

36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS
21 a 25 de outubro de 2012, Águas de Lindóia-SP

GT25 - PARTIDOS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS

**Coligações e coalizões governamentais nos estados brasileiros: análise
dos casos de São Paulo e do Piauí (1994-2010)**

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas (UNICAMP)
vitorsandes@yahoo.com.br

Ana Paula Massonetto (FGV-SP)
pmassonetto@yahoo.com.br

Coligações e coalizões governamentais nos estados brasileiros: análise dos casos de São Paulo e do Piauí (1994-2010)¹

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas²

Ana Paula Massonetto³

RESUMO

Esta pesquisa analisa o processo de formação de governos nos estados brasileiros, especificamente de São Paulo e do Piauí, no período 1994-2010, buscando compreender em que medida os governadores têm atendido aos acordos assumidos na arena eleitoral e na arena legislativa. Para a análise foram levantados dados acerca das coligações eleitorais para disputa dos governos, da partidarização, do apoio legislativo e da coalescência dos gabinetes nos estados brasileiros. A maior parte da literatura tem afirmado que o processo de formação de governos no Brasil visa a 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 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, sendo que as condições para a formação de gabinetes já estavam dadas na arena eleitoral, pois os governadores têm se preocupado em ceder cargos aos principais partidos aliados nas eleições, em vez de buscar maior proporcionalidade na distribuição dos cargos.

1. 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

¹ Os dados referentes a este artigo foram obtidos através do Projeto Temático "Instituições Políticas e Gastos Públicos: uma análise dos estados brasileiros", coordenado pelo Prof. Dr. George Avelino, do Centro de Economia e Política do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (CEPESP-FGV), com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

² Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

³ Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP).

gabinete aos partidos políticos que compõem a coalizão, o Executivo alcança apoio destes partidos e, por conseguinte, a maioria legislativa necessária à implantação 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).

O objetivo principal deste artigo é analisar a formação de gabinetes na esfera estadual⁴, verificando o padrão de distribuição de pastas do gabinete 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 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 majoritário, selecionem mais ocupantes partidários para as pastas e as distribuam aos partidos em uma base mais proporcional ao peso Legislativo destes últimos no Parlamento; 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

⁴ Ao mudar o foco do nível nacional para o nível subnacional, esta pesquisa reafirma a necessidade de contribuir para a elucidação do funcionamento dos subsistemas políticos estaduais no contexto democrático recente, no qual dois marcos se destacam: o aparecimento de novos atores políticos, beneficiados pela revogação dos entraves que impediam a plena organização partidária e a ampliação da competição eleitoral⁴; e a ampliação da atuação e do poder dos governos estaduais no cenário nacional, no processo que marcou a abertura democrática (ABRUCIO; SAMUELS, 1997).

empiricamente o perfil partidário dos gabinetes formados pelos governadores, 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 têm poder explicativo quanto ao processo de formação de governos, ou seja, se os governadores recompensam os partidos coligados com cargos no gabinete. Para isso, analisou-se dois casos estaduais (São Paulo e Piauí) no período de 1994 a 2010.⁵

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

A formação de governos é resultado de um intrincado arranjo partidário, 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)⁶.

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) verificou que a maioria dos governos dos sistemas presidencialistas na América Latina era de coalizão, com presidentes negociando com partidos e distribuindo pastas do gabinete, seja por recompensa ao apoio recebido nas

⁵ 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: PMDB, PFL, PT e PSB).

⁶ Associada ao sistema de partidos adotado em cada país, 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).

eleições presidenciais, para obtenção de uma maioria parlamentar, ou pela necessidade de se chegar a acordos restaurativos entre os partidos que proporcionassem garantias de participação no governo.

No sistema presidencialista brasileiro, que combina multipartidarismo com representação proporcional para o 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, versão mais extrema da força do Executivo, dependem de aprovação do Legislativo⁷. 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).

⁷ “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 e um partido para formar seu governo” (AMORIM NETO, 1994, p. 20).

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 coalizões⁸, buscando verificar principalmente se os gabinetes presidenciais multipartidários tem lógica de funcionamento similar aos sistemas parlamentaristas europeus, que possuem alto grau de disciplina partidário 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 alocam ministérios aos partidos (compondo gabinetes majoritários ou minoritários e distribuindo pastas proporcionalmente ou não).

3. 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 Executivo e Legislativo, porém o contexto institucional estadual é diferenciado do nacional⁹, 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. Assim, este artigo investiga se nos governos estaduais a distribuição das pastas do gabinete aos partidos aliados é responsável por assegurar maiorias legislativas.

⁸ Destacam-se, dentre os estudos que abordam nomeações ministeriais, ora com menor ou maior ênfase: Deheza (1998); Amorim Neto (1991, 1994, 1998, 2000, 2006); Figueiredo (2007); Meneguello (1998); Abranches (1988). Deheza (1998), Abranches (1988) e Meneguello (1998) sustentam que todos os presidentes brasileiros formam governos de coalizão. De outra parte, Amorim Neto (1994; 2000; 2003) destaca a necessidade da aplicação mais rigorosa do conceito de governo de coalizão, pois considera que pode haver a formação de coalizões sólidas ou frouxas, como pode simplesmente não haver coalizão. Segundo o autor, se o grau de partidarismo no governo brasileiro fosse tão forte e constante quanto nos regimes parlamentaristas europeus, alguns gabinetes brasileiros não contariam com tantos ministros apartidários e com tão baixa coalescência, como de fato acontece. As divergências se explicam a partir dos indicadores tomados pelos autores para se definir coalizão. Enquanto Abranches, Deheza e Meneguello simplesmente contam o número de partidos recrutados para o gabinete para caracterizar-lhe a condição de coalizão, Amorim Neto destaca a existência de estratégias de cooptação e diversos outros critérios empregados no recrutamento de cada ministro (AMORIM NETO, 2000, p. 481). Neste sentido, Amorim Neto alega que nem todos os governos brasileiros formaram uma coalizão, a exemplo dos três primeiros gabinetes formados por Collor, que eram compostos por aproximadamente 60% de ministros apartidários, não devendo ser denominado, neste caso, ser classificado como governo de coalizão (AMORIM NETO, 2003, p. 85). Assim sendo, é necessário observar determinadas características partidárias, como a proporcionalidade da bancada dos partidos no Legislativo e seu peso no gabinete para daí inferir se realmente existe uma coalizão.

⁹ 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).

