partido X do partido do prefeito, mais secretarias o partido terá.

A média do total de pastas para partidos de mesma ideologia do prefeito é de 44% para gabinetes de esquerda, 32% para gabinetes de direita e 27% para gabinetes de centro. Isto sugere que partidos de esquerda podem concentrar mais pastas para os partidos mais próximos ideologicamente do que os demais. A tabela 3 apresenta os resultados completos.

Tabela 3 - Distribuição das Secretarias segundo Ideologia Partidária					
Município	Prefeito	Esquerda	Centro	Direita	Independente
Biritiba-Mirim	Centro	15,38	15,38	<b>46,15</b>	23,08
Cajamar	<b>Centro</b>	6,25	<b>50,00</b>	12,50	31,25
Embu-Guaçu	Centro	14,29	28,57	<b>42,86</b>	14,29
Franco da Rocha	<b>Centro</b>	16,67	<b>50,00</b>	33,33	0,00
Itapecerica da Serra	<b>Centro</b>	16,67	<b>33,33</b>	16,67	<b>33,33</b>
Mairiporã	Centro	0,00	37,50	12,50	<b>50,00</b>
Rio Grande da Serra	Centro	<b>50,00</b>	0,00	16,67	33,33
Salesópolis	Centro	11,11	11,11	11,11	<b>66,67</b>
Santa Isabel	Centro	0,00	16,67	<b>50,00</b>	33,33
Caieiras	Direita	<b>33,33</b>	8,33	25,00	<b>33,33</b>
Guararema	Direita	<b>33,33</b>	11,11	22,22	<b>33,33</b>

Santana de Parnaíba	<b>Direita</b>	28,57	21,43	<b>35,71</b>	14,29
São Lourenço da Serra	<b>Direita</b>	14,29	14,29	<b>42,86</b>	28,57
São Paulo	<b>Direita</b>	8,00	32,00	<b>36,00</b>	24,00
Carapicuíba	<b>Esquerda</b>	<b>41,18</b>	11,76	29,41	17,65
Embu	<b>Esquerda</b>	<b>66,67</b>	5,56	5,56	22,22
Guarulhos	<b>Esquerda</b>	<b>62,50</b>	0,00	25,00	12,50
Itapevi	Esquerda	23,53	11,76	23,53	<b>41,18</b>
Juquitiba	<b>Esquerda</b>	<b>66,67</b>	0,00	0,00	33,33
Osasco	<b>Esquerda</b>	<b>92,31</b>	0,00	0,00	7,69
Pirapora do Bom Jesus	Esquerda	12,50	12,50	<b>62,50</b>	12,50
Poá	Esquerda	25,00	0,00	0,00	<b>75,00</b>
Ribeirão Pires	Esquerda	23,53	0,00	<b>52,94</b>	23,53
Vargem Grande Paulista	Esquerda	25,00	12,50	<b>37,50</b>	25,00

Nossa terceira hipótese trata das coligações eleitorais como preditoras das coalizões de governo. Os partidos que participam da coligação eleitoral do prefeito estão presentes na coalizão posteriormente? A tabela 4 mostra que a formação da coalizão tem correspondência na coligação, pois em todos os casos pelo menos há um partido coligado na coalizão. Nos municípios em que há coalizão majoritária ou minoritária, mais da metade estão acima da média de partidos coligados por coalizão (32%) do grupo como um todo.

A coligação do prefeito de Osasco contou com 13 diferentes partidos. É o município com o maior número de partidos coligados da amostra e menor taxa de partidos coligados na coalizão. Neste município, os dois partidos que possuem pastas no gabinete e cadeiras na Câmara Municipal estavam coligados em 2008 e a coalizão é minoritária.

<b>Município</b>	<b>Número de Partidos da Coligação *</b>	<b>Coligação/Coalizão(%)</b>
Guararema	6	50,00
Mauá	2	50,00
São Paulo	6	50,00
Embu	10	40,00
Itapeçerica da Serra	10	40,00
Itapevi	10	40,00
Vargem Grande Paulista	5	40,00
Ribeirão Pires	13	38,46

Biritiba-Mirim	8	37,50
Carapicuíba	8	37,50
Guarulhos	12	33,33
Mairiporã	7	28,57
Cajamar	11	27,27
Salesópolis	4	25,00
Santana de Parnaíba	13	23,08
Embu-Guaçu	5	20,00
Pirapora do Bom Jesus	10	20,00
Caieiras	11	18,18
Santa Isabel	12	16,67
São Lourenço da Serra	6	16,67
Osasco	13	15,38

Fonte: CANDEX 2008 (Sistema de Candidaturas do Tribunal Superior Eleitoral)

Por fim, nossa quarta hipótese se refere à saliência das secretarias. Quanto mais relevante a secretaria, maior a chance de ela ser ocupada pelo partido do prefeito. Para isto, agregamos as 138 diferentes denominações de secretarias nos municípios estudados em treze categorias definidas por tema.

