

(Ultra)presidencialismo de coalizão estadual: uma análise a partir dos casos de São Paulo e do Piauí (1995-2010)

VITOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS
ANA PAULA MASSONETTO

RESUMO

■ O artigo analisa o processo de formação de governos nos estados brasileiros, analisando sua relação as arenas legislativa e eleitoral, com foco em dois estados: São Paulo e Piauí, no período de 1995 a 2010. Para tanto, revisitou-se as teses do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988) e do ultrapresidencialismo estadual (Abrucio, 1998) para se compreender como governos são formados nos estados brasileiros, analisando a relação do Executivo estadual com a Assembleia Legislativa, bem como o cumprimento de acordos estabelecidos na arena eleitoral. As conclusões apontam para o predomínio dos Executivos nos cenários políticos estaduais, no processo de formação de governos, com forte peso dos partidos dos governadores na composição dos gabinetes, ainda que dependente de alianças com outros partidos, o que não garante a obtenção de apoio legislativo somente com distribuição de cargos do gabinete.

ABSTRACT

■ The article assesses the process of formation of governments on the state level in Brazil by analyzing their relationship to the legislative and electoral arenas, focusing on two states: São Paulo and Piauí, from 1995 to 2010. The theses of coalition presidentialism (Abranches, 1988) and state ultra-presidentialism (Abrucio, 1998) were revisited in order to understand how governments are formed in Brazilian states, by analyzing the relationship between the state executive

branch and the parliament, as well as compliance with agreements established in the electoral arena. The conclusions point to the predominance of the executive branch in the political scene on the state level in the process of government formation, with the governors' parties playing a major roll in the composition of the offices, although dependent on alliances with other parties. This, though, does not ensure the legislative support only with the distribution of office positions.

I. INTRODUÇÃO

■ A formação de gabinetes tem sido considerada peça-chave para a construção das coalizões partidárias que asseguram a governabilidade dos sistemas presidencialistas. Segundo a literatura dominante, por meio da distribuição de pastas do gabinete aos partidos políticos que compõem a coalizão, o Executivo obtém apoio destes partidos e, por conseguinte, a maioria legislativa necessária à implementação da sua agenda.

Analisando a relação Executivo-Legislativo no Brasil, reconhece-se como possível um cenário de coalizões estáveis garantidoras da governabilidade no sistema presidencialista brasileiro. Isso é verificado a partir da existência de um processo legislativo centralizado, sob coordenação do Executivo, em parceria com partidos políticos aliados mediante pastas recebidas do Executivo, e que organizam as preferências de parlamentares disciplinados em plenário (Figueiredo; Limongi, 1999).

Entretanto, a mais abrangente explicação das relações entre Executivo e Legislativo na esfera estadual explicita uma série de mecanismos disponíveis aos chefes dos Executivos estaduais, não necessariamente baseados nas pastas dos gabinetes, que garantem a supremacia do Executivo sobre o Legislativo nos estados brasileiros, bastante superior ao poder que os Presidentes exercem sobre o Legislativo federal (Abrucio, 1998; 2002).

O objetivo principal deste artigo é analisar a formação de gabinetes dos governos estaduais, verificando o padrão de distribuição de pastas (Secretarias) aos partidos políticos. São duas as perguntas a serem aqui respondidas: as pastas dos gabinetes nos estados brasileiros são distribuídas visando à obtenção de apoio legislativo? No processo de composição de gabinetes, os governadores levam em conta os compromissos selados no momento eleitoral, através da composição de coligações?

Assim, as duas hipóteses da literatura a serem testadas neste trabalho são: 1) quando os chefes do Executivo desejam usar as pastas dos gabinetes em troca da

aprovação de projetos de lei, o mais provável é que eles nomeiem um gabinete pluripartidário que garanta apoio legislativo, selecionando mais ocupantes partidários para as pastas, com uma distribuição de cargos aos partidos em uma base mais proporcional ao peso legislativo desses no Parlamento estadual; 2) os governadores tendem a recompensar os partidos participantes nas coligações eleitorais, distribuindo cargos no gabinete.

Para testar as hipóteses levantadas acima foi necessário verificar o perfil partidário dos gabinetes formados pelos governadores, nos casos em análise, checando se: a) a distribuição das Secretarias para formação das coalizões se dá de forma proporcional à distribuição de cadeiras na Assembleia; b) se os gabinetes formados pelos governadores garantem maioria legislativa, ou seja, são majoritários ou minoritários; c) se os critérios que predominam na seleção dos secretários estaduais são majoritariamente partidários; e, por fim, d) se as coligações eleitorais possuem poder explicativo quanto ao processo de formação de governos, ou seja, se os governadores recompensam os partidos coligados com cargos no gabinete. Para a análise, foram escolhidos dois estados (São Paulo e Piauí) no período de 1995 a 2010.¹

2. FORMAÇÃO DO GOVERNO EM SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS: AS COALIZÕES BRASILEIRAS

■ A formação de governos é resultado de um intrincado processo, constituído a partir de complexas negociações entre chefe do Executivo, parlamentares e lideranças partidárias da base governista, que dão origem à coalizão governamental (Laver, 1998)².

1 A análise desses casos é justificada devido às diferenças políticas que os dois estados possuem, desde as regras institucionais que podem alterar o cálculo do governador quanto ao processo de distribuição de pastas do gabinete (como a diferença do número de cadeiras na Assembleia Legislativa do Piauí, 30, e de São Paulo, 94), e a questão da alternância de grupos partidários no Executivo estadual no período em análise (enquanto em São Paulo houve a dominância do PSDB, no Piauí, quatro partidos diferentes governaram o estado durante o período em análise: PMDB, PFL, PT e PSB).

2 A formação dos governos de coalizão é frequente em sistemas multipartidários, sejam parlamentaristas ou presidencialistas, pois tornam improvável a obtenção de maioria legislativa por um único partido. Mesmo nos sistemas parlamentaristas, onde o primeiro ministro e o gabinete ministerial têm seus mandatos derivados e respondem politicamente à legislatura, a sobrevivência do Executivo é condicionada à aprovação do Parlamento, necessitando contar, portanto, com maioria legislativa que lhes assegure o voto de confiança (Laver; Schofield, 1990).

Em sistemas presidencialistas, apesar dos chefes do Executivo possuírem maior liberdade para a nomeação do gabinete devido às prerrogativas constitucionais que lhes são atribuídas, o multipartidarismo e a alta fragmentação partidária elevam o número de atores relevantes com os quais os presidentes têm de negociar para aprovar a agenda do governo e tendem a assumir compromissos com os partidos detentores de representação parlamentar de forma a garantir maioria legislativa, caracterizando-os como governos partidários ou de coalizão.

Deheza (1998), analisando sistemas presidencialistas na América Latina, verificou que a maioria dos governos era de coalizão, com presidentes negociando com partidos e distribuindo pastas do gabinete, seja por recompensa ao apoio recebido nas eleições presidenciais, para obtenção de uma maioria parlamentar, ou pela necessidade de se chegar a acordos restaurativos entre os partidos que proporcionem garantias de participação no governo.