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: “inchaço na máquina pública e politização no preenchimento dos cargos públicos constituíram-se em regras básicas de funcionamento da burocracia estadual” (ABRUCIO, 1998, p. 128). 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 lideranças partidárias no Legislativo, em busca da obtenção de maiorias partidárias.

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. Mas a ausência deste prêmio não exclui necessariamente os partidos não premiados da base governista, tampouco afeta as maiorias legislativas.¹⁰

As diferenças e semelhanças nas relações entre Executivo e Legislativo entre as três esferas de governo 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.

Afinal, pergunta-se: a construção da coalizão governamental nos estados se dá por meio da distribuição de pastas das secretarias estaduais através de acordos partidários? 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.

4. DELIMITAÇÃO DOS CONCEITOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Unindo-se aos esforços recentes¹¹ para compreensão da formação de gabinetes no Brasil, especificamente nos governos subnacionais, esta pesquisa enfatiza a análise da dimensão partidária dos gabinetes no estado de São Paulo e Piauí, a partir das quatro variáveis: a) partidarização dos secretários; b) status nominal legislativo; c) proporcionalidade na distribuição das pastas do gabinete; e d) relação entre coligação eleitoral e coalizão de governo.

¹⁰ Para análises futuras pretendemos incorporar a taxa de sucessos dos governadores nos estados em análise neste artigo. O trabalho de Tomio e Ricci (2012), analisando a produção legislativa em 12 Assembleias Legislativas brasileiras, apontam que a taxa de sucesso legislativo dos governadores tem sido superior à taxa de sucesso do presidente frente à Câmara. Porém, é válido ressaltar que a produção legislativa nos estados tem mostrado baixa dominância da produção legislativa dos governadores. A limitação quanto ao alcance da legislação aprovada nas Assembleias Legislativas explica em parte porque a produção legislativa tem tido grande participação dos deputados. Assim que obtivermos dados sobre taxa de sucesso nos casos de São Paulo e do Piauí, verificaremos se governos majoritários e minoritários, ao longo do período selecionado (1995-2010) possuem diferentes taxas de sucesso no legislativo e diferenças quanto à dominância na produção legislativa do Executivo.

¹¹ Sobre o caso do Piauí, ver Sandes-Freitas (2010); Amazonas, ver Leite (2010); Minas Gerais e Rio Grande do Sul ver Nunes (2009) e o trabalho de Tommio e Ricci (2008).

Tomada neste artigo como critério de seleção dos secretários estaduais, a partidização dos gabinetes é medida pela proporção de ocupantes destas pastas filiados aos partidos políticos pertencentes à coalizão. Um gabinete plenamente partidizado sinaliza que o chefe do Executivo quer ou mantém boas relações com os partidos e a legislatura, algo que, por sua vez, deve conduzir a governos mais estáveis e fortes.

A natureza de um gabinete varia também de acordo com o apoio parlamentar que os partidos integrantes do gabinete conseguem angariar para o Executivo (*status* legislativo nominal). 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. As maiorias legislativas para aprovação dos projetos de lei tendem a ser cambiantes e esse arranjo maximiza o poder de chantagem de todos os partidos *vis-à-vis* o chefe do Executivo (AMORIM NETO, 2006, p. 79). Os gabinetes majoritários são, portanto, desejáveis e mais estáveis, mas menos prováveis se o partido presidencial for pequeno (AMORIM NETO, 2007, p. 133).

Finalmente, Amorim Neto (2000) pressupõe que uma forte coalizão tem alta proporcionalidade entre a quantidade de pastas do gabinete ocupadas pelos partidos e a quantidade de cadeiras pertencentes aos mesmos no Parlamento. O autor defende que “a proporcionalidade das cotas ministeriais é uma solução de equilíbrio para os problemas de negociação que o presidente e os partidos enfrentam na partilha do poder Executivo” (AMORIM NETO, 2000) e leva à maior duração dos gabinetes, já que tais gabinetes devem ser mais resistentes a choques externos, pois partidos que os integram são mais bem “cimentados” ao Executivo¹².

Para checar a proporcionalidade dos gabinetes, Amorim Neto propõe a utilização da *Taxa de Coalescência*, também denominada pelo autor de *Gabinete*¹³. A equação de *Gabinete* sugerida por Amorim 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 (AMORIM NETO, 2000). A presente

¹²A 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).-Analisando as votações nominais no período 1989-1998, Amorim Neto (2000) conclui que a proporcionalidade entre ministérios e cadeiras na Câmara Federal leva ao aumento da disciplina dos parlamentares dos partidos que integram o Gabinete. Meneguello (1998) apontou similaridade entre porcentagem de ministérios recebidos por cada partido e porcentagem de cadeiras ocupadas à época na Câmara dos Deputados entre 1985-1997.

¹³ O cálculo de *Gabinete* baseia-se no índice de proporcionalidade criado por Rose (1984) para medir a extensão do desvio da proporcionalidade entre cadeiras e votos produzidos por uma dada eleição.

pesquisa realiza o cálculo da *Taxa de Gabinete* referente aos gabinetes formados no Estado de São Paulo, substituindo M_i por S_i (porcentagem de secretárias, ao invés de ministérios), e S_i (em inglês, *seat*), 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).

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)¹⁴.

Para identificar estes três indicadores do perfil partidário dos gabinetes acima descritos, a pesquisa toma como unidade de análise cada novo gabinete paulista e piauiense formados no período entre 1995 e 2010¹⁵.

Na esfera federal, a distribuição das pastas ministeriais aos partidos importam na busca por apoio legislativo, ou seja, os governantes tendem formar coalizões majoritária e proporcionais (ver anexo I)¹⁶. E como ocorre a distribuição de pastas pelos governadores para os partidos nos estados brasileiros?

Finalmente, as coligações seriam alianças que visam agregar forças partidárias em torno de uma candidatura, visando a vitória eleitoral. Argumenta-se que partidos buscam a formação de alianças eleitorais em busca de retornos políticos na arena governamental, seja na participação da partilha de cargos no gabinete (primeiro escalão)

¹⁴ Com este indicador poder-se-á verificar, de forma comparativa, como os partidos se articulam na formação de governos e a relevância dos mesmos na coalizão formada. Segundo Amorim (2000) a taxa de coalescência revela a solidez do apoio Legislativo que o gabinete traz para o Executivo, permitindo que se qualifiquem os achados relativos ao *status* legislativo nominal do governo (AMORIM NETO, 2007, p. 133). “Quanto mais alta for esta taxa, mais disciplinado é o apoio dado ao Executivo pelos partidos representados no gabinete” (AMORIM NETO, 2006, p. 144). Amorim Neto e Tafner (2002) mostram ainda que, entre 1989 e 1998, os gabinetes com maiores taxas de coalescência (os de Fernando Henrique Cardoso) valeram-se mais de legislação ordinária do que de Medidas Provisórias (MPs) originais do que os gabinetes menos coalescentes (*apud* AMORIM NETO, 2006, p.145). Pereira, Power e Rennó (2005) encontraram que quanto mais coalescente o gabinete, menos o presidente edita MPs originais e mais recorre a iniciativas legislativas ordinárias. O artigo oferece amplas evidências que corroboram a hipótese de que gabinetes majoritários e mais coalescentes estão associados a uma estratégia decisória centrada mais em projetos de lei do que em prerrogativas do Executivo (AMORIM NETO, 2006, p. 145-146).