Nas tabelas 5 e 6, é possível observar que as Secretarias ligadas a área de Assistência Social são as mais importantes para o partido do prefeito. Já a maioria das Secretarias ligadas a área de Assuntos Jurídicos, Finanças e de Fazenda são dirigidas por independentes/não-filiados. Futuros estudos podem desenvolver outras hipóteses, considerando, também, o orçamento destinado a cada pasta.

Município	Filiados ao Partido do Prefeito	Filiados a Outros partidos	Não filiados
Osasco	66,66	13,33	6,67
Embu	50,00	27,78	22,22
Rio Grande da Serra	50,00	16,67	33,33
Guarulhos	47,61	19,05	9,52
Mauá	47,36	31,58	0,00
Franco da Rocha	42,85	42,86	0,00
São Paulo	36,00	40,00	24,00
Itapeverica da Serra	33,33	33,33	33,33

Mairiporã	30,00	10,00	40,00
Carapicuíba	27,77	50,00	16,67
Santana de Parnaíba	20,00	60,00	13,33
Cajamar	18,75	50,00	31,25
Juquitiba	16,66	16,67	16,67
Caieiras	15,38	46,15	30,77
São Lourenço da Serra	14,28	57,14	28,57
Itapevi	11,76	47,06	41,18
Ribeirão Pires	11,11	61,11	22,22
Vargem Grande Paulista	11,11	55,56	22,22
Santa Isabel	11,11	33,33	22,22
Salesópolis	11,11	22,22	66,67
Guararema	7,69	38,46	23,08
Poa	5,88	11,76	47,06
Embu-Guaçu	0,00	66,67	11,11
Pirapora do Bom Jesus	0,00	63,64	9,09
Biritiba-Mirim	0,00	53,33	20,00

**Tabela 6 - Frequência de Distribuição das Secretárias segundo a Área**

<b>Secretaria</b>	<b>Partido do Prefeito</b>	<b>Outros Partidos</b>	<b>Independentes</b>
Administração	38,89	38,89	22,22
Assistência Social	<b>50,00</b>	25,00	25,00
Assuntos Jurídicos	40,00	13,33	46,67
Desenvolvimento	28,13	42,19	29,69
Educação, Cultura, Esporte e Turismo	26,92	53,85	19,23
Fazenda	25,00	25,00	50,00
Finanças	18,18	9,09	<b>72,73</b>
Gabinete	25,00	50,00	25,00
Governo	26,09	56,52	17,39
Meio Ambiente	6,67	80,00	13,33
Planejamento e Gestão	27,27	36,36	36,36
Saúde	20,00	55,00	25,00
Trânsito, Transporte e Segurança	6,67	66,67	26,67

### (III) Considerações Finais

O intuito desta análise foi explorar o formato existente dos gabinetes municipais através da identificação das nomeações feitas pelos prefeitos e, ao invés de respostas, comporta uma série de questões. A tabela 7 resume nossos principais achados. Estes são, é claro, ainda bastante exploratórios.

**Tabela 7: Resumo dos resultados**

	<b>Argumento “municípios governados pelo clientelismo/coalizões fisiológicas”</b>	<b>Argumento “municípios governados por partidos”</b>	<b>Resultado encontrado</b>
<b>H1: Tamanho das bancadas partidárias</b>	Distribuição de secretarias não está relacionada ao tamanho da bancada	Distribuição de secretarias está relacionada ao tamanho da bancada	Hipótese confirmada
<b>H2: Ideologia</b>	Distribuição de secretarias não está relacionada à proximidade ideológica dos partidos	Distribuição de secretarias está relacionada à proximidade ideológica dos partidos	Hipótese confirmada
<b>H3: Coligações e Coalizões</b>	Coligações nada têm a ver com formação posterior da coalizão	Coligações orientam a formação das coalizões	Hipótese parcialmente confirmada
<b>H4: Saliência das secretarias</b>	?	Quanto mais relevante a secretaria, maior a chance de ela ser ocupada pelo partido do prefeito	Hipótese parcialmente confirmada (Secretaria de Assistência Social)

A predominância de coalizões, minoritárias e majoritárias, em 84% das observações em municípios de diferentes portes abre espaço para ampliar o número de observações em pesquisas futuras a fim de identificar possíveis padrões relacionados, por exemplo, ao tamanho dos municípios ou ao grau de competição político-eleitoral ou a quantidade de cargos disponíveis para nomeação no Executivo, entre outros.

