



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 19, n. 7, art. 4, p. 49-68, jul. 2022

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2022.19.7.4>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Zeitschriftendatenbank



MIAR



Executivo-Legislativo no Piauí: Partidos Importam na Formação de Governos Estaduais?

Executive-Legislative in Piauí: Do Parties Matter in the Formation of State Governments?

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

Doutor em Ciência Política pela Unicamp

Professor Adjunto da UFPI

E-mail: vitorsandes@ufpi.edu.br

Daise Bezerra de Pontes Simões

Mestrado em Ciência Política pela UFPI

Graduada em Direito pela Faculdade de Saúde, Ciências Humanas e Tecnológicas do Piauí

Assessora Jurídico-Parlamentar – Assembleia Legislativa do Estado do Piauí

E-mail: daisebpontes@gmail.com

Endereço: Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas
Av. Universitária, S/N, Ininga, Teresina-PI CCHL/UFPI.,
Brasil.

Endereço: Daise Bezerra de Pontes Simões
Av. Marechal Castelo Branco, nº 201 – Cabral –
Teresina/PI – ALEPI, Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar
Rodrigues**

**Artigo recebido em 25/04/2022. Última versão
recebida em 16/05/2022. Aprovado em 17/05/2022.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).**

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Este artigo busca analisar a ação dos partidos na formação de governos estaduais. O debate sobre presidencialismo de coalizão, em geral, é focado na relação entre Executivo e o Legislativo no nível federal. No entanto, paulatinamente, têm surgido estudos sobre as realidades subnacionais. Assim sendo, este estudo visa apresentar achados sobre a formação de governos no estado do Piauí, a partir da composição das secretarias com partidos com representação no legislativo e, mais especificamente, com deputados estaduais.

Palavras-Chave: Executivo-Legislativo. Coalizão. Legislativo Subnacional. Política Piauiense.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the action of parties in the formation of state governments. The debate on coalition presidentialism, in general, is focused on the relationship between the Executive and the Legislative at the federal level. However, gradually, studies on subnational realities have emerged. Therefore, this study aims to present findings on the formation of governments in the state of Piauí, based on the composition of the secretariats with parties with representation in the legislature and, more specifically, with state deputies.

Keywords: Executive-Legislative. coalition. Subnational Legislature. Piauí policy.

1 INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido na literatura sobre a relação entre Executivo-Legislativo no Brasil. Partindo do pressuposto de que contamos com uma alta fragmentação partidária presente no congresso brasileiro e também nos parlamentos estaduais, o que de certa forma conduz a uma ausência de ideologia partidária, fazendo com que os partidos políticos sejam considerados frágeis perante a sociedade. Na arena legislativa, o entendimento é diverso, visto que os partidos são peças-chaves e de suma importância para a formação de coalizões.

Assim, embora o Brasil conte com uma elevada fragmentação partidária, tendo como principal problema a falta de governabilidade, e o Executivo não possua maioria no Legislativo na esfera federal, as coalizões firmadas concedem ao chefe do Executivo nacional altas taxas de sucesso em sua agenda, quando essa é enviada ao Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Com isso, relevante se faz considerar a força dos partidos no processo de governo, certamente o Executivo não está alheio a isso, o que faz com que o Governo se depare com a necessidade de estabelecer acordos com partidos para assegurar a governabilidade (AMORIM NETO, 2000).

As pesquisas sobre coalizões dão especial atenção à distribuição de gabinetes como ferramenta do líder do Executivo em prol do apoio dos parlamentares para ter sua agenda aprovada (MASSONETTO; MARIN; GARCIA, 2018). Assim, os projetos de lei de autoria do Executivo não encontram óbice quanto à sua aprovação no parlamento, tendo em vista a constituição de acordos entre o Chefe do Executivo que concede cargos aos partidos, construindo assim sua base política no parlamento e, do outro lado, encontra um legislativo parceiro (AMORIM NETO, 1998).

Recentemente, o atual presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, confirmou a tese esboçada pela literatura ao afirmar em entrevista concedida que entregou cargos de seu governo em troca de apoio parlamentar¹. E, nos estados, seria diferente? Como se dá a formação de governos em arenas subnacionais? Partidos políticos importam na composição dos quadros políticos do governo?

Algumas literaturas servirão de norteamento para o desenvolvimento desse estudo como os achados de Abranches (1988) e Abrucio (1998) sobre coalizões nacionais e estadual, respectivamente. Após, faremos um breve relato sobre as correntes distributiva e partidária,

¹“Bolsonaro admite ter dado cargos a partidos em troca de apoio parlamentar” (Ver notícia completa em <https://cidadeverde.com/noticias/366267/bolsonaro-admite-ter-dado-cargos-a-partidos-em-troca-de-apoio-parlamentar>)

aquela aponta o parlamentar como sendo ator unitário e esta com a importância dos partidos, com posterior análise dos achados nas arenas estaduais, onde delimitaremos o Piauí.

No tocante às arenas estaduais, Sandes-Freitas e Massonetto (2017) apontam que a análise do tipo de governo de um partido, de alta ou baixa coalizão, é fator imprescindível para compreender a dinâmica dos governadores nos estados, inclusive no tocante à distribuição dos cargos de alto escalão aos partidos da coalizão com o fito de se obter maioria no parlamento.