No sistema presidencialista brasileiro, que combina multipartidarismo com representação proporcional para a composição eleitoral do Legislativo, são altos os custos de negociação do chefe do Executivo com os partidos, forçando o presidente a construir amplas coalizões multipartidárias, em busca de maioria parlamentar que assegure a aprovação da agenda governamental, negociada em troca da distribuição de cargos aos partidos aliados. Este processo é considerado um mecanismo básico de funcionamento do sistema político brasileiro, cunhado por Abranches (1988) de presidencialismo de coalizão.

Os poderes legislativos conferidos ao chefe do Executivo pela Constituição de 1988, a exemplo das Medidas Provisórias, a prerrogativa de propor e executar o orçamento votado pelo Legislativo e o poder de nomear e demitir ministros, dentre outros, aliados ao processo legislativo centralizado nas lideranças partidárias, garantem aos Presidentes a coordenação do processo de construção de coalizões e a aprovação da agenda. Assim, a formação de coalizões governamentais vem ocorrendo em parceria com os partidos políticos aliados, que organizam as preferências de parlamentares disciplinados em plenário por meio da concentração da agenda legislativa sob o comando dos líderes partidários, em troca de cargos recebidos no Executivo (Figueiredo; Limongi, 1999).

Os atores políticos superam os problemas de ação coletiva e de barganha inerentes à fragmentada legislatura brasileira, emergindo governos eficazes, desde que o presidente coopere com os líderes dos partidos que comandam uma maioria de cadeiras parlamentares, pois “sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam” (Limongi, 2006, p. 245), já que até as Medidas Provisórias

dependem de aprovação do Legislativo³. Essa cooperação se realiza por meio de acordos de coalizão, através dos quais os partidos obtêm cargos ministeriais em troca do seu apoio legislativo ao presidente. Tais acordos de coalizão são a fonte dos altos níveis de sucesso legislativo dos presidentes brasileiros (Amorim Neto, 2006, p. 129-131).

Na medida em que se reconhece a capacidade institucional do sistema político brasileiro para a formação de coalizões a partir da distribuição de ministérios aos partidos pelos presidentes (Figueiredo; Limongi, 1999), a agenda de pesquisa volta-se para a análise do padrão destas coalizões, buscando verificar principalmente se os gabinetes presidenciais multipartidários têm lógica de funcionamento similar aos sistemas parlamentaristas europeus, que possuem alto grau de disciplina partidária no Parlamento (Amorim Neto, 2000, p. 479-480).

Segundo Amorim Neto (2006, p. 140), a verificação da existência de coalizões depende de determinadas características na composição dos gabinetes, sendo que o grau de partidarismo no governo varia segundo os critérios pelos quais os presidentes selecionam ministros para seu gabinete e conforme aloca ministérios aos partidos (compondo gabinetes majoritários ou minoritários, e distribuindo pastas proporcionalmente ou não).

Nesse sentido, o foco no processo de formação de governos, especificamente, dos gabinetes, é fundamental para se compreender em que medida esses são suficientes para a conquista do apoio legislativo e para a construção de coalizões majoritárias sólidas.

3. COLIGAÇÕES ELEITORAIS IMPORTAM PARA A FORMAÇÃO DE GOVERNOS?

■ Golder (2006) afirma que os acordos pré-eleitorais são fundamentais para os propósitos dos partidos políticos. É a partir deles que os partidos podem entrar em um governo e, por consequência, que um governo é formado, desde que tenha alguma compatibilidade na plataforma programática governamental. A contribuição de Golder para esse debate é relevante, pois ela considera uma parte da racionalidade dos atores pouco discutida na literatura: a relação entre coligações eleitorais e coalizões de governo.

3 “Como o poder Legislativo tem poder de veto sobre a agenda do Executivo (aprovação das leis), quanto mais fragmentada uma legislatura, maior a necessidade para aprovar suas iniciativas legislativas e, por conseguinte, os incentivos do presidente estabelecer acordos com mais de um partido para formar seu governo” (Amorim Neto, 1994, p. 20).

O foco na relação coligação-coalizão se justifica porque os partidos podem optar por formar coligações esperando participar do governo posteriormente. Sendo assim, a possibilidade de os partidos se associarem formalmente na arena eleitoral influencia as estratégias das agremiações. As alianças, sobretudo, possuem uma motivação pragmática para os partidos: eles precisam dos recursos do poder para manter a organização (Katz; Mair, 1995).

Sobre a necessidade de se focar nas coligações, Golder (2006) elenca três razões: 1) coligações podem ter um significativo impacto sobre os resultados eleitorais e sobre os tipos de políticas que serão adotadas; 2) as estratégias de coligação empregadas pelos partidos podem ter importantes implicações para a natureza representativa dos governos; e 3) coligações não são fenômenos raros, pois, analisando as eleições de 1946 a 1998 em 20 democracias parlamentares, a autora verificou que 44% das 292 eleições estudadas por ela tinham ao menos uma coligação e aproximadamente um quarto de todos os governos formados depois das eleições tinham se baseado em acordos pré-eleitorais (2006, p. 193-194). Dessa forma, as coligações são centrais na análise das alianças partidárias nos estados brasileiros, de forma a verificar o quanto as coligações influenciam nos governos estaduais montados.

Nessa perspectiva, as coalizões de governo podem ser explicadas também, em partes, pelos acordos pré-eleitorais. Acerca disso, Deheza (1998) demonstrou que a formação de governos de coalizão nas democracias presidencialistas da América Latina depende tanto dos acordos pós-eleitorais (estabelecidos entre o chefe do Executivo e os partidos na arena governamental) quanto dos acordos pré-eleitorais. Os governos de coalizão seriam formados, primeiramente, levando-se em conta as alianças pré-eleitorais que os partidos estabelecem para poder concorrer às eleições. O segundo passo seria o estabelecimento de alianças visando ao apoio legislativo, ou seja, à governabilidade.

Assim sendo, destaca-se a importância de se analisar, de forma conjunta, a dinâmica eleitoral e as motivações que levam os atores políticos a se associarem a determinados partidos nos pleitos eletivos e, posteriormente, o processo de formação de governos e, conseqüentemente, a lógica de distribuição de cargos a aliados. Para a compreensão das alianças partidárias nos estados brasileiros é válido investir nessa relação entre dinâmica eleitoral e governamental

4. FORMAÇÃO DE GOVERNOS NOS ESTADOS BRASILEIROS

■ O federalismo reproduz a organização político-administrativa da União nos estados brasileiros, ou seja, transmite-lhes o desafio do relacionamento entre Exe-

cutivo e Legislativo. Porém, o contexto institucional estadual é diferenciado do nacional⁴, o que nos leva a questionar se, assim como na esfera federal, há formação de coalizões governativas mediante distribuição das pastas das Secretarias aos partidos nos governos estaduais brasileiros.

Com o advento da redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Legislativo ganhou mais poderes no sentido de ter maior capacidade decisória e de fiscalização do Executivo. Contudo, conforme destaca Abrucio (1998), as mudanças no Legislativo praticamente ficaram circunscritas ao nível federal. Nos estados, em vez de haver equilíbrio entre os poderes, houve uma hipertrofia do Executivo, emergindo o que o autor denominou de “ultrapresidencialismo estadual”. Abrucio percebeu esse fenômeno ao analisar a atuação do Poder Público nos estados brasileiros, no período 1991-1994, observando as seguintes características: 1) o governador é o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembleia Legislativa a um plano secundário; e 2) os mecanismos de controle do Poder Público são pouco efetivos, tornando “o sistema político estadual um presidencialismo sem *check and balances*” (Abrucio, 1998, p. 87).