¹⁵ A construção do banco de dados utilizado nesta pesquisa foi empreendida no âmbito do Projeto Temático “*Instituições Políticas e Gastos Públicos: Uma Análise dos Estados Brasileiros*”, realizado pelo Centro de Economia e Política do Setor Público (CEPESP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o apoio da FAPESP (projeto n. #2008/03595-7). A coleta e tratamento dos dados empíricos englobaram o mapeamento de todas as Secretarias (criação, extinção, fusão e alteração de nomenclatura) e respectivos Secretários, com dados correspondentes (datas de nomeação, exoneração, e a exata filiação partidária dos mesmos no decorrer de cada mandato que porventura tenha exercido); e, finalmente, o peso parlamentar dos partidos inclusos em cada gabinete no momento da sua configuração.

¹⁶ Nos anexos, colocamos tabelas com dados relativos ao caso federal, nos mesmos moldes da análise realizada sobre os casos estaduais neste artigo. Por limite de espaço neste artigo, não analisamos esses dados, mas uma versão modificada deste artigo, apresentado no 6º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, se detém melhor no caso federal e nas diferenças que existem entre Executivo estadual e federal no processo de formação de governos e coalizões.

e de outros cargos político-administrativos (segundo e terceiro escalões) ou na participação da formulação e no direcionamento de políticas públicas. Assim, utilizando a argumentação de Golder (2005; 2006), coligações podem influenciar o governo que é formado após as eleições, ou seja, o governante deve distribuir recursos políticos para os partidos participantes das coligações eleitorais devido aos pactos selados anteriormente com as lideranças partidárias. Coligações, assim, também seriam explicativas para compreender o cálculo dos governadores no momento de distribuição de cargos.

Nas próximas seções são analisados os dados relativos à formação de governos dos estados de São Paulo e do Piauí, a partir das variáveis apresentadas acima.

5. O CASO DE SÃO PAULO

Todos os gabinetes paulistas formados no período de 1995 a 2010, juntamente com suas variáveis partidárias, encontram-se descritos na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Gabinetes de Secretários no Estado de São Paulo (1995-2010)

Governador e Gabinete	Período do Gabinete	Partidos Representados no Gabinete (% de Pastas Ocupadas*)	% de Secretários sem filiação partidária	Partido do Governador (% de Cadeiras Alesp**)	Tamanho Nominal do Gabinete – (% de cadeiras)	Taxa de Coalescência
Covas I - 1	01/95 - 12/95	PSDB(52,2)-PFL(8,7)	39,1	PSDB (18,1)	23,4	0,609
Covas I - 2	12/95 – 12/97	PSDB(47,8)-PFL(8,7) - PTB(4,3)	39,1	PSDB (18,1)	30,9	0,609
Covas I - 3	12/97 – 10-98	PSDB(65,2)-PFL(4,3) - PMDB(4,3)	26,1	PSDB (18,1)	31,9	0,653
Covas I - 4	10-98 – 01-99	PSDB(60,9)-PTB(4,3)	34,8	PSDB (18,1)	25,5	0,652
Covas II (a)	01/99 - 12/02	PSDB(65,2)-PTB(4,3)	30,4	PSDB (22,3)	27,7	0,696
Alckmin I	01/03 – 12/06	PSDB(47,8)-PFL(8,7)-PTB(4,3) (b)	39,1	PSDB (23,4)	42,6	0,609
Serra I – 1	01/07 – 05/09	PSDB(29,2)-DEM(12,5)-PTB(4,2) (b)	54,2	PSDB (24,5)	43,6	0,458
Serra I – 2	06/09 – 04/10	PSDB(36)-DEM(4)-PTB(4)-PV(4)	52,0	PSDB (24,5)	50,0	0,480
Goldman I	05/10 – 12/10	PSDB(28) - DEM(4) - PMDB(8)	60,0	PSDB (24,5)	42,6	0,400

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

* Todos os gabinetes de Covas I a Alckmin I contavam com 23 secretarias. Serra I-1 aumenta para 24 e os dois últimos gabinetes Serra I-2 e Goldman I aumentam para 25 secretarias.

** A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (doravante denominada simplesmente Alesp), totaliza 94 cadeiras parlamentares, em cada um dos mandatos analisado.

(a) O governador Mário Covas falece em março de 2001, e a posse do vice governador Geraldo Alckmin não implica alterações partidárias no gabinete.

(b) Há secretários formalmente filiados ao PMDB nestes gabinetes (Andrea Calabi, jan/03 a fev/05 e João Sayad de jan/07 a maio/10), mas não representam o partido, por este motivo o Secretário foi computado como apartidário.

Observa-se que a amostra contém gabinetes montados exclusivamente por governadores do PSDB¹⁷. É também marcante a capacidade de reeleição deles. Mário Covas exerceu 2 mandatos consecutivos. Geraldo Alckmin assumiu quando era vice-

¹⁷Os vice-governadores também são todos do PSDB, exceto Cláudio Lembo, vice do gabinete Alckmin I, filiado ao PFL/DEM.

governador em razão do falecimento de Covas em 2001, foi eleito governador na sequência, intercalou um mandato com Serra por conta da candidatura à Presidência da República, mas foi reeleito na eleição subsequente ao governo de José Serra¹⁸.

Seguindo com a análise das alianças partidárias, observa-se que o PFL/DEM¹⁹ e o PTB são aliados constantes. O DEM participou da coligação em 1994, 2002 e 2006, e o PTB compôs a coligação em 1998 e 2006. O DEM aliado inicialmente imposto pelo partido do governador por motivos eleitorais (aliança nacional para eleição de Fernando Henrique Cardoso), ausenta-se a partir do final de 1998 até o restantes dos mandatos de Covas, em razão da aliança firmada com o partido de Maluf para o pleito municipal na capital. Retorna em 2003, no governo Alckmin e permanece até o período atual. Já o PTB ausenta-se em três curtos períodos, durante os 10 meses iniciais do primeiro mandato de Covas; durante Covas I-3, onde parece ter sido substituído pelo PMDB; e no último gabinete desta análise, Goldman I, gabinete de transição característico de final de mandato.