Por fim, este artigo está dividido em duas seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, apresenta-se a discussão teórica acerca dos sistemas parlamentarista e presidencialista, com suas vantagens e desvantagens, buscando apontar qual sistema de governo gera mais governabilidade. Em seguida, faz-se um balanço do processo de formação de governos e a relação entre Executivo-Legislativo. Posteriormente, abordam-se os resultados e as discussões sobre composição do legislativo estadual piauiense, decorrente da coalizão de governo no Piauí na 18ª Legislatura do estado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Parlamentarismo vs. Presidencialismo e a governabilidade

Com o processo de redemocratização no Brasil, que ocorreu com a flexibilização do regime militar no final dos anos de 1970 até meados da década de 1980, quando foi possível a criação de múltiplos partidos políticos, (SANDES-FREITAS, 2015) se deu a preocupação com o desenho das instituições e a governabilidade.

Com a Constituição de 1988, duas perspectivas ganharam notoriedade entre os cientistas políticos brasileiros ao analisar o sistema político e a forma de governo. De um lado estão as literaturas que coadunam com a tese de Linz (1990), apontando as deficiências do sistema presidencialista frente ao sistema parlamentarista. Ames (2003) segue essa mesma linha quando relata que o Brasil sofre de ingovernabilidade, tendo em vista que o sistema eleitoral do país acaba por incentivar o comportamento individualista dos eleitos.

Os adeptos da engenharia institucional apontam que o presidencialismo deveria ser preterido em função de sua tendência a gerar conflitos institucionais insolúveis, enquanto a legislação partidária deveria ser alterada com vistas à obtenção de um sistema partidário com menor número de partidos com um mínimo de disciplina, ou seja, a sorte da democracia brasileira dependeria do exercício da engenharia institucional (FIGUEIREDO; LIMONGI,

1998). Todavia, não houve reforma quanto ao regime de governo quando da promulgação da Constituição Federal de 1998, mantendo-se, portanto, o presidencialismo e, assim, garantindo ao Presidente as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado.

A estrutura política no Brasil conta com o modelo de república federativa presidencialista, ou seja, o Chefe de Estado é eleito pelo povo para cumprir mandato temporário, a fim de agir em nome dos cidadãos, nos seus interesses, no que se refere à tomada de decisões, o que caracteriza, assim, o regime republicano. Por outro lado, os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) têm autonomia política, isto é, o exercício do poder é atribuído a órgãos distintos e independentes.

Além do regime federativo e do sistema presidencialista, contamos com um poder legislativo bicameral, de um lado temos a Câmara dos Deputados que representa, por meio dos parlamentares eleitos, o povo; e, do outro lado, o Senado Federal, representando os Estados e o Distrito Federal. No tocante ao sistema eleitoral, esse é proporcional de lista aberta e majoritário, no qual os cidadãos aptos a votar fazem suas escolhas e os votos são convertidos em mandatos, vigorando em nosso país o multipartidarismo, ou seja, diversos partidos políticos presentes em nosso sistema partidário.

Das considerações trazidas por Mainwaring (1993) e Ames (1994), vale destacar que quando se relaciona o sistema federativo com o presidencialismo como forma de governo, contando com deputados particularistas e personalistas e um sistema multipartidário, fica difícil a governabilidade (FREITAS; VASQUEZ, 2017).

Do outro lado está a linha argumentativa de que o Chefe do Executivo dispõe de prerrogativas para superar os riscos de paralisia decisória, dentre elas a concentração do poder decisório, garantindo a governabilidade (FIGUEREDO; LIMONGI 1999).

Segundo Linz (1991), nos sistemas presidencialistas os presidentes eleitos pelo partido que detenha a maioria no Congresso têm mais facilidade de governar tendo em vista maiores índices de sucesso na aprovação de sua agenda em decorrência da estrutura das instituições, estando, pois, mais propensos à governabilidade. Na contramão, se o Presidente eleito não for do partido com maioria no Congresso, há forte tendência à ingovernabilidade.

Logo, tendo o Poder Legislativo tanto o controle da agenda de decisões como do processo legislativo, caberia ao Executivo a implementação das matérias aprovadas no Legislativo, não havendo sentido a formações de coalizões. Por outro lado, Sérgio Abranges (1988) nomeia o governo brasileiro como “presidencialismo de coalizão” elencando o caráter multipartidário do legislativo brasileiro de um lado e do outro lado um Executivo organizado com bases em grandes coalizões.

Abranches (1998) destaca aspecto importante sobre a formação de governos no Brasil e dos acordos estabelecidos buscando, assim, o chefe do Executivo cumprir os acordos firmados na arena eleitoral por meio das coligações. Nessa mesma linha, grande parte da literatura especializada tem afirmado que a formação de governos é resultado de um processo complexo de negociação entre o chefe do Executivo e lideranças partidárias. Segundo Limongi (2006), os governos, no sistema político brasileiro, recorrem à formação de coalizões com o objetivo de obter apoio para suas iniciativas.

Ademais, Sandes-Freitas (2019) pontua que as lideranças partidárias conduzem as negociações no intuito de que seja estabelecida a coalizão, a fim de ampliar a base de apoio ao Executivo. Por conseguinte, o Executivo distribui os cargos de primeiro escalão dos ministérios para os partidos da coalizão no Legislativo, visando garantir a governabilidade.

2.2 Formação de Governos: coalizões e as relações entre Executivo e Legislativo

Ao analisar o conflito existente entre Executivo e Legislativo no Brasil, Abranches (1988) aponta a conseqüente estabilidade democrática em decorrência, em grande parte, pela fragmentação partidária e aprovação da agenda do Executivo. Todavia, dado o contexto, Abranches (1988, p. 21) relata que “o Brasil é o único país que além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial organiza o Executivo com base em grandes coalizões”, denominado, assim, esse traço peculiar de “Presidencialismo de Coalizão”.

Um país pluripartidário e com a fragmentação presente no legislativo acaba por resultar na inviabilidade da formação de um governo unificado, isto é, com o partido do Executivo sendo maioria no Legislativo, impulsionando assim a articulação de coalizões para gerar a governabilidade (ABRANCHES, 1988).