Nos estados há preponderância do Executivo frente ao Legislativo, em proporção bem maior do que ocorre no nível federal. Abrucio (1998) argumenta que, diferentemente do âmbito federal, as maiorias legislativas nos estados são obtidas, em grande medida, pelo controle da máquina pública pelo Executivo, em especial dos cargos. Ainda segundo Abrucio, amplos poderes de agenda, de recursos políticos e orçamentários, aliados à fragilidade institucional dos Legislativos estaduais e dos partidos como estruturas nacionais, fornecem aos governadores um cenário favorável à cooptação dos parlamentares, pois esses dispõem dos recursos indispensáveis à manutenção das suas carreiras políticas. Assim, segundo essa tese, as alianças traçadas via lideranças partidárias com o intuito de obter maiorias não teriam a mesma validade nos cenários políticos estaduais, devido à desproporção na força dos poderes Executivo e Legislativo.

A ação do chefe do Executivo em ambos os níveis (federal e estadual) busca assegurar a governabilidade, sendo isso possível através da cooperação do Legislativo mediante a distribuição de cargos. Porém, diante das diferenças institucionais entre os dois níveis, entende-se que a lógica de composição de pastas das Secretarias nos estados não é explicada apenas em razão dos acordos com as

4 Celina Souza (2003) afirma que os estados são limitados quanto à adoção de políticas próprias, pois as Assembleias possuem pouca autonomia quanto ao poder de legislar sobre questões básicas (por exemplo: energia elétrica, trânsito, tráfico, minas, recursos minerais e educação), dependendo, dessa forma, da legislação federal (2003, p. 170).

lideranças partidárias no Legislativo, em busca da obtenção de maiorias partidárias. Os acordos selados na arena eleitoral, então, poderiam explicar?

Acredita-se, então, que a distribuição de pastas aos partidos aliados significa controle sobre verbas e cargos, que poderiam ser distribuídos para fins de desenvolvimento da agremiação partidária, levando a resultados eleitorais positivos em eleições posteriores.

As diferenças e semelhanças nas relações entre Executivo e Legislativo entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) refletem na forma como os atores políticos se relacionam. Verificar o tipo de governo formado nos estados brasileiros (governo de um partido, de coalizão mínima ou majoritária) é fundamental para compreender em que medida os governadores dominam a dinâmica política nos estados e se é necessário distribuir pastas do gabinete aos partidos aliados para obter maiorias legislativas.

A análise dos estados selecionados (São Paulo e Piauí) será guiada à luz dos achados no nível federal buscando compreender o alcance das teses do “presidencialismo de coalizão” e do “ultrapresidencialismo estadual” no processo de formação de governos estaduais.

5. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS PARA ANÁLISE DOS CASOS

■ O chefe do Executivo, em um contexto multipartidário e de Parlamentos altamente fragmentados, é levado a recorrer às coalizões, mediante a distribuição de cargos para partidos aliados, tendo em vista a obtenção de maiorias legislativas. Esse modelo de “presidencialismo de coalizão” prevê que a distribuição de cargos tem a finalidade de se obter o apoio estável de mais de 50% do apoio dos parlamentares. Uma das formas de garantir estabilidade no apoio seria o chefe do Executivo distribuir cargos em seu gabinete conforme o peso dos partidos no Legislativo. Logo, não basta distribuir, mas garantir que eles ocupem espaço relativo ao seu peso na arena legislativa.

Nos casos dos estados brasileiros, os Executivos vêm controlando o processo decisório e obtendo sucesso na aprovação de sua agenda legislativa, via de regra, com maior intensidade do que o Executivo federal.⁵ Não será objeto deste artigo

5 Achados empíricos recentes verificam que continua forte a preponderância do Executivo na balança das relações intragovernamentais (Sandes-Freitas, 2010; Leite, 2010; Nunes, 2009; Tomio; Ricci, 2008). Em São Paulo, o apoio da Assembleia Legislativa aos governadores segue incontestemente, com o Executivo apresentando taxas de sucesso Legislativo maiores do que o governo federal (Speck; Bizarro Neto, 2012; Tomio; Ricci, 2008; 2012; Massonetto, 2014).

a análise do sucesso do Executivo estadual nas votações de seu interesse. O foco é verificar como se dá o processo de formação de governos em referência à arena legislativa e à eleitoral, com foco no perfil partidário dos gabinetes. Utilizando as referências da literatura que analisa as coalizões no nível federal, encontram-se, nos estados, gabinetes com as características partidárias descritas pela literatura, ou seja, gabinetes partidarizados, majoritários e com distribuição de pastas proporcional ao peso parlamentar dos partidos da coalizão?

Unindo-se aos esforços recentes para compreensão da formação do governo no Brasil, especificamente nos governos subnacionais, este artigo analisa a dimensão partidária dos gabinetes constituídos no estado de São Paulo e Piauí entre 1995 e 2010, a partir de três indicadores: a) tamanho legislativo do gabinete; b) partidarização dos secretários; c) proporcionalidade na distribuição das pastas do gabinete, averiguando se eles são capazes de explicar o apoio legislativo obtido pelo executivo nestes estados; e d) se as coligações têm poder explicativo quanto ao processo de formação de governos, ou seja, se os governadores recompensam os partidos coligados com cargos no gabinete.⁶

O tamanho legislativo do gabinete é determinado pelo percentual de apoio parlamentar que os partidos integrantes do gabinete conseguem angariar para o Executivo. Se a soma do peso legislativo dos partidos que possuem pelo menos uma pasta no gabinete for maior ou igual a 50%, o gabinete é denominado majoritário. Se a soma for menor, o gabinete é considerado minoritário (Amorim Neto, 2006). A literatura argumenta que governos minoritários, por enfrentarem complexos problemas de negociação com os partidos da oposição, costumam ser menos fortes do que os majoritários. Além da análise da distribuição de cargos do gabinete com base na busca do apoio legislativo, também foi verificado se os gabinetes carregam características eleitorais, ou seja, se possuem secretários filiados a partidos que compuseram coligações eleitorais, de forma a observar se os governadores tendem a recompensar tais atores políticos em detrimento de outros partidos.

A partidarização dos gabinetes é medida pela proporção de ocupantes destas pastas (Secretarias de Estado) filiados a partidos políticos. Um gabinete plenamente partidarizado sinaliza que o chefe do Executivo quer ou mantém boas

6 Para informações mais detalhadas sobre a metodologia, indicadores e levantamento dos dados utilizados neste artigo, ver teses de doutorado que subsidiaram este artigo, em Massonetto (2014) e Sandes-Freitas (2015), realizadas com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e do Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (CEPESP/FGV-SP).

relações com os partidos e a legislatura, algo que, por sua vez, deve conduzir a governos mais estáveis e fortes. Assim sendo, verificou-se a porcentagem de secretários filiados a partidos políticos e o peso do partido do governador nos gabinetes.