Ainda em termos de aliança, a regra era ter um ou dois partidos aliados no gabinete, variando entre DEM e PTB principalmente, e PMDB ocasionalmente (o PMDB aparece no gabinete em somente dois curtos períodos, durante 10 meses do gabinete Covas I-3 e no gabinete de transição Goldman I). A exceção é o gabinete Serra I-2, que inclui o PV e soma três partidos aliados no gabinete, e por este motivo, é o único que alcança a maioria no limite de 50% de apoio legislativo. Aqui, alcançamos o tema do “*status nominal legislativo*”.

O tamanho legislativo do gabinete: majoritário ou minoritário

O “*status nominal legislativo*” ou tamanho legislativo do gabinete identifica se a composição partidária do gabinete assegura ou não maioria parlamentar na Assembleia Legislativa. Se a soma do peso Legislativo²⁰ dos partidos que possuem pelo menos uma pasta no Gabinete for igual ou maior que 50% o gabinete é denominado

¹⁸ 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.

¹⁹ O Partido da Frente Liberal (PFL) foi refundado em março de 2007 sob a denominação de Democratas (DEM), nomenclatura utilizada daqui em diante para designar o partido.

²⁰ Para identificação do peso parlamentar dos partidos, foram considerados os quadros dos deputados estaduais eleitos nos pleitos correspondentes aos dos governadores (lembrando que as eleições para governador e deputados estaduais são casadas). Ou seja, as bancadas analisadas são as empossadas em 1995, 1999, 2003, 2007 e 2011. Assim, migrações partidárias, licenças ou exonerações de parlamentares no decorrer do mandato são ignoradas na análise, por enquanto, afetando somente parte dos indicadores do gabinete Serra II e Goldman I (de transição).

majoritário. Se a soma for menor, o gabinete é considerado minoritário (AMORIM NETO, 2006).

Este é o fato mais importante desta análise: nenhum gabinete possui mais de 50% de apoio legislativo, mesmo quando somadas as coligações e coalizões mediante gabinetes, conforme Tabela 02 a seguir.

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

Ano	Coligação vencedora (Governador)	Apoio Legislativo (distribuição de pastas para os partidos coligados)	1ª coalizão formada	Apoio Legislativo (distribuição de pastas para partidos da base aliada na Assembleia Legislativa)	Apoio Legislativo máximo, com coligação e coalizão
1994/95	PSDB / PFL	23,4%	PSDB / PFL	23,4%	23,4%
1998/99	PSDB / PTB / PSD / PV	28,7%	PSDB / PTB	27,7%	28,7%
2002/03	PSDB / PFL / PSD	34,0%	PSDB / PFL / PTB	43,6%	43,6%
2006/07	PSDB / PFL / PTB / PPS	50,0%	PSDB / PFL / PTB / PV	50,0%	50,0%

Fonte: elaboração própria (dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Tribunal Superior Eleitoral)

Identificam-se dois padrões distintos em termos de apoio legislativo. Primeiro, os gabinetes Covas totalizam 8 anos com apoio legislativo médio de 27,88%, variando em dois gabinetes próximos aos 30% e outros três entre 23 e 27% de apoio legislativo, aproximadamente. Os gabinetes Covas estão, portanto, bastante distantes de assegurar maioria legislativa. O segundo padrão observado refere-se aos gabinetes formados a partir de 2003, que se aproximam do limite da maioria. Três deles obtêm 42,6% ou 43,3% de apoio legislativo e somente um gabinete alcança 50%, sendo portanto, minimamente majoritário. Destaca-se que, somente com a inclusão de um terceiro partido no gabinete é que a coalizão irá alcançar maioria legislativa²¹.

Em suma, as alianças partidárias (sejam coligações ou coalizões, somadas) são minoritárias em termos de apoio legislativo e, portanto, insuficientes para explicar o amplo apoio e sucesso legislativo obtido pelos governadores paulistas no período analisado²².

²¹No governo federal, a grande parte dos gabinetes assegurava larga maioria legislativa, sendo que somente 5 dos 23 gabinetes eram minoritários, dos quais três detinham mais de 40% de apoio legislativo e três deles estão contidos no peculiar governo de Fernando Collor (PRN).

²²Achados 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). Tomio e Ricci (2012) afirmam ser “incontestável o fato de que configura o poder Executivo (estadual) como ator bem-sucedido, até percentualmente superior ao valor encontrado para a Câmara”. Os autores verificam que a taxa de sucesso média dos executivos estaduais é de 90,1% (entre 1987 a

O critério de seleção Secretários: partidário ou apartidário

Esta medida apresenta o percentual de Secretários não filiados a partidos políticos (apartidários), durante o exercício do seu mandato. Os dados mostram que, assim como na esfera federal, nenhum gabinete do período foi composto exclusivamente por secretários filiados a partidos políticos. Ao contrário, é considerável o percentual de apartidários.

O governo Serra chama atenção, pois em todos os seus três gabinetes formados o percentual de apartidários ultrapassa 50% dos secretários. A média de não filiados até então era de 34,76%, sendo que em três destes gabinetes o percentual de apartidários foi próximo aos 40% (39,1%, exatamente). Um único gabinete da amostra apresenta o percentual de apartidários abaixo de 30%, Covas I-3 (com 26,1% de apartidários), mas coincide com a filiação “em massa” dos secretários apartidários ao PSDB após assumirem seus mandatos no gabinete. Com efeito, sete dos nove secretários que assumiram apartidários filiaram-se em seguida ao PSDB, o que explica o baixo percentual de apartidários nesta gestão. Para efeito de simulação, assumindo tais pastas como pertencentes ao PSDB desde o início, o percentual de Secretários apartidários cai para 9%, enquanto o PSDB concentra 82,6% das pastas do gabinete.