Outro ponto é compreender como as coalizões funcionam via estudos de caso de votações nominais nas Câmaras. Nesse sentido, nos municípios de não coalizão pode ser que a negociação pontual seja a estratégia adotada, como no estudo de caso feito por Couto (1998) na gestão Erundina.

Dado que o chefe do Executivo municipal dos municípios de pequeno e médio porte tem poucos recursos fisiológicos, qual seria o motivo para distribuir tão estratégico recurso em prol de uma coalizão ao invés de adotar negociações pontuais? Pode ser que em municípios com legislativo fragmentado e com indivíduos disponíveis à negociação, o poder de formação do gabinete esteja centralizado no parlamento, ou seja, não seria o chefe do executivo que pauta a formação do gabinete e sim o legislativo. Assim, a centralidade do executivo na formação do gabinete municipal poderia ter relação com a quantidade de recursos de troca. Haveria relação de causalidade do número de secretarias com o tamanho da coalizão? Coalizões minoritárias seriam um indicativo de oligarquias municipais?

São questões a serem tratadas com mais calma em versões futuras deste artigo.



## Bibliografia

- Amorim Neto, Octavio. "Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão *versus* Cooptação", *Nova Economia*, v. 4, n. 1, 1994.
- \_\_\_\_\_. The Presidential Calculus; Executive Policy Making and Cabinet Formations in the Americas. *Comparative Political Studies*, 2006, 39(4): 415-40.
- Andrade, Régis de Castro. "Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo". In: Andrade, Régis de Castro (org.) *Processo de governo no município e no estado..* São Paulo: EDUSP / FAPESP, 1998.
- Castro, Monica Mata Machado; Nunes, Felipe & Anastasia, Fatima. "Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros", *Dados*, v. 52, n. 4, 2009, p. 961-1001.
- Couto, Cláudio Gonçalves. "Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano". In: Andrade, Régis de Castro (org.) *Processo de governo no município e no estado.* São Paulo: EDUSP, 1998.
- Cheibub, José Antonio; Przeworski, Adam & Saiegh, Sebastian. "Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas", *Dados*, v. 45, n. 2, 2002, p. 187-218.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando. O Poder de Agenda na Democracia Brasileira: o Desempenho do Governo no Presidencialismo Multipartidário. In: Soares, Gláucio e Rennó, Lúcio, orgs., *Reforma Política; Lições da História Recente.* RJ, Ed. FGV (2006).
- \_\_\_\_\_. "Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira". In Melo, Carlos Ranulfo & Sáez, Manuel Alcántara (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21.* Belo Horizonte: UFMG (2007).
- \_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.* Ed. FGV, 1999.
- Figueiredo, Argelina. "Resenha de estudos sobre o Executivo", *Revista do Serviço Público*, v. 55, n. 1/2, 2004, p. 5- 47.
- Kinzo, Maria D'Alva. "Partidos, deputados estaduais e a dimensão ideológica", in Kinzo, Maria D'Alva & Braga, Maria do Socorro (orgs.) *Eleitores e representação partidária no Brasil.* São Paulo, Ed. Humanitas, 2007, p. 139-158.
- Kinzo, Maria D'Alva & Braga, Maria do Socorro. "Sistema eleitoral, competição partidária e representação parlamentar nos Legislativos estaduais", in Kinzo, Maria D'Alva & Braga, Maria do Socorro (orgs.) *Eleitores e representação partidária no Brasil.* São Paulo, Ed. Humanitas, 2007, p. 159-177.
- Limongi, Fernando. "A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório", *Novos Estudos Cebrap*, v. 76, 2006.

Machado, Aline. A lógica das coligações no Brasil. In: Krause, Silvana e Schmitt, Rogério (org.). *Partidos e coligações no Brasil*. RJ/SP: Konrad-Adenauer Stiftung / Editora Unesp, 2005.

Melo, Carlos Ranulfo. “Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 75, p. 57-71.

Neto, Joffre. O Legislativo e o poder local. In: Benevides, Maria Victoria e outros (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

Nunes, Felipe. “What is the best strategy to obtain legislative support? Survey evidence to study Executive-Legislative relationship in Brazilian state assemblies”, *Brazilian Political Science review*, no prelo.