A literatura evidencia que as coalizões parlamentaristas são baseadas na distribuição de recompensas ministeriais aos partidos, proporcionais aos seus pesos no Legislativo (Laver; Schofield, 1990, p. 164-194). Uma alocação de ministérios que se desvie da proporcionalidade é vista como característica de gabinetes presidenciais cujo chefe está pouco interessado em implementar decisões por meio de projetos de lei e, conseqüentemente, pouco interessado em obter um sólido apoio Legislativo (Amorim Neto, 2006, p. 51). Para checar a proporcionalidade dos gabinetes, Amorim Neto propõe a utilização da *Taxa de Coalescência*, utilizado neste artigo para a análise dos dois casos.⁷

6. O CASO DE SÃO PAULO

■ Todos os governadores do período analisado eram filiados ao PSDB, com exceção de Cláudio Lembo (PFL), vice-governador que assumiu interinamente no período de desincompatibilização.⁸ Os governadores do PSDB tratados aqui, portanto, foram três: Mário Covas (1995 a 2001), Geraldo Alckmin (2001 a 2006) e José Serra (2007 a 2010). A seguir, será apresentada a tabela referente aos dados de São Paulo, de forma a apresentar os padrões e as variações dos governos peessedebistas no estado ao longo do tempo, como foco exclusivo nos gabinetes formados durante o período em análise, de 1995 a 2010 (ver Tabela 1).

A princípio, é possível observar que os gabinetes do estado de São Paulo (onde o Poder Executivo obtém sólido apoio legislativo, controla o processo de-

7 A *Taxa de Coalescência* sugerida por Amorim (2000) é $Gabinete = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=0}^n (S_i - M_i)$, onde, M_i é a porcentagem de ministérios recebidos pelo partido i quando o gabinete do Executivo foi nomeado; e S_i (em inglês, *seat*), é o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas na Câmara dos Deputados pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado. A presente pesquisa realiza o cálculo substituindo M_i por S_i (porcentagem de Secretarias, ao invés de Ministérios), e S_i por C_i (em português, *cadeiras*), que é o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas na Assembleia Legislativa pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado (destaca-se que não se trata da totalidade das cadeiras do parlamento, mas somente da quantia total de cadeiras arrematadas pelos partidos integrantes do gabinete).

8 Se ausência de variação no partido do governador impossibilita comparar padrões de governança entre os partidos, por outro lado, permite verificar se o PSDB, e cada um dos seus governadores, segue um padrão específico na formação de gabinetes ou se há variações dentro do mesmo partido.

cisório e aprova sua agenda legislativa) têm uma conformação diferente daquela esperada pela literatura que trata sobre coalizões no nível federal.

TABELA 1. GABINETES de Secretários no Estado de São Paulo (1995-2010).

Gabinetes	Período do Gabinete	Partidos representados no Gabinete (% de pastas ocupadas pelos partidos)	Perfil das Coalizões			
			% de Secretários com filiação partidária	Partido do Governador (% de cadeiras)	Apoio Legislativo oferecido pela totalidade de partidos aliados presentes no Gabinete (%)	Taxa de Coalescência
Covas I – 1	jan/95 – dez/95	PSDB (75,0) – PFL (8,3)	83,30	PSDB (18,1)	23,4	0,830
Covas I – 2	dez/95 – mai/96	PSDB (69,60) – PFL (8,7) – PTB (4,3)	82,60	PSDB (18,1)	44,7	0,650
Covas I – 3	mai/96 – dez/96	PSDB (78,3) – PTB (4,3)	82,60	PSDB (18,1)	30,9	0,800
Covas I – 4	dez/96 – abr/98	PSDB (66,7) – PTB (4,2) – PMDB (4,2)	75,00	PSDB (18,1)	46,8	0,580
Covas I – 5	abr/98 – fev/99	PSDB (58,3) – PTB (4,2)	62,50	PSDB (18,1)	33,0	0,630
Média Covas I			77,20	PSDB (18,1)	35,76	0,700
Covas II – 1	fev/99 – dez/01	PSDB (70,8) – PTB (4,2)	75,00	PSDB (22,3)	27,7	0,750
Covas II – 2 / Alckmin	jan/02 – dez/02	PSDB (65,2) – PTB (4,3) – PFL (4,3)	73,90	PSDB (22,3)	47,9	0,600
Média Covas II			74,40	PSDB (22,3)	37,8	0,675
Alckmin (1)	jan/03 – abr/05	PSDB (52,4) – PFL (14,3) – PTB (4,8)	71,40	PSDB (23,4)	31,9	0,710
Alckmin (2)	mai/05 – mar/06	PSDB (50) – PTB (4,5) – PFL (9,1) – PPS (4,5) – PL (4,5)	72,70	PSDB (23,4)	55,3	0,530
Alckmin (3) / Lembo	mar/06 – dez/06	PSDB (31,8) – PTB (4,5) – PPS (4,5) – PL (4,5) – PFL (4,5)	50,00	PSDB (23,4)	48,9	0,470
Média Alckmin			63,20	PSDB (23,4)	42,2	0,560
Serra 1	jan/07 – mai/09	PSDB (37,5) – DEM (8,3) – PTB (4,2) – PPS (4,2)	54,20	PSDB (24,5)	46,8	0,580
Serra 2	jun/09 – mar/10	PSDB (40,0) – DEM (4,0) – PTB (4,0) – PPS (4,0) – PV (4,0)	56,00	PSDB (24,5)	55,3	0,590
Serra 3 / Goldman	abr/10 – dez/10	PSDB (32,0) – PTB (4,0) – PPS (4,0) – PMDB (8,0)	48,00	PSDB (24,5)	39,4	0,480
Média Serra			52,70	PSDB (24,5)	47,2	0,550

Fonte: Massonetto (2014, p. 91-92). N. dos gabinetes: 21 a 25 pastas. N. da ALESP: 94 cadeiras.

* Não foi considerada a migração partidária ao longo do mandato e nem a entrada e saída de titulares e suplentes durante os mandatos.

6.1 O tamanho legislativo dos gabinetes paulistas: minoritários

■ Os gabinetes paulistas são, via de regra, minoritários. Dos 13 gabinetes formados no período, somente dois são majoritários, assegurando 55,3% de apoio legislativo na ALESP cada um. Estes dois gabinetes tiveram a duração total de apenas 19 meses. Portanto, os governadores paulistas governaram com gabinetes minoritários durante 90% do tempo no período analisado. Inversamente, na esfera federal, os gabinetes majoritários predominaram durante 85% do tempo (de 1985 a 2010).

No caso paulista, o padrão até 2007 era a formação de gabinetes iniciais minoritários (com apoio legislativo próximo ou abaixo de 30%), seguidos do acréscimo pontual de novos partidos na aliança, quando o apoio legislativo ficava próximo a 40%, em grande medida pela migração das bancadas legislativas para os partidos aliados (principalmente do próprio governador). Já os gabinetes do governador Serra fogem deste padrão, assegurando apoio legislativo em torno de 40% a 50% desde o início do mandato.

Nem as coligações nem as coalizões de governo são capazes de explicar a totalidade de apoio legislativo obtido pelos governadores paulistas, como se depreende da Tabela 2. Os partidos com peso legislativo que participaram das coligações vencedoras tendem a participar do governo, como PTB e PFL, principais aliados dos governos pessedebistas durante o período. Assim, coligações explicam a formação de gabinetes na medida em que os acordos eleitorais são reafirmados no processo de negociação por apoio legislativo. Ainda assim, não é suficiente para formar gabinetes que possuam apoio de maioria do Legislativo.