Abranches (1988, p. 27) enumera a formação de coalizões em três partes:

Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.

Em um parlamento pluripartidário, os acordos entre o Executivo e o Legislativo são necessários para que a gestão do Executivo não encontre óbice e assegure a governabilidade

(AMORIM NETO, 2000). Para isso, necessário se faz a formação de coalizões de um lado o Executivo concede cargos do primeiro escalão do governo aos partidos parceiros e do outro recebe apoio legislativo no parlamento, tudo isso em decorrência dos acordos estabelecidos entre os partidos, as coalizões, em prol da governabilidade (MASSONETTO; MARIN; GARCIA, 2018).

Nessa mesma linha, já se posicionavam Figueiredo e Limongi (1998) ao relacionar a governabilidade no Brasil às coalizões existentes entre Executivo e Legislativo, verificam que ocorre um processo legislativo centralizado pelo Executivo e pelos líderes partidários, pois de um lado há a disciplina partidária e do outro a entrega de pastas no governo pelo Executivo.

Sabe-se que a maioria das pesquisas sobre governabilidade está centrada na esfera federal. Todavia, as alianças existentes nos governos subnacionais são necessárias, tendo em vista que o Chefe do Executivo estadual precisa de apoio no parlamento para aprovação de sua agenda, Abrucio (1998) ao se debruçar nessa pesquisa a nomeou de “Ultrapresidencialismo Estadual”, isto é, “um presidencialismo sem *checks and balances*” (ABRUCIO, 1998).

Vale destacar que Abrucio (1994; 1998; 2002) aponta que não se trata apenas de relacionar a formação de coalizões com a distribuição de pastas, garantindo a supremacia do Executivo em relação ao Legislativo, mas aponta um Executivo com amplos poderes de agenda, de recursos políticos e orçamentários e do outro lado um legislativo estadual frágil, que possui igualmente fragilidade partidária.

Ao pesquisar o Executivo estadual, Abrucio (1994; 1998) vai além verificando que ele se apresenta forte e que isso se deve ao fato de ele ter como aliado o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público Estadual, descaracterizando assim o sistema de *checks and balances*. Mostra instituições parceiras e não fiscalizadoras do Executivo e, do outro lado, constata ainda a ampla aprovação da agenda do Executivo na Casa Legislativa. Tal neutralização por parte desses órgãos decorre das prerrogativas quanto à escolha de parte dos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais e procuradores do Ministério Público Estadual que se dá por meio do Governador (ABRUCIO, 1994; 1998).

Ademais, é válido ressaltar que “a formação de uma maioria governista muito sólida nas Assembleias Legislativas é uma arma fundamental que os governos estaduais têm para controlar o processo decisório” (ABRUCIO, 1994, p. 4).

A literatura brasileira é adepta das teorias inauguradas pela ciência política norte-americana para analisar a ação e a organização legislativa. Dado o contexto, há três vertentes que estudam o comportamento dos parlamentares: distributivista, informacional e partidária.

A vertente distributivista analisa o comportamento individual do parlamentar, acreditando que, ao ser eleito, já se pensa na reeleição e por isso suas ações são focadas para esse fim. “O modelo de explicação distributivista foi um dos modelos mais utilizados para explicar a atuação dos parlamentares no Brasil, bem como os padrões de interação entre o Executivo e Legislativo.” (LUZ, 2016, p.2). Dado o contexto, o parlamentar tende a condicionar, em parte, sua reeleição às políticas direcionadas para suas bases eleitorais. Com isso, motivados pelos seus interesses particularistas como o sucesso eleitoral, o parlamentar tende a um comportamento unitário, não visualizando contribuição partidária para esse fim.

Tal corrente teórica sugere uma conexão eleitoral entre a apresentação de emendas por parte dos parlamentares e a maximização eleitoral dos benefícios eleitorais deles, ou seja, tanto a relação entre os poderes Executivo e Legislativo como o comportamento dos parlamentares poderiam ser explicados pela provisão de bens localistas para os políticos, em troca do apoio à agenda de políticas do Executivo (PEREIRA; MULLER, 2002).

Já a vertente informacional, essa aparece como uma difusão do modelo distributivista. Pode-se dizer que nessa corrente há certa prevalência do individualismo e, além das conquistas eleitorais, uma atenção especial é atribuída às comissões existentes no parlamento, a fim de que os interesses do parlamentar sejam facilitados (CARVALHO, 2003). O que diferencia o modelo informacional dos demais é justamente a visão em relação às comissões, no tocante à organização, principalmente, presentes no legislativo. Fernando Limongi (1994, p.22) enfatiza que a vertente informacional tem como foco “garantir que as decisões sejam tomadas no maior volume de informação possível, assegurando, assim, que os ganhos advindos da maior especialização de seus membros sejam realizados”.

Na vertente partidária, modelo impulsionado pelos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995) que na contramão da corrente distributivista constataram, com base nos seus estudos na Câmara Federal no período compreendido entre 1989 e 1994, analisando a votação nominal dos parlamentares naquela Casa legislativa, firmaram o entendimento de que não há que se falar em indisciplina partidária e, conseqüentemente, em partidos frágeis. Ademais, no tocante às Comissões, tão enaltecidas pela teoria informacional, Limongi (1994) aduz que essas devem ser compreendidas tomando por referência os próprios partidos.

Dado o contexto, a perspectiva partidária entende que o comportamento do parlamentar, bem como a tomada de decisões coletivas, seria estabelecido graças à presença dos partidos políticos, ou seja, no modelo partidário os partidos estruturam o processo legislativo e a tomada de decisões. Ele teria como objetivo alcançar sempre resultados positivos ao coordenar diferentes preferências na direção de uma mesma ação (LUZ, 2017).

