



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FRANCISCO CEZAR SANTOS

**Vira-casacas e Fiéis na Assembleia Legislativa de Goiás: um estudo sobre
coalizões e governabilidade na 19ª Legislatura (2019-2023)**

Goiânia
2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL
DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

FRANCISCO CEZAR SANTOS

3. Título do trabalho

Vira-casacas e Fiéis na Assembleia Legislativa de Goiás: um estudo sobre coalizões e governabilidade na 19ª Legislatura (2019-2023) .

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Cezar Santos, Usuário Externo**, em 11/07/2023, às 19:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Robert Bonifácio Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 14/07/2023, às 14:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3784491** e o código CRC **2AD6856D**.

Referência: Processo nº 23070.029214/2023-34 SEI nº 3784491 Termo de Ciência e de Autorização (TECA) 3784491 SEI 23070.029214/2023-34 / pg.

FRANCISCO CEZAR SANTOS

**Vira-casacas e Fiéis na Assembleia Legislativa de Goiás: um
estudo sobre coalizões e governabilidade na 19ª Legislatura
(2019-2023)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Estudos Políticos Contemporâneos

Linha de Pesquisa: Instituições e Comportamento Político em Perspectiva Comparada

Orientador: Professor Doutor Robert Bonifácio da Silva

Goiânia
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Santos, Francisco Cezar

Vira-casacas e Fiéis na Assembleia Legislativa de Goiás: um estudo sobre coalizões e governabilidade na 19ª Legislatura (2019-2023) [manuscrito] / Francisco Cezar Santos. - 2023.

f.

Orientador: Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Goiânia, 2023.

Bibliografia.

Inclui tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Oposição. 2. Coalizão. 3. Relação executivo-legislativo. 4. Assembleia Legislativa de Goiás. 5. Goiás. I. Silva, Robert Bonifácio da Silva, orient. II. Título.

CDU 32



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 43 da sessão de Defesa de Dissertação de Francisco Cezar Santos, que confere o título de Mestre(a) em Ciência Política, na área de concentração em Estudos Políticos Contemporâneos.

Ao/s vinte e três dias do mês de maio de dois mil e vinte e três, a partir da(s) 8 horas, no(a) endereço eletrônico meet.google.com/kxr-wuak-nma, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **Vira-casacas e Fiéis na Assembleia Legislativa de Goiás: um estudo sobre coalizões e governabilidade na 19ª Legislatura (2019-2023)**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Robert Bonifácio da Silva** (PPGCP/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **João Carlos Amoroso Botelho** (PPGCP/UFG), membro titular interno e Professor(a) Doutor(a) **Denise Paiva Ferreira** (FCS/UFG) membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) Robert Bonifácio da Silva/ PPGCP-UFG, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) vinte e três dias do mês de maio de dois mil e vinte e três.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **João Carlos Amoroso Botelho**, Usuário Externo, em 31/05/2023, às 13:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Robert Bonifácio Da Silva**, Professor do Magistério Superior, em 14/07/2023, às 14:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Prandini Fraga Assis**, Coordenadora de PósGraduação, em 05/09/2024, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 4783718 e o código CRC 06F9891F.

Referência: Processo nº 23070.029214/2023-34

SEI nº 4783718

Às minhas filhas Lara e Júlia, que ressignificaram a minha visão de mundo.

AGRADECIMENTOS

Fazer um mestrado foi desafiador desde o início. Voltar ao meio acadêmico, depois de três décadas e meia da graduação, me forçou a novas rotinas de estudos e, mesmo sendo a ciência política uma disciplina bastante conectada ao meu trabalho no jornalismo político, me impôs dificuldades em muitos momentos. Mas, também, me proporcionou novos olhares ao que eu já tinha como estabelecido, abalou minha zona de conforto e me fortaleceu a necessidade de sempre buscar novos e mais conhecimentos.

Nessa trajetória, vários colegas do mestrado me ajudaram, com informações e de outras formas práticas. Não cito nomes para não incorrer em falta.

Tive o privilégio de ter dois orientadores, inicialmente, a professora Denise Paiva, até a qualificação, depois o professor Robert Bonifácio, que assumiu a “encrenca”. A esses dois mestres doutores o meu mais profundo agradecimento, tanto pelo ensino, quanto pela paciência com um aluno já fora da curva etária “normal”, digamos. Estendo meus agradecimentos a todos os outros professores do PPGCP-UFG que, diretamente, me honraram com seus conhecimentos. E a outros mestres de outras instituições em cursos que fiz no decorrer do mestrado.

Agradeço, enfim, à própria UFG, por ser minha casa mais uma vez, e à pós-graduação em Ciência Política por me abrir as portas para um mundo novo de conhecimentos.

Agradeço a Rubens Sardinha, titular da Diretoria Parlamentar da Assembleia Legislativa de Goiás, por autorizar meu acesso a arquivos, e à assessora Neolete de Freitas, adjunta de Consolidação de Legislação da Alego, que por várias vezes, mesmo em horário de trabalho, mergulhou comigo no emaranhado de informações, me ajudando a extrair o “sumo” necessário.

Agradeço às pessoas que em algum momento dedicaram seu tempo, em meio a uma pandemia, para conversar comigo sobre política, sobre sonhos, motivações e luta — novamente, não cito nomes, mas elas sabem quem são. A vocês meu muito obrigado por ouvir meus desabafos e compreender a minha vontade de adquirir conhecimentos que me ajudassem a entender melhor a nossa realidade política.

RESUMO

Trata-se de uma investigação sobre coalizão de governo, oposição e migrações partidárias no estado de Goiás, para identificar padrões de oposição e de apoio dos deputados estaduais ao governador e a influência do fator governabilidade. O período abarcado é de 2019 a 2023 (19ª legislatura). Foram identificados os deputados de oposição que migraram para o governismo, utilizando-se de análise longitudinal e descritiva. No plano conceitual e teórico, são discutidas oposições parlamentares, coalizões e relação executivo-legislativo. Identifica-se um padrão de migração de oposicionista para a situação ao longo dos dois primeiros anos da legislatura, e que os níveis de apoio parlamentar às proposições do Executivo são bem semelhantes entre oposicionistas e governistas. Para extrair subsídios comparativos, também foi feita, sem aprofundamento, leitura das três legislaturas anteriores. O estudo alarga conhecimentos sobre a dinâmica governismo-oposição em contexto subnacional e ajuda a compreender o processo político em Goiás nos últimos 20 anos.

PALAVRAS-CHAVE: Oposição, Coalizão, Relação executivo–legislativo, Assembleia Legislativa de Goiás, Goiás

ABSTRACT

This is an investigation about coalition government, opposition, and party migration in the state of Goiás, to identify patterns of opposition and of support that state deputies show for the governor and the influence of the governability factor. The period covered is from 2007 to 2023 (from the 16th to the 19th legislatures). Longitudinal and descriptive analyses were used to identify opposition deputies who migrated to support the governor. At the conceptual and theoretical level, parliamentary oppositions, coalitions, and the executive-legislative relationship are discussed. The study identifies a migration pattern from the opposition to the status quo during the first two years of the legislature, and that the levels of parliamentary support for the Executive's proposals are quite similar between oppositionists and governing parties. The study expands knowledge concerning the governing-opposition dynamics in a subnational context and helps to understand the political process in Goiás over the last 20 years.

KEY WORDS: Opposition, Coalition, Executive-legislative relationship, Legislative Assembly of Goiás, Goiás.

QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS (por ordem cronológica)

Figura 1. Esquematizações sobre a formação de coalizões

Quadro 1. Distribuição de parlamentares por sigla na Alego, 16^a. Legislatura (2007-2011)

Quadro 2. Distribuição de parlamentares por sigla na Alego, 17^a. Legislatura (2011-2015)

Quadro 3. Distribuição de parlamentares por sigla na Alego, 18^a. Legislatura (2015-2019)

Quadro 4. Distribuição de deputados por sigla na Alego, 19^a Legislatura (2019-2023), conforme a eleição

Quadro 5. Distribuição de deputado por sigla na Alego, 19^a Legislatura (2019-2023), conforme a eleição

Quadro 6. Eleitos pela oposição em 2006 - 16^a Legislatura (2007-2011)

Quadro 7. Eleitos pela oposição em 2010 - 17^a Legislatura (2011-2015)

Quadro 8. Eleitos pela oposição em 2014 - 18^a Legislatura (2015-2019)

Quadro 9. Eleitos pela oposição em 2018 - 19^a Legislatura (2019-2023)

Tabela 1. Comparativo entre pesos de bancadas eleitas em 4 Legislaturas (2007-2023)

Tabela 2. Tamanho da bancada governista no início (2019) e após a janela partidária de 2022

Tabela 3. Apoio e oposição na 19^a Legislatura - primeiro Governo Ronaldo Caiado

Tabela 4. Evolução da representatividade partidária na Alego – 5 pleitos

Quadro 10. Bancadas na Alego após a janela partidária de abril de 2022 – Situação e Oposição

Gráfico 1. Média de votos (%) SIM e NÃO por ano dos deputados que não saíram da base (fiéis)

Gráfico 2. Média de votos (%) SIM e NÃO por ano dos deputados que passaram da oposição para o governo (os “vira-casacas”)

Gráfico 3. Média geral de votos (%) SIM e NÃO (todos os deputados da legislatura)

Gráfico 4. Média de votos (%) SIM e NÃO por ano dos deputados da situação (grupo que pode mudar de ano em ano)

Gráfico 5A. Primeiro turno: Média de votos (%) de todos os deputados por tema da proposição

Gráfico 5B. Segundo turno: Média de votos (%) de todos os deputados por tema da proposição

Gráfico 6A. 1º turno - Média de votos (%) por tipo de proposição

Gráfico 6B. Segundo turno. Média de votos (%) por tipo de proposição

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. COALIZÃO DE GOVERNO, MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS E OPOSIÇÃO: O ARRANJO POLÍTICO PARA A GOVERNABILIDADE EM NÍVEL SUBNACIONAL	13
1.1. Migração parlamentar sob prisma do presidencialismo de coalizão: aspectos teóricos	14
1.2. A “disfuncionalidade” em face de novas abordagens.....	17
1.3. O início.....	21
1.4. Nível Subnacional	25
2. COALIZÃO DE GOVERNO, MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS E OPOSIÇÃO: EVIDÊNCIAS DE SÃO PAULO, SANTA CATARINA, PARANÁ E MINAS GERAIS	30
2.1. Fator de desequilíbrio no Parlamento	32
2.1.1 Legislação permissiva?	33
2.2. Relação Executivo-Legislativo nos Estados	34
2.2.1 São Paulo: o que une os partidos na coalizão	35
2.2.2 Santa Catarina: Disciplina e coalizões partidárias.....	37
2.2.3 Paraná: Competitividade da oposição parlamentar; migrações partidárias.....	38
2.2.4 Minas Gerais: Convergência partidária e base parlamentar - o comportamento dos partidos (1995-2005).....	40
2.3. Oposição - a importância para a Democracia e suas funções no Parlamento	41
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS	49
3.1 – Problema de Pesquisa	49
3.2. Como foi feito o levantamento	49
4. COALIZÃO DE GOVERNO, MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS E OPOSIÇÃO EM GOIÁS (2006-2023)	51
4.1. Por que quatro legislaturas?	54
4.2. Quem é deputado de oposição	63
4.3. 19ª Legislatura: troca de guarda no Poder e a corrida para o governismo	73
4.4. Apoio legislativo aos projetos de lei da Governadoria: percentuais e variações de governistas e oposicionistas na 19ª legislatura	85
4.5. Gerenciamento da coalizão, derrubada de vetos e Orçamento Impositivo	93
4.6. O jogo de poder na Alego e a migração parlamentar	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106

“Por que é que estranhas tanto que um deputado deixe o partido e vá ser deputado para outro lado? O jogador de futebol também muda de clube.” (Vergílio Ferreira, professor e escritor português)

“Em troca de serviços leais, hoje, os líderes partidários distribuem cargos de todos os tipos — nos partidos, jornais, sociedades cooperativas, companhias de seguros, municipalidades, bem como no Estado. Todas as lutas partidárias são lutas para o controle de cargos, bem como lutas para metas objetivas.” (Karl Emil Maximilian Weber –A política como vocação, 1918)

INTRODUÇÃO

No início da 19ª legislatura na Assembleia Legislativa de Goiás (Alego), em 2019, o deputado Talles Barreto¹, reeleito no ano anterior pelo PSDB, partido derrotado pelo novo governador, Ronaldo Caiado, então no DEM, deu declarações sobre a importância de uma oposição ativa e vigilante e afirmou que cumpriria esse papel que o eleitor goiano lhe outorgou nas urnas. No meio do mandato, até então marcado por duros discursos contra o governo, iniciou o processo de adesão à situação. Deixou seu assento do lado esquerdo do plenário, reservado à oposição, e foi para o lado direito, que abriga os governistas². Passou a votar com a base palaciana e a falar com convicção sobre o quanto o governo estava conduzindo bem a gestão, pregando a reeleição do ex-adversário. Na janela partidária de 2022, Barreto³ consumou a adesão e filiou-se à sigla do governador, o União Brasil.

Não há qualquer motivação personalística na citação de Talles Barreto nessa introdução; ele entrou como um exemplo entre tantos de situação corriqueira. O que aconteceu? Mudou o governo ou mudou o deputado? Não é raro, e é intrigante, o parlamentar “virar a casaca”. Por que o opositorista passa para o “lado de lá”? Por que o eleito para ser “fiscal” do governo resolve “ser” governo? Político escalado para ser oposição e que muda de lado “traí” seu eleitor? — essa questão, aliás, é objeto de vários estudos na ciência política, na discussão sobre se o mandato pertence ao parlamentar ou ao partido. Não é esse o foco do presente trabalho, mas a questão o perpassa. Freitas (2008, p. 38) levanta argumentos tanto para um lado quanto para outro, e admite a controvérsia: “E essa é uma questão ainda em aberto, tanto na teoria da representação como na literatura que trata de partidos políticos.”

O “adesismo” é comum nos parlamentos brasileiros e esta dissertação buscou acrescentar dados que pudessem contribuir para o melhor entendimento do fenômeno, a partir de estudo com embasamento científico do contexto goiano.

Em regimes democráticos, a eleição de parlamentares governistas e de oposição confere um mínimo de equilíbrio no jogo de poder, ao proporcionar uma estrutura

¹ <https://portal.al.go.leg.br/legado/deputado/ver/id/1287>

² Não há uma regra formal, mas é um costume na Alego a disposição dos deputados estaduais dessa maneira.

³ <https://portal.al.go.leg.br/legado/deputado/ver/id/1287>

legislativa capaz de fiscalizar o Executivo. Por isso, é curioso que deputados eleitos para fazerem o contraponto ao governo acabem por mudar de lado no decorrer da legislatura; muitas vezes, antes de tomarem posse no cargo. A realidade de trocas partidárias na Alego e as indagações dela derivadas motivaram a proposta desse estudo, que se insere nas investigações sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Na agenda da Ciência Política, e no Jornalismo Político em específico, está estabelecido que mudanças partidárias por parte de parlamentares são estimuladas pelos governantes, para reforçar a sua base. É resultado direto do chamado “presidencialismo de coalizão”, expressão cunhada por Sérgio Abranches (1988). A busca para formar coalização de governo e ampliar maioria no Parlamento é fato, também, ao nível subnacional (estados e municípios).

O objetivo deste trabalho foi investigar se houve, e em que medida, migrações partidárias de deputado estaduais goianos de oposição para a situação na 19ª legislatura (2019-2023). Para subsidiar comparativamente, também foi realizada uma leitura sem aprofundamento das legislaturas 16ª (2007-2011), 17ª (2011-2015) e 18ª (2015-2019).

A problematização relativa à migração partidária, ao impacto do comportamento dos parlamentares, à fusão e à criação de novos partidos, à influência dessa “dança das bancadas” na governabilidade e o papel das oposições parlamentares aparecem em dezenas de trabalhos (AMORIM, 1994; 2006; COUTO, 2000; FIORI, 1995; MAINWARING; LIÑAN, 1998; ALBALA, 2016). Os estudos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo são abundantes ao nível federal e, se não tanto nos níveis subnacionais, mesmo assim há um robusto estoque de pesquisa. No específico do fenômeno das migrações partidárias, os pesquisadores deram considerável atenção, principalmente, depois da Constituição de 1988, com foco na Câmara dos Deputados, no redesenho dos contornos das instituições políticas pós-redemocratização. As trocas de legendas nas Casas Legislativas subnacionais, no entanto, não tiveram tanta atenção. Nesse ponto, é imperativo registrar a importância da coletânea organizada por Santos (2001) como referencial para qualquer trabalho sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil — lembrando que o fulcro do trabalho é a produção legislativa⁴.

⁴ São sete artigos: 1) Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais; 2) Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998; 3) O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998; 4) A dinâmica legislativa no Estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura; 5) A dinâmica legislativa na Assembleia do Estado do

A relevância do presente estudo se dá, portanto, pelo espaço existente para mais investigações na especificidade do tema dos trânsfugas partidários em âmbitos regionais. Uma pesquisa na Assembleia Legislativa de Goiás robustece as evidências sobre o fenômeno a nível subnacional, e numa região que não está imersa no círculo mais desenvolvido do país, o Centro – Sul.

Para a realização deste trabalho, quantificou-se as bancadas de oposição e de situação nas legislaturas especificadas, levantando as mudanças partidárias ocorridas: Houve migração? Quantas? Quais partidos perderam parlamentares? Quais partidos ganharam? Esse levantamento foi realizado para analisar o fenômeno à luz de uma revisão bibliográfica. Analisou-se, com base teórico-científica, o movimento de adesão de deputados estaduais à base governista nas legislaturas descritas. Com o mapeamento das alianças vencedoras em cada eleição e o número de deputados que cada sigla obteve, identificou-se a formatação das bancadas de situação e de oposição (quantos integrantes em cada) no início e no final das legislaturas em que o fenômeno se deu de forma numericamente (e politicamente) significativa, e fez-se o balanço final.

No primeiro capítulo realizou-se a conceituação teórica do presidencialismo de coalizão brasileiro, a partir do *insight* fundador de Sérgio Abranches (1988), contrastando-o com visões que problematizam esse escopo. Demonstra-se que a mesma lógica do presidencialismo de coalizão vigora no nível subnacional (estados e municípios). No segundo capítulo, faz-se a gênese da migração partidária brasileira, como fenômeno que desequilibra a vontade do eleitor no parlamento, exemplificando com estudos sobre a relação executivo-legislativo em quatro Assembleias Legislativas. Na seção, ainda, é analisado o papel da oposição parlamentar. No terceiro capítulo é descrito o caminho metodológico percorrido para a concretização da pesquisa. Finalmente, no quarto capítulo, chega-se às conclusões, sendo a principal a confirmação de que os governantes goianos, nas quatro legislaturas pesquisadas, principalmente na 19ª, exerceram seu poder para atrair opositores e garantir a governabilidade.

Ceará: 1995 a 1998; 6) O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998; e 7) Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós 1989.

1. COALIZÃO DE GOVERNO, MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS E OPOSIÇÃO: O ARRANJO POLÍTICO PARA A GOVERNABILIDADE EM NÍVEL SUBNACIONAL

Em um estudo sobre migração partidária em Parlamento estadual, como o proposto e realizado aqui, fez-se necessário fundamentar conceitualmente o presidencialismo de coalizão em termos gerais, uma vez que a dinâmica da busca de maioria parlamentar nos Estados deriva da mesma lógica do que ocorre em nível nacional. Foi o que se buscou fazer, com base numa literatura assentada e com revisões e novas perspectivas.