TABELA 2. Coligações e Coalizões no estado de São Paulo e as taxas de apoio legislativo (1994-2010).

Ano	Coligação Eleitoral do Governador		Coalizão de Governo		Apoio Legislativo
	Coligação vencedora (Governador)	% Apoio Legislativo (distribuição de pastas para os partidos coligados)	1ª coalizão de governo formada	% Apoio Legislativo (distribuição de pastas para partidos da base aliada na Assembleia Legislativa)	Totalidade de apoio legislativo obtido pelo governador*
1994/95	PSDB / PFL	23,4%	PSDB / PFL	23,4%	65%
1998/99	PSDB / PTB / PSD / PV	28,7%	PSDB / PTB	27,7%	74,4%
2002/03	PSDB / PFL / PSD	34,0%	PSDB / PFL / PTB	43,6%	78,7%
2006/07	PSDB / PFL / PTB / PPS	50,0%	PSDB / PFL / PTB / PPS	50,0%	76,6%

Fonte: Massonetto (2014).

* Neri (1997d); Natali (2002), Pagnan (2006), Speck e Bizarro (2012) *apud* Massonetto (2014).

6.2 A partidarização dos gabinetes: permeabilidade aos partidos políticos?

■ Há dois padrões observáveis nos resultados da partidarização dos gabinetes: a menor partidarização dos gabinetes de Serra e o aumento do percentual de apartidários nos gabinetes de final de mandato (denominados aqui de “gabinetes de desincompatibilização”).⁹

Nos 11 primeiros gabinetes tucanos analisados, a partidarização foi superior a 70% (com exceção de dois gabinetes de desincompatibilização em 1998 e 2006). A partir do governo Serra (2007), cai próxima a 50%. Essa diferença pode ser explicada, em parte, pela filiação em massa ao PSDB quando o partido assume o poder em 1995 (Presidência da República e quatro governos estaduais) (MASSONETTO, 2014). Outra explicação pode estar no estilo de liderança dos governadores, já que muitos dos secretários técnicos e da cota pessoal de Covas, principalmente, e de Alckmin em menor grau, filiaram-se ao PSDB durante o exercício do mandato, enquanto o grupo de técnicos e a cota pessoal dos gabinetes de Serra permaneceram sem filiação partidária (MASSONETTO, 2014).

Entretanto, embora a partidarização seja considerada alta e próxima à da esfera federal (a partidarização dos gabinetes de FHC I e II girava em torno de 70% e dos gabinetes Lula I e II acima de 85%), os gabinetes paulistas mais partidarizados não implicam necessariamente em maior apoio legislativo ou permeabilidade do gabinete aos partidos políticos, mas, ao contrário, maior centralização das pastas para o partido do governador, pois menos de 20% das pastas são distribuídas aos partidos aliados. A título comparativo, FHC e Lula distribuíram entre 40 e 50% dos ministérios aos partidos aliados.

A comparação das Tabelas 1 e 2 indica que os coligados eleitorais têm prioridade no recebimento de pastas dos gabinetes paulistas. Em 2005, o governador Alckmin cedeu cargos no gabinete para novos partidos (PPS e PL), que já compunham a base de apoio da ALESP, a fim de contornar uma crise no relacionamento com o parlamento, quando o então PFL, partido do seu vice-governador, concorreu com o PSDB e elegeu o Presidente da ALESP. Os gabinetes do governador Serra contaram com um número maior de partidos aliados, e as alianças

9 Os gabinetes paulistas confirmam que os “gabinetes de desincompatibilização”, aqueles formados no último ano de mandato coincidente com o ano eleitoral, estão associados a queda no apoio legislativo representado no gabinete “...decorrente do reposicionamento dos atores no pleito eleitoral que se seguirá, quando nota-se maior rotatividade no gabinete e nomeação de secretários apartidários” (Amorim Neto, 2007, p. 133). Nestas ocasiões, muitos secretários adjuntos assumem suas pastas interinamente.

para sua candidatura presidencial sugerem ser a razão desta permeabilidade aos partidos. Assim, a permeabilidade do gabinete não é motivada prioritariamente pelo apoio legislativo, mas sim pelo apoio eleitoral (MASSONETTO, 2014).

Este resultado relativiza o poder explicativo do indicador da partidarização, contrariando o argumento de Amorim Neto segundo o qual, “*quanto mais partidário é o critério de seleção dos ministros, maior o apoio legislativo dos partidos ao presidente*” (Amorim Neto, 2003, p. 86). No caso paulista, alta partidarização não é indicativo de boas relações com os partidos e a legislatura, já que decorre da filiação partidária dos secretários ao próprio partido do governador que concentra para si mais de 80% das pastas e entrega apenas uma ou duas aos aliados. Os gabinetes de Covas contam com a maior partidarização no período analisado, embora tenham sido os gabinetes menos permeáveis aos partidos aliados.

6.3 A taxa de coalescência

■ Amorim Neto afirma que a natureza de um gabinete presidencial varia de acordo com o modo como os partidos estão neles representados e argumenta que uma distribuição equitativa dos postos ministeriais entre os partidos ajudaria a fortalecer o apoio ao chefe do Executivo.

As taxas de coalescência dos gabinetes paulistas variam de 0,45 a 0,83.¹⁰ Quando comparadas às taxas obtidas pelos gabinetes federais, a coalescência dos gabinetes paulistas pode ser considerada alta. Na esfera federal, no período analisado, somente um gabinete alcançou coalescência de 0,70 (sendo sete deles inferiores a 0,50, inclusive de 0,2). Em São Paulo, inversamente, quatro gabinetes apresentam coalescência acima de 0,7 e somente dois são inferiores a 0,50.

Porém, é importante destacar que a maior taxa de coalescência é gerada pela concentração das pastas no PSDB e não pela distribuição das pastas aos partidos aliados. As três maiores taxas de coalescência do período (0,83, 0,80 e 0,75) referem-se aos gabinetes de coalizões minoritárias, que asseguram em torno de 30% de apoio legislativo ou menos, e somente um único partido aliado no gabinete. Via de regra, os partidos aliados recebem apenas uma única pasta no gabinete, qualquer que seja o número de cadeiras que possuam na ALESP.

10 Amorim Neto afirma que gabinete com coalescência abaixo da média 0,5 não pode ser considerado de coalizão, mas reconhece ser este um critério arbitrário.

De fato, a flutuação na taxa de coalescência se dá prioritariamente em função do peso atribuído no cálculo do indicador aos apartidários no gabinete. Quanto mais partidarizado o gabinete, maior a coalescência.

Supõe-se que este peso decorra da premissa de que um gabinete plenamente partidarizado seja desejável e necessário para melhor desempenho da coalizão. De onde se conclui: a) a análise da taxa de gabinete faz sentido apenas para qualificar gabinetes majoritários, afinal as maiores taxas de coalescência do período referem-se aos gabinetes de coalizões minoritárias (em torno de 25,5% de apoio legislativo), com um único partido aliado em metade das ocasiões; b) importante avaliar a permanência dos apartidários do cálculo do indicador, verificando empiricamente o papel das pastas ocupadas por secretários apartidários – membros estratégicos do governo paulista nos últimos 17 anos afirmam em entrevistas que os apartidários, via de regra, são pessoas identificadas com o PSDB tal qual os secretários filiados ao partido (MASSONETTO, 2014) – e, por conseguinte, o tratamento que merecem, se devem ser computadas na cota do governador ou excluídas do índice; c) se o gabinete tem 50% das pastas “blindadas” aos partidos, reservadas aos apartidários, interessa ver se as pastas restantes são distribuídas proporcionalmente ou não.