É forçoso notar que quando cai o percentual de apartidários, é alta a concentração das pastas em prol do PSDB. O contrário também é verdadeiro, embora exceção no conjunto do período: quando aumenta o percentual de partidários no governo Serra, a concentração das pastas para o PSDB declina proporcionalmente, mas sem deixar de ser desproporcionalmente majoritária no que se refere à relação entre tamanho legislativo e postos no gabinete. Em suma, em todos os gabinetes da análise, a dinâmica de distribuição das pastas se dá entre apartidários e filiados ao partido do governador, já que a cota das pastas que são distribuídas para os partidos aliados permanece relativamente estável, em média 10,73% das pastas são distribuídas aos partidos aliados (variando de 4,3% a 16,7% no máximo).

2008), enquanto o Executivo federal alcança a taxa de sucesso média de 75,1% (entre 1988 a 2007). Em São Paulo, a taxa de sucesso legislativo do Executivo é de 80,26%, maior do que a média do plano federal. O estudo de Speck e Bizarro Neto (2012) sobre doze estados aponta que no decorrer do início do mandato, os governadores exercem influência sobre os deputados que migram, individualmente ou em bancadas, da oposição para o governo. Os autores verificam que entre 2007 e 2011 o apoio parlamentar assegurado pelas coligações paulistas (de 44,7%), passou para 75,5% no início do governo, alcançando 76,6% no final do terceiro ano do governo.

Importante repetir que a permeabilidade dos gabinetes aos partidos é extremamente baixa. A diminuição da concentração das pastas nas mãos do governador não implica necessariamente aumento da fatia dos partidos aliados no gabinete, mas sim aumento no percentual de apartidários²³.

Aqui, necessário antecipar considerações relacionadas à proporcionalidade da distribuição das pastas aos partidos aliados. O apoio parlamentar assegurado pelo PSDB permanece relativamente constante durante todo o período da análise, variando pouco de 18,1% a 24,5%. Ao longo do período, com o aumento da coalizão e a estabilidade do número de cadeiras do partido na Alesp, a participação do PSDB é relativizada e os demais partidos aliados passam a representar quase metade do apoio parlamentar alcançado pelo gabinete (de aproximadamente 25% o apoio legislativo passa de 40% a partir de 2003). Nem por isso, os gabinetes tornam-se mais permeáveis aos partidos em proporção à distribuição das pastas. Os partidos aliados continuam dividindo entre si a cota máxima de 16% das pastas, enquanto os 84% restantes revezam-se entre secretários do PSDB e apartidários. Ou seja, os partidos aliados contentam-se com a sexta parte das pastas do gabinete (geralmente, uma pasta para cada um), mesmo que juntos ofereçam 50% do apoio parlamentar alcançado pelo gabinete²⁴.

A taxa de coalescência

Amorim Neto destaca que a natureza de um gabinete presidencial varia também de acordo com o modo como os partidos estão neles representados. Uma distribuição eqüitativa dos postos ministeriais entre os partidos ajudaria a fortalecer o apoio ao chefe do Executivo. Assim, a taxa de coalescência mede como a distribuição de postos das secretarias é ponderada em face da dispersão de cadeiras dentro do contingente parlamentar controlado pelos partidos que integram o gabinete – no nosso caso, as Secretarias.

²³ Apresenta-se de absoluta relevância, portanto, verificar empiricamente o papel das pastas ocupadas por secretários apartidários e, por conseguinte, o tratamento que merecem, se devem ser computadas na cota do governador ou se devem compor o cálculo da taxa de coalescência, conforme será discutido mais adiante.

²⁴ Vale destacar que na esfera federal os partidos aliados recebem, em média, 42% das pastas do gabinete. Os gabinetes do período FHC I e II mantêm o percentual de apartidários próximo aos 30%, mas é mais permeável aos demais partidos do que no estado de São Paulo. Nos governos FHC os partidos ficam com 49% e 34%, respectivamente (D'ARAÚJO, 2009). Quanto à concentração das pastas, o PSDB paulista ultrapassa o grau de concentração alcançado pelo PT nos dois governos Lula, considerado alto demais pela maioria dos especialistas, com a diferença de que o PT distribuiu as pastas restantes, em sua grande maioria, aos partidos aliados (somente 16% e 5% das pastas foram distribuídas para apartidários nos governos Lula I e II, respectivamente), enquanto o PSDB paulista as concentra para os apartidários²⁴. Estes dados indicam que o governador tem mais poder para definir e barganhar sua coalizão do que o presidente.

De Covas I até Alckmin I, ou seja, do período que vai de 1995 a 2006, as taxas de coalescências se mantiveram na casa de 0,6. Este padrão se modifica a partir de 2007, caindo abaixo da média, para a casa de 0,4. Novamente, a explicação encontra-se na alteração do padrão dos apartidários x concentração PSDB. Tão logo o percentual de apartidários sobe e diminui a concentração das pastas ao PSDB, a coalescência cai automaticamente.

Importante perceber que a concentração das pastas no PSDB gera maior proporcionalidade, por dois motivos. Primeiro porque o partido do governador possui quase três vezes mais cadeiras na Alesp, contribuindo significativamente mais para o apoio legislativo da coalizão do que os partidos aliados. Segundo, porque a proporcionalidade acompanha a diminuição de apartidários, já que as pastas de apartidários entram no cômputo da coalescência sem, contudo, agregar qualquer apoio legislativo. Assim, uma vez diagnosticado que o aumento da concentração para o partido do governador decorre em geral da diminuição de apartidários, temos que a concentração aumenta a coalescência.

Ademais, em 4 gabinetes o número de pastas recebidas pelos partidos aliados é desproporcional ao percentual de apoio que estes partidos oferecem no Legislativo. Em Covas I-2, o PFL recebe 8,7% das pastas (2 pastas) e oferece 17,2% do apoio legislativo alcançado pela coalizão, enquanto o PTB que oferece 24,1% de apoio recebe somente 4,3% das pastas (1 pasta). Em Covas I-3, DEM e PMDB recebem o mesmo número de pastas, mesmo contribuindo com pesos diferentes (DEM assegura 16,6% e PMDB 26,6% de apoio legislativo obtido pela coalizão). Em Serra I-2, cada partido aliado recebe uma pasta do gabinete oferecendo apoio legislativo de 27,6% (DEM), 12,7% (PV) e 10,6% (PTB), respectivamente. Finalmente, em Goldman I, o DEM recebe somente uma pasta mesmo contribuindo com 32,5% do apoio legislativo e o PDMB que oferece 10% do apoio recebe 3 pastas.

A coalescência média do estado de São Paulo, de 0,574 não difere muito da esfera federal, que no período Fernando Henrique Cardoso (PSDB) é de 0,585 e no período Lula é de 0,550. Entretanto, a análise anterior indica que a taxa de coalescência não esclarece muito acerca da qualidade das coalizões montadas pelos governos em análise²⁵.