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Coalizão nas arenas subnacionais: o caso do Piauí

No tocante à centralidade do Executivo no processo legislativo e da oferta de cargos em troca de apoio no parlamento, o “Presidencialismo de Coalizão” se assemelha ao “ultrapresidencialismo estadual”. Todavia, há nuances específicas quanto à esfera estadual trazidas pela literatura, como os achados de Massonetto (2014) e Sandes-Freitas (2015) que apontam que o parlamento federal indica que para que haja governabilidade é necessário participação efetiva dos partidos, tendo assim uma maior repartição do poder desses com o Executivo.

Já na esfera estadual, o número reduzido das cadeiras nas casas legislativas estaduais (variando entre 24 e 94 nas Assembleias Legislativas, enquanto na Câmara dos Deputados são 513 cadeiras), além das reduzidas competências estaduais, implicam em circunstâncias que tenderiam a reduzir a necessidade de se montar coalizões no legislativo subnacional. No entanto, os trabalhos de Massonetto (2014) e Sandes-Freitas (2015) indicam que, apesar disso, há a recorrência de governos de coalizão nos estados brasileiros.

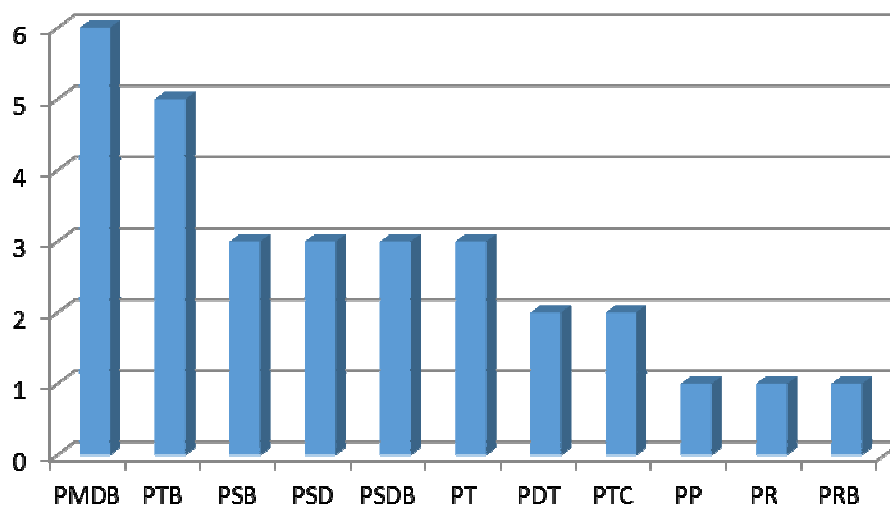
Assim como no nível federal, nos estados também se observa a influência do Executivo nas relações intragovernamentais, com o controle do processo decisório e índices de aprovação positivo no Legislativo (TOMIO; RICCI, 2008). Nesse sentido, utilizam-se critérios similares aos utilizados pela literatura para medir o tamanho legislativo do gabinete, ou seja, o percentual de apoio parlamentar à agenda do Executivo que pode ser conferido a partir dos partidos integrantes do gabinete (Secretariado). Conforme Sandes-Freitas e Massonetto (2017, p. 127):

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.

No Estado do Piauí, nas eleições de 2014, foram eleitos 30 deputados estaduais (número vigente desde 1986), sendo esses relacionados às legendas às quais pertenciam no momento da eleição. Assim, a composição do legislativo piauiense na 18ª Legislatura (ano de 2015) se deu da seguinte forma: o PMDB contou com 6 parlamentares eleitos, o PTB com 5,

o PSB com 3, o PSD com 3, o PSDB com 3, o PT com 3, o PDT com 2, o PTC com 2, O PP com 1, o PR com 1 e o PRB com 1 parlamentar eleito, conforme se pode verificar no gráfico 1.

Gráfico 1 - Composição partidária da ALEPI na 18ª Legislatura em 2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

A partir dos dados, pode-se verificar que aquela legislatura contou com alta fragmentação, mas com a predominância de dois partidos (PMDB e PTB), que sozinhos possuíam mais de 1/3 das cadeiras da Assembleia Legislativa.

No processo de formação de governos, os chefes do Executivo piauiense tendem a incorporar mais os partidos com espaço no legislativo, incorporando poucos partidos pequenos que participaram das coligações eleitorais, mas com pouco espaço no legislativo (SANDES-FREITAS; MASSONETTO, 2017). Logo após a diplomação no Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, o governador eleito anunciou os cargos de primeiro escalão de seu governo². E dentre as nomeações convocou parlamentares eleitos para compor sua gestão, conforme descrito no quadro 1.

²“Wellington Dias anuncia secretários que irão compor o novo governo” (ver notícia completa em [G1 - Wellington Dias anuncia secretários que irão compor o novo governo - notícias em Piauí \(globo.com\)](https://g1.globo.com/piaui/noticia/2015/07/22/wellington-dias-anuncia-secretarios-que-irao-compor-o-novo-governo.html))

Quadro 1 – Composição de cargos ocupados por parlamentares eleitos no Estado do Piauí (2015-2018)