O uso da taxa de coalescência só parece ter sentido em se tratando da análise de gabinetes majoritários, do contrário, se torna pouco efetiva como fator explicativo da coalizão e não esclarece muito acerca da qualidade das coalizões montadas pelos governos em análise. No caso do estado de São Paulo parece ser mais significativo verificar (e compreender) o tamanho legislativo do gabinete (se majoritário ou minoritário), a concentração das pastas para o partido do governador, bem como a permeabilidade do gabinete aos partidos aliados.

Em suma, os gabinetes paulistas não explicam o apoio legislativo obtido pelos governadores. Via de regra são formados gabinetes minoritários, sendo que a partidarização e a coalescência refletem a concentração das pastas para o partido do governador, sendo uma ou duas pastas cedidas aos coligados eleitorais. Os gabinetes, portanto, foram formados em São Paulo, prioritariamente, seguindo os interesses do governador, em uma relação pouco simétrica entre Executivo e Legislativo.

7. O CASO DO PIAUÍ

■ Diferentemente de São Paulo, no Piauí houve grande alternância de partidos à frente do Executivo estadual. Durante o período 1995 a 2010, o estado teve qua-

tro governadores de diferentes partidos: PMDB, PFL, PT e PSB, respectivamente (ver Tabela 3).¹¹ Seguindo a análise, será apresentada a tabela referente aos dados do Piauí, de forma a analisar variável por variável, tecendo comentários sobre os gabinetes formados durante os governos estaduais do período de 1995 a 2010.

TABELA 3. Gabinetes de Secretários no Estado do Piauí (1995-2010)

Governador e Gabinete	Período do Gabinete	Gabinetes		Perfil das Coalizões		
		Partidos Representados no Gabinete (% de pastas ocupadas pelos partidos)	% de Secretários com filiação partidária	Partido do Governador (% de Cadeiras)	Apoio Legislativo oferecido pela totalidade de partidos aliados presentes no Gabinete (%)	Taxa de Coalescência
Mão Santa I – 1	jan/95 – jan/96	PMDB (40,00) – PSDB (13,33) – PL (6,67)	60,00	PMDB (16,6)	23,33	0,600
Mão Santa I – 2	jan/96 – out/97	PMDB (40,00) – PSDB (6,67) – PDT (6,67)	53,34	PMDB (16,6)	20,00	0,467
Mão Santa I – 3	nov/97 – abr/98	PMDB (43,75) – PSDB (18,75) – PDT (6,25)	68,75	PMDB (16,6)	20,00	0,604
Mão Santa I – 4	abr/98 – dez/98	PMDB (50,00) – PDT (6,25) – PTB (6,25)	62,50	PMDB (16,6)	20,00	0,563
Média M. Santa I			61,15	PMDB (16,6)	20,83	0,560
Mão Santa II – 1	jan/99 – mar/00	PMDB (43,75) – PSDB (18,75) – PPS (12,50) – PTB (6,25)	81,25	PMDB (30,0)	43,33	0,625
Mão Santa II – 2	mar/00 – nov/01	PMDB (56,25) – PSDB (18,75) – PPS (12,5) – PCdoB (6,25)	93,75	PMDB (30,0)	43,33	0,750
Média M. Santa II			87,50	PMDB (30,0)	43,33	0,690
Hugo Napoleão 1	nov/01 – abr/02	PFL (62,5) – PPB (12,5) – PPS (6,25)	81,25	PFL (33,3)	43,33	0,750
Hugo Napoleão 2	abr/02 – dez/02	PFL (31,25) – PTC (6,25) – PT do B (6,25)	43,75	PFL (33,3)	33,33	0,313
Média H. Napoleão			62,50	PFL (33,3)	38,33	0,531
Wellington Dias I – 1	jan/03 – jun/03	PT (55,57) – PCdoB (11,11) – PMDB (5,55) – PDT (5,55) – PSDB* (11,11) – PFL* (5,55)	94,44	PT (10,0)	80,00	0,403

11 O primeiro governador do período foi Mão Santa (PMDB), eleito para dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), porém, teve seu mandato cassado em 2001 após julgamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tendo assumido Hugo Napoleão (PFL), segundo colocado nas eleições de 1998. O terceiro governador foi Wellington Dias, que foi governador por dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010), tendo sido substituído pelo vice-governador Wilson Martins (PSB) em março de 2010, em virtude de sua desincompatibilização do cargo para poder disputar o pleito para o Senado no mesmo ano.

Wellington Dias I – 2	jun/03 – set/03	PT (47,63) – PMDB (9,52) – PCdoB (19,05) – PDT (4,76) – PL (4,76) – PSDB (4,76) – PFL* (4,76)	95,24	PT (10,0)	83,33	0,398
Wellington Dias I – 3	set/03 – ago/04	PT (47,63) – PMDB (9,52) – PCdoB (19,05) – PDT (9,52) – PL (4,76) – PFL* (4,76)	95,24	PT (10,0)	70,00	0,429
Wellington Dias I – 4	ago/04 – mar/05	PT (61,53) – PMDB (7,7) – PCdoB (15,38) – PFL* (7,7)	92,31	PT (10,0)	60,00	0,321
Wellington Dias I – 5	mar/05 – abr/06	PT (38,46) – PMDB (15,37) – PCdoB (15,37) – PTB (7,7) – PSB (7,7) – PFL* (7,7)	92,30	PT (10,0)	63,33	0,441
Wellington Dias I – 6	abr/06 – dez/06	PT (43,75) – PCdoB (6,25) – PFL* (6,25) – PSDB (6,25)	62,50	PT (10,0)	53,33	0,313
Média W. Dias I			88,67	PT (10,0)	68,33	0,380
Wellington Dias II – 1	jan/07 – abr/07	PT (57,15) – PCdoB (7,14) – DEM* (7,14) – PSDB* (7,14)	78,57	PT (16,6)	43,33	0,599
Wellington Dias II – 2	abr/07 – jan/09	PT (44,44) – PCdoB (11,11) – PMDB (11,11) – PTB (11,11) – PDT (5,56) – DEM* (5,56) – PSDB* (5,56)	94,45	PT (16,6)	86,66	0,585
Wellington Dias II – 3	jan/09 – out/09	PT (47,37) – PCdoB (10,53) – PDT (5,26) – PTB (10,53) – PMDB (10,53) – PSB (5,26) – DEM* (5,26)	94,74	PT (16,6)	83,33	0,583
Wellington Dias II – 4	out/09 – mar/10	PT (47,37) – PCdoB (10,53) – PDT (5,26) – PTB (21,05) – PMDB (10,53) – PSB (5,26)	100,00	PT (16,6)	70,00	0,591
Média W. Dias II			91,94	PT (16,6)	70,83	0,589
Wilson Martins I	abr/10 – mai/10	PSB (10,5) – PT (31,58) – PMDB (5,26) – PCdoB (5,26) – PTB (5,26) – PP (5,26) – PRTB (5,26)	68,42	PSB (6,6)	60,00	0,541
Wilson Martins I	jun/10 – dez/10	PSB (10,53) – PT (31,58) – PCdoB (5,26) – PTB (5,26) – PMDB (10,53) – PP (5,26) – PTdoB (5,26)	73,68	PSB (6,6)	60,00	0,594
Média W. Martins			71,05	PSB (6,6)	60,00	0,567

Fonte: Sandes-Freitas (2015, p. 180). N dos gabinetes: 13 a 21 pastas. N da ALEPI: 30 cadeiras.