Sérgio Abranches (1988) propôs uma nova abordagem sobre o sistema político brasileiro que emergiria com a redemocratização na década de 1980 e remontaria ao período democrático 1946-64. A partir de um sistema presidencial caracterizado pela organização do Executivo com base em grandes coalizões partidárias que detinham a maioria das cadeiras no Congresso Nacional, o autor investiga a dinâmica de funcionamento desse modo de operar a gestão política e administrativa por parte dos presidentes eleitos no Brasil, cunhando a expressão que se tornou referencial.

Antes de prosseguir, coloca-se nesse parágrafo uma anotação de Octavio Amorim Neto, de que no presidencialismo de coalizão, a cooperação entre o governo e sua maioria parlamentar 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” (2006, p. 129-131). Portanto, para o governante, obter a colaboração dos partidos políticos é imprescindível para o bom termo da governança.

À maneira do que vigora em democracias europeias estáveis, parlamentaristas e multipartidárias, a formação de um gabinete ministerial por partidos que compunham uma coalizão de apoio majoritário ao governo no parlamento também faria parte da lógica do presidencialismo brasileiro. Na abordagem inovadora de Abranches (1988), é destacado o caráter unipessoal do Executivo e o potencial conflitivo entre os poderes sob o presidencialismo, tendo ele ressaltado que os governos são compostos no Brasil de critérios partidários e regionais orientados para alcançar maioria no Congresso e apoio em diferentes Estados da Federação.

[..] 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. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’ [..] (p.12)

Sob essa argumentação, e amparado em evidências empíricas, Abranches (1988) apresenta uma nova perspectiva de análise do sistema presidencialista multipartidário, que evidencia a formação do governo, a representação dos partidos no Executivo e as respectivas bases de sustentação no Legislativo.

1.1. Migração parlamentar sob prisma do presidencialismo de coalizão: aspectos teóricos

Nesse ponto, necessário se faz uma discussão, mesmo que breve, sobre aspectos teóricos da migração parlamentar. A coligação eleitoral é o primeiro momento no processo de busca para “ganhar o poder”. A celebração de alianças partidárias é uma estratégia recorrente cujo principal objetivo é maximizar os ganhos eleitorais dos partidos envolvidos, sejam eles grandes ou pequenos (SOARES, 1964; LIMA JR, 1983; LAVAREDA, 1991; NICOLAU, 1996, 2003; PAIVA e KRAUSE, 2000; DANTAS, 2007; KRAUSE e SCHMITT, 2005; SOUZA, 2006; MACHADO, 2007; KRAUSE, DANTAS e MIGUEL, 2010). A coalizão de governo é o segundo momento desse processo, para “confirmação e manutenção do exercício do poder”, o que vai definir a maior ou menor capacidade de governabilidade para o novo mandatário.

Nyblade e Strom (2009) definem coalizão como um agrupamento de indivíduos pertencentes a um ou mais partidos unidos em torno do objetivo de administrar o governo. Freitas (2016, p.31) coloca que na esfera federal as coalizões são formadas para aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo e indicam preocupação com a aprovação de políticas. Segundo a autora

a coalizão, acordo político entre partidos para alcançar um fim comum, pode ser legislativa (partidos que votam juntos) ou governamental, pressupondo neste caso, a divisão compartilhada do poder (pastas ministeriais), com bônus e ônus de fazer parte do governo, recebendo benefícios do cargo,

mas se responsabilizando por gerir o governo (Figueiredo e Limongi *apud* Freitas, 2016, p. 44).

As coalizões governamentais configuram-se em acordos em que os partidos políticos e seus líderes concordam em compartilhar recursos políticos a fim de alcançar metas em comum (RENIU e ALBALA, 2012).

Nos últimos 30 anos, tomou densidade o entendimento de que o Executivo e o Legislativo cooperam mutuamente por meio da formação de coalizões tanto em regimes parlamentaristas quanto em presidencialistas. Essa situação advém da constatação empírica de que esses arranjos de governo não eram tão anormais quando o partido presidencial não conseguia alcançar o status majoritário no Legislativo sozinho (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2004; CHEIBUB, 2007).

A questão da busca de coalizões supermajoritárias é polêmica. Nesse sentido, para contraponto — e contrapontos em Ciência Política são sempre bem-vindos —, há estudos, como um dos autores citados no parágrafo anterior⁵, que mostram que um governo minoritário de partido único pode se assemelhar a um governo majoritário de coalizão em termos de eficácia legislativa e riscos de derrocada da democracia. Isso pode se dar quando há um partido opositor com posições próximas às do partido governante. A tese tem endosso na realidade de vários países. Destriçar esse tema não é um dos focos do presente trabalho, mas o contraponto merece o registro.

Pelo lado teórico, o presidencialismo de coalizão se justifica à medida que o presidente, além do fato de estar no cargo por quatro anos, considera também a necessidade de implantar suas políticas durante esse período. Em vista disso, pouco importa se o governante de fato possui valores inerentes quanto às suas políticas preferidas, ou se ele apenas deseja usá-las como plataforma eleitoral. Nunca é demais repetir que a análise é absolutamente válida também para as realidades subnacionais.

No federalismo brasileiro, os governadores precisam de mais de 50% dos deputados estaduais para aprovarem projetos de lei ou na previsão orçamentária e o orçamento propriamente dito do Estado, compreendido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). No caso de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), são necessários 60% (três quintos) das cadeiras. Isso significa dizer

⁵ Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. Esse artigo está nas referências desta dissertação.

que, em Goiás, em termos práticos, uma bancada governista só se configura como efetivamente majoritária se tiver pelo menos 25 do total dos 41 deputados. E, mesmo esse número pode oferecer risco, uma vez que há a possibilidade de um suplente hostil ao governo ter assumido no lugar de um governista, ou governistas estarem ausentes, seja por viagem, por licença médica ou simplesmente por falta injustificada, o que altera o quórum presencial na sessão e abre espaço para que a oposição faça manobras obstrutivas⁶.

Lembra-se, ainda, que é competência exclusiva da Assembleia Legislativa a autorização para abertura de processo contra o governador, bem como no caso de *impeachment*. Portanto, ter maioria com folga no Plenário é de suma importância para a tranquilidade política do governante de turno. Nesse sentido, pode acontecer — e acontece com muita frequência — que o candidato a governador terá feito uma aliança que venceu a eleição, mas não logrou alcançar o número suficiente de deputados para fazer a maioria folgada das cadeiras no Parlamento, o que poderá comprometer a governabilidade.

Sem maioria, ou com maioria no limite mínimo, é natural que, no exercício político, o governador busque atrair eleitos que foram adversários na campanha (além daqueles que eventualmente se posicionam como independentes) para sua base na Casa Legislativa. E em muitos casos, mesmo que a eleição já tenha garantido essa maioria parlamentar, depois de tomar posse o governador continua no esforço de aumentar ainda mais sua base de apoio, para ter “folga” e minimizar a possibilidade de surpresas desagradáveis em votações mais melindrosas, garantindo o total controle da agenda legislativa e seu poder de veto (Figueiredo e Limongi, 1996).

A cooptação de adversários também produz um importante efeito midiático a atestar a força política do governante, porque isso é largamente amplificado na imprensa especializada e repercute nas bases partidárias. Outro objetivo é minimizar a possibilidade de, em vista de mudanças políticas fora de seu controle, o governo sofrer defecções em sua bancada, com o risco até de ficar minoritária no Parlamento, o que ensejaria uma

⁶ Obstrução é recurso utilizado pelos parlamentares, numa Casa Legislativa, com o objetivo de impedir o prosseguimento dos trabalhos e ganhar tempo dentro de uma ação política, através de vários mecanismos: pedidos de adiamento da discussão e da votação, saída do Plenário para evitar quórum etc. In “Noções da Atividade Parlamentar – Teoria e Prática”. Assembleia Legislativa de Goiás. 4ª edição, Goiânia. Gráfica e Editora Aliança, 2018.

oposição de maioria parlamentar (CHEIBUB; PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002). Nesse sentido, traz-se à lembrança o exemplo local na 19ª Legislatura na Alego (2019-2023), em que o governador Ronaldo Caiado perdeu seis parlamentares inicialmente governistas, o que poderia ter comprometido a governabilidade. Mas, mesmo com essas defecções, o governador fez maioria por ter cooptado parlamentares oposicionistas e independentes depois de assumir o governo — esse tema está detalhado ao longo do capítulo 4.

Outro aspecto a ser observado é que, dentro do federalismo brasileiro, força no Parlamento local é um fator que dá ao governador poder para exercer algum grau efetivo de influência no plano federal, contingência política extremamente importante para carrear recursos, serviços e outras benesses da União para o Estado. Esse sucesso é possibilitado se o governador consegue ter liderança sobre a maior parte da bancada estadual no Congresso, o que passa pelo domínio de uma base majoritária no Legislativo regional. Arretche (2001, p. 29) diz, “Nessa agenda de pesquisa, o federalismo é entendido basicamente como a expressão do poder parlamentar de governadores e prefeitos na arena legislativa federal”.

A questão foi analisada por Abrucio (1988), quando coloca que os governadores seriam os “barões” da Federação. O autor analisou que, mesmo tendo sua força mitigada no período militar (1964-1985), que concentrou poder político e econômico nas mãos da União, os governadores conservaram razoável parcela de poder. No plano regional, eles continuam com o que se convencionou chamar de “caneta cheia”, expressão que traduz o poder para destituir não aliados e nomear parceiros para centenas, talvez milhares, de cargos em todos os municípios.

Os governadores têm essa prerrogativa constitucional e a usam sem contemplação, o que é estampado diariamente no Diário Oficial do Estado, que sacramenta destituições, nomeações e remanejamento de pessoal. A absoluta maioria dessas nomeações é feita para atender as demandas dos parlamentares que garantem a maioria legislativa do governo no Parlamento estadual, ou seja, sustentam a governabilidade.

1.2. A “disfuncionalidade” em face de novas abordagens

A partir do texto seminal de Sérgio Abranches (1988), Lameirão, Paiva e Carvalho (2020) realizam uma revisão da literatura recente sobre o tema. No restante desta seção, dialogou-se diretamente, num resumo da parte introdutória, com o estudo dos três

investigadores na conceituação de presidencialismo de coalizão e no questionamento de alguns dos postulados de Abranches e de outros pesquisadores. Os autores observam que, durante o período de transição política e promulgação da Constituição de 1988 eram vários os prognósticos de que o presidencialismo no Brasil, suscetível a crises por suas características institucionais, ameaçaria a estabilidade do regime democrático. E o artigo de Abranches (1988), no entanto, viria para ampliar pontos de análises nessa discussão ao enfatizar, remontando ao período democrático de 1946 a 1964, a dinâmica de funcionamento do sistema presidencial que se caracterizava pela organização do Executivo com base em grandes coalizões partidárias que detinham a maioria das cadeiras no Congresso Nacional.

Vários estudos colocam que o principal “defeito” do presidencialismo de coalizão seria ausência de uma espécie de chave de segurança (o voto de confiança), que assegura constitucionalmente a remoção do Executivo em caso de crises, como ocorre no parlamentarismo clássico e no semipresidencialismo aos modos francês e português. Abranches (1988, p. 6) abriga essa “disfuncionalidade” no presidencialismo de coalizão brasileiro ao escrever:

Verifica-se, portanto, o enfraquecimento da capacidade de governo, seja para enfrentar crises de forma mais eficaz e permanente, seja para resolver os problemas mais agudos que emergem de nosso próprio padrão de desenvolvimento.

Seria essa propensão praticamente “natural” do sistema para produzir crises de governabilidade (ou a dificultar a saída delas) que, paradoxalmente, pautou outra agenda de pesquisa, com novas abordagens. Na década de 1990, houve diversas contribuições analíticas sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro.

Seguindo as coordenadas “abbranchianas”, vários estudiosos examinaram a formação de gabinetes e o peso dos partidos no Executivo e no Congresso. Também nesse período, o autor indica em seu artigo, estudos pioneiros levantaram “as bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, com ênfase nas alterações que a Constituição de 1988 introduziu no sistema presidencialista, especialmente no aumento do poder Legislativo, ou de agenda, do presidente, e maior controle da mesa diretiva e dos líderes partidários sobre a ação parlamentar.

Lameirão, Paiva e Carvalho (2020) registram que, já no início da década de 2000, comparativamente à década anterior, havia um considerável estoque de conhecimento sistematizado sobre o presidencialismo multipartidário brasileiro a demonstrar, empiricamente, a sua funcionalidade e estabilidade. Já se conheciam as regras e as instituições que configuravam o sistema presidencial no Brasil e explicavam o seu funcionamento. Houve, então, um refinamento desse conhecimento. Novas abordagens detectaram a dinâmica da coordenação entre Executivo e Legislativo, notadamente entre governo/presidência e os partidos da base aliada. De acordo com os autores, foram dados passos além dos “segredos de eficiência” (Power, 2015) do presidencialismo — revelados, principalmente, pelos trabalhos de Figueiredo e Limongi publicados nos anos 1990 —, focalizando a análise nas estratégias de decisão presidencial.

A premissa básica é que os presidentes calculam as estratégias para implementar suas decisões — escolhendo entre os atos unilaterais, como os decretos e as medidas provisórias (MPs), ou a submissão de projetos de lei (PLs) ao Congresso Nacional. Lameirão, Paiva e Carvalho (2020) anotam que essa nova leva de estudos argumenta que os presidentes atuam considerando os condicionantes e os custos de suas ações:

[...] Assim, nas duas primeiras décadas dos anos 2000, novos trabalhos apontavam para outros recursos empregados pelos presidentes para viabilizar a tomada de decisões e a governabilidade, como a concessão de ministérios (e demais cargos de livre nomeação do poder Executivo) aos partidos que integram a coalizão e, ainda, a liberação de emendas orçamentárias. (Lameirão, Paiva e Carvalho, 2020, p. 2)

Timothy Power (2015) afirma que esses estudos, ancorados em pesquisas empíricas, desencadeiam um novo ciclo de investigações acerca do presidencialismo multipartidário brasileiro, enfatizando as formas como o tratamento ou manejo da coalizão importa para o sucesso legislativo do presidente eleito. O autor classifica essas pesquisas em dois tipos: “composição” e “cultivo”. Composição ressalta a configuração e a representação partidária do ministério (Amorim Neto, 2000; 2006); Cultivo investiga as estratégias de gestão ou gerenciamento da coalizão no decorrer de um mandato presidencial (PEREIRA; MUELLER, 2002; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

Segundo Power (2015), essas linhas de estudo abrem um novo modelo analítico, denominado de ‘presidencialismo de coalizão’, que coloca como *insight* norteador que “os presidentes brasileiros precisam se comportar como primeiros-ministros”, combinando “ministérios multipartidários e blocos de votação no plenário” (p. 31). Esse modelo seria uma síntese, no sentido dialético, agregando *insights* prévios formulados tanto pela abordagem pessimista ou crítica, que considerava muito problemático o exercício do governo sob um sistema presidencialista multipartidário, quanto pela abordagem otimista ou revisionista, que identificava os mecanismos institucionais por meio dos quais os presidentes no Brasil poderiam exercer governos estáveis.

Power (2015) anota, ainda, que o presidencialismo de coalizão associado a um multipartidarismo fragmentado é um formato não amigável para os presidentes, mas é também “um sistema autorregulador, capaz de gerar medidas corretivas e preemptivas voltadas para assegurar a governabilidade” (Power, 2015, p. 35). A propósito, o autor exemplifica que Fernando Henrique Cardoso (PSDB), em seus dois governos (1995-2002), escreveu uma espécie de “manual do usuário” para o presidencialismo de coalizão brasileiro ao enfatizar alianças superdimensionadas e desconectadas que uniam antigos inimigos ideológicos. Essa estratégia foi relativamente seguida por Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em seus dois mandatos presidenciais (2003-2010)⁷.

A partir dessas abordagens pode-se concluir, em resumo, que certa “disfuncionalidade” do presidencialismo de coalizão brasileiro quanto à governabilidade até existe, mas não ao ponto de tirar do presidente eleito as condições objetivas gerais de fazer uma gestão político-administrativa em bons termos, a partir de maiorias no Congresso. Na verdade, trata-se de uma questão de poder de gerenciamento da coalizão de governo. O próprio Abranches (2001, p. 76) assinalou depois que “a eficácia político-operacional da governança é determinada pela capacidade de coordenação da maioria por parte do chefe do Executivo que ocupa o centro do sistema de forças”.

⁷ Lula quis sair do “manual” em seu primeiro mandato, porque seu partido, o PT, achava excessivo o peso do parceiro preferencial PMDB na coalizão governista, e partiu para cooptação de parlamentares das outras siglas aliadas, pagando em dinheiro (verbas públicas) para que eles votassem favoravelmente os projetos de interesse do governo. O resultado foi o escândalo do mensalão, que veio à tona em 2005. Disponível em <https://www.politize.com.br/mensalao-o-que-aconteceu/>

1.3. O início

Rego (2015, pp. 55-56) registra que as primeiras manifestações do presidencialismo de coalizão ocorreram ainda durante o governo militar, quando o processo de abertura política passou a exigir que o presidente dispusesse de maioria no Congresso, capaz de dar suporte ao seu programa de governo. A perda de cadeiras no Congresso Nacional e o sistema multipartidário obrigaram o regime, já nas eleições parlamentares de 1982, à necessidade de estabelecer acordos políticos, “um tipo de ação à qual ele não estava habituado e pela qual nutria repugnância, tanto por sua posição de superioridade hierárquica avessa a questionamentos e contestações, quanto por diferenças de ordem programática”.

O autor coloca que o governo do presidente João Figueiredo (1979-1985) buscou sua maioria parlamentar na Câmara dos Deputados por meio de uma coalizão entre a legenda oficial, o Partido Democrático Social (PDS), e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que se apresentava, já naquele momento, como tendência moderada permeável à influência do Palácio do Planalto, ainda que historicamente ligado ao velho trabalhismo. Essa tentativa de composição não foi bem-sucedida, principalmente pelo fato de que o governo não sabia como decidir sobre o tamanho adequado do PTB no gabinete. A questão envolvia ciúme e matemática: o PDS argumentou que, se o PTB fosse receber cargos ministeriais em troca de seu apoio no Congresso, ele (PDS) teria de receber cargos adicionais, em vista do tamanho de sua bancada, quase 20 vezes maior.

Curioso é que o fracasso do governo militar ao implementar uma coalizão de forças políticas que lhe garantisse maior conforto na Câmara dos Deputados contribuiu para apressar o fim do período autoritário. Naquele momento, início da década de 1980, os ânimos da opinião pública estavam exaltados, os formadores de opinião ocupavam espaço nos meios de comunicação com manifestações contra a ditadura. Rego (2015) registra que os eventos dos dois anos seguintes, 1983 e 1984, levaram à derrota política do regime e ao avanço no processo de transição para a democracia, cujo marco inicial ocorreu em março de 1985. Começava ali, com atropelos, uma prática política que se tornaria comum nos anos seguintes. “Após o término do regime autoritário e a formação da chamada ‘Nova República’, o presidencialismo de coalizão passa a constituir o padrão básico da formação de governos no Brasil” (p. 56).

A propósito, Sérgio Abranches (2020, p. 161), no livro *O tempo dos governantes incidentais*, reitera, “Desde o início da Terceira República, com a Constituição de 1988, a coalizão se tornou um imperativo da governabilidade e um requisito essencial para a boa governança”.