ÓRGÃO	GESTOR	PARTIDO
Secretaria do Desenvolvimento Rural	Francisco Limma	PT
Secretaria do Meio Ambiente	Ziza Carvalho	PROS
Secretaria de Infraestrutura	Janaína Marques	PTB
Secretaria Desenvolvimento Econômico	Nerinho	PTB
Secretaria do Trabalho	Gessivaldo Isaías	PRB
Secretaria de Assistência Social	Henrique Rebelo (2015 e 2016) Zé Santana (2017 e 2018)	PT/ PMDB
Secretaria da Defesa Civil	Hélio Isaías	PTB
Secretaria das Cidades	Fábio Xavier	PR
Secretaria de Cultura	Francis Lopes(2015) Fábio Novo (2015-2018)	PRP/PT
Secretaria de Turismo	Flávio Júnior	PDT
FEPISEH	Pablo Santos	PMDB
Secretaria de Saúde	-	PT
Secretaria de Educação	-	PT
Secretaria dos Transportes	-	PP
Secretaria da Segurança Pública	-	PTB
Instituto de Desenvolvimento do Piauí - Idepi	-	PRTB - IND.
Fundação dos Esportes do Piauí	-	PT
Inst. de Assist. Tec. e Ext. Rural do Piauí	-	PT
Coord. Des. Social e Lazer	-	PSD
Coord. Comunicação Social	-	PT

A análise de dados compreende os órgãos geridos por parlamentares convocados pelo Executivo para compor cargos de alto escalão no Governo, bem como por órgãos, que, além desses, receberam recursos orçamentários nos anos de 2017 e 2018 (recorte da pesquisa). Ademais, cumpre ressaltar que embora os demais órgãos citados no quadro 1 não tenham

parlamentares como gestores, eles tiveram a indicação de seus líderes para compor a pasta, conforme vasta pesquisa feita nas publicações ocorridas durante a 18ª Legislatura³.

Dos vinte e um órgãos analisados, onze deles foram ocupados por parlamentares, sendo oito ocupados por partidos que compuseram a coligação eleitoral do governador eleito em 2014, composta pelos partidos (PT/PP/PTB/PR/PHS/PROS/PRP/SD). As outras três foram ocupadas após coalizões firmadas, destaca-se a Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC, que após dois anos no comando do PT foi para o PMDB em 2017, quando esse partido se juntou à base do Governo.

Para melhor detalhar a composição do parlamento estadual piauiense na 18ª Legislatura, destaca-se que com a nomeação em março de 2015 de cinco deputados estaduais para gestão de secretarias: Fábio Xavier-PR (Secretaria das Cidades), Francisco Limma- PT (Secretaria de Desenvolvimento Rural), Hélio Isaías- PTB (Secretaria da Defesa Civil), Janaína Marques- PTB (Secretaria de Infraestrutura) e Nerinho- PTB (Secretaria de Desenvolvimento Rural), com isso cinco suplentes foram convocados para o parlamento estadual piauiense: Ziza Carvalho (PROS), Aluísio Martins (PT), Cícero Magalhães (PT), Henrique Rebelo (PT) e Joel Rodrigues (PTB). Todavia, o governador do Estado nomeou os suplentes convocados Ziza Carvalho (PROS) para a Secretaria do Meio Ambiente e Henrique Rebelo (PT) para a Secretaria de Assistência Social que culminou nas convocações dos suplentes Francis Lopes (PRP) e João de Deus (PT), respectivamente, para o parlamento estadual.

Tal manobra, ou seja, com a convocação desses titulares para assumir cargos no governo findou na convocação de quatro suplentes pertencentes ao partido do governo (PT), permanecendo três deles no Parlamento: Aluísio Martins (PT), Cícero Magalhães (PT) e João de Deus (PT).

Em 2016, o Deputado Joel Rodrigues (PTB), suplente convocado, foi eleito prefeito do município de Floriano/PI, o que permitiu a convocação de mais um suplente, Antonio Uchoa (PROS). Posteriormente, o suplente Antonio Félix (PSD), ao assumir cargo no Executivo municipal, deu lugar à nomeação do então suplente B. Sá (PSB). Com a nomeação de Fábio Novo (PT) para a Secretaria da Cultura, houve a convocação de José Hamilton (PTB) para a Casa Legislativa.

³“Governo do Piauí empossa seis novos gestores para acomodar aliados” (ver notícia completa em <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2017/03/governo-do-piaui-empossa-seis-novos-gestores-para-acomodar-aliados.html>)

“Com oposição dividida governador do Piauí tenta quarto mandato” (Ver notícia completa em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/com-oposicao-dividida-governador-do-piaui-tenta-quarto-mandato.shtml>).

E, por fim, mesmo pertencente à coligação que apoiou o candidato da oposição ao governo nas eleições de 2014, os Deputados Gessivaldo Isaías (PRB) e Flávio Júnior (PDT) foram convocados para ocupar cargos de Secretários de Estado nas pastas da Secretaria do Trabalho e Secretaria de Turismo, respectivamente, fruto da coalizão firmada entre o governo do Estado e os partidos que fizeram parte de coligação eleitoral diversa do governo nas eleições de 2014. Em 2017, o Executivo firmou acordo com o PMDB no Legislativo Estadual, nomeando os deputados Zé Santana (PMDB) para a Secretaria de Assistência Social e Cidadania e Pablo Santos (PMDB) para a Fundação de Serviços Hospitalares que culminou na convocação dos suplentes Ismar Marques (PSB) e Mauro Tapety (PMDB).

Analisando os dados das secretarias de estado e demais cargos de alto escalão do Governo do Estado do Piauí, observa-se que a maioria das pastas de governo foi destinada ao partido do governador, ou seja, oito das vinte e uma pastas (38,1% do total). Sete órgãos (33,3%) foram destinados aos partidos que fizeram parte da coligação nas eleições 2014, sendo elas para o PROS/PTB/PR/PP, o que nos remete a Golder (2006) quanto à análise dos partidos ao realizarem coligações pré-eleitorais, considerando que eles já focam nas possíveis coligações pós-eleições, a fim de participar das pastas no governo. Assim, as coligações se dão em decorrência de um processo de barganha em que os líderes partidários devem acordar acerca das pastas no governo e os tipos de políticas a serem implementadas com a vitória nas eleições. E a participação dos demais partidos no governo (PDT/PMDB/PRB/PSD) se deu em decorrência dos acordos firmados, que resultou em uma coalizão sólida, que garantiu ao governo amplo apoio no Legislativo estadual.