* O PFL/DEM e o PSDB não eram apoiadores no Legislativo dos governos Wellington Dias (2003-2010), mas possuíam filiados no gabinete, elevando, de forma fictícia, as taxas de apoio legislativo a partir da distribuição de cargos no gabinete. No entanto, preferiu-se manter a informação a fim de ponderar as particularidades da relação Executivo-Legislativo nos estados.

** Não foi considerada a migração partidária ao longo do mandato e nem a entrada e saída de titulares e suplentes durante os mandatos.

7.1 O tamanho legislativo do gabinete: majoritário ou minoritário

■ Fazendo uma análise longitudinal, observa-se que existe uma grande variação no tamanho legislativo do gabinete. Mas, apesar de variar ao longo do tempo, foi recorrente a existência de coalizões minoritárias, especialmente até 2002 (governos do PMDB e do PFL). A partir de 2003, os governos tenderam a formar coalizões majoritárias, com médias elevadas (60% a 70% de apoio legislativo, durante os governos do PT e do PSB).

TABELA 4. Coligações e Coalizões no estado de Piauí e as taxas de apoio legislativo (1994-2010).

Ano	Coligação eleitoral do governador		Coalizão de governo		Apoio Legislativo (com coligação e coalizão)
	Coligação vencedora (Governador)	Apoio Legislativo (distribuição de pastas para os partidos coligados)	1ª coalizão de governo formada	Apoio Legislativo (distribuição de pastas para partidos da base aliada na Assembleia Legislativa)	
1994/95	PMDB / PDT / PPS / PMN / PSDB / PCdoB	20,0%	PMDB / PSDB / PL	23,3%	23,3%
1998/99	PMDB / PDT / PTB / PL / PPS / PSDC / PRONA / PCdoB	36,7%	PMDB / PSDB / PPS / PTB	43,3%	50,0%
2002/03	PT / PTN / PCdoB / PL / PTdoB / PAN / PCB / PMN	13,3%	PT / PMDB / PCdoB / PDT *	36,6%	40,0%
2006/07	PT / PSB / PTB / PCdoB / PL	36,7%	PT / PCdoB *	20,0%	36,7%

Fonte: elaboração própria (dados fornecidos pelo Governo do Estado do Piauí, Assembleia Legislativa do Estado do Piauí e Tribunal Superior Eleitoral).

* Nesta tabela, excluiu-se a participação do PFL/DEM e do PSDB dos gabinetes, já que os mesmos não eram partidos aliados ao governo na Assembleia.

Durante os governos do PT, o governador Wellington Dias tendeu a ampliar as coalizões de governo, contando com maior participação de partidos aliados. No entanto, nem todos os partidos que constam no gabinete eram necessariamente aliados ao partido na arena legislativa, a exemplo da participação do PSDB e do PFL/DEM, que não eram aliados ao Governo do Estado, mas possuíam cadeiras no gabinete. Ainda assim, preferiu-se apresentar o dado para evidenciar o quanto essa informação de apoio legislativo, a partir de distribuição de cadeiras no gabinete, necessita de contexto. Logo, em alguns gabinetes, é possível que o governador não possuísse maioria, se contados somente os partidos aliados com cargos de primeiro escalão (Secretarias). Isso fica evidenciado durante os governos Wellington Dias, principalmente em seu primeiro mandato (2003-2006) quando a informação sobre o apoio de mais de 50% do legislativo, obtidos so-

mente com a distribuição de cargos do secretariado, não se configurou na prática. Interessante notar que, diferentemente do nível federal, casos como esses podem ocorrer nos estados.

Analisando as coligações eleitorais vencedoras para o Governo do Estado do Piauí, verifica-se que o número de partidos participantes nas coligações é substancialmente superior às coligações paulistas. Poder-se-ia supor que as coalizões poderiam incorporar mais partidos do que no caso de São Paulo. Contudo, o que se observa é que os partidos que participam das coalizões possuem bancadas legislativas e a maior parte dos partidos não contemplados com pastas na primeira coalizão formada possuem pouca força na arena legislativa, como nos casos do PPS, PMN e PCdoB (1994/1995), do PDT, PL, PPS, PSDC, PRONA e PCdoB (1998/1999), do PTB, PL, PTdoB, PAN, PCB e PMN (2002/2003). Em 2006/2007, PSB e PTB, que possuíam duas cadeiras na Assembleia Legislativa cada um, não conquistaram cargos no primeiro gabinete formado, mas obtiveram cargos posteriormente, o que indica que nesse primeiro gabinete formado os acordos na arena governamental ainda não tinham sido plenamente cumpridos. Enfim, em linhas gerais, verifica-se que os governadores no estado do Piauí tendem a incorporar mais os partidos com espaço no legislativo do que indicar filiações a pequenas agremiações que compuseram a coligação eleitoral. Os partidos da coligação que compõem cargos de primeiro escalão, em geral, também possuem peso legislativo e, conseqüentemente, eleitoral.

7.2 O critério de seleção de Secretários: partidário ou apartidário

■ Ainda na Tabela 3, é apresentado o percentual de secretários não filiados a partidos políticos (apartidários). Somente um gabinete (Wellington Dias II-4) foi composto exclusivamente por secretários filiados a partidos políticos. O índice de partidarização dos gabinetes é bastante relevante. Somente um gabinete (Hugo Napoleão 2) teve mais de 50% de secretários não filiados a partidos. Este gabinete, no entanto, foi formado em período pré-eleitoral, em que parte dos secretários se desincompatibilizou dos seus cargos a fim de concorrer a cargos eletivos.

É notória a variação do número de partidários e apartidários compondo o gabinete estadual. Isso pode ser explicado devido à alternância entre os governantes à frente do Executivo estadual e a necessidade de se costurar acordos para além dos limites da distribuição de cargos de pastas do gabinete. Ainda assim, um padrão para todo o período é que o partido do governador, em todos os gabinetes em análise, controla a maior parcela das Secretarias, variando de 31% a 62%,

nos diferentes governos. Apenas os gabinetes formados durante o curto governo Wilson Martins (PSB), em 2010, destoam na análise por ser um governo atípico, pois o mesmo era vice-governador e assumiu o Executivo estadual porque o governador anterior, Wellington Dias (PT), desincompatibilizou-se do cargo para concorrer ao Senado. Wilson Martins assumiu uma série de compromissos com o ex-governador, e por isso seu partido teve espaço reduzido no gabinete.

O forte peso do partido do governador e a presença, em alguns casos, de governos minoritários indicam que os governadores não levam em conta, necessariamente, a busca quantitativa de apoio no Legislativo a partir da distribuição de cargos do gabinete. Portanto, entende-se que o cálculo dos governadores para a montagem de gabinetes não visa somente à conquista de maiorias parlamentares.