²⁵ Não há um parâmetro de qual seria a coalescência esperada ou ótima, a não ser o seu valor máximo 1,0. Amorim Neto afirma que gabinete com coalescência abaixo da média 0,5 não pode ser considerado de coalizão, critério arbitrário, sendo mais relevante no caso

6. O CASO DO PIAUÍ

No caso do Piauí, diferentemente de São Paulo, houve grande alternância de partidos à frente do Executivo estadual. Durante o período, o estado teve quatro governadores de diferentes partidos: PMDB, PFL, PT e PSB, respectivamente (ver Tabela 2).²⁶ 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	Partidos Representados no Gabinete (% de pastas ocupadas)	% de Secretário sem filiação partidária	Partido do Governador (% de Cadeiras)	Tamanho Nominal do Gabinete (% de cadeiras)	Taxa de Coalescência
Mão Santa I	jan/95 – dez/95	PMDB (33,3)-PSDB-PL	46,7	PMDB (16,6)	23,3	0,53
Mão Santa II	dez/95 – abr/98	PMDB (41,1)-PSDB-PDT	47,1	PMDB (16,6)	20,0	0,47
Mão Santa III	abr/98 – jan/99	PMDB (50,0)-PDT	43,7	PMDB (16,6)	16,7	0,50
Média Governo MS 1	jan/95 – jan/99	PMDB (41,5)	45,8	PMDB (16,6)	20,0	0,50
Mão Santa IV	jan/99 – mar/00	PMDB (50,0)-PSDB-PPS-PTB	25,0	PMDB (30,0)	43,3	0,62
Mão Santa V	mar/00 – nov/01	PMDB (56,2)-PSDB-PPS-PCdoB	25,0	PMDB (30,0)	43,3	0,62
Média Governo MS 2	jan/99 – nov/01	PMDB (53,1)	25,0	PMDB (30,0)	43,3	0,62
Hugo Napoleão I	nov/01 – abr/02	PFL(58,8)-PPB-PPS	23,5	PFL (33,3)	43,3	0,71
Hugo Napoleão II	abr/02 – jan/03	PFL(35,3)-PTC-PTdoB	52,9	PFL (33,3)	33,3	0,50
Média Governo HG	nov/01 – jan/03	PFL (47,0)	38,2	PFL (33,3)	38,3	0,60
Wellington Dias I	jan/03 – jun/03	PT (55,5)-PMDB-PCdoB-PDT	11,1	PT (10,0)	36,6	0,40
Wellington Dias II	jun/03 – set/03	PT(45,4)-PMDB-PCdoB-PDT-PL	9,1	PT (10,0)	40,0	0,50
Wellington Dias III	set/03 – ago/04	PT (47,8)-PMDB-PCdoB-PDT-PL-PTB	8,7	PT (10,0)	46,6	0,49
Wellington Dias IV	ago/04 – mar/05	PT (64,3)-PMDB-PCdoB	14,3	PT (10,0)	30,0	0,41
Wellington Dias V	mar/05 – mar/06	PT (42,9)-PMDB-PCdoB-PTB	14,3	PT (10,0)	36,6	0,51
Wellington Dias VI	mar/06 – jan/07	PT (42,9)-PCdoB	42,8	PT (10,0)	10,0	0,46
Média Governo WD 1	jan/03 – jan/07	PT (49,8)	16,7	PT (10,0)	33,3	0,39
Wellington Dias VII	jan/07 – abr/07	PT (50,0)-PCdoB	33,3	PT (16,6)	20,0	0,64
Wellington Dias VIII	abr/07 – mar/10	PT (41,2)-PCdoB-PMDB-PDT-PTB	11,7	PT (16,6)	66,3	0,61
Média Governo WD 2	jan/07 – mar/10	PT (45,6)	22,5	PT (16,6)	43,2	0,63
Wilson Martins I	mar/10 – jan/11	PSB (10,5)- PT-PCdoB-PTB-PMDB-PP	47,4	PSB (6,6)	63,3	0,47

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

dos estados, verificar o tamanho legislativo do gabinete, a concentração das pastas para o partido do governador e a permeabilidade do gabinete aos partidos aliados. Com efeito, há que se ter cautela na análise da proporcionalidade da distribuição das pastas. Algumas recomendações são desejáveis para se trabalhar com este indicador. Primeiramente este indicador deve ser utilizado de forma complementar ao tamanho legislativo do gabinete, 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. Outra possibilidade é excluir os apartidários do cálculo deste indicador, posto que ele está influenciando definitivamente os resultados. Ora, se o gabinete tem 50% das pastas 'blindadas' aos partidos, reservadas aos apartidários, interessa ver se as pastas restantes são distribuídas proporcionalmente ou não. Esta é uma decisão que depende, preliminarmente, de se compreender o papel dos apartidários no governo, questão crucial neste caso, quando ocupam tão alto percentual das pastas e interferem drasticamente nos resultados. Vale ressaltar que foram feitas entrevistas com membros estratégicos do governo paulista nos últimos 17 anos, e eles afirmam que os apartidários geralmente são pessoas identificadas com o PSDB. Mas esta questão será mais bem desenvolvida ao longo da pesquisa.

²⁶ O primeiro governador do período foi Mão Santa (PMDB), eleito para dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), porém, perdeu 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.

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, se mantém abaixo dos 50% (minoritário) em 88% dos gabinetes do período, ou seja, somente dois, dos dezesseis gabinetes, obtém maioria legislativa. Ou seja, raramente os governadores distribuíram cargos de forma a conquistar maiorias no legislativo. Além disso, distribuíram as pastas em sua maior parte para filiados a seus partidos.

Observa-se também que mesmo quando governadores ampliaram a distribuição de cargos para outros partidos, não há a conquista de maiorias parlamentares. Esse é o caso do PT, quando assume o governo em 2003, que amplia a participação dos partidos aliados no gabinete, variado próxima à casa dos 40% (com exceção dos gabinetes Wellington IV, VI e VII, os quais retomam o patamar próximo à 20%). Para dar espaço aos partidos aliados²⁷, já que sua bancada na Assembleia era apenas de 10% do total, o governador diminuiu o número de nomeações de apartidários. A concentração das pastas pelo partido do governador foi mantida alta, variando entre 41,2% e 64,3% das pastas do gabinete, independente do seu tamanho no legislativo (10% de apoio parlamentar). Mesmo cedendo cargos aos aliados, o governador não detinha a maioria na Assembleia Legislativa, com na maioria dos gabinetes do período em análise.