De volta a Rego (2015), ele transcreve trechos de avaliação elaborada pelo então responsável pela articulação política do governo Fernando Henrique Cardoso junto ao Congresso. O pesquisador anota que esse texto representa um diagnóstico preciso do funcionamento das relações interinstitucionais do governo com o parlamento, em que o presidente precisa optar por uma entre duas estratégias políticas, nas suas relações com o legislativo:

O Presidente pode ser tentado a invocar a manifestação plebiscitária das urnas e a pressão das ruas contra os eventuais obstáculos às suas políticas no Congresso. [...] Ou o Presidente pode negociar com o Congresso, como tem sido o caso desde a restauração da democracia em 1985. Em princípio, ele não terá dificuldades insuperáveis para conseguir o apoio de um ou dois grandes partidos, além do seu próprio, em troca de participação no ministério e compromissos em relação às políticas do governo. [...] Esse tipo de coligação daria ao governo maioria tanto na Câmara como no Senado — mas uma maioria apenas nominal. Devido ao fraco controle dos partidos sobre as respectivas bancadas, na hora do voto, especialmente em matérias controvertidas, pode-se contar com um número significativo de defecções. [...] Atrair mais partidos para a coalizão governista dará ao governo a folga necessária para compensar essas defecções, mas à custa de agravar outra dificuldade: a de harmonizar em Brasília facções que são adversárias nos estados. Existe sempre a opção de garantir o voto dos congressistas em troca do atendimento de suas demandas individuais [...]. O risco é que esse tipo de barganha acabe se tornando o eixo das relações Executivo-Legislativo, minando ao mesmo tempo o já escasso controle dos partidos sobre seus representantes no Congresso e a consistência fiscal, administrativa e político-moral das ações do governo. (GRAEFF *apud* REGO, 2015, p. 237)

Reforça-se que a questão da coordenação da coalizão é, de fato, fundamental para o sucesso da gestão. Uma base parlamentar descontrolada potencializa crises. Recorre-se, novamente, ao exemplo muito ilustrativo Lula em seu primeiro mandato (2003-2006). Talvez pela falta de experiência no jogo político a partir do Executivo, diante das dificuldades para reger a coalizão de governo, ele optou por comprar, literalmente,

apoio parlamentar no Congresso, com o “mensalão”, o que quase lhe custou o mandato. Lula esteve na iminência de sofrer *impeachment* e vários auxiliares próximos a ele foram condenados e presos, incluindo o segundo nome do PT, o então deputado federal José Dirceu.

Já a sucessora de Lula, Dilma Rousseff (PT), não teve a mesma sorte. Ela foi impedida no segundo ano do segundo mandato, em 2016, sob justificativa, contestada por muitos, de ter cometido “pedaladas fiscais (má gestão orçamentária)”⁸. Muito contribuíram para esse resultado uma evidente inaptidão para administrar a coalizão e a falta de paciência em lidar com os parlamentares, mesmo os de sua própria bancada. Ilustrativo dessa realidade: correligionário de Dilma, o então senador Eduardo Suplicy só teve atendido pedido de audiência depois de três anos (quando ele já nem era mais senador)⁹. O resumo do impedimento de Dilma é que ela perdeu apoio parlamentar pela incapacidade de coordenar sua coalizão.

E um exemplo ainda mais flagrante e recente dos problemas para a governabilidade causados pela falta de poder de gerenciamento da coalizão se deu com o então presidente Jair Bolsonaro (PL). Já na campanha eleitoral, em 2018, ele dizia que, se eleito, não iria governar com os partidos, recusando-se a fazer a tal “coalizão”, segundo ele a política do “toma-lá-dá-cá” que havia marcado os governos anteriores. Seria uma “nova política”, mas depois Bolsonaro se viu obrigado a ceder e abraçou o chamado “Centrão”, a união suprapartidária de parlamentares que se notabilizam pelo pragmatismo oportunista e que apoiaram e apoiam todos os governos, em troca de benesses. O apoio do “Centrão” é imediatista, por cargos e emendas parlamentares, e acaba custando muito caro ao governante. O resultado foi que, sem uma base parlamentar minimamente orgânica, o governo Bolsonaro transcorreu numa sucessão de crises políticas, com a constante sombra do *impeachment*.

Nesse ponto, é útil fazer um adendo sobre o que muitos analistas da política, tanto no jornalismo quanto na academia, chamam de nova realidade do presidencialismo de coalizão brasileiro. Vários cientistas políticos discorreram sobre presidencialismos de coalizão ao redor do mundo, e um dos mais notórios é Timothy J. Power, já referenciado

⁸ <https://www.estadao.com.br/politica/impeachment-de-dilma-nao-foi-golpe-entenda-as-pedaladas-e-o-processo-de-destituicao-da-petista/>

⁹ “Após três anos de tentativas, Suplicy é recebido por Dilma em Brasília”. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/apos-tres-anos-de-tentativas-suplicy-e-recebido-por-dilma-em-brasilia.html>

nesta dissertação. Esses autores demonstram que as razões para coalizões no Brasil não são diferentes em relação a outros países, mas o que o diferencia é a quantidade de partidos. A eleição de 2018 colocou 30 siglas com representação na Câmara dos Deputados e 14 partidos efetivos; na de 2022, foram 23 com representação e 12 efetivos. A queda se deu por força da cláusula de barreira, primeiro, e o fim das coligações em eleições proporcionais (para deputados e vereadores), depois, legislações criadas justamente para, paulatinamente, diminuir a hiperfragmentação partidária¹⁰.

Esses números ajudam a entender as dificuldades por que passam os governantes para “costurar” coalizões funcionais diante de tantas siglas a serem trabalhadas. Essa diversidade torna a formação de coalizões necessária e muito mais custosa. Além disso, os parlamentares foram “empoderados” no embate com o Executivo, ganharam novas prerrogativas. As chamadas emendas impositivas, estabelecida pela Emenda Constitucional 86/2015)¹¹, praticamente tornaram o Legislativo partícipe ativo na definição da execução orçamentária, o que, em tese — e constitucionalmente —, é atribuição exclusiva do Executivo. A situação ficou ainda mais drástica com o chamado “orçamento secreto”¹², efetivado no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), com continuidade, embora com outro nome, no governo do sucessor, Lula da Silva (PT).

São os novos desafios do presidencialismo de coalizão brasileiro¹³. Lembrando que essa situação se repete nos Estados e nos municípios, embora, talvez, em grau menos drástico pelas particularidades da política no âmbito regional.

Essa é a principal razão das dificuldades de Lula no início de seu terceiro mandato. Sua base parlamentar é minoritária e o governo só conseguiu aprovar projetos de seu interesse com liberação de recursos financeiros e cessão de cargos aos “aliados”. O resultado é que, em menos de seis meses de governo, Lula sofreu uma série de derrotas importantes no Congresso¹⁴.

¹⁰ <https://www.poder360.com.br/partidos-politicos/so-12-partidos-cumprem-clausula-de-desempenho-em-2022/>

¹¹ <https://legis.senado.leg.br/norma/540689>

¹² <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/12/20/o-que-e-emenda-de-relator-e-por-que-o-orcamento-secreto-foiderrubado.htm#:~:text=A%20emenda%20do%20relator%20foi,ser%20chamada%20de%20or%C3%A7amento%20secreto.>

¹³ <https://medium.com/funda%C3%A7%C3%A3o-fhc/crise-do-presidencialismo-de-coaliz%C3%A3o-os-desafios-da-governabilidade-democr%C3%A1tica-fbc1e757e3eb>

1.4. Nível Subnacional

Nos parágrafos anteriores foi descortinado o conceito de presidencialismo de coalizão brasileiro, desde abordagens mais clássicas, localização no tempo, até revisões mais recentes que estão arroladas no texto de Lameirão, Paiva e Carvalho (2020), no qual anotam que esses novos estudos argumentam que os presidentes eleitos atuam considerando os condicionantes e os custos de suas ações. Há várias possibilidades analíticas que podem ser feitas, mas no que interessa ao presente trabalho, um resumo bem objetivo está no que foi já foi destacado, e que se repete neste ponto: “Assim, nas duas primeiras décadas dos anos 2000, novos trabalhos apontavam para outros recursos empregados pelos presidentes para viabilizar a tomada de decisões e a governabilidade, como a concessão de ministérios (e demais cargos de livre nomeação do poder Executivo) aos partidos que integram a coalizão e, ainda, a liberação de emendas orçamentárias.” (p.2)

É essa a realidade de presidentes eleitos, que dispõem de seus recursos para garantir sua governabilidade. No caso, trata-se da relação com o Congresso Nacional. Essa dinâmica ocorre igualmente no nível subnacional, ou seja, os governadores no trato com as Assembleias Legislativas, e os prefeitos com as Câmaras de Vereadores.

A propósito, Andrade (1998, p. 19) coloca:

O Governo pode propor uma coalizão situacionista estável no Legislativo em troca de distribuição de cargos aos partidos coligados (além de vantagens clientelísticas). A estratégia de governo, aqui viabilizada pela disposição governista dos parlamentares, visa à formação de uma coalizão fisiológica de governo. Nessa coalizão os parlamentares abstêm-se de utilizar sistematicamente seus poderes de veto, obstrução e controle; o governo por seu lado distribui cargos na administração e nas estatais para pessoas indicadas pelos partidos coligados.

¹⁴ <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-lula-sofre-derrotas-em-primeiros-testes-na-camara-sem-base-consistente/>

Massonetto (2014) afirma que o federalismo reproduz a organização político-administrativa da União nos estados brasileiros e, por conseguinte, o desafio do relacionamento entre Executivo e Legislativo. Por essa razão, cabe o questionamento: assim como na esfera federal, há formação de coalizões governativas mediante distribuição das pastas das secretarias aos partidos nos governos estaduais brasileiros?

Para responder, a autora traz à baila Abrucio (1998a), cuja tese do ultrapresidencialismo estadual, referência maior para a análise das relações entre Legislativo e Executivo nos governos estaduais, argumenta que sim, os governadores, assim como o presidente da República, centralizam o processo decisório e exercem forte influência sobre o Legislativo, que coopera mediante recebimento de cargos.

Sabe-se que as relações entre o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais mudaram muito desde a redemocratização. Forçaram essas mudanças as alterações na distribuição de papéis de produção de políticas públicas e as privatizações promovidas pela reforma fiscal dos governos do tucano Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que modificaram o equilíbrio de poderes entre os três níveis da Federação instituídos na Constituição de 1988. Essas alterações — que demandariam uma análise mais acurada sobre a natureza do federalismo brasileiro, o que não é o objeto do presente trabalho — geraram impacto, também, e pode-se dizer principalmente, na relação entre governadores e legislativos estaduais.

Governadores perderam recursos, o que afetou diretamente a capacidades deles de usarem patronagem para estabelecer acordos legislativos. A conclusão é que os governadores se viram compelidos a voltar muito que ainda lhes resta do poder de patronagem aos partidos e deputados de oposição, de forma a estabelecer o governo legislativo com o aumento de maiorias de bancadas nos Parlamentos estaduais.

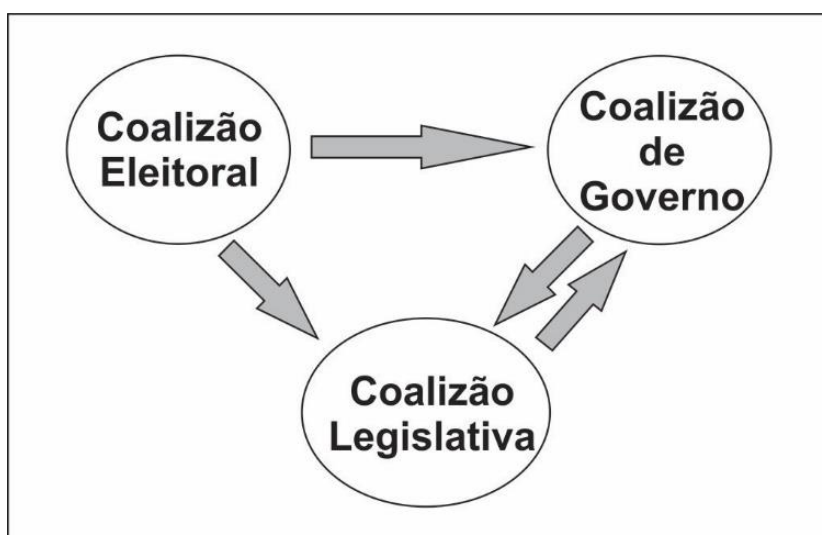
Portanto, a busca para assegurar maioria no Parlamento é fato, também, ao nível subnacional (Estados e municípios). Em um *locus* específico, os Estados da federação, governadores eleitos têm as mesmas dificuldades e iguais mecanismos de solução, resguardadas as devidas proporções, que têm os presidentes do País para construir a governabilidade. A expressão presidencialismo de coalizão também se aplica ao nível estadual, uma vez que governadores precisam buscar maioria nas Assembleias Legislativas para solidificar e garantir as condições necessárias ao exercício do poder de governar. Nesse sentido, os governadores jogam pesado com os recursos de que dispõem.

Relembre-se que, não por acaso, Abrucio consagrou na literatura a expressão “ultrapresidencialismo (ou hiperpresidencialismo) estadual”.

Nos regimes democráticos, é natural que os governantes eleitos busquem formar maiorias parlamentares ancoradas nas alianças partidárias da campanha eleitoral, de forma a garantir no Parlamento o número de cadeiras necessário para fazer aprovar seu plano de governo e projetos, e para instituir políticas públicas de acordo com sua orientação política-administrativa. Fazer maioria parlamentar apenas com o próprio partido do governante eleito é praticamente uma utopia no hiperfragmentado sistema partidário brasileiro, daí a necessidade perene de atrair sempre mais aliados para a coalizão.

A coligação eleitoral alicerçaria as bases da formação posterior de uma coalizão para governar. Massonetto (2014, pp. 17) diferencia três tipos de coalizão: a eleitoral, composta pelos partidos que apoiaram o governador em sua eleição (a aliança ou coligação); a de governo, que é o apoio parlamentar obtido pela distribuição de postos no gabinete (e cargos de primeiro, segundo e terceiro escalões na administração pública direta e indireta); e a legislativa, referente à totalidade de deputados estaduais que apoiam o Executivo, necessariamente igual ou maior do que a coalizão de governo.

Figura 1. Esquematização sobre a formação de coalizões



Fonte: Massonetto (2014). Elaboração do autor.

A autora coloca que a formação e gestão da coalizão legislativa são realizadas mediante a oferta de moedas e políticas do tipo *pork barrels* [simplicadamente, para a realidade brasileira, a expressão é entendida como gastos governamentais privilegiando projetos e serviços nos redutos dos aliados], a exemplo de cargos do segundo e terceiro escalões, transferências e investimentos nas bases eleitorais dos parlamentares, cujo comportamento governista se justifica pela falta de alternativa à sobrevivência política derivada das restrições ou incentivos institucionais.

É a coalizão legislativa que interessa ao presente trabalho, numa dimensão além do oferecimento de cargos aos partidos, mas visando especificamente o parlamentar. Claro está que ganhar a colaboração dos partidos políticos é fundamental e o poder de agenda aliado à inclusão das legendas no governo pode criar incentivos para a formação de uma agenda conjunta.

Mas os governantes não se limitam a trabalhar a adesão dos partidos. Para sedimentar essa coalizão em números expressivos — uma vez que maioria de apenas metade mais um é perigosa —, o Executivo ofereceria incentivos diversos para conquistar a adesão também de indivíduos, os parlamentares eleitos, em alguns casos, permanentemente durante toda a legislatura; em outros casos, pontualmente, no chamado corpo a corpo, para determinadas votações. Não se tem notícia de que algum presidente/governador/prefeito tenha sofrido crise de consciência por enfraquecer siglas oposicionistas, tirando delas parlamentares eleitos. A negociação para convencimento de adversários e “independentes” é pesada e não são poucos os casos de oposicionistas que votam com o governo, à revelia da orientação partidária — o tema é retomado em outras seções.

Com essa maioria garante-se, também, exercer o poder de veto, ou seja, derrubar os projetos que não interessam ao governo. Dessa forma, há um evidente movimento contínuo do Executivo na atração de parlamentares para sua base. Numa extensão deformada da expressão cunhada por Abranches (1988) — em vista do exacerbado multipartidarismo brasileiro, governantes têm de negociar apoio legislativo com os partidos, mas também, muitas vezes, “no varejo” com os próprios parlamentares. Não é por outra razão que há jornalistas da área de política que utilizam a expressão “presidencialismo de cooptação” (PESSÔA, 2015; PEREIRA, 2014).

A expressão “cooptação” ganhou significado pejorativo na cultura política brasileira. Via de regra, é interpretada apenas como barganha fisiológica ou loteamento de ministérios, secretarias e outros cargos e o uso de órgãos governamentais e empresas públicas como moeda para a compra de apoio político. Mas, na verdade, quando um governante busca atrair partidos/parlamentares de oposição para sua base, pode sim tratar-se de um movimento legítimo, que não significa necessariamente oportunismo político no mau sentido, se houver compromissos entre as partes, com o estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados pelo governo como um todo, em interação com as variadas forças político-partidárias que passarão a integrar a coalizão de governo. Essa característica, por sinal, talvez seja a marca maior do parlamentarismo, naquilo que mais o aproxima do presidencialismo de coalizão.

Nesse ponto, uma pequena digressão que pode ajudar a entender um pouco mais a dinâmica do poder de atração gravitacional do Executivo em relação a parlamentares de oposição. Trata-se do efeito “puxador de voto”, explicado no conceito *coattails*, de largo uso na Ciência Política estadunidense. O termo em inglês é uma alusão às abas traseiras (ou “caudas”) de um fraque masculino. Na política dos Estados Unidos, refere-se à força da popularidade de um titular (ou candidato) de cargo público para potencializar as chances de vitória de outros candidatos do mesmo partido político/aliança eleitoral. No Brasil, pesquisas eleitorais e estudos empíricos atestam a realidade do efeito “puxador de voto”, uma espécie de “contaminação” eleitoral que ajuda a eleger aliados.

Alves, Benedito e Paiva (2016, pp. 332-333) reportam ao fator *coattail* o relativo sucesso de pequenos partidos em eleger seus candidatos para a Câmara dos Deputados, no período estudado de 1998 a 2014. Tomando emprestada a argumentação dos autores, um exemplo mais recente de efeito expressivo do *coattail* no Brasil se deu em 2018, quando boa parte do eleitorado, num misto de reação aos sucessivos escândalos de corrupção dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e na esperança de uma gestão mais ética com Jair Bolsonaro (eleito pelo PSL naquele ano) descarregou votos em candidatos apoiados pelo capitão reformado.

Com isso, na onda do “bolsonarismo”, o nanico PSL, até então inexpressivo, fez a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados¹⁵, superando em muito partidos

¹⁵ O PSL fez 52 deputados em 2018, apenas dois a menos que o PT. Para comparação e confirmação do “efeito Bolsonaro”, nas eleições de 2010 e de 2014 o PSL fez apenas 1 deputado.

tradicionais como PMDB e PSDB — os emedebistas ficaram em quinto lugar (34 eleitos) e os tucanos em nona posição (29 eleitos). O efeito foi tão forte que influenciou até na eleição de governadores, como foi o caso de Ronaldo Caiado (então no DEM, que se tornou União Brasil após fusão com o PSL¹⁶), em Goiás, e do tucano João Doria, em São Paulo — este até cunhou o *slogan* “BolsoDoria” durante a campanha eleitoral.

Pode-se concluir que, em tese, esse fator “puxador de votos” se torna um forte atrativo para que deputados de oposição passem para o lado de governantes com alta popularidade. Imagine-se, por exemplo, se o governador tiver cooptado prefeitos da base do parlamentar. Nesse caso ficaria praticamente inviável ao parlamentar sustentar o oposicionismo, que o deixaria politicamente isolado, notadamente se o governador em questão tiver alta aprovação popular. Bandear para o lado do governo pode ser, então, questão de sobrevivência política na próxima eleição.