A tabela 1 detalha como ficou distribuída a composição do legislativo no gabinete piauiense em 2015-2016, ou seja, a distribuição dos partidos na ocupação de cargos de alto escalão no governo, bem como ilustra a distribuição dos partidos no legislativo piauiense, em 2015, antes das convocações para os cargos de alto escalão no governo do estado a serem ocupados por parlamentares.

Tabela 1 – Distribuição dos Partidos no Legislativo Piauiense (2015) vs. Tamanho Legislativo do Gabinete Piauiense 18ª Legislatura (2015-2016)

Partidos	Distribuição dos partidos no Legislativo (2015)	Tamanho Legislativo do gabinete piauiense (2015-2016)	Diferença
PMDB	20%	10%	Ex1: -10%
PTB	17%	19%	Ex2: +2%
PSB	10%	-	-
PSD	10%	5%	-5%
PSDB	10%	-	-

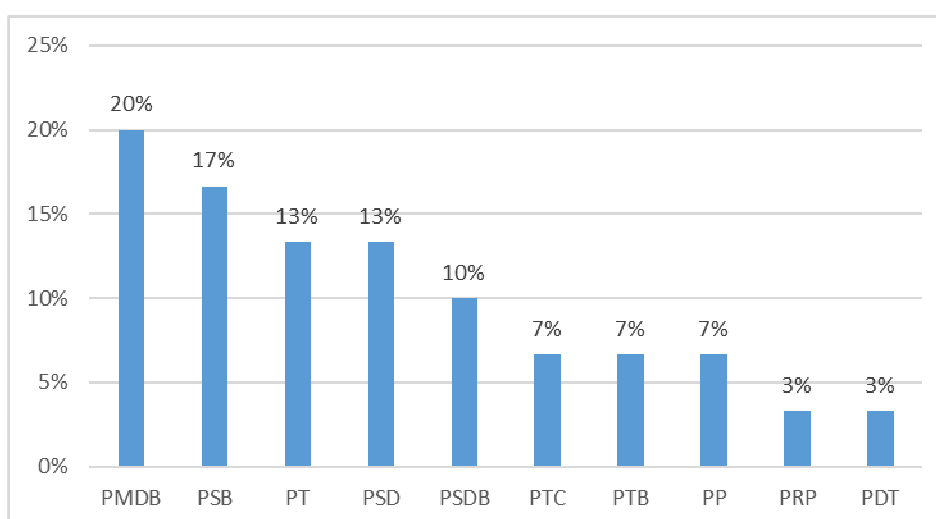
PT	10%	38%	+ 28%
PDT	7%	5%	-2%
PTC	7%	-	-
PP	3%	5%	+ 2%
PR	3%	5%	+2%
PRB	3%	5%	+2%
PRTB	-	5%	-
PROS	-	5%	-

Fonte: Base de Dados da Pesquisa – TRE/PI.

Os dados referenciados na tabela 1 confirmam o resultado apontado por Sandes-Freitas e Massonetto (2017) que, ao analisarem o estado do Piauí, evidenciaram que o padrão para todo o período de análise - 1995 a 2010 – é que o partido do líder do Executivo controla a maior parte dos cargos de alto escalão, ou seja, das Secretarias. Ademais, destacam os autores ainda que “os partidos que participam das coalizões possuem bancadas legislativas” (2017, p.137). Dado o contexto, o partido do Executivo (PT) aparece com 38% de ocupação nos cargos de alto escalão no Governo do Estado e os partidos da coalizão (PMDB, PDT, PSD, PRB) garantiram pastas no Governo.

Após as nomeações e convocações para o secretariado de governo, o legislativo do Piauí se apresentou da seguinte forma, como ilustra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição dos Partidos no Parlamento após distribuição de pastas pelo Executivo Piauiense (18ª Legislatura: 2015-2018)



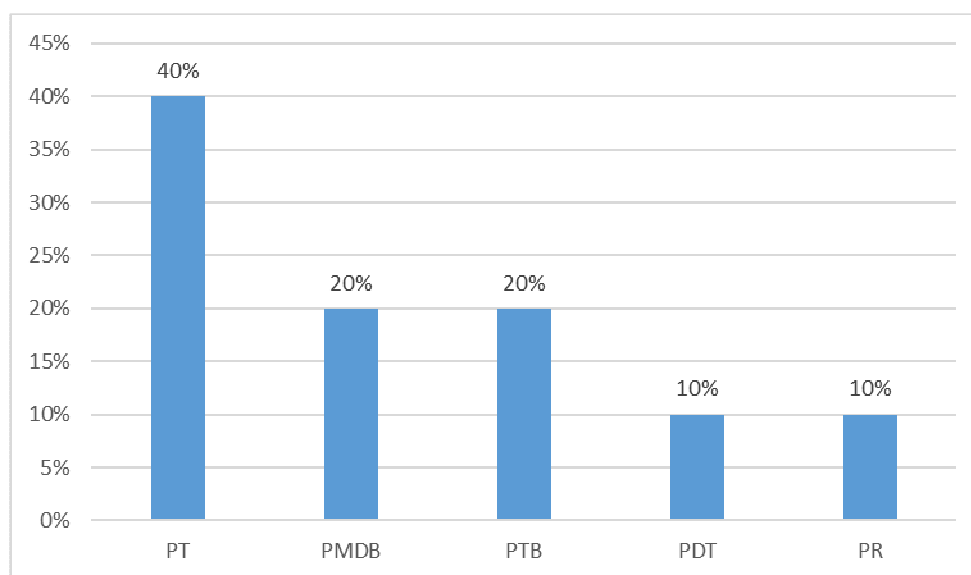
Fonte: Base de Dados da Pesquisa – DOE/PI