7.3 A taxa de coalescência

■ Há grande variação na coalescência no período em análise, segundo o índice proposto por Amorim Neto. Os gabinetes menos coalescentes ocorrem durante o primeiro mandato de Wellington Dias (PT), que atinge, em média, 0,380. Essa taxa é explicada pela presença de grande número de secretários filiados ao partido do governador durante o período 2003-2006, quando seu partido possuía somente 10% das cadeiras na Assembleia. No período posterior (2007-2010), o governador manteve o controle de grande número de pastas, estabelecendo a coalescência em torno de 0,589, ou seja, aumentando a proporcionalidade entre os partidos no gabinete e no Legislativo estadual. Isso se deve a uma distribuição mais proporcional das pastas, considerando o peso dos partidos no Legislativo.

As maiores taxas de coalescência foram obtidas pelo gabinete de Mão Santa II-2 (PMDB) e pelo primeiro gabinete de Hugo Napoleão (PFL), com 0,750. Isso se deve, em parte, ao grande peso dos partidos dos governadores no gabinete e de suas grandes bancadas no Legislativo estadual. Porém, a alta coalescência dos gabinetes não garantiu maiorias legislativas para os governos, o que mostra que, em primeiro lugar, os governadores não montam gabinetes considerando, necessariamente, a proporção entre o peso dos partidos no Legislativo e no gabinete. Os governadores piauienses tenderam a destinar a maior parcela dos cargos para filiados ao seu partido, independentemente do tamanho de sua legenda no Legislativo.

Em suma, os gabinetes piauienses apresentam as seguintes características: 1) concentração de pastas para o partido do governador, independente do seu tamanho legislativo; 2) maioria dos gabinetes minoritários; 3) variação na taxa de

coalescência dos gabinetes, sendo que oito dos vinte e um gabinetes apresentam o índice inferior a 0,5; 4) variação no percentual de apartidários, ocorrida sempre em oposição à distribuição da cota das pastas dos partidos aliados. São, portanto, gabinetes que não asseguram maiorias legislativas. Assim como São Paulo, o caso do Piauí também indica que o modelo de análise do presidencialismo de coalizão no nível federal não é suficiente para compreender a relação Executivo-Legislativo nos estados, principalmente quanto ao processo de formação de governos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ A maior parte da literatura tem afirmado que o processo de formação de governos no Brasil visa à obtenção de apoio legislativo através da distribuição das pastas do gabinete, o que convencionalmente denominou-se de “presidencialismo de coalizão”. As evidências deste estudo apontam que, nos estados em análise, a distribuição das pastas no gabinete não garante, necessariamente, maiorias legislativas aos governadores. Ao contrário, a dominância do partido do governador no gabinete é patente, sendo a distribuição das pastas, na maioria dos casos, pouco proporcional ao seu peso dos partidos no Legislativo.

Boa parte das condições para a formação de gabinetes já aparecem na arena eleitoral, quando parte dos seus apoiadores participaram de coligações vencedoras. Os governadores têm se preocupado em ceder cargos aos principais partidos aliados nas eleições, em vez de buscar, a todo custo, maior proporcionalidade na distribuição dos cargos, levando em consideração o peso dos partidos no Legislativo. Além disso, quanto à relação entre coligações e coalizões, observa-se que os partidos com bancada legislativa que participaram da coligação tendem a ter cargos no gabinete. Já os partidos pequenos coligados (sem peso legislativo) tendem a não receber Secretarias. Uma hipótese para isso é que esses partidos não possuem formas de punir o não cumprimento de acordos pelo governador. Outra hipótese seria a de que as coligações não necessariamente são estabelecidas apenas com base na busca de cargos do gabinete, mas na distribuição de outros recursos políticos (cargos de segundo e terceiro escalão e concessão de políticas). Esta é uma agenda para pesquisas futuras.

A arena eleitoral, portanto, é uma importante variável para poder se analisar o processo de formação de governos estaduais, ainda que não seja suficiente, dada a necessidade do estabelecimento de acordos mínimos com as lideranças partidárias nas Assembleias. No entanto, esses acordos não garantem a existências de coalizões majoritárias somente a partir dos cargos do secretariado distribuídos

para os partidos. Diante de tais características, não é possível afirmar que as coalizões estaduais se comportem à semelhança das coalizões parlamentaristas e, nem mesmo, à semelhança das coalizões federais.

Enfim, entende-se que a lógica política prevalecente nos estados não segue estritamente os ditames do conceito de presidencialismo de coalizão clássico, com obtenção de maiorias legislativas amparada prioritariamente na distribuição de pastas do gabinete. Frente às reduzidas prerrogativas legislativas dos deputados estaduais, as evidências é que os governadores possuem poder suficiente para manter a maior parte das Secretarias sob o controle do seu partido, indicando que o “presidencialismo de coalizão estadual” funciona sob a égide do “ultrapresidencialismo estadual”, em que os governadores desequilibram a relação Executivo-Legislativo a seu favor.

VITOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS · Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e possui Doutorado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPI. e-mail: vitorsandes@ufpi.edu.br

ANA PAULA MASSONETTO · Advogada e possui Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Atualmente é articuladora da Rede de Apoio à Educação do Instituto Natura. E-mail: amassonetto@gmail.com

REFERÊNCIAS

- Abranches, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- Abrucio, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: Andrade, Régis de Castro (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998, p. 87-116.
- _____. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.
- Amorim Neto, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooperação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, nov. 1994.
- _____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- _____. O presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: Tavares, José Antônio Giusti (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 83-100.
- _____. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- _____. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: Avelar, Lucia; Cintra, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Editora Unesp, 2007, p. 131-141.
- Deheza, Grace Ivana. Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. In: Nohlen, Dieter; Fernandez, Mario (orgs.) *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- Figueiredo, Argelina Cheibub; Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- Golder, Sona. Pre-electoral coalition formation in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science*, v. 36, p. 193-212, 2006.
- Katz, Richard; Mair, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party politics*, London/New Delhi, v. 1, n.1, p. 5-28, 1995.
- Laver, Michael. Models of government formation. *Annual Review of Political Science*, v. 1, p. 1-25, 1998.
- _____; Schofield, Norman. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990.
- Leite, Breno. *Governos de gabinete e coalizões cíclicas no ultrapresidencialismo estadual: a experiência no Pará*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Pará, 2010.
- Limongi, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, v. 76, p. 17-41, 2006.

Massonetto, Ana Paula. *Presidencialismo estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, 2014.

Nunes, Felipe. *Governos de Coalizão e Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul 1999-2006*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

Sandes-Freitas, Vítor Eduardo Veras de. *A lógica da formação de governos no estado do Piauí (1987-2007)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí, 2010.

_____. *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo (1986-2010)*. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2015.

Souza, Celina. Democratización, federalismo y gasto social en el Brasil. In: PARLEMO, Vicente (Comp.). *Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: Instituto Di Tella/Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2003, p. 155-194.

Speck, Bruno; Bizzarro Neto, Fernando. 2012. A “força” das oposições nas Assembleias Legislativas brasileiras. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 11-19, abr. 2012.

Tomio, Fabricio; Ricci, Paolo. *Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembleias Legislativas Estaduais*. In: 6º Encontro da ABCP da Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, 2008.

_____. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012.