O critério de seleção Secretários: partidário ou apartidário

Em uma das variáveis apresentadas na tabela 2, está o percentual de secretários não filiados a partidos políticos (apartidários). Similar aos dados referentes ao caso de São Paulo, nenhum gabinete do período foi composto exclusivamente por secretários filiados a partidos políticos. É grande a variação do percentual de apartidários, que varia de 8,7% (Wellington Dias III) à 52,9% (Hugo Napoleão II). Observou-se que, assim como o caso de São Paulo, governos em final de mandato tendem a aumentar o número de secretários apartidários.

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

²⁷ Apenas em um gabinete, Wellington Dias nomeou um número alto de apartidários (42,8% no gabinete VI). Isso é justificado pelo período eleitoral, no qual vários secretários se lançam como candidatos e os governadores tendem a nomear secretários com base em critérios técnicos e não partidários. Geralmente esses gabinetes duram poucos meses, de março/abril à dezembro/janeiro.

da distribuição de cargos de pastas do gabinete. Assim, o partido do governador, em todos os gabinetes em análise, controla a maior parcela das Secretarias, variando de 33,3% a 64,3%, nos diferentes governos. Apenas o gabinete formado por Wilson Martins (PSB) destoa 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 tem espaço reduzido no gabinete.

O forte peso do partido do governador, a presença de um número restrito de filiados a outros partidos e, por vezes, um número expressivo de não filiados a partidos em pastas do primeiro escalão indicam que os governadores não levam em conta a busca quantitativa de apoio no Legislativo. Portanto, entende-se que o cálculo dos governadores para a montagem de gabinetes não visa somente a conquista de maiorias parlamentares.

A taxa de coalescência

Há grande variação na coalescência no período em análise, segundo o índice proposto por Amorim Neto. O gabinete menos coalescente ocorre durante o primeiro mandato de Wellington Dias (PT), que atinge 0,40. Essa taxa é explicada pela presença de grande número de secretários filiados ao partido do governador (55,5%) durante o período de janeiro a julho de 2003, quando seu partido possuía somente 10% cadeiras na Assembleia. No período posterior, o governador diminuiu o peso de seu partido no gabinete, que passou para 45,4% das Secretarias, estabelecendo a coalescência em torno de 0,50, ou seja, aumentando a proporcionalidade entre os partidos no gabinete e no Legislativo estadual. Contudo, os gabinetes posteriores são menos coalescentes, não tendo um padrão durante o primeiro mandato. Apenas durante o segundo mandato, Wellington Dias apresenta gabinetes mais coalescentes, chegando à taxa de 0,64 (no primeiro gabinete do segundo mandato) e de 0,61 (no segundo gabinete do segundo mandato). A coalescência média do segundo mandato de Wellington Dias é a maior dentre os governos em análise.

A maior taxa de coalescência obtida no período foi do primeiro gabinete de Hugo Napoleão (PFL), que obteve 0,71. Isso se deve em parte ao grande peso do partido do governador no gabinete e de sua grande bancada no Legislativo estadual. Porém, a alta coalescência do gabinete não garantiu a maioria legislativa, o que mostra que, em

primeiro lugar, os governadores não montam gabinetes considerando 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, independente do tamanho de seu partido no Legislativo.

Em suma, os gabinetes piauienses apresentam as seguintes características:

1) relativa concentração de pastas para o partido do governador, independente do seu tamanho legislativo; 2) a maioria dos gabinetes são 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.

Coligações eleitorais

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

Ano	Coligação vencedora (Governador)	Apoio Legislativo (distribuição de pastas para os partidos coligados)	1ª coalizão formada	Apoio Legislativo (distribuição de pastas para partidos da base aliada na Assembleia Legislativa)	Apoio Legislativo máximo, com coligação e coalizão
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).

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 filiados 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.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação aos partidos integrantes das coalizões nos estados, observa-se que assim como ocorre na esfera federal, PT e PSDB/DEM são excludentes nos dois estados analisados, ou seja, não há participação formal de um governo no outro, o que indica alguma relação com as estratégias aliancistas traçadas no nível nacional. Contudo, isso deve ser melhor explorado em trabalhos posteriores, devido às ressalvas que ocorrem quanto à inclusão de filiados a outros partidos nos gabinetes sem que os mesmos sejam da base aliada ao governo no Legislativo.²⁸

Quanto ao tamanho nominal do gabinete, nos estados, a situação encontrada é oposta ao caso clássico de presidencialismo de coalizão ocorrido no nível federal, em que há a formação de coalizões majoritárias. Nos estados, somente dois gabinetes piauienses garantem maiorias legislativas ao governador, 66,3%, durante o segundo mandato do governo Wellington Dias e 63,3% durante o governo de Wilson Martins (gabinete de final de mandato) no Piauí. Em resumo, os gabinetes federais são majoritários e os gabinetes estaduais, em geral, são minoritários.

Outra diferença importante no perfil partidário dos gabinetes da esfera estadual e federal diz respeito à permeabilidade dos gabinetes aos partidos aliados. Enquanto na esfera federal os partidos aliados recebem, em média, 42% das pastas do gabinete (ver anexo II), nos estados de São Paulo e Piauí cai pela metade (a média de São Paulo é de 11,4% e no Piauí de 25,3%).

Há nos estados mais espaço para a concentração das pastas para o partido

²⁸ Ressalvas devem ser feitas, pois, no caso do Piauí, o PT distribui pastas para filiados ao PSDB e ao DEM, sem que estes ocupantes representem seus respectivos partidos. Porém, nesta análise, não consideramos esses como partidos aliados ao governo.

do chefe do Executivo do que na esfera federal (ver anexo II). Com efeito, nos estados analisados observa-se que a concentração das pastas pelo partido do Executivo é relativamente estável e alta (45% em São Paulo e 47,4% no Piauí), sendo que a cota que resta é distribuída entre aliados e apartidários.

Finalmente, observa-se que nos casos estaduais em análise a coalescência varia menos do que na esfera federal (em São Paulo de 0,45 a 0,71 e no Piauí de 0,39 a 0,71). Isso pode apontar para dificuldade na relação do Executivo federal com o Legislativo, principalmente na aprovação de propostas do governo. Mas a coalescência média nos estados não difere muito da esfera federal: a média dos seis gabinetes paulistas é igual a 0,57 e dos dezesseis gabinetes piauienses é de 0,53, enquanto que no período Fernando Henrique Cardoso (PSDB) é de 0,58 e no período Lula é de 0,55.