Analisando a tabela 1 que destaca a distribuição dos partidos no legislativo piauiense para a 18ª legislatura e comparando a composição do legislativo após as convocações dos deputados, como demonstrado no quadro 1, para que os parlamentares ocupassem secretarias

de governo ilustramos o gráfico 2, a fim de que se verifique a distribuição dos partidos no legislativo com a nova composição ocorrida após as nomeações dos deputados para pastas do governo. Assim, se observa que o partido do governo cresceu no legislativo saindo de 10% para 13% (vide tabela 1 e gráfico 2), assim como alguns partidos da coalizão como o PP de 3% para 7%, o PMDB permaneceu na casa dos 20%. Enfim, o governo permaneceu com maioria no legislativo após as coalizões formadas, totalizando mais de 60% se olharmos para os partidos PT, PMDB, PTB, PP, PRP e PDT, por exemplo.

Nos gráficos seguintes, 3 e 4, verificamos os partidos contemplados com Secretarias/Coordenadorias nos anos de 2017 e 2018, respectivamente.

Gráfico 3 – Partidos contemplados com Secretarias no Piauí em 2017



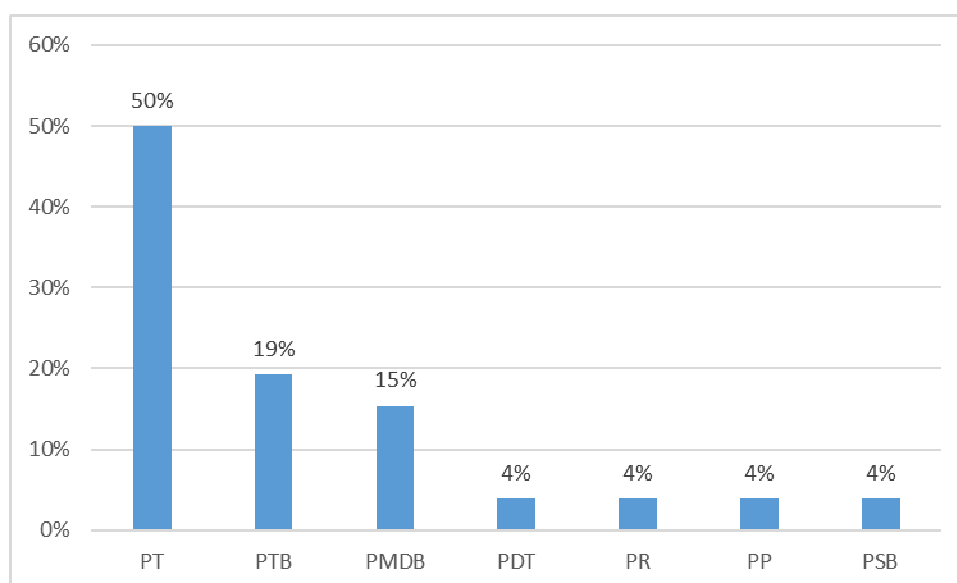
Fonte: Base de Dados da Pesquisa – DOE/PI e SEPLAN/PI

Em 2017, os partidos da base da coalizão de governo foram contemplados com cargos no executivo Estadual com a publicação e consequente entrada em vigor da Lei de nº 6.955/2017 que alterou a Lei Complementar de nº 28 de 09/06/2003 que trata da Lei orgânica da Administração Pública do estado do Piauí. Com isso, no âmbito das Secretarias de Estado foram criadas as Coordenadorias de Programas e Investimentos Estratégicos. De acordo com o art. 64-A da Lei de nº 6.955/2017, foram criados nove cargos de natureza especial de Coordenador de Programas cuja remuneração corresponde a 80% dos rendimentos dos Secretários de Estado. Assim, nos gráficos 3 e 4 podemos visualizar os partidos contemplados com cargos de alto escalão nos anos de 2017 e 2018. No entanto, vale destacar que nem todas as contemplações foram analisadas, visto que se requer para tanto uma pesquisa detalhada e

aprofundada a partir da criação desses cargos. Entretanto, fizemos uma análise dos partidos que estavam à frente de algumas pastas estaduais do alto escalão, pastas essas, também, contempladas com o recebimento de emendas impositivas em 2018, fonte da nossa base de dados.⁴

No gráfico 4 ilustramos as siglas partidárias que compuseram as Secretarias e/ou Coordenadorias no ano de 2018.

Gráfico 4 – Partidos contemplados com Secretarias/Coordenadorias no Piauí em 2018



Fonte: Base de Dados da Pesquisa – DOE/PI e SEPLAN/PI

As abordagens como montagem de gabinete de coalizão, distribuição de pastas, aprovação de agendas e acordos partidários, por exemplo, estão diretamente relacionados com o comportamento legislativo. Ao analisarmos os dados apresentados no que se refere à composição das secretarias e coordenadorias contempladas com pastas pelo Executivo e compararmos com a composição do Legislativo Piauiense na 18ª Legislatura, verificamos que o partido do Executivo (PT) em todo o período analisado (2015-2018) obteve a maioria dos cargos. No gráfico 3 e 4, os partidos PTB e PMDB, que possuem expressividade no Legislativo, receberam o maior percentual em cargos, 20% cada um de acordo com o gráfico 5 e 19% e 15%, conforme o gráfico 6, respectivamente.

Destaca-se que somente em 2017, ou seja, dois anos após o início da 18ª Legislatura, o executivo estadual firmou acordo com o partido de maior expressividade na Casa Legislativa,

⁴ Para um estudo mais aprofundado nesse ponto, seria necessária a análise de todos os partidos que controlam todas as secretarias e coordenadorias no Estado, todavia, nos limitaremos ao objetivo desta pesquisa.

o PMDB, todavia, o que se verifica é a distribuição de secretarias para esse partido após a coalizão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em busca da governabilidade, os líderes do Executivo não medem esforços para firmar acordos perante um Legislativo fragmentado.

Ao se analisar a relação entre Executivo-Legislativo em âmbito subnacional, mais precisamente no estado do Piauí, se verificou que o Executivo contempla partidos aliados com cargos de alto escalão e dá preferência aos partidos que fizeram parte das coligações eleitorais que findam por resultar em coalizões na arena legislativa.

Os dados referenciados na tabela 1 confirmam o resultado apontado por Sandes-Freitas e Massonetto (2017) ao afirmarem que os partidos do Executivo controlam a maior quantidade de pastas no governo. Entretanto, os partidos que firmam acordos com o Executivo são beneficiados com essas pastas também.

Com os achados no presente estudo não podemos garantir que a distribuição dos cargos pelo Executivo ao Legislativo assegure a maioria no legislativo estadual, resultando em “Presidencialismo de Coalizão” no estado, visto que precisaria de um estudo pormenorizado, incluindo como se dão as votações no plenário da Casa Legislativa e nas Comissões, bem como são os comportamentos dos líderes partidários nas situações apontadas, além de ampliar o recorte de pesquisa, ou seja, as legislaturas a serem analisadas, todavia, o que se constata é que o legislativo piauiense antes das coalizões firmadas com o Executivo na 18ª Legislatura contava com apenas 33% dos partidos (PT/PTB/PR/PP) para compor a sua base no legislativo e após os acordos passou a contar com mais de 50%, conforme gráfico 2.

Dado o contexto, não se pode elevar ao segundo plano o papel dos partidos políticos nas Assembleias Estaduais, inclusive no tocante à formação de coalizões.

Para se compreender a fundo como esses acordos foram firmados, seria necessário um estudo mais aprofundado, principalmente verificando as votações no Legislativo, a tramitação das proposições, a aprovação da agenda do Executivo para compreender se, de fato, as coalizões seguem os preceitos do presidencialismo de coalizão.

No entanto, o que se vislumbra é que o partido do governador é detentor do maior número de pastas em seu governo e não encontra dificuldade para firmar acordos com partidos da oposição. Observa-se, também, que a composição do gabinete se dá em grande parte por partidos que compuseram a arena eleitoral seguido dos partidos que firmaram

acordos pós-eleições, devido às coalizões entre Executivo-Legislativo, dando especial atenção ao peso do partido do governador, que nas coalizões é maior do que dos demais membros, como se observa no nível federal.

Ainda assim, no caso piauiense, o governador buscou contemplar diversos aliados políticos, inclusive deputados estaduais. Por isso, a relevância de se pensar o processo de formação de governos a partir da lógica partidária.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33. 1988.

ABRUCIO, F. L. **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.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. 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.

CARVALHO, N. R. **E no Início Eram as Bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

FIGUEIREDO, A. C; LIMONGI, F. M. P. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**[S.l: s.n.], 2007.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FREITAS, A. VASQUEZ, V. Estudos Legislativos no Brasil. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 2, p. 9-18, 2017.

GOLDER, S. N. **The logic of pre-electoral coalition formation**. Columbus: Ohio State University Press, 2006.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP. 1999

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n.44, p.81-106, 1998.

LINZ, J. Presidencialismo ou parlamentarismo, faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolivar (org.) **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP: Sumaré, 1991, p. 61-120.

LUZ, J; DANTAS, H. Coligações majoritárias municipais e emendas parlamentares federais: em busca de conexões. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 2, p. 79-101. 2017.

LUZ, J H. **Atuação partidária no presidencialismo de coalizão brasileiro**: o caso das emendas individuais orçamentárias. In: 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú. 40º Encontro Anual da ANPOCS, 2016.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 23/24, 1993.

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

MASSONETTO, A. P; MARIN, P. L; GARCIA, J. G. As Especificidades da Governabilidade nos Estados Brasileiros. In: DANTAS, Humberto (Org.). **Governabilidade**: Para entender a política brasileira. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 163-181.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, vol. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

SANDES-FREITAS, V. E. V. **Alianças partidárias nos estados brasileiros**: das coligações às coalizões de governo (1986- 2010). 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SANDES-FREITAS, V. E. V; MASSONETTO, A. P. (Ultra)presidencialismo de coalizão estadual: uma análise a partir dos casos de São Paulo e do Piauí (1995-210). **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 119-142, 2017.

SANDES-FREITAS, V. E. V. Processo de formação de governos: conciliando perspectivas teóricas para a análise dos estados brasileiros. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 88, p. 1-22, 2019.

TOMIO, F; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Rev. Soc. Pol.** Curitiba, v. 21, n. 41, 2012.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

V. E. V. S. FREITAS, D. B. P. SIMÕES Executivo-Legislativo no Piauí: Partidos Importam na Formação de Governos Estaduais?. **Rev. FSA**, Teresina, v. 19, n. 7, art. 4, p. 49-68, jul. 2022.

Contribuição dos Autores	V. E. V. S. Freitas	D. B. P. Simões
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X