2. COALIZÃO DE GOVERNO, MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS E OPOSIÇÃO: EVIDÊNCIAS DE SÃO PAULO, SANTA CATARINA, PARANÁ E MINAS GERAIS

A migração partidária como fato recorrente na política brasileira tem gênese conhecida. Melo (2000), em estudo sobre trocas partidárias na Câmara dos Deputados, identifica o fenômeno com início em 1985 (justamente o ano que marca o fim do período ditatorial), a partir da aprovação, em maio, da Emenda Constitucional nº 25. O dispositivo, entre outras coisas, derrubou a obrigatoriedade da fidelidade partidária¹⁷, que tinha sido introduzida no cenário institucional brasileiro pelos militares na Constituição de 1967.

[...] Em 1985, em decorrência do fim do regime militar, 79 deputados abandonaram o Partido Democrático Social (PDS) para fundar o Partido da Frente Liberal (PFL), no que foram seguidos por outros 39 congressistas no ano seguinte. Durante

Disponível em <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>

¹⁶ Em 2021, os dirigentes nacionais dos dois partidos decidiram fundir as duas siglas no União Brasil (UB). O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) homologou a fusão no dia 8 de fevereiro de 2022.

¹⁷ A EC 25 estabeleceu eleições diretas para prefeitos das capitais, reconheceu o direito de voto aos analfabetos, suspendeu as restrições aos partidos comunistas e permitiu que partidos dotados de registro provisório concorressem às eleições daquele ano.

a legislatura 1987/1991, em consequência do fracasso do governo José Sarney, 110 deputados, entre titulares e suplentes, abandonaram o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Parte desse contingente (44%) participou da fundação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); o restante dividiu-se entre partidos de esquerda e de direita. (MELO, 2000, pp.209)

Freitas (2008, p.38) reforça o fenômeno da migração partidária no Brasil com o processo de transição do autoritarismo para a democracia, dividindo-se em dois momentos: o primeiro diretamente relacionado à própria transição democrática, ou seja, a um processo natural de acomodação das lideranças; o segundo momento iniciado com o governo Fernando Henrique Cardoso.

Melo (2000) contabiliza que, entre 1985 e 1998, 686 deputados, entre titulares e suplentes, trocaram de sigla na Câmara Federal. Vários desses migrantes fizeram o movimento mais de uma vez na mesma legislatura — um chegou a mudar sete vezes. Computadas todas as migrações realizadas nas quatro legislaturas pesquisadas, o total foi de 812. O autor contabilizou os números ano a ano nas legislaturas e concluiu que a migração partidária se tornou usual na Câmara dos Deputados, a tal ponto que atingiu níveis endêmicos, rotineira mesmo, e não pode ser tratada apenas como parte do folclore político, ou como uma curiosidade a mais num quadro de práticas desinstitucionalizadas.

Transformada em prática corrente, a troca de legenda passou a vigorar como instrumento de modificação da correlação de forças no Congresso, independentemente do que pensem ou deixem de pensar os eleitores, com consequências sobre o desempenho eleitoral dos partidos, o desenvolvimento dos subsistemas partidários estaduais, a constituição e funcionamento das coalizões governamentais e o grau de representatividade do sistema partidário (p.3).

O padrão temporal na movimentação dos deputados, que reflete uma lógica interna à competição político-eleitoral, foi identificado por Melo (2000). As trocas partidárias se acentuam logo no primeiro ano de mandato, diminuem no segundo ano, e crescem novamente no terceiro ano. A explicação: o primeiro ano de cada legislatura é momento propício tanto para um oportuno reposicionamento do parlamentar em vista do resultado eleitoral nacional ou estadual recente, quanto à busca do melhor partido

considerando a realização, no segundo ano, das eleições para prefeito — esses, muitas vezes, são aliados e cabos eleitorais valiosos dos deputados. Já no terceiro ano se dá o momento em que as posições devem ser definidas para a renovação da própria Câmara — quadro que, por extensão, se repete em variados graus nos cenários estaduais e municipais.

2.1. Fator de desequilíbrio no Parlamento

O tema da migração partidária é importante, especialmente, no Parlamento, porque mexe diretamente com o equilíbrio de forças, modificando-o e, muitas vezes, invertendo totalmente a vontade do eleitor. Há políticos que se notabilizam pelas constantes mudanças e, numa imagem meio galhofeira, mas bem ilustrativa, lembram “macacos que pulam de galho em galho”.

O fenômeno da migração partidária no Brasil se dá de forma tão aguda, tão constante, que teria assumido caráter patológico, como colocam alguns estudiosos? Freitas (2012) afirma que, de fato, segundo autores brasileiros e brasilianistas que se debruçaram sobre o tema, a persistência do fenômeno está consignada em boa parte da literatura, na afirmação de que as trocas de sigla seriam endêmicas (consoante registro de Carlos Ranulfo Melo anotado três parágrafos atrás), incorporadas às práticas e costumes dos nossos políticos. Práticas essas que confirmariam o predomínio do individualismo dos detentores de cargos eletivos, resultando na alteração da correlação de forças no interior do Parlamento, contra a vontade do eleitor.

Uma analogia entre o Brasil e os Estados Unidos pode ajudar a entender o processo. Roma (2007) coloca que o alto número de partidos aqui, diferente do que existe lá, e a semelhança entre muitas das legendas brasileiras incentivam os parlamentares a migrarem frequentemente, sem enfrentar resistências dos seus novos correligionários e dos seus velhos eleitores.

A magnitude e os efeitos das trocas de partido são diferentes em uma câmara legislativa cuja composição se concentra em duas legendas polarizadas no contínuo ideológico, pois, nesse caso, os parlamentares têm poucas alternativas de filiação e precisam percorrer uma grande distância de um partido a outro. A Câmara dos Representantes norte-americana é um caso exemplar desse tipo de modelo. Seus parlamentares raramente

mudam de partido, mas, quando o fazem, alteram o seu posicionamento político e, agindo dessa maneira, descumprem as promessas feitas ao eleitorado. Em tal contexto, as trocas de partido desvirtuam a lógica do sistema representativo [...] (p.372).

Entre outros comparativos, Roma (2007) enfatiza o contraste no volume de mudanças de partidos nos dois países: A Câmara brasileira, atualmente composta por 513 deputados, registra centenas de desertores nos últimos 20 anos; a *House of Representatives*, constituída de 435 deputados, contabiliza 72 casos em um século e meio de história parlamentar (pp. 373).

2.1.1 Legislação permissiva?

Nesse caso cabe questionar se no Brasil a legislação não seria demasiadamente permissiva, a ponto de incentivar essa instabilidade. Diniz (2000) contesta essa tese estabelecida de que há uma excessiva permissividade legal como estimulador para as migrações partidárias (além de ser um dos sintomas de nossa baixa institucionalização partidária). No resumo de seu texto (p.31), a autora faz uma profissão de fé:

Parte dos especialistas que trataram do tema tende a apontar a não-coibição da legislação como a principal causa das migrações. Este artigo defende o argumento que não é ausência da coibição, mas o ganho a ser obtido com a mudança o fator que explicaria a troca de legenda.

Em conclusão, a autora infere que o migrante busca um partido mais bem posicionado para os futuros pleitos eleitorais — que lhe possibilite vantagens em relação à sigla anterior, por óbvio, pode-se acrescentar um tanto tautologicamente.

No estudo que investiga a migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009, Freitas (2012) lembra que nem mesmo uma nova legislação, mais dura, que colocou em risco o mandato de deputados migrantes, não foi capaz de impedir as trocas de legenda no momento anterior ao prazo de filiação mínimo com vistas às eleições de outubro de 2010. Ela afirma que a migração partidária não é apenas o reflexo do comportamento individualista dos parlamentares e desenvolve seu estudo para confirmar essa assertiva, contrariamente ao que se tem estabelecido numa extensa agenda de estudos. Em vez de explorar as ambições do migrante, Freitas (2012) procurou entender

as trocas de legenda no agregado, buscando apreender como os atores coletivos — no caso, os partidos políticos — utilizam as trocas de legenda para aumentar seu poder na arena parlamentar e na arena eleitoral.

Os partidos têm interesse nos integrantes de outras legendas e trabalham decididamente para atraí-los: “Aliciam parlamentares para aumentar seu acesso a cargos no Legislativo, para aumentar seu tempo no horário eleitoral gratuito e para angariar mais votos em regiões onde não eram bem votados”. Mas, no ponto de vista dos deputados, e em diálogo com o presente estudo, Freitas não deixa de reconhecer que, pessoalmente, os parlamentares buscam sim aumentar suas chances de sucesso quando migram de partido. Ela sustenta que eles só trocam de legenda porque entendem que esta estratégia é conveniente para a continuidade de suas carreiras políticas. Mais ainda, a nova vestimenta partidária torna-se uma opção disponível com vistas à sobrevivência política, considerando que todo e qualquer detentor de mandato almeja ser reeleito ou ser eleito para um cargo acima do que ele esteja ocupando no momento.

E essa migração se dá preferencialmente rumo a partidos governistas? A assertiva, observa Freitas (2012), ganhou preponderância em vários estudos, mas a autora a questiona com dados empíricos. Em sua pesquisa, ela constatou que, no período estudado, não houve migração expressivamente preferencial rumo aos partidos governistas, e em alguns momentos, se deu o contrário, os partidos da coalizão governista perderam mais do que ganharam.

Os *insights* de Freitas (2012) configuram um olhar diverso em postulados estabelecidos por outros autores e, dessa forma, dão uma chave para abrir novas interpretações com outras variáveis. Lembrando que o presente estudo não envereda por afirmar ou contestar essas teses, mas tão só busca fazer um diagnóstico na Alego, relativamente à movimentação de deputados opositoristas rumo à situação, como fator de governabilidade em quatro legislaturas escrutinadas.

2.2. Relação Executivo-Legislativo nos Estados

Para embasamento teórico desta pesquisa, de forma a assentar termos comparativos, foram levantados quatro estudos sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo em alguns Estados, ressaltando-se brevíssimos resumos de suas respectivas conclusões. Esses estudos foram selecionados para este trabalho por questão de

disponibilidade mais imediata. Em que pesem diferenças de enfoque, todos têm, em algum grau, pontos de contato com o presente trabalho, uma vez que igualmente buscam compreender e explicar a mesma situação tensionada de embate entre duas esferas de poder que, em tese, precisam conviver de forma harmoniosa, o que nem sempre acontece — contradição a evidenciar que o processo democrático está vivo, pulsante.

São trabalhos recentes que, além da densa fundamentação teórica sobre o presidencialismo de coalização brasileiro, apresentam forte coincidência de referências bibliográficas e de citações diretas, indiretas e cruzadas de vários estudiosos. Isso demonstra que a nossa literatura oferece um profícuo estoque de estudos consagrados que reforçam ou contestam, ampliam e problematizam percepções dominantes em determinados períodos, inclusive de brasilianistas destacados. São investigações que contribuem muito para a reflexão teórica e o conhecimento empírico a respeito do sistema político brasileiro.

Esses estudos miram atores em confronto em duas arenas políticas, na qual a primeira, a eleitoral, condiciona o comportamento dos políticos na segunda, a legislativa, conforme o modelo conceitual de David Mayhew (1974), aqui citado de passagem. De um lado, interesses maiores, sociais, de gestão político-administrativa; de outro lado, interesses que se podem dizer menores, pessoais, de estrita sobrevivência política. No meio dessa tensão, influenciando e sofrendo os reflexos dela, a sociedade como um todo, que precisa e quer resultados positivos em forma de boas políticas públicas e qualificada prestação de serviços — afinal, é para isso que o eleitor outorga poder tanto aos governantes quanto aos legisladores.

2.2.1 São Paulo: o que une os partidos na coalizão

Massonetto (2014) estuda o presidencialismo estadual em São Paulo, analisando o que une os partidos na coalizão governista no período de 1995 a 2010. A autora escrutinou a formação das coalizões nos quatro governos (todos tucanos) do período, a lógica de formação de maiorias na Assembleia Legislativa (Alesp), os mecanismos do governismo, o uso da máquina estatal e a lógica do comportamento governista.

Aqui se faz pequena digressão para anotar que os termos “presidencialismo estadual” podem, talvez, causar estranheza a princípio, a quem não esteja familiarizado. Afinal, os Estados não têm presidentes, como tinham as províncias no período do Império

(1ª Constituição, de 1824), mas sim governadores. O conceito foi firmado em estudo já clássico do cientista político Fernando Luiz Abrucio, na obra “Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira”¹⁸ (citada em outras seções desta dissertação), em que faz analogias entre o poder de presidentes e governadores:

De fato, a tese do ultrapresidencialismo estadual (ABRUCIO, 1998), uma das referências para a análise das relações entre Legislativo e Executivo nos governos estaduais, argumenta que os governadores, assim como o presidente da república, centralizam o processo decisório e exercem forte influência sobre o Legislativo, que coopera mediante recebimento de cargos. (MASSONETO, p. 40, 2014)

Uma das conclusões a que a autora chega é que, seja com gabinetes minoritários ou minimamente majoritários, os governadores paulistas não apenas foram bem sucedidos na aprovação de sua agenda legislativa, como coordenaram o processo decisório na Alesp: “construíram sólidas maiorias (prioritariamente, com suas ‘caixas de ferramentas’); controlaram o processo legislativo, inclusive quanto à deliberação e aprovação da agenda própria do Legislativo; e limitaram (senão bloquearam) a atividade fiscalizatória do parlamento.”

Outras conclusões da pesquisadora é que o governador Mário Covas, na primeira gestão (1995-1998), foi o que menos loteou o governo com aliados, e ‘permitiu’ certo grau de autonomia ao Parlamento. Por isso, sua maioria foi instável e Covas sofreu mais pressão, pelo menos no início do mandato. Geraldo Alckmin enfrentou conflitos e pressões na Alesp, o que se atribui a uma “avareza” no compartilhamento de *pork barrels* com parlamentares. Já Covas, no segundo mandato (1999-2002) e Serra foram bem-sucedidos na distribuição de *pork barrels*; Serra foi considerado ‘generoso’ também na distribuição dos gabinetes e no loteamento dos cargos, de modo que não registrou conflitos com a Alesp.

Em suma, os resultados indicam que, quanto maior a coalizão legislativa (que vai além e por vezes independe do gabinete), menos conflitos o governador enfrenta no parlamento, e maior

¹⁸ Livro baseado na dissertação de mestrado de Abrucio, publicado originalmente em 1998, em que o autor analisa os impactos do federalismo brasileiro sobre o sistema político no período pós-1985. Trata-se de obra seminal para a compreensão do processo político brasileiro nas últimas décadas, uma das campeãs de citações na literatura brasileira de Ciência Política.

controle exerce do processo decisório. Portanto, quanto maior a coalizão legislativa, sempre maior do que a coalizão de governo, mais forte se caracteriza o ultrapresidencialismo estadual. (p. 250)

A constatação é de que o apoio da Alesp aos governadores decorre, num primeiro momento, das alianças eleitorais e é complementado por concessão de cargos (da própria Alesp e dos segundo e terceiro escalões da administração estadual) e de políticas distributivas do tipo *pork barrels*. A autora crava que, no governo paulista, quanto maior a coalizão legislativa, mais dócil o parlamento e maior o predomínio do Executivo no processo decisório, o que leva a um *trade off*: a governabilidade fica mais estável, porém, neutraliza ou diminui a capacidade fiscalizatória do parlamento.

Massonetto fecha seu trabalho com uma indagação pertinente a todos os escrutínios da relação Executivo-Legislativo, que diz respeito à necessidade de discutir, de um ponto de vista normativo, se esta realidade política não é um problema para o funcionamento das Assembleias Legislativas e o sistema político estadual. “Dar algum passo para entender como mudar este padrão institucional deveria ser tarefa para aqueles que pretendem estudar o presidencialismo estadual brasileiro” (pp. 255).

2.2.2 Santa Catarina: Disciplina e coalizões partidárias

Carreirão e Perondi (2009) estudam o grau de disciplina partidária e os padrões ideológicos das coalizões realizadas em plenário, nas votações nominais ocorridas na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc) entre 1999 e 2006. A partir de estudos no plano federal realizados por Figueiredo e Limongi, Mainwaring, Santos, Ames, Nicolau, entre outros, eles destrincham, no plano local, a atuação de cada partido quanto às taxas de disciplina (ou coesão) e de previsibilidade das votações, as variações entre as siglas (governista e da oposição; da esquerda, do centro e da direita), o peso das abstenções e ausências dos deputados sobre a previsibilidade dos resultados das votações.

O estudo conclui que a formação da coalizão de governo da 14ª Legislatura (1999-2003) seguiu a composição da coligação Mais Santa Catarina (PPB, PFL, PTB, PL e PSDB), que venceu as eleições de 1998, com Esperidião Amim, e que conseguiu, inicialmente, 23 cadeiras na Alesc. A variação do número de deputados da base do governo foi pequena, sendo que nenhum outro partido migrou para a bancada governista no decorrer da legislatura. Tampouco os partidos situacionistas se deslocaram para a

oposição. Quanto às migrações de deputados de um partido para outro (tópico que alinha com o presente trabalho), a variação foi pequena, especialmente se considerado o saldo das mudanças (de saída e entrada no bloco governista).

Já na coalizão vencedora para a 15ª Legislatura (2003-2006) entraram siglas de diferentes matizes ideológicos (esquerda, centro e direita). A oposição formou-se por partidos à direita e à esquerda, num padrão bem diferente da Legislatura anterior. O governador Luiz Henrique conseguiu formar uma coligação no primeiro turno da eleição de 2002 com apenas dois partidos (PMDB e PSDB), mas, no segundo turno, trabalhou o apoio de várias outras siglas.

Carreirão e Perondi chamam a atenção para as modificações de posicionamento de PT e PFL ao longo da legislatura. O PT, que havia apoiado Luiz Henrique no segundo turno, inicia a legislatura com posicionamento de independência formal, mas, na prática, apoiando boa parte das iniciativas do governo na Alesc, mesmo sem participar do secretariado do governador. Ao longo do primeiro ano, porém, o partido passou a mostrar resistência às propostas governistas, e já no segundo ano da legislatura coloca-se abertamente como oposição.

O inverso se deu com o PFL, que apoiou Amin contra Luiz Henrique na eleição de 2002 e começou a legislatura na oposição. No entanto, a partir de uma estratégia bem-sucedida de aproximação entre o governador e alguns parlamentares — o termo cooptação cabe como uma luva nesse contexto —, os deputados pefelistas passaram gradativamente a apoiar o Executivo, e os liberais terminam o mandato não apenas como integrantes da base de Luiz Henrique, mas, também, como componentes da coligação que viria a reelegê-lo na eleição seguinte.

2.2.3 Paraná: Competitividade da oposição parlamentar; migrações partidárias

Ruela (2010; 13) reafirma que, se em nível nacional, o tratamento do comportamento das oposições na arena parlamentar é incipiente, em nível subnacional os estudos ainda são praticamente inexistentes. À maneira do que predomina em nível federal, diz a autora, esses estudos estão concentrados no debate sobre as regras institucionais que definem os poderes legislativos e a relação que se estabelece entre os Poderes Executivo e Legislativo em nível local, normalmente fazendo analogias com a Câmara dos Deputados e/ou entre as várias Assembleias Legislativas analisadas.

Nessa realidade, afirma a autora, as poucas pesquisas que consideram as oposições tratam-nas ou como marginais ao processo decisório ou primordiais, quando o foco do debate entre Executivo/Legislativo adota a forma de conflito entre coalizão/oposição. Nos dois casos, porém, há uma semelhança: a análise do comportamento das oposições não é objeto principal de estudo.

Nessa perspectiva, Ruela (2010) analisa a atuação das oposições parlamentares na 14ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (Alep), que vai de 1999 a 2003, no segundo mandato do então governador Jaime Lerner. Ela constatou que os partidos oposicionistas (PT, PMDB e PDT) agiram efetivamente como bloco, colocando-se como os principais protagonistas desse campo de lutas, uma vez que, apesar de minoritários, souberam estrategicamente tirar vantagens dos momentos de crise do Executivo com a sua bancada de apoio e, mesmo tendo contra si entraves institucionais, exerceram um peso político expressivo na modificação e/ou rejeição dos projetos de leis mais polêmicos, assim como foram responsáveis pela mobilização da sociedade civil e de grupos organizados na defesa de suas reivindicações políticas (pp. 15).

A conclusão de Ruela (2010) é de que, apesar de minoritária durante todo o período (em média, bancada de 14,75 deputados, do total de 54), sem ter ocupado o principal cargo da casa legislativa (Presidente da Mesa Diretora) ou presidido comissões importantes, a oposição legislativa a Jaime Lerner não se limitou a apenas “fazer barulho”, ou seja, “denunciar a ilegitimidade do processo” usando os minutos garantidos regimentalmente na tribuna do plenário. A autora pôde afirmar que, mesmo sem ter conseguido cumprir um papel fiscalizador ao Executivo, a oposição trabalhou coesa, tornando-se a principal interlocutora da sociedade civil com a Alep, contribuindo assim para torná-la mais *accountable* frente ao eleitorado paranaense.

A competitividade da oposição se mostrou mais bem-sucedida quando ampliou e externalizou o conflito, conseguindo assim elevar os custos de apoio ao governo por exposição das posições dos parlamentares governistas frente ao eleitorado. As consequências da ampliação do conflito e da alteração de seu escopo (Schattschneider *apud* Ruela, 2010) repercutem também no campo democrático, à medida em que tais estratégias, ao dar maior visibilidade pública e ao convidar a participação de novos agentes no processo político, contribui para torná-la mais participativa. (RUELA, p.103, 2010)

A autora arrola oportunidades em que, graças à atuação coesa, a oposição, mesmo minoritária, conseguiu se tornar competitiva na arena legislativa. Em pelo menos três casos de grande repercussão estadual, os parlamentares opositores lograram elevar os custos de apoio ao governo.

Com foco na legislatura seguinte na Alep, Paula (2010) realiza estudo de caso sobre a migração partidária no período 2003-2007, cujo campo foram os 54 deputados parlamentares eleitos no pleito de 2002. A autora concluiu que a taxa de migração foi de 27,7% no período, preponderantemente para partidos de situação, mais acentuadamente para a sigla do governador Roberto Requião, o PMDB, que recebeu seis dos 18 trânsfugas ao longo da legislatura.

Na questão ideológica — esquerda, centro, direita —, a constatação da pesquisadora foi de que os parlamentares eleitos por siglas à direita do espectro ideológico foram os que, proporcionalmente, mais trocaram de legenda (73,4%), seguidos pelos eleitos à esquerda (20%) e, por fim, os eleitos ao centro (6,6%) dos infiéis.

Entre as conclusões, uma particularmente interessante diz respeito à forte sensação de propriedade dos parlamentares sobre o mandato, considerando que o partido pouco teria contribuído para a eleição deles. Segundo Paula, os vínculos dos deputados com seus partidos são fracos, em alguns casos são de fato inexistentes, porém, “não vislumbram todos os partidos da mesma forma, já que em diversas ocasiões apontaram exemplos de partidos ‘estruturados/desestruturados’, ‘fortes/fracos’ no estado” (pp. 87).

2.2.4 Minas Gerais: Convergência partidária e base parlamentar - o comportamento dos partidos (1995-2005)

Nunes (2008) analisa o comportamento legislativo dos partidos políticos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre os anos de 1995 e 2005, respectivamente nas 13^a, 14^a e 15^a Legislaturas, no tocante à relação com o governador do Estado, conectando duas dimensões que ele considera cruciais: coesão partidária e apoio legislativo. O autor busca entender como a coesão dos partidos mineiros abala o nível de apoio legislativo obtido pelo governador às propostas de sua autoria e trabalha com a hipótese de que o alto grau de desenvolvimento institucional não é suficiente para modificar a lógica do ultrapresidencialismo estadual.

Em tangência com o presente trabalho, ressalta-se uma das constatações do autor ao analisar a realidade da dinâmica da governabilidade em Minas Gerais no período estudado e que, por mais óbvia que seja, é importante destacar aqui até para confirmar a realidade intrínseca do ultrapresidencialismo estadual, válida tanto para aquele Estado quanto para os demais. Nunes afirma que, ao longo dos dez anos analisados, os governadores mineiros enfrentaram, pelo menos, três problemas básicos: (1) sair das eleições com o maior número de cadeiras possível conquistadas pelos partidos de sua coligação eleitoral; (2) constituir uma coalizão governativa que lhe garanta maioria qualificada na Assembleia; (3) assegurar apoio máximo dos partidos da coalizão para os projetos de seu interesse — o que significa garantir que os líderes partidários em coalizão controlem suas bancadas no sentido de apoiar o governador.

A medição de Nunes verificou que o primeiro desses problemas não foi resolvido satisfatoriamente. Nenhum dos três governadores (com seus respectivos partidos sozinhos) do período conseguiu formar uma coligação eleitoral que tivesse feito a maioria necessária para garantir aprovação de suas reformas — Eduardo Azeredo (1994), 31,8% das cadeiras; Itamar Franco (1998), 28,9%; Aécio Neves (2002), 27,3%.

Em que pese isso, Nunes atesta que os três chefes do Executivo mineiro lograram maioria legislativa, usando os recursos disponíveis para formar uma coalizão de governo que garantisse a aprovação de sua agenda, “puxando” um mínimo de partidos capaz de lhes conferir vitórias na Assembleia.

A estratégia adotada para vencer tal barreira pode ser a de compor gabinetes multipartidários, garantindo aos partidos acesso a recursos políticos importantíssimos. [...] os três governadores conseguiram, formalmente, garantir essa maioria: Azeredo soma (contando a coligação eleitoral mais a coalizão de governo — separadas aqui apenas para efeitos teóricos e metodológicos) 89,6% das cadeiras; Itamar agrupou 74% dos assentos; e Aécio reuniu 78,8% dos parlamentares. (NUNES, pp. 120-121, 2008).

2.3. Oposição - a importância para a Democracia e suas funções no Parlamento

Arrolados esses estudos de caso em Assembleias Legislativas, os quais fazem considerações sobre a oposição legislativa, é oportuno proceder uma fundamentação teórica geral sobre a importância dela, oposição, para a democracia em geral e,

especificamente, as funções da oposição parlamentar. Esse adendo teórico é útil, por ajudar a entender a dinâmica de que o Executivo, ao atrair parlamentares opositores para sua base, faz um movimento deliberado que resulta no redesenho do quadro de representatividade político-partidária que a eleição estabeleceu para o Parlamento estadual, como explicado nas páginas anteriores. Esse movimento é realizado como uma espécie de “vacina” ao risco de perda da governabilidade e, sem dúvida, enfraquece a oposição parlamentar. Como se verá a seguir, a necessidade frenética de atração/cooptação se dá quando o Executivo não consegue efetivar, a partir da eleição, uma coalizão legislativa expressiva, ou não tão consistente. Nesse caso, o Executivo tem instrumentos para impedir que a oposição inviabilize a governabilidade, como atestam pesquisas anteriores.

Peres e Bezerra (2020) dialogam diretamente com o presente trabalho, quando analisam as funções que as oposições parlamentares devem desempenhar numa democracia, quais devem ser as suas prerrogativas e seus limites. Ancorados em ampla revisão bibliográfica eles afirmam que a questão das funções que as oposições parlamentares devem desempenhar na democracia não tem resposta consensual. A principal dificuldade, anotam, é que a área de política comparada não desenvolveu uma tradição de pesquisas sobre o tema.

Mesmo com a falta de arcabouço teórico compartilhado, o estudo dos dois acadêmicos, cujo objetivo principal é apresentar uma definição conceitual mais delimitada e operacional de oposição parlamentar, focada em suas funções institucionais, é bastante útil para este trabalho. Peres e Bezerra (2020) elencam seis principais funções das oposições parlamentares, contidas em três dimensões que envolvem sua relação com o governo — controle, governo em espera e bloqueio. Eles indicam ainda as variáveis que correspondem aos tipos de ação estratégica que os opositores podem programar em cada dimensão e de acordo com cada uma de suas funções.

A conclusão a que chegam é que as oposições parlamentares só conseguem desempenhar funções que reduzem ou inviabilizam a governabilidade quando o governo falha na formação ou na manutenção de uma coalizão majoritária no Parlamento.

Por isso, faz-se necessária a análise da interação governo/oposição, levando-se em conta o desenho constitucional, a estrutura regimental do processo legislativo

e, em especial, o comportamento estratégico das lideranças partidárias e do chefe do Executivo. (Peres e Bezerra, 2020, p. 249)

Os autores colocam que, nesse contexto, a oposição parlamentar se erigiu como um dos mecanismos de controle do governo, com a finalidade de assegurar o respeito e a proteção às minorias. Esse processo correspondeu concomitantemente à domesticação da oposição política, como parte do “encapsulamento” do conflito social no sistema representativo. Os autores também afirmam que, ao observar esse fenômeno através de lentes weberianas, conclui-se que a formação da oposição parlamentar é um dos indicadores do desenvolvimento político e, nesse sentido, “integra o processo de modernização” democrática.

Os pesquisadores ressaltam a importância do papel da oposição, lembrando que a defesa mais amplamente reconhecida da conjugação governo/oposição foi apresentada por Robert Dahl, em sua formulação teórica do regime democrático pluralista. Quando veio a público o livro *Poliarchy: Participation and Opposition*, no início dos anos 1960, formou-se um relativo consenso sobre sua concepção de democracia, com ampla adesão de vários estudiosos de política comparada. Com efeito,

[...] por definição, poliarquias são sistemas políticos que impõem as menores barreiras à expressão, à organização e à representação das preferências políticas, e que proveem o mais amplo arranjo de oportunidades para que as oposições contestem a conduta do governo (Dahl *apud* Peres e Bezerra, 2020, p. 18).

Peres e Bezerra (2020) lembram que diversos analistas reforçam a concepção de que as oposições parlamentares são elemento inseparável do regime democrático. Eles recorrem a Mair (2007), que lista três razões para isso: (a) garante a competição entre alternativas políticas e a rotatividade no poder; (b) assegura maior fiscalização e transparência do governo; e (c) afiança a legitimidade do sistema político, evitando que grupos divergentes adotem estratégias não institucionais que possam levar a golpes de Estado. Este último ponto, por sinal, ganha maior relevância na justificativa para tolerar as oposições como condição para a efetividade da democracia — se não houver oposições com chances reais de interferir no jogo político, a competição, o pluralismo, a *accountability* e até mesmo o “encapsulamento” do conflito social pelo sistema

representativo serão inviáveis ou ineficazes, de modo que, inescapavelmente, a estabilidade democrática estará ameaçada.

Os autores reiteram a escassez de pesquisas sobre oposições parlamentares em geral, o que se torna ainda mais grave no âmbito nacional. Eles arrolam vários trabalhos a confirmar que os estudos sobre o Legislativo brasileiro se concentraram nos resultados das votações em plenário e na tramitação de projetos, privilegiando a avaliação do fator governabilidade alcançado pelo presidente da República e suas variáveis explicativas. Por essa razão,

(...) praticamente não se investigaram os dispositivos institucionais que podem favorecer a atuação estratégica das oposições parlamentares no que concerne ao controle das ações do governo, tais como a proposição de medidas alternativas, a postergação das tramitações de projetos, a tentativa de veto às suas políticas, entre outros. (PERES e BEZERRA, 2017, p.256)

Uma das reflexões mais interessantes do estudo dos dois acadêmicos, diretamente relacionado ao presente trabalho, diz respeito ao “paradoxo da oposição parlamentar”. Lembram que analistas aderiram a uma noção de democracia que põe as oposições parlamentares como fundamentais; mas ao mesmo tempo intuíram que se elas forem muito poderosas, tornam-se empecilho à governabilidade, até ao ponto de ameaçar o regime democrático. A partir daí, colocam indagações: como lidar com esse dilema? Como fazer oposição ao Executivo sem ameaçar a estabilidade institucional? É possível identificar um ponto ótimo de articulação da governabilidade com uma oposição parlamentar efetiva, determinando o limite onde a oposição pode ir atuando eficazmente em contraponto ao governo, sem gerar paralisia decisória e crise institucional?

O governo tem de conviver com a oposição, afinal, um preceito democrático; a alternativa seria simplesmente eliminá-la. Mas qual o custo que isso teria? Nessa tensão entre governo e antagonismo, recorre-se novamente a Roberto Dahl (2005, p.15), que formulou três axiomas sobre a tolerância de governos para com seus oponentes, e aqui destacam-se os dois primeiros que interessam mais diretamente a esta pesquisa:

AXIOMA 1. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados da tolerância [é menor o “custo de tolerância” quando menor for o conflito na troca de governo: situação e oposição]. Entretanto, um governo deve considerar também o quanto lhe custaria suprimir uma oposição; pois ainda que a tolerância cobre um preço, a supressão poderia custar muito mais e ser, obviamente, estúpida. Portanto:

AXIOMA 2. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação [“custos de supressão/repressão”]. Assim, as possibilidades de um sistema político mais competitivo surgir ou durar podem ser pensadas como dependentes de dois conjuntos de custos [...].

A partir desses dois axiomas, pode-se intuir que o menor custo para os governantes no trato com a oposição parlamentar é torná-la o menos operante possível, e uma das formas menos custosas é “puxar” seus integrantes para o próprio lado. No parlamento, em resumo, o governo vai trabalhar para tornar mínima a possibilidade de que a oposição venha a se tornar majoritária no decorrer da legislatura. Não é difícil imaginar que o esforço de eliminar a oposição de uma forma radical — o que certamente demandaria até o uso da violência e outros mecanismos antidemocráticos e anti-institucionais — implicaria um custo muito mais alto, a começar pelo desgaste geral com a opinião pública (leia-se imprensa), e diretamente com o próprio eleitorado.

Por fim, as conclusões de Peres e Bezerra vão no sentido de que o paradoxo das oposições parlamentares não foi devidamente solucionado. Se oposição parlamentar forte demais pode desestabilizar a governabilidade — e os dois autores admitem que a governabilidade plena, de fato, tem um potencial tirânico, pois significa a anulação da oposição parlamentar —, então, pode-se inferir que os governos lançam mão do cooptação de parlamentares opositoristas para se precaver? A resposta parece ser positiva, porque está claro que a efetividade plena da oposição parlamentar tem um potencial obstrutivo passível de paralisar o governo e provocar crises institucionais.

Os autores assinalam que há circunstâncias em que as oposições podem estressar o arranjo institucional e provocar uma crise de governo, mas isso se dá diretamente de falhas estratégicas dos atores sob determinadas condições. Como exemplo citam que a capacidade do presidente — e dos governadores, lembrando aqui o foco do presente trabalho — para formar coalizões legislativas coesas e para gerir essa aliança é fundamental, assim como a habilidade das lideranças partidárias para assegurar a disciplina de suas bancadas. Eles colocam que, quando minoritária, a oposição

parlamentar consegue desempenhar algumas funções relevantes, mas terá subtraída, ou pelo menos sensivelmente reduzida, a sua capacidade de retardar a aprovação de projetos e de vetar a agenda governista, assim como de destituir o chefe de governo. “Porém, qualquer oposição tornar-se-á irresistivelmente poderosa toda vez que for majoritária (...) com potencial de desestabilizar e até de derrubar o governo” (PERES e BEZERRA, 2017, p. 278).

Os autores ainda teorizam sobre a insuficiência da conceituação de oposição. Contribui para isso a natureza complexa desse problema, propícia à profusão de definições, o que eles corroboram com outros autores. Sem adentrar nesse tópico, que não interessa para o escopo desse trabalho, importa ressaltar a complexidade no caso dos governos de coalizão, esse sim, diretamente relacionado ao que está proposto nessa pesquisa. Nesse caso, dizem Peres e Bezerra, especialmente em sistemas presidencialistas, pode haver mais de uma oposição partidária. Ademais, no interior das organizações partidárias, parlamentares indisciplinados, mesmo que formalmente pertencentes à base governista, podem se comportar como opositores (o tema é retomado mais à frente).

Sérgio Peres e Gabriella Bezerra (2020) reforçam que, na realidade, a oposição institucional e leal ao sistema político não age contra o regime nem contra o governo enquanto tal, mas contra as suas políticas, no todo ou em parte. A razão é que a oposição tem a sua agenda própria, a qual tentará implementar ao máximo. A conclusão é que não faz sentido imaginar que a oposição seja apenas uma força que combate o governo; uma vez que ela se opõe aos seus projetos, mas nem sempre a todos eles ou a tudo que neles está contido. Enquanto a oposição parlamentar não conquista o governo, ela age para fiscalizar a atuação dos governistas, apresentando propostas de políticas alternativas, tentando influenciar o debate público e as políticas em deliberação, para constranger o governo publicamente, aumentando os custos de implementação de seus projetos; e, desde que seja viável, ela pode recorrer a estratégias e dispositivos regimentais capazes de retardar a tramitação de projetos alheios ou impedir a sua aprovação (Norton, 1998).

Com base no que constataram, mesmo admitindo a escassez de fundamentação teórica, os autores definem a oposição parlamentar da seguinte forma: (A) Parlamentares individuais, bancadas suprapartidárias e partidos que atuam, circunstancial ou permanentemente, (a) para fiscalizar as ações do governo, (B) contra a sua agenda

política, como um todo ou em parte, visando (C) apresentar propostas alternativas, (D) influenciar os seus projetos ou, conforme o caso e as suas possibilidades, (E) dificultar a sua aprovação ou (F) vetá-los; também podem atuar de maneira a (G) dificultar ou (H) inviabilizar a governabilidade, com o propósito de aumentar as suas chances de (I) substituir o governo (J) nas próximas eleições ou, a depender das circunstâncias, (L) por intermédio de alguma forma de destituição constitucional do chefe do Executivo. Nesse último caso, e a história tem mostrado fartamente, uma oposição parlamentar fortalecida não perderá oportunidade de articular o *impeachment* do presidente/governador/prefeito, no exato momento em que perceber elementos substantivos para isso¹⁹.

Os autores observam, ainda, que as funções desempenhadas eficazmente pela oposição parlamentar impactam a governabilidade, elevando-a ou fazendo emergir uma crise de governo que pode até provocar a sua paralisia. Mas ressaltam que as funções relativas ao controle não são ameaçadoras para quem está no governo, pois não conferem poder mais vigoroso à oposição. O governo pode até se ver constrangido, em algumas circunstâncias, diante da opinião pública, por denúncias feitas pela oposição, mas se elas (oposições) forem minoritárias, pouco poderão fazer para vetar as políticas do governo, muito menos para antecipar a saída do chefe do Executivo do cargo.

Essa efetividade, asseveram Peres e Bezerra, depende mais da posse da maioria das cadeiras parlamentares do que de dispositivos constitucionais ou regimentais. Em resumo, enquanto a oposição for minoritária, sua ação efetiva estará restrita às funções de controle e de governo em espera. No entanto, se o Executivo não consolidar uma base de apoio legislativo majoritário ou perder o apoio de parte dessa maioria, a oposição pode se “empoderar”, ganhando tração para coordenar suas ações e formar uma maioria que criará obstáculos à governabilidade, e isso sem sair dos limites democráticos.

Finalizando o apanhado de *insights* de Sérgio Péres e Gabriella Bezerra, tão oportunos para este trabalho, eles afirmam:

¹⁹ A deposição da petista Dilma Rousseff da Presidência da República, consumada em agosto de 2016, é um exemplo clássico. Ela perdeu força no Congresso e a oposição viu ali a possibilidade de sucesso no *impeachment*; correligionários do partido dela “lavaram as mãos” no processo e alguns até ajudaram na articulação pelo impedimento, com participação ativa de seu vice, Michel Temer (PMDB), que veio a “herdar” o cargo.

[...] se o governo contar com o apoio da maioria legislativa, a oposição não terá condições de exercer as funções de obstáculo à sua agenda; o que é o mesmo que dizer que ter ou não a maioria dos votos no Parlamento é o que determina até onde a oposição pode ir no desempenho de suas funções institucionais. Na prática, isso depende do governo que, em última instância, é o maior responsável pelas crises de governabilidade. (PERES e BEZERRA, 2020, p.289)

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1 – Problema de Pesquisa

As perguntas centrais que motivaram a realização desse estudo foram: Houve migração de deputados estaduais goianos de oposição para a base governista no decorrer do mandato? Se sim, em que medida?

3.2. Como foi feito o levantamento

Para realizar a revisão bibliográfica sobre as trocas partidárias na Alego foram levantadas informações nos sites da Casa e nos jornais goianos que cobrem a política local em geral e no Parlamento. No desenvolvimento da metodologia foram analisados trabalhos de autores que apresentam a instrumentalização metodológica no âmbito das Ciências Sociais e Ciência Política.

Para tabulação das bancadas após as eleições e depois dos parlamentares empossados consultou-se o site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e buscou-se dados diretamente com a Diretoria Parlamentar da Alego, responsável pela documentação e arquivamento das informações sobre partidos e deputados eleitos no curso das legislaturas.

Na identificação dos parlamentares que trocaram de siglas partidárias foram pesquisados registros e reportagens do próprio Portal da Assembleia e nos noticiários políticos goianos em geral. Com isso, foi realizada uma análise documental a partir de registros oficiais no site da Alego, Regimento Interno e textos/reportagens da equipe de comunicação da Casa. Com essas informações o pesquisador pôde elaborar os quadros e tabelas ilustrativos do estudo.

Também foi feita minuciosa pesquisa no Portal da Alego para levantamento das informações sobre as sessões de votação dos projetos do governo na Casa, especificamente da 19ª legislatura. No mesmo sentido, foi consultada pessoalmente a Diretoria Parlamentar, em diversas reuniões com a responsável pela organização e arquivamento desses dados.

As informações sobre votação dos projetos do governo na 19ª legislatura na Alego constituíram um banco de dados em planilha do software Excel de acordo com tabela de

variáveis elaborada pelo pesquisador, de forma a levantar médias de apoio ou rejeição às proposituras. Essa tabela de variáveis foi dividida em 11 campos (correspondentes a 11 colunas no Excel):

A – Identificação da proposição legislativa (ano e número);

B – Tipo-normativa da proposição legislativa (1-Projeto de Emenda Constitucional-PEC; 2-Projeto de Lei Complementar-PLC; 3-Projeto de Lei Ordinária-PLO; 4-Projeto de Resolução Legislativa-PRL; 5-Decreto Legislativo-DL; 6-Comunicado; e 7-Convênio);

C – Tema da proposição legislativa (1-Administrativo; 2-Servidor; 3-Financeiro/Orçamentário/Creditício; 4-Indicação; 5-Tributário; 6-Segurança pública; 7-Benefício fiscal; 8-Auxílio social; 9-Relatório; 10-Educação; 11-Privatização; 12-Direito do consumidor; 13-Previdência; 14-Reconhecimento de calamidade pública; 15-Saúde; 16-Meio ambiente; 17-Direitos humanos; 18-Turismo; 19-Uso do solo em faixa de domínio; 20-Infância e juventude; 21-Cultura; 22-Agricultura/Pecuária/Abastecimento; 23-Indústria; 24-Cidadania; 25-Regularização fundiária urbana; 26-Compliance; 27-Habitação; 28-Mobilidade; 29-Idoso; 30-Autorização para empréstimo; 31-Sanemaneto; e 32-Recuperação fiscal;

D – Ano de início de tramitação da proposição legislativa;

E – Data de início de tramitação da proposição legislativa;

F – Data final de tramitação da proposição legislativa;

G – Ano de finalização da proposição legislativa;

H – Quantos dias de tramitação da proposição legislativa;

I – Situação da proposição legislativa (1-convertida em lei; 2-arquivada; 3-pedido de devolução; 4-promulgada; 5-apsentamento/sobrestamento a outro processo semelhante; 6-ainda em tramitação; 7-informação não disponível; e 8-reprovado);

J – Placar (porcentual de aprovação da proposição legislativa no primeiro turno;

K - Placar (porcentual de aprovação da proposição legislativa no segundo turno;

As variáveis J e K ficaram como Quórum 1 e Quórum 2 na planilha Excel e, na sequência, as colunas relacionam nominalmente todos os deputados da 19ª legislatura, incluindo os suplentes que ficaram poucos meses no exercício do cargo, com o posicionamento individualizado em cada votação nos dois turnos (ou turno único), que podia variar em: 1-favorável; 2-contrário; 3-abstenção; 4-ausente/não votou/licenciado/justificou ausência; 5-não identificado na aprovação; e 6-não identificado na reprovação.

Algumas das variáveis da tabela (disponível nos apêndices deste trabalho) não foram consideradas no cômputo final de análise gráfica, por não acrescentarem informação de maior utilidade à pesquisa. É exemplo a distinção por tema das iniciativas legislativas. Esse tópico foi incluído porque, em tese, se poderia encontrar diferenças significativas no nível de SIM ou NÃO em relação a determinados temas no voto de fiéis e “vira-casacas”, o que afinal não foi identificado. O tópico tema foi mantido e gerado o gráfico a título de curiosidade.

Com a planilha Excel foi feita a tabulação dos dados e para a geração dos oito gráficos que ilustram os objetivos práticos deste estudo foram utilizados os softwares Power BI e R Studio, na modelação.

4. COALIZÃO DE GOVERNO, MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS E OPOSIÇÃO EM GOIÁS (2006-2023)

Em âmbito nacional, o tema das relações entre Executivo e Legislativo é fonte perene de interesse da Academia, que produziu e continua produzindo estudos esclarecedores na literatura da Ciência Política brasileira. Brazilianistas de renome também estiveram e continuam dedicados ao assunto. Há uma robusta agenda de trabalhos sobre o tema. Mas, como já referido nas seções anteriores, o mesmo não ocorre no nível subnacional, cuja literatura não é tão abundante — na grande maioria relativa a Estados com centros acadêmicos mais antigos e tradicionais, como São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

Em Goiás, também, há, igualmente, escassez de trabalhos nessa área — e é ainda mais escassa a pesquisa com foco específico na migração partidária na Assembleia Legislativa. Entre os poucos trabalhos locais que tangenciam o tema, merece destaque

coletânea de artigos organizada por Paiva e Bezerra (2008)²⁰. Essa obra é fundamental para a compreensão do quadro político goiano nas últimas décadas, mormente no aspecto da relação entre Executivo e Legislativo. Três artigos dialogam com o objeto do presente estudo (pela ordem): “Governadores na era PMDB em Goiás (1982-1998) – Um caso de ‘hiperpresidencialismo’ regional?”, de Silvana Krause (2008, pp.43-80); “A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em Goiás no período de 1994 a 1998”, de Gustavo Faria Lopes (2008, pp.101-122); e “Volatilidade eleitoral e desenvolvimento do sistema partidário em Goiás (1982-2006)”, de Denise Paiva Ferreira (2008, pp.123-142).

O texto de Krause é considerado nesta dissertação porque ratifica, no plano local, o conceito de “ultrapresidencialismo (ou hiperpresidencialismo) estadual”, nos termos de Abrucio (1988), já referido anteriormente. A autora estuda 16 anos da política em Goiás, o que ela denomina de “era PMDB”. Parte do título do artigo é uma pergunta — “... Um caso de ‘hiperpresidencialismo’ regional?” —, respondida afirmativamente no desenvolvimento do texto. Os governos do PMDB exerceram total controle sobre o Legislativo. Os governadores peemedebistas Iris Rezende (1983-1986), Henrique Santillo (1987-1990), Iris Rezende (1991-1994) e Maguito Vilela (1995-1998) mantiveram forte domínio no Parlamento, resguardadas as diferenças de estilo de cada um.

Krause registra que nas duas primeiras gestões, os governadores tinham autonomia para legislar, e mais do que isso, podiam governar por decreto, praticamente ignorando a Assembleia Legislativa, onde, ademais, a bancada governista era tranquilamente majoritária. Tudo isso, graças a um quadro de partidos enfraquecidos e uma constituição estadual por demais permissiva. Acrescenta-se o poder financeiro que o governador detinha, o que deixava os municípios de “pires na mão” em relação ao Executivo estadual. Ou seja, a concentração de poder político nas mãos do governador era exacerbada.

A autora anota que o segundo governo peemedebista, com Henrique Santillo (1987-1990) foi, na maior parte, igual ao primeiro, ainda sob uma constituição estadual frouxa no quesito *Checks and Balances* em relação ao Executivo. No segundo governo de Iris, já com uma nova Constituição estadual, elaborada sob domínio de deputados

²⁰ **Panorama da Política em Goiás** reúne seis artigos de vários autores que focalizam o quadro político goiano, desde a década de 1950 até a contemporaneidade.

estaduais do PMDB eleitos em 1986, a concentração de poder no Executivo foi mantida. A base aliada governista no Parlamento continuava majoritária. Krause registra massiva migração de deputados e prefeitos para o PMDB e siglas aliadas. A gestão de Maguito Vilela sofreu mais abalos políticos, diante da nova realidade de privatizações que o governo federal de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) impôs aos Estados. Mesmo assim, Maguito manteve o controle do Legislativo, às vezes, como os dois correligionários que o antecederam, minimizando o Legislativo de forma geral, e até prescindindo da própria bancada.

Nesse sentido, Silvana Krause não poderia ser mais clara, ao anotar em sua conclusão: “[...] Quanto à autonomia de ação da liderança executiva, especialmente no que se refere às pressões de seu partido, os governadores peemedebistas em Goiás foram, sem dúvida, eficazes. Eles conseguiram não somente manter uma expressiva margem de distanciamento da sua organização partidária, mas também seus partidos e aliados tiveram pouca atuação na elaboração de políticas do governo. Dessa forma, os governadores reduziram ações governamentais coletivas e colegiadas, características do fenômeno da *presidencialização* da política.” (p. 76)]

O artigo de Gustavo Faria Lopes é, também, interessante na aproximação com o presente trabalho. Ao investigar a relação entre o Executivo e o Legislativo no Estado, no período 1995 a 1998, o cientista político trabalhou sob a premissa de que o equilíbrio entre os poderes é condição básica para a estabilidade da democracia, o que nem sempre ocorreu na prática. Os dados que o pesquisador levantou mostram que no período estudado (13ª Legislatura) houve uma relação de subserviência do Poder Legislativo ao Poder Executivo; o primeiro, quase sempre, tão somente “homologando” o que o segundo propunha.

O autor reúne um conjunto de evidência que lhe permite sustentar a hipótese de que, na legislatura estudada, vigorou uma relação de subserviência do Legislativo em relação ao Executivo. Registra-se a coincidência da constatação de Lopes, do “caráter homologatório” estabelecido, que é a mesma a que este estudo chegou e que, espera-se, restou demonstrado nas conclusões: nas quatro legislaturas estudadas, mesmo quando o governo não conseguiu fazer maioria parlamentar na eleição, caso da 19ª legislatura, o Parlamento funcionou como confirmador das propostas iniciadas pelo Executivo. Isso graças à formação de maioria com a adesão de oposicionistas ao longo do mandato.

Outra “coincidência” entre os dois estudos e períodos analisados: na 13^a, assim como na 19^a legislatura, não houve sequer um projeto de iniciativa do governo que não tenha sido aprovado pelo Parlamento. Em resumo, duas pesquisas diferentes, sobre dois períodos diferentes, mesmo sem ter entre elas conotação comparativa direta, chegam à mesma conclusão: a relação entre Executivo e Legislativo em Goiás é marcada pelo “pacto homologatório”.

Lopes conclui afirmando a necessidade de mais pesquisas sobre a relação entre os poderes em Goiás, ampliando períodos, de forma que as tendências observadas em sua pesquisa possam ser aprofundadas e colocadas em perspectivas comparadas. E é exatamente isso que este estudo buscou realizar. É certo que há espaço para mais investigações no campo da relação entre o Executivo e o Legislativo em Goiás. O presente trabalho é uma proposta de contribuição para diminuir esse hiato, com foco na migração de parlamentares de oposição na Assembleia Legislativa, no recorte temporal da 19^a legislatura, com incursão nas três legislaturas predecessoras.

4.1. Por que quatro legislaturas?

O foco do presente estudo é a 19^a legislatura na Alego, ou seja, os anos 2019 a 2023. Mas o recorte temporal estudado torna-se mais amplo, uma vez que abarca, também, investigação menos detalhada das três legislaturas anteriores, e isso tem utilidade na medida em que possibilita fazer paralelos comparativos de semelhanças e diferenças e observar variações no tempo. Dessa forma, o recorte temporal da 19^a legislatura incluindo a abordagem perfunctória das três legislaturas anteriores, o que compreende quase duas décadas, não foi aleatório, mas ditado por um componente político que dominou boa parte da conformação de poder local chamada “marconismo” — que não é em si objeto desta pesquisa — e cabe um rápido resgate histórico para explicá-lo. Um ano após a eleição de 2006 em Goiás, começa a se desenhar uma ruptura do grupo dominante liderado pelo tucano Marconi Perillo desde 1999 (início do primeiro mandato), que vinha fazendo, com muita tranquilidade, bancadas governistas majoritárias expressivas na Assembleia Legislativa, o que significou governar com baixíssima oposição — na prática, apenas deputados do PT e do PMDB, em flagrante minoria, votavam contra, e mesmo neste último, sabia-se que um ou outro parlamentar detinha cargos no governo.

Na eleição de 2006, Perillo (no exercício do segundo mandato, iniciado em 2003) renunciou para que seu vice, Alcides Rodrigues, então no PP, assumisse o governo por alguns meses e, assim, pavimentasse politicamente sua própria reeleição, o que aconteceu. Naquele pleito, Perillo elegeu-se senador. Mas, depois de um ano, Rodrigues e o tucano romperam politicamente. Em 2010, Perillo se candidatou novamente a governador e venceu, mesmo disputando contra a máquina governamental comandada pelo seu ex-(vice)aliado, que apoiou Vanderlan Cardoso, então no PR, para o Palácio das Esmeraldas.

Em 2014, o tucano se reelegeu, fazendo uma das maiores alianças eleitorais nas últimas décadas em Goiás, 16 partidos, e confirmando a força do “marconismo” — já de início, elegeu 26 parlamentares, ou 63,4% do total. Mas em 2018, o desgaste de quatro mandatos — ou cinco, se considerar que a eleição de Alcides Rodrigues foi, também, bancada politicamente por aliança comandada pelos tucanos — pesou contra Perillo e seus aliados, e Ronaldo Caiado venceu a eleição no primeiro turno. Candidato da situação, o governador José Eliton (que tinha assumido a titularidade com a renúncia de Marconi Perillo), ficou apenas em terceiro lugar. O próprio Perillo sofreu derrota acachapante na disputa ao Senado, ficando em quinto lugar.

É evidente que o desdobramento de cada uma dessas eleições, com suas circunstâncias específicas, a seu tempo e modo, terá influenciado diretamente no equilíbrio de forças na Assembleia Legislativa, inclusive no sentido de provocar migrações partidárias, alterando o número de integrantes das bancadas de situação e de oposição. A presente pesquisa intencionou justamente estudar a dinâmica dessas novas conformações parlamentares a partir de 2006, quando o ciclo de poder de Marconi Perillo e seus aliados é fraturado, e recomposto em 2010, até a fragorosa derrota em 2018 para Ronaldo Caiado, o que ensejou uma nova configuração política e partidária em Goiás.

O escopo temporal deste estudo sobre a 19ª legislatura na Alego perfaz, portanto, 18 anos, uma vez que recua no calendário ao abordar, também, as legislaturas 16ª, 17ª e 18ª, que correspondem aos governos de Alcides Rodrigues (2007-2010), Marconi Perillo (2011-2014), Marconi Perillo (2015-2018) e Ronaldo Caiado (2019-2022). Em seguida, detalha-se cada um desses períodos.

Eleição 2006 – 16ª. Legislatura (2007-2011)

Coligação do “Tempo Novo”, governista, com 13 partidos coligados (PP-PL-PSDB-PTB-PPS-PV-PAN-PHS-PMN-PRP-PRTB-PTN-PTdoB) elegeu Alcides Rodrigues (PP) governador. A aliança fez 22 parlamentares e cinco suplentes que assumiram mandato. Distribuição: PSDB, 11 titulares; PTB, quatro titulares e dois suplentes; PL, três titulares e um suplente; PP, dois titulares e dois suplentes; PTdoB, dois titulares.

Coligação de oposição que disputou o 2º turno: “Goiás Melhor para Todos”, com cinco partidos (PMDB-PDT-PSC-PTC-Prona), elegeu 13 parlamentares e dois suplentes que assumiram mandato. Distribuição: PMDB, dez titulares e dois suplentes; PDT, dois titulares; PSC, um titular.

As outras coligações de oposição no pleito:

“Goiás na Frente”, com três partidos (PSB-PT-PCdoB), elegeu quatro parlamentares. Distribuição: PT, três titulares; PSB, um titular. O PFL disputou solo como oposição e elegeu dois parlamentares e um suplente que assumiu mandato.

Resumo do que poderia ter sido a 16ª Legislatura determinada pelas urnas, conforme mostra o QUADRO 1:

Onze partidos com representação na Casa, sendo cinco de situação e seis de oposição. A bancada palaciana com 22 parlamentares (53,7%): 11 do PSDB, quatro do PTB, três do PL, dois do PTdoB e dois do PP. A bancada de oposição com 19 parlamentares (46,3%): dez do PMDB, três do PT, dois do PDT, dois do PFL, um do PSB, um do PSC.

Mas a oposição de fato ficou restrita ao PMDB e ao PT, que fizeram 13 deputados.

Oito suplentes assumiram mandato no período legislativo: os peemedebistas José Essado e Livio Luciano, Carlos Silva (PP), Cilene Guimarães (PL), Daniel Messac (PTB), Frederico Nascimento (PFL), Júlio da Retífica (PTB) e Laudeni Lemes (PP).

QUADRO 2. Distribuição de parlamentares por sigla na Alego, 16ª. Legislatura (2007-2011)

PARTIDO	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	Nº DE CADEIRAS
PSDB	X		11
PMDB*		X	10
PTB	X		4
PL	X		3
PT*		X	3
PP	X		2
PTdoB	X		2
PDT		X	2
PFL		X	2
PSC		X	1
PSB		X	1
Total de siglas com representação: 11	5	6	41 (+8 suplentes) Governo: 22 Oposição: 19

Fonte: Portal Alego e Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO).

Elaboração do autor.

*Oposição de fato: PMDB (10) + PT (3) = 13 parlamentares

Eleição 2010 – 17ª. Legislatura (2011-2015)

Coligação vencedora (de oposição) “Goiás quer Mais”, com 11 partidos (PSDB-DEM-PTB-PPS-PRB-PHS-PMN-PRTB-PSL-PTC-PTdoB), elegeu Marconi Perillo governador e fez 21 parlamentares e oito suplentes que assumiram mandato. Distribuição: PSDB, oito titulares e quatro suplentes; PTB, quatro titulares e três suplentes; DEM, dois titulares e um suplente; PTdoB, dois titulares; PPS, um titular; PRB, um titular; PMN, um titular; PRTB, um titular; PTC, um titular.

Coligação de oposição que disputou o 2º turno: “Goiás Rumo ao Futuro”, com três partidos (PMDB-PT-PCdoB), elegeu 12 parlamentares e quatro suplentes. Distribuição: PMDB, oito titulares e quatro suplentes; PT, quatro titulares.

A coligação governista “Goiás no Rumo Certo”, com nove partidos (PP-PR-PSB-PDT-PSC-PV-PRP-PSDC-PTN), não chegou ao segundo turno, mas elegeu oito

parlamentares e dois suplentes. Distribuição: PDT, dois titulares e um suplente; PR, dois titulares; PTN, dois titulares; PP, um titular e um suplente; PSC, um titular.

Resumo do que poderia ter sido a 17ª. Legislatura determinada pelas urnas, conforme mostra o Quadro 2:

Dezesseis partidos com representação na Casa, sendo nove de situação e sete de oposição. A bancada do governo eleito com 22 parlamentares (53,7%): nove do PSDB, quatro do PTB, dois do PTdoB, dois do DEM, um do PPS, um do PRB, um do PMN, um do PRTB e um do PTC. A bancada de oposição com 19 parlamentares (46,3%): sete do PMDB, quatro do PT, dois do PR, dois do PDT, dois do PTN, um do PP e um do PSC.

Mas a oposição de fato ficou restrita aos quadros do PMDB e do PT, em número de 12 parlamentares, mais um do PTN e um do PP, totalizando 14.

Nada menos que 14 suplentes assumiram mandato no período legislativo: os tucanos Marcos Martins, Nédio Leite, Talles Barreto e Victor Priori, os peemedebistas Adriete Elias, José Essado e Livio Luciano, os petebistas Gracilene Batista, Júlio da Retífica e Marlúcio Pereira, Itamar Barreto (DEM), Misael Oliveira (PDT), Ney Nogueira (PP) e Simeyzon Silveira (PSC).

QUADRO 3. Distribuição de parlamentares por sigla na Alego, 17ª. Legislatura (2011-2015)

PARTIDO	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	Nº DE CADEIRAS
PSDB	X		8
PMDB*		X	8
PTB	X		4
PT*		X	4
DEM	X		2
PTdoB	X		2
PDT		X	2
PR		X	2
PTN*		X	2
PPS	X		1
PRB	X		1

PMN	X		1
PRTB	X		1
PTC	X		1
PP*		X	1
PSC		X	1
Total de siglas com representação: 16	9	7	41 (+14 suplentes) Governo: 22 Oposição: 19

Fonte: Portal Alego e Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO).

Elaboração do autor

*Oposição de fato: PMDB (8) + PT (4) + PTN (1) + PP (1) = 14.

Obs.: 1 deputado do PTN ficou no governo

Eleição 2014 – 18ª. Legislatura (2015-2019)

Coligação vencedora (governista), “Garantia de um Futuro Melhor para Goiás”, com 16 partidos (PSDB-PP-PSD-PR-PDT-PTB-PRB-PPS-Pros-PV-PEN-PHS-PMN-PSL-PTC-PTdoB), reelegeu Marconi Perillo governador e fez 26 parlamentares e quatro suplentes que assumiram mandato. Distribuição: PSDB, sete titulares e um suplente; PTB, cinco titulares e dois suplentes; PSD, cinco titulares; PR, dois titulares; PHS, dois titulares; PSL, dois titulares; PDT, um titular; Pros, um titular; PMN, um titular; PRB, um suplente.

Coligação oposicionista “Amor por Goiás”, com sete partidos (PMDB-SD-DEM-PCdoB-PPL-PRTB-PTN), que disputou o segundo turno, elegeu nove parlamentares e dois suplentes; Distribuição: PMDB, cinco titulares e dois suplentes; SD, um titular; DEM, um titular; PCdoB, um titular; PRTB, um titular.

A outra coligação de oposição, “Participação Popular”, com três partidos (PSB-PSC-PRP), elegeu dois parlamentares e um suplente. Distribuição: PSC, um titular e um suplente; PRP, um titular.

O PT disputou o governo com chapa solo e elegeu quatro parlamentares e um suplente. As outras chapas não elegeram parlamentares.

Resumo do que poderia ter sido a 18ª Legislatura determinada pelas urnas, conforme mostra o Quadro 3:

Dezessete siglas com representação na Legislatura, nove de situação e oito de oposição. A bancada palaciana com 26 parlamentares (63,4%): sete do PSDB, cinco do PTB, cinco do PSD, dois do PR, dois do PHS, dois do PSL, um do PDT, um do Pros e um do PMN. A bancada de oposição com 15 eleitos (36,6%): cinco do PMDB, quatro do PT, um do SD, um do DEM, um do PCdoB, um do PRTB, um do PSC e um do PRP.

Nessa legislatura, a oposição de fato se restringiu ao PMDB, PT e PCdoB, que juntos elegeram dez deputados.

Assumiram mandato os suplentes Daniel Messac (PTB), Henrique Cesar (PSC), Júlio da Retífica (PTB), Jeferson Rodrigues (PRB), Karlos Cabral (PT), Livio Luciano (PMDB), Victor Priori (PSDB) e Wagner Siqueira (PMDB).

QUADRO 4. Distribuição de parlamentares por sigla na Alego, 18ª. Legislatura (2015-2019)

PARTIDO	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	Nº DE CADEIRAS
PSDB	X		7
PTB	X		5
PSD	X		5
PMDB*		X	5
PT*		X	4
PHS	X		2
PR	X		2
PSL	X		2
PDT	X		1
Pros	X		1
PMN	X		1
SD		X	1
DEM		X	1
PCdoB*		X	1
PRTB		X	1
PSC		X	1
PRP		X	1

Total de siglas com representação: 17	9	8	41 (+8 suplentes) Governo: 26 Oposição: 15
---------------------------------------	---	---	--

Fonte: Portal Alego e Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO).

Elaboração do autor.

*Oposição de fato: PMDB (5) + PT (4) + PCdoB (1) = 10 deputados

Eleição 2018 – 19ª. Legislatura (2019-2023)

Coligação de oposição, vencedora, “A Mudança é Agora”, com 12 partidos (DEM-PRP-Pros-PMN-PMB-PSC-DC-PSL-PODE-PTC-PRTB-PDT), elegeu Ronaldo Caiado, do DEM, governador e fez 18 parlamentares titulares e dois suplentes que assumiram mandato. Distribuição: DEM, quatro titulares; Pros, três titulares e um suplente; PRTB, dois titulares e um suplente; PRP, dois titulares; DC, dois titulares; PSL, dois titulares; PSC, um titular; PTC, um titular; PDT, um titular;

Coligação governista, derrotada, “Goiás Avança Mais”, com dez partidos (PSDB-PTB-PSB-PR-PSD-PPS-SD-PV-Avante-Rede), elegeu 14 titulares e um suplente que assumiu mandato. Distribuição: PSDB, seis titulares e um suplente; SD, dois titulares; PTB, um titular; PSB, um titular; PSD, dois titulares; PPS, um titular; PV, um titular.

Coligação “Novas Ideias, Novo Goiás”, com quatro partidos (MDB-PP-PRB-PHS), elegeu seis parlamentares titulares. Distribuição: MDB, três titulares; PRB, dois titulares; PP, um titular.

Coligação “Mudança de Verdade”, com dois partidos (PT-PCdoB), elegeu dois parlamentares titulares, ambos do PT. PSOL, PCB e Patri lançaram chapas solas, mas apenas o último fez um deputado.

Resumo do que poderia ter sido a 19ª Legislatura determinada pelas urnas, conforme mostra o Quadro 4:

Vinte e uma siglas com representação na Casa, sendo nove de situação e 12 de oposição. A bancada do novo governo com 18 parlamentares (44%): quatro do DEM, três do Pros, dois do PRTB, dois do PRP, dois do DC, dois do PSL, um do PSC, um do PTC e um do PDT. A bancada de oposição com 23 parlamentares (56%): seis do PSDB, três do MDB, dois do PT, dois do PRB, dois do SD, dois do PSD, um do PTB, um do PSB, um do PPS, um do PV, um do PP e um do Patriotas.

Mas a oposição de fato ficou restrita aos quadros do PSDB que não migraram (em número de três), do PT, do (dividido) PSB, dos que eram governistas no início e deixaram a situação (em número de seis que ratificaram o oposicionismo na janela partidária, filiando-se principalmente ao PL), e Patriota (com um ex-caiadista que fez migração reversa, tópico que será abordado à frente), totalizando 14 oposicionistas.

Na 19ª Legislatura, quatro suplentes assumiram mandato em definitivo: Francisco Oliveira (do PSDB passou ao MDB), no lugar de Diego Sorgatto, em janeiro de 2021; Sérgio Bravo (do Pros foi para o PSB), no lugar de Vinicius Cirqueira, em setembro de 2021; Max Menezes (do MDB foi para o PSD), no lugar de Humberto Aidar, em março de 2022; e Zé da Imperial (do PSC foi para o MDB), no lugar de Iso Moreira, em maio de 2022. Dois suplentes assumiram temporariamente: Maycllyin Carrero e Dr. Fernando Curado, ambos do PRTB.

QUADRO 5. Distribuição de deputados por sigla na Alego, 19ª Legislatura (2019-2023), conforme a eleição

PARTIDO	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	Nº DE CADEIRAS
PSDB*		X	6
DEM	X		4
MDB		X	3
Pros	X		3
PRTB	X		2
PRP	X		2
DC	X		2
PSL	X		2
SD		X	2
PSD		X	2
PT*		X	2
PRB		X	2
PSC	X		1
PTC	X		1
PDT	X		1
PTB		X	1
PSB*		X	1

PPS		X	1
PV		X	1
PP		X	1
PATRI*		X	1
Total de siglas com representação: 21	9	12	41 (+8 suplentes) Governo: 18 Oposição: 23

Fonte: Portal Alego e Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO).

Elaboração do autor

*Oposição de fato: PSDB (3) + PT (2) + Patri (1) + PSB (1) + 7. E 14 deputados fizeram migração reversa.

4.2. Quem é deputado de oposição

Importante ressaltar, por reiterativo que seja, que, teoricamente, podem ser chamados de deputados de oposição todos os que foram eleitos por partidos integrantes das alianças que disputaram o Executivo e foram derrotadas. Mas, em Goiás, o jogo não funciona exatamente assim — em maior ou menor grau, nos outros Estados, nos municípios e no plano federal não é diferente. Em termos práticos, entre esses parlamentares sempre há aliados prévios do “cabeça de chapa” da coligação vencedora, muitas vezes com um histórico político em comum. Ou seja, mesmo integrando siglas em tese oposicionistas, esses parlamentares estarão na base de apoio do governador eleito no momento mesmo em que tomarem posse do mandato no Parlamento²¹.

Registra-se, até pelo fator curiosidade, que o movimento contrário também existe, ou seja, parlamentar que sai da situação e vai para a oposição, numa “migração reversa”. Muitas vezes é resultado de desencontro mais pessoal que político com o governante, no tocante a nomeações de correligionários para cargos no governo e não atendimento a pleitos específicos.

²¹ Como exemplo muito ilustrativo dessa situação, na eleição de 2010, dos oito parlamentares eleitos na chapa governista de Alcides Rodrigues/PP (que nem foi ao segundo turno), nada menos que sete aderiram imediatamente ao eleito Marconi Perillo, a quem já eram ligados politicamente; todos passaram a trabalhar para a vitória do tucano, quando as pesquisas começaram a mostrar que esse seria o resultado mais provável, o que se confirmou na contagem final dos votos.

No primeiro governo de Ronaldo Caiado (2019-2023), relativamente à 19ª Legislatura, sete deputados filiados a partidos que compuseram a aliança do democrata na campanha eleitoral iniciaram o mandato oficialmente como integrantes da bancada de apoio, mas passaram para o outro lado — dois deles voltaram depois. Cinco que abandonaram o governismo se filiaram a siglas de oposição na janela partidária de 2022, para a conclusão do mandato: Major Araújo (eleito pelo PRP, foi para o PSL em 2019 e daí para o PL), Delegado Humberto Teófilo e Paulo Trabalho (eleitos pelo PSL foram para o PL), Cláudio Meirelles (eleito pelo PTC foi para o PL), Karlos Cabral (eleito pelo PDT, foi para o PSB). Araújo, Teófilo e Meirelles passaram a fazer oposição, relativamente nas votações em Plenário e efetivamente na tribuna e na imprensa, tecendo ácidas e reiteradas declarações contra ações do governador, até com ataques pessoais. Karlos Cabral, por sua vez, saiu de aliado na eleição, passou brevemente para a oposição e ao final voltou a ser governista, mesmo tendo se filiado ao, em tese, oposicionista PSB. Já Zé Carapô, que foi eleito pelo governista DC, depois filiou-se ao também governista Pros, mas ficou na oposição ao perceber falta de apoio a seu projeto de candidatura a deputado federal²².

Nesse específico, poder-se-ia avocar questões como a fidelidade partidária e, também, a solidez e estabilidade ou não da conexão dos partidos brasileiros (e goianos, por óbvio) com suas bases eleitorais (PRZEWORSKI, 1975, e PEDERSEN, 1979), temas que não são objetos desse trabalho. A partir dessa constatação empírica, o que se pode dizer é que a presente pesquisa abarca um, e apenas um, dos aspectos possíveis da “oposição de fato” nas quatro legislaturas em questão na Alego.

Feito o registro das “migrações reversas” pontuais no governo Caiado, parte-se para a contagem de parlamentares oposicionistas que migraram para a situação nas quatro legislaturas propostas. Na definição dos integrantes desse campo, foram considerados apenas os eleitos nas chapas que, diretamente, disputaram e perderam o segundo turno para a aliança vencedora, como ocorreu em:

- Eleição 2006, aliança derrotada “Goiás Melhor para Todos”, com cinco partidos: PMDB-PDT-PSC-PTC-Prona, que elegeu 13 parlamentares (32%);

²² <https://ohoje.com/noticia/politica/n/1402081/t/ex-vice-lider-de-caiado-se-rebela-e-governador-perde-mais-um-na-alego/>

- Eleição 2010, aliança derrotada “Goiás Rumo ao Futuro”, com três partidos: PMDB-PT-PCdoB, elegeu 12 parlamentares (29%);
- Eleição 2014, aliança derrotada “Amor por Goiás”, com sete partidos: PMDB-SD-DEM-PCdoB-PPL-PRTB-PTN, elegeu nove parlamentares (22%).
- Eleição 2018, que destoa das três anteriores porque foi definida no primeiro turno com a vitória de Caiado (então no DEM e que depois, em fusão com o PSL, tornou-se União Brasil-UB). Nesse caso, os deputados de oposição para a contagem de migrantes que rumaram ao governo são os eleitos na chapa do partido que estava no poder e que foi derrotada, a “Goiás Avança Mais”, capitaneada pelo PSDB, com mais dez partidos coligados: PTB-PSB-PR-PSD-PPS-SD-PV-Avante-Patri-Rede, e que elegeu 14 parlamentares (34%).

Necessário registrar que o MDB, que em tese também seria oposição ao novo governo, no Parlamento passou à situação no primeiro momento (um de seus eleitos, Bruno Peixoto, foi anunciado líder do Governo na Casa antes mesmo da posse) e, portanto, seus integrantes não foram considerados no objetivo desse estudo. Apenas um deputado eleito pelo partido, Paulo Cezar Martins, ficou na oposição (migrou para o oposicionista PL na janela partidária de abril de 2022).

As coligações (ou alianças) eleitorais descritas nesse trabalho foram as majoritárias (para eleição de governador e senador) e não as proporcionais (para eleição de deputados estaduais e federais). Coligação majoritária nem sempre coincide com a proporcional, uma vez que as pequenas siglas podem optar por fazer a aliança proporcional apenas com outros partidos pequenos, ou mesmo não fazer aliança, porque a união com grandes siglas pode implicar a necessidade de mais votos para eleger deputados (o tipo de coligação altera os cálculos de quociente eleitoral para definição das cadeiras que cabem a cada sigla). Mas, do ponto de vista político, as coligações majoritárias mostram o alinhamento dos partidos nas campanhas tal como foram trabalhadas na propaganda eleitoral e no pedido de voto aos eleitores.

Cabe registrar que as brevíssimas considerações no parágrafo anterior sobre coligações majoritárias e proporcionais não entram em detalhes sobre as mudanças na

legislação, ocorridas no curso desta dissertação²³. Reitera-se, portanto, que o presente estudo não se propôs a tratar dessa questão.

Os Quadros 6, 7, 8 e 9 mostram, nas quatro legislaturas escrutinadas, os nomes que são o objeto do estudo, ou seja, deputados eleitos pela oposição (nos critérios estritos adotados para esta pesquisa) e, entre esses, os que migraram para a situação.

QUADRO 6. Eleitos pela oposição em 2006 - 16ª Legislatura (2007-2011)

ALIANÇA “GOIÁS MELHOR PARA TODOS” (PMDB-PDT-PSC-PTC-Prona)	
Nome	Partido
Adriete Elias José Nelto Luiz Carlos do Carmo Mara Naves Miguel Ângelo Paulo Cezar Martins Romilton Moraes Samuel Belchior Thiago Peixoto Wagner Guimarães	PMDB
Isaura Lemos Misael Oliveira* (Simeyzon Silveira)	PDT
Vanuza Valadares	PSC
<i>Total: 13</i>	<i>Total: 3</i>

Fonte: TRE-GO/Portal Alego. Elaboração do autor.

Nessa legislatura não houve, a rigor, migração de oposicionistas para a situação, o que se explica pelo fato de que o Executivo vinha de duas gestões seguidas comandadas pelo PSDB, avalizador da eleição de Alcides Rodrigues, então no PP, para a terceira gestão do mesmo grupo. A configuração político-partidária estava bem sedimentada, tanto na situação, com base tucana fortemente solidificada no Parlamento, quanto na oposição, essa liderada pelo PMDB, cujos parlamentares se viam na obrigação de sustentar o discurso de embate contra os então donos do poder, para se fixar como possibilidade de alternância para o eleitor. Nem se pode considerar que Misael Oliveira, do oposicionista PDT, tenha migrado para a situação, uma vez que ele continuou na base de Marconi Perillo, de quem já tinha sido secretário de Estado. Eleito prefeito do

²³ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/12/novas-regras-eleitorais-visam-a-menos-fragmentacao-e-mais-diversidade>

município de Senador Canedo em 2012, Misael renunciou ao mandato no Parlamento e deu lugar ao primeiro suplente da chapa, Simeyzon Silveira, do PSC, que também teve atuação governista, ao contrário da correligionária Vanuza Valadares.

QUADRO 7. Eleitos pela oposição em 2010 - 17ª Legislatura (2011-2015)

ALIANÇA “GOIÁS RUMO AO FUTURO” (PMDB-PT-PCdoB)	
Nome	Partido
Bruno Peixoto Daniel Vilela Francisco Jr. * Luiz Carlos Carmo Nelio Fortunato Paulo Cezar Martins Samuel Belchior Wagner Siqueira	PMDB
Humberto Aidar Karlos Cabral Luis Cesar Bueno Mauro Rubem	PT
<i>Total: 12</i>	<i>Total: 2</i>

Fonte: TRE-GO/Portal Alego. Elaboração do autor.

*Migrante para a situação

Nessa legislatura, ainda sob marcado antagonismo político-ideológico dos grupos marconista e antimarconista, agora com o PT incluído, Francisco Jr., eleito deputado pelo PMDB em 2010 com 29.178 votos, foi o único oposicionista a migrar para a base situacionista, o PSD, em setembro de 2011²⁴. Francisco ingressou na política via PMDB, ocupando o destacado cargo de secretário de Planejamento na administração de Iris Rezende na Prefeitura de Goiânia, em 2005. Depois, elegeu-se vereador na capital e foi presidente da Câmara Municipal. Era uma das jovens “revelações” do PMDB, tido como um dos quadros qualificados para a renovação do partido, o que era apontada como o principal problema, uma vez que a legenda, nas eleições majoritárias de 1998, de 2002, de 2006 e 2010 só teve dois nomes na disputa (Iris Rezende e Maguito Vilela), o que iria se repetir em 2014 (novamente com Iris).

QUADRO 8. Eleitos pela oposição em 2014 - 18ª Legislatura (2015-2019)

ALIANÇA “AMOR POR GOIÁS” (PMDB-SD-DEM-PCdoB-PPL-PRTB-PTN)
--

²⁴ “Francisco Júnior: ‘PSD me dá liberdade para construir algo novo’”.

Disponível em <https://sagresonline.com.br/francisco-junior-qpsd-me-da-liberdade-para-construir-algo-novoq/>

Nome	Partido
Adib Elias Bruno Peixoto Ernesto Roller José Nelto Paulo Cezar Martins	PMDB
Carlos Antonio *	SD
Helio de Sousa*	DEM
Isaura Lemos	PCdoB
Charles Bento *	PRTB
<i>Total: 9</i>	<i>Total: 5</i>

Fonte: TRE/Portal Alego. Elaboração do autor.

*Migrantes para a situação

Nessa legislatura, o PMDB, maior legenda da oposição ao PSDB, perdeu três deputados em relação à legislatura anterior. E dos outros seis partidos que formaram a aliança peemedebista derrotada, três parlamentares eleitos passaram para a situação, sendo dois formalmente e um oficiosamente.

1 - Carlos Antonio, eleito em 2014 pelo SD com 28.093 votos, desfilou-se desse partido e passou para o governista PSDB em 2016. Saiu do PSDB em 2018, e num arranjo resguardando os interesses localizados em sua base eleitoral, Anápolis, filiou-se ao também governista PTB, pelo qual concluiu o mandato.

2 - Helio de Sousa, reeleito pelo DEM em 2014 com 31.137 votos. O DEM estava formalmente na oposição por imposição de seu presidente, o então senador Ronaldo Caiado, mas a base do partido, principalmente no interior, era majoritariamente governista, com histórico de aliança com o tucanato desde 1998 (quando era PFL e foi um dos quatro partidos que se aliaram ao PSDB), na vitória histórica contra Iris Rezende (PMDB). Helio de Sousa, mesmo filiado a uma sigla oficialmente de oposição, teve apoio do Palácio das Esmeraldas para se tornar presidente da Alego por dois biênios legislativos (2014-2015 e 2016-2017). Sousa deixou o DEM em março de 2016 e ingressou no PSDB.

3 – Charles Bento foi eleito pelo PRTB em 2014 com 19.429 votos. O partido fez aliança majoritária com o oposicionista PMDB, mas o posicionamento do deputado na Assembleia Legislativa foi governista durante todo o mandato²⁵.

QUADRO 9. Eleitos pela oposição em 2018 - 19ª Legislatura (2019-2023)

ALIANÇA “GOIÁS AVANÇA MAIS” (PSDB-PTB-PSB-PR-PSD-PPS-SD-PV-Avante-Patri-Rede)	
Nome	Partido
Diego Sorgatto * (Francisco Oliveira) * Gustavo Sebba Helio de Sousa Lêda Borges Talles Barreto * Tião Caroço *	PSDB
Amilton Filho * Thiago Albernaz *	SD
Lucas Calil * Wilde Cambão *	PSD
Henrique Arantes *	PTB
Lissauer Vieira *	PSB
Virmondes Cruvinel *	PPS
Delegado Eduardo Prado	PV
<i>Total: 14</i>	<i>Total: 7</i>

Fonte: TRE/Portal Alego. Elaboração do autor.

*Migrantes da oposição para a situação em algum momento do mandato

Nessa legislatura ocorreu uma mudança no estamento político-partidário em Goiás, reflexo da troca de comando no Executivo, que passou de sucessivos governos

²⁵ “Deputados estaduais participam de evento de filiação de José Eliton no PSDB” e “Charles Bento participa de ações do Governo em São Miguel do Araguaia”.

Disponíveis, respectivamente, em:

<https://portal.al.go.leg.br/noticias/73699/deputados-estaduais-participam-de-evento-de-filiacao-de-jose-eliton-no-psdb>

<https://portal.al.go.leg.br/noticias/87921/charles-bento-participa-de-acoes-do-governo-em-sao-miguel-do-araguaia>

tucanos para uma nova situação, o DEM de Ronaldo Caiado. Registre-se que aconteceu igual em 1998, quando houve maciça migração de opositoristas para os partidos que apoiavam o novo governador (o tema é retomado adiante). O resultado foi o maior volume de corrida rumo ao governismo entre as quatro legislaturas analisadas, nada menos que 11 (*). Só aí, são 27% do total de deputados, ou quase um terço. Todos os migrantes receberam os benefícios governamentais de praxe oferecidos aos aliados, confirmando a prática de *pork barrel* por parte do Executivo para puxar opositoristas no Legislativo.

Com a vitória de Caiado desenhada na campanha em 2018, as defecções no principal opositor, o PSDB marconista, começaram imediatamente depois da eleição.

1 - Tião Caroço, eleito como tucano em 2018 com 31.407 votos. Antes da proclamação do resultado anunciou que não ficaria contra o Palácio das Esmeraldas, sob alegação de notórias e históricas ligações com o novo governador. Assumiu o mandato e negociou sua saída do PSDB com a direção partidária, de forma a não perder a cadeira (foi formalmente expulso da sigla em março de 2020), ficando sem partido. Filiou-se ao DEM caiadista em 2021. Concluiu o mandato pelo União Brasil, resultado da fusão DEM-PSL.

2 – Diego Sorgatto foi reeleito deputado pelo PSDB em 2018 (tinha se filiado ao partido em abril daquele ano) com 41.362 votos. Como tucano, integrou a base marconista até a vitória de Ronaldo Caiado ao governo. Em março de 2020 foi expulso do PSDB e filiou-se ao DEM, partido pelo qual disputou e venceu a eleição para a prefeitura de Luziânia, em outubro. Renunciou ao mandato de deputado estadual no último dia de 2020, cedendo a cadeira para o suplente Francisco Oliveira.

3 – O tucano Francisco Oliveira teve 28.505 votos para deputado estadual em 2018 e ficou na primeira suplência da coligação proporcional PSDB-PSB-Cidadania (antigo PPS). Com a renúncia de Diego Sorgatto, Oliveira assumiu o mandato em 2 de janeiro de 2021. Na abertura da terceira sessão legislativa da 19ª Legislatura (são quatro, correspondentes aos quatro anos), em 15 de fevereiro de 2021, foi escalado para discursar pela oposição, e o tom foi de franca conciliação com o governo — aliás, um discurso praticamente governista. Fez rápida menção às realizações tucanas anteriores, e lembrou que compartilhava as mesmas linhas de pensamento político do governador Ronaldo

Caiado, e que tinham caminhado juntos anteriormente²⁶. Ali, Oliveira deixou claro que logo estaria formalmente na bancada governista. Durante todo o ano de 2021, confrontou a direção do PSDB em votações no Plenário, somando número para os interesses do Palácio das Esmeraldas. Na verdade, sua adesão à base caiadista tinha sido trabalhada antes mesmo de tomar posse²⁷. Filiou-se ao MDB governista na janela partidária de 2022.

4 – Talles Barreto foi reeleito deputado pelo PSDB com 36.456 votos. Ex-ocupante de cargos de primeiro escalão nos governos tucanos, iniciou o mandato como oposição a Ronaldo Caiado. Foi escalado para discursar pela oposição na sessão que deu posse ao democrata (1º de janeiro de 2019), e enalteceu as realizações tucanas. Sobre o papel da oposição ao novo governo, o então tucano destacou que seria o de fiscalizar e cobrar as promessas de campanha, segundo as dimensões e prazos estabelecidos²⁸. Barreto sustentou o oposicionismo ao ser candidato tucano a prefeito de Goiânia em 2020. Fazia reiteradas críticas à gestão caiadista²⁹. Com o decorrer dos meses mudou de posicionamento e passou a acompanhar a agenda do Palácio das Esmeraldas. Confrontou a orientação do partido, votou com a bancada situacionista — por exemplo, na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que estabeleceu o teto de gastos para o Estado — e foi criticado pelos colegas tucanos. Fez movimentações pró-governo em suas bases eleitorais³⁰, com declarações à imprensa sobre sua saída do PSDB e defendeu medidas governamentais em Plenário. Registra-se, por oportuno, que a origem política de Talles

²⁶ <https://portal.al.go.leg.br/discursos/115370/francisco-oliveira-discursa-em-nome-da-oposicao-na-abertura-dos-trabalhos-legislativos-do-ano-de-2021>

²⁷ “PSDB perde Chiquinho, que vai para a base de Caiado na Assembleia”. Disponível em <https://diariodeaparecida.com.br/psdb-perde-chiquinho-que-vai-para-a-base-de-caiado-na-assembly/>

²⁸ “Alego: o papel do Poder Legislativo na governabilidade é reconhecido”. Disponível em <https://unale.org.br/alego-chefe-do-executivo-de-goias-e-empossado-e-diz-reconhecer-o-papel-do-poder-legislativo-na-governabilidade/>

²⁹ A-“Em discurso pela oposição, Talles Barreto enaltece trabalho do governo tucano e é vaiado”. Disponível em <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/em-discurso-pela-oposicao-talles-barreto-enaltece-trabalho-do-governo-tucano-e-e-vaiado-156348/>

B-“Talles Barreto questiona atuação de filha e esposa de Caiado no Governo” Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/103390/talles-barreto-questiona-atuacao-de-filha-e-esposa-de-caiado-no-governo>

³⁰ “Talles Barreto promove encontro de prefeito em Rianópolis com a presença do governador Ronaldo Caiado”. Disponível em <https://tallesbarreto.com.br/site/index.php/2021/11/27/talles-barreto-promove-encontro-de-prefeitos-em-rianapolis-com-a-presenca-do-governador-ronaldo-caiado/>

Barreto se deu no DEM caiadista. Na janela partidária de 2022, ele filiou-se ao União Brasil governista.

5 e 6 – Amilton Filho (16.486 votos) e Thiago Albernaz (14.561 votos) foram eleitos pelo SD, que fez coligação proporcional apenas com o partido Novo, mas que se coligou na majoritária com o PSDB, o que justifica colocar os dois parlamentares de primeiro mandato no rol de oposição. A adesão deles ao governismo se deu de forma automática, explicitada já na pós-eleição. Na janela partidária de 2022, ambos se filiaram ao governista MDB.

7 e 8 – No PSD, Lucas Calil se reelegeu com 23.994 votos e Wilde Cambão se elegeu com 29.854 sufrágios. Na coligação proporcional, o PSD se aliou apenas com o oposicionista PTB. Inicialmente, Calil se colocou como oposição, não votou alinhado à base governista e deu declarações contra medidas do governador³¹. Mas no meio do mandato, a adesão se consumou³². Na janela partidária de 2022, Calil se filiou ao governista MDB. Cambão, por sua vez, declarou apoio ao governo antes mesmo de tomar posse³³ e permaneceu no PSD, que já havia se tornado governista.

9 – Henrique Arantes foi reeleito deputado em 2018 pelo oposicionista PTB com 20.556 votos. Ficou poucos meses como oposição. Em setembro de 2019 se desfilou do PTB e no mês seguinte ingressou no MDB, da base governista.

10 – Lissauer Vieira se reelegeu deputado estadual pelo oposicionista PSB com 37.550 votos. Com a vitória de Ronaldo Caiado ao governo, demonstrou discreto apoio ao novo governador, mas declarando-se independente. Teve habilidade para conquistar a presidência da Alego (biênio 2019-2020), quando o decano Álvaro Guimarães (DEM) era o nome preferido de Caiado. Lissauer foi reeleito presidente da Casa no biênio 2021-2023, e acabou por constituir-se num dos principais garantidores da governabilidade para o Palácio das Esmeraldas. A direção do PSB em Goiás se colocou contra a reeleição de

³¹ “Lucas Calil: ‘ninguém imaginou que o governo (Caiado) seria tão ruim”. Disponível em <https://radiobandeirantesgoiania.com.br/lucas-calil-ninguem-imaginou-que-o-governo-caiado-seria-tao-ruim/>

³² “‘Caiado tem um governo republicano’, diz Lucas Calil, que já foi oposição”. Disponível em <https://www.maisgoias.com.br/caiado-tem-um-governo-republicano-diz-lucas-calil-que-ja-foi-oposicao/>

³³ “Deputado do PSD Goiás se destaca já em sua primeira eleição”. Disponível em <https://psd.org.br/noticia/deputado-do-psd-goias-se-destaca-ja-em-sua-primeira-eleicao/>

Caiado, o que motivou a saída de Lissauer. Promoveu várias ações pró-governo, como reuniões políticas com prefeitos e empresários³⁴. Foi para o governista PSD na janela partidária de 2022. Lissauer terminou o mandato “estremecido”³⁵ com o governador, motivado por projetos do Palácio das Esmeraldas que ele entendeu serem prejudiciais ao agronegócio, segmento do qual era (é) fortemente ligado³⁶.

11 – Virmondês Cruvinel reelegeu-se deputado estadual pelo PPS com 30.576 votos. Após a posse de Ronaldo Caiado, nos primeiros meses, ficou em posição dúbia quanto a seu posicionamento no Legislativo, declarou-se oposição, mas depois voltou ao governo³⁷. Na janela partidária de 2022 filiou-se ao caiadista União Brasil.

O deputado Delegado Eduardo Prado poderia ser enquadrado como o 12º migrante da oposição para a situação, visto que foi eleito com 20.845 votos pelo Avante-PV, que na campanha de 2018 integrou a chapa do tucano José Eliton para o governo. Ele assumiu falando em ser oposição, mas logo aderiu ao governismo e até se transferiu para o governista DC. Depois brigou com o governo e tornou-se oposição de vez³⁸, de forma bastante agressiva. Prado ficou, portanto, fora do time dos que trocaram a oposição pelo governismo.

4.3. 19ª Legislatura: troca de guarda no Poder e a corrida para o governismo

A 19ª Legislatura foi a de maior migração de opositoristas para a situação, e as razões estão explanadas ao longo dessa dissertação, consoante a literatura consagrada,

³⁴ “Em Rio Verde, Lissauer Vieira reúne mais de 60 prefeitos em encontro e destaca força do municipalismo goiano”.

Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/118902/em-rio-verde-lissauer-vieira-reune-mais-de-60-prefeitos-em-encontro-e-destaca-forca-do-municipalismo-goiano>

³⁵ <https://www.maisgoias.com.br/blogs/coluna-da-taina-borela/em-almoco-com-deputados-caiado-diz-que-ficou-contrariado-com-lissauer-e-ze-mario/>

³⁶ <https://opopular.com.br/noticias/politica/a-virada-de-lissauer-na-rela%C3%A7%C3%A3o-com-caiado-1.2570625>

³⁷ “Deputado Virmondês Cruvinel volta para a base do governador Ronaldo Caiado”.

Disponível em <https://www.jornalopcao.com.br/bastidores/deputado-virmondês-cruvinel-volta-para-a-base-do-governador-ronaldo-caiado-334781/>

³⁸ “Eduardo Prado diz estar tranquilo com ‘expulsão’ da base aliada de Caiado”.

Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/108359/eduardo-prado-diz-estar-tranquilo-com-expulsao-da-base-aliada-de-caiado>

resultado de cooptação via *pork barrel* e outros incentivos do sistema governamental. Não se pode deixar de considerar, também, o cálculo custo-benefício de oposicionistas na previsão de efeito *coattail* como estimulador de migração, uma vez que, em termos gerais, Caiado teve boa/razoável aprovação ao longo do mandato³⁹, o que, inclusive, lhe garantiu a reeleição. Dessa forma, a 19ª legislatura ocupou mais espaço e fundamentou as considerações desse trabalho, inclusive com a contagem de votação dos projetos oriundos da Governadoria durante os quatro anos, como se verá mais à frente.

Na aliança caiadista na campanha de 2018, os 12 partidos coligados elegeram 18 parlamentares, ou seja, menos da metade do Plenário. Mais que isso, nas quatro eleições pesquisadas no presente estudo, a da coligação vitoriosa de Ronaldo Caiado foi a menos efetiva nesse quesito (Tabela 1).

TABELA 1. Comparativo entre pesos de bancadas eleitas em 4 Legislaturas (2007-2023)

ELEIÇÃO	GOVERNADOR ELEITO	Nº DE DEPUTADOS ELEITOS PELA ALIANÇA VITORIOSA (%)	LEGISLATURA
2006	Alcides Rodrigues	22 (54%)	16ª (2007-2011)
2010	Marconi Perillo	21 (51%)	17ª (2011-2015)
2014	Marconi Perillo	26 (63%)	18ª (2015-2019)
2018	Ronaldo Caiado	18 (44%)	19ª (2019-2023)

Fonte: Portal Alego (2002). Elaboração do autor.

Apenas com a base sufragada nas urnas, Ronaldo Caiado teria dificuldades no Parlamento para aprovar os projetos de interesse de sua gestão; em outras palavras, enfrentaria problemas para a governabilidade. E muito provavelmente deixaria espaço para que os partidos de oposição investissem em parlamentares em dúvida quanto a ser ou não situação. Mas o governador e seus aliados atuaram no convencimento/cooptação de parlamentares de oposição (e independentes) para construir maioria na Assembleia Legislativa.

³⁹ “Gestão do governo Caiado tem aprovação de 80,7%, mostra pesquisa Serpes”. Disponível em <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/gestao-do-governo-caiado-tem-aprovacao-de-807-mostra-pesquisa-serpes-376590/>

Nesse ponto se faz necessário ressaltar a dificuldade intrínseca em explicitar de forma clara a dinâmica de cooptação utilizada por Ronaldo Caiado, que de resto foi a de praxe na política brasileira em geral, centrada no oferecimento de vantagens variadas, conforme já detalhado em outras seções desta dissertação. Não há padrões rigorosos nesse movimento, nem de tempo nem de forma, uma vez que a aproximação e consequente adesão pode se dar a qualquer momento do mandato do parlamentar — numa analogia nupcial, é um “namoro” que pode durar meses, ou anos, passando por uma fase de “noivado” até que se consuma o “casamento”.

Para pormenorizar essa dinâmica seria necessário fazer entrevista estruturada com o próprio governador e/ou seus prepostos com autoridade para tanto e com os “vira-casacas”, perguntando aos primeiros o que o governo ofereceu e a estes o que receberam. Obviamente as respostas seriam protocolares, neutras, “políticas”. No caso do governador, no tom de “deputado fulano entendeu que o nosso projeto político é o melhor para a população”; no caso do adesista, do tipo “consultei minhas bases eleitorais e concluímos que estar com o governo possibilitaria trazer mais benefícios para a nossa região”. Está claro, portanto, que