Porém, ressalvas devem ser feitas ao uso da *Taxa de Coalescência* já que não há um parâmetro de qual seria a coalescência esperada ou ótima, a não ser o seu valor máximo 1,0, sendo mais relevante no caso dos estados analisados, verificar o tamanho legislativo do gabinete, a concentração das pastas para o partido do governador e a permeabilidade do gabinete aos partidos aliados. A relevância deste índice depende de ponderações prévias acerca da distribuição das pastas, como por exemplo, se a coalizão assegura maioria legislativa.

Em suma, os gabinetes estaduais não alcançam maiorias legislativas, concentram as pastas do gabinete para o partido do governador ou para apartidários, limitando a cota das pastas distribuídas aos partidos aliados. Diante de tais características, não é possível afirmar que as coalizões estaduais comportem-se à semelhança das coalizões parlamentaristas e, nem mesmo, à semelhança das coalizões federais.

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 (ou seja, sem peso legislativo significativo) não recebem cargos de primeiro escalão. 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). Em pesquisas futuras, procurar-se-á testar ambas hipóteses.

Enfim, entende-se que a lógica política prevalecente nos estados não segue estritamente os ditames do presidencialismo de coalizão clássico, com obtenção de maiorias legislativas. O próximo passo nesta análise será verificar se a taxa de sucesso legislativo dos governadores tem sido baixa no caso de coalizões minoritárias. Por conseguinte, a tese do “ultrapresidencialismo estadual” pode elucidar as razões dos governadores serem pouco responsivos ao peso dos partidos aliados no Legislativo estadual. Contudo, são necessárias mais evidências sobre a relação Executivo-Legislativo nos estados para verificar os alcances da teoria e a peculiaridade do “presidencialismo de coalizão” no âmbito estadual.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 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.

_____. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. 2^a ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão *versus* Cooptação. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 4, n° 1, nov. 1994.

_____. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. Dados. vol. 43, n° 3. Rio de Janeiro, 2000.

_____. O Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos Dilemas, Velhos Problemas. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org.). O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. Seminário realizado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

_____. O Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

_____. 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: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Os ministros da Nova República: notas para entender a democratização do Poder Executivo. Paper apresentado ao II Consad, Brasília, 6 a 8 de maio de 2009.

DEHEZA, Grace Ivana. Gobiernos de coalicion en el sistema presidencial: America del Sur. In: Nohlen, Dieter e 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 Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses. *Electoral Studies*, vol. 24, n. 4, p. 643-663, 2005.

_____. Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science*, vol 36, p. 193-212, 2006.

LAVER, Michael. *Models of Government Formation*. Annual Review of Political Science, vol. 1, pp. 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 (Mestrado em Ciência Política) – UFPA, Belém, 2010.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, v. 76, 2006.

MENEGUELLO, Rachel. Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Felipe. Governos de Coalizão e Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul 1999-2006. Dissertação de Mestrado. Minas Gerais: UFMG, 2009.

ROSE, Richard. *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?* In: A. Lijphart e B Grofman (eds.), *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 1984.

SANDES-FREITAS, Vitor. A lógica da formação de governos no estado do Piauí (1987-2007). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFPI, Teresina, 2010.

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

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.

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.

ANEXOS

Anexo I - Gabinetes de Ministros de Estado do Brasil (1985-2006)

Governador e Gabinete	Período do Gabinete	Partidos Representados no Gabinete	% de Secretários sem filiação partidária	Tamanho Nominal do Gabinete (% de cadeiras)	Taxa de Coalescência
Sarney 1	mar/85 - fev/86	PMDB-PFL-PTB-PDS	18,0	93,5	0,66
Sarney 2	fev/86 - mar/90	PMDB-PFL	14,0	69,3	0,64
Média Governo Sarney			16,0	81,4	0,65
Collor 1	mar/90 - out/90	PMDB-PFL-PRN	60,0	50,3	0,40
Collor 2	out/90 - jan/92	PFL-PDS-PRN	60,0	29,6	0,40
Collor 3	jan/92 - abr/92	PFL-PDS	60,0	26,2	0,30
Collor 4	abr/92 - out/92	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	45,0	43,7	0,46
Média Governo Collor			56,2	37,4	0,39
Itamar 1	out/92 - jan/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB	20,0	61,6	0,62
Itamar 2	jan/93 - mai/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT	38,0	67,4	0,59
Itamar 3	mai/93 - set/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB	38,0	53,3	0,51
Itamar 4	set/93 - jan/94	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP	52,0	58,6	0,48
Itamar 5	jan/94 - jan/95	PMDB-PFL-PSDB-PP	76,0	55,3	0,22
Média Governo Itamar			44,8	59,24	0,48
FHC I - 1	jan/95 - abr/96	PSDB-PMDB-PFL-PTB	32,0	56,3	0,57
FHC I - 2	abr/96 - dez/98	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	32,0	76,6	0,60
Média Governo FHC I			32,0	66,4	0,58
FHC II - 1	jan/99 - mar/99	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	23,8	74,3	0,70
FHC II - 2	mar/99 - out/01	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	37,5	68,2	0,59
FHC II - 3	out/01 - mar/02	PSDB-PMDB-PFL-PPB	31,6	62,0	0,68
FHC II - 4	mar/02 - dez/02	PSDB-PMDB-PPB	63,2	45,1	0,37
Média Governo FHC II			39,0	62,4	0,58
Lula I - 1	jan/03 - jan/04	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	17,2	49,3	0,64
Lula I - 2	abr/04 - jul/05	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	14,3	62,0	0,51
Lula I - 3	jun/05 - ago/05	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	15,1	59,8	0,56
Lula I - 4	ago/05 - set/05	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	19,3	69,0	0,55
Lula I - 5	set/05 - abr/06	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL	19,3	69,0	0,52
Lula I - 6	abr/06 - dez/06	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP	22,5	59,4	0,52
Média Governo Lula I			17,9	61,4	0,55

Fonte: Amorim Neto (2007) e Amorim Neto (2000).

Anexo II - Distribuição das pastas dos gabinetes ministeriais (1985-2008)

Presidentes	Partidos Aliados (%)	Partido do Presidente (%)
Sarney	21,0	60,0
Collor	43,0	6,0
Itamar	70,0	0,0
FHC I	49,0	18,0
FHC II	34,0	30,0
Lula I	33,0	52,0
Lula II	47,0	47,0
Média	42,0	30,0

Fonte: adaptação dos dados disponíveis nas tabelas 1 e 13, em D'Araújo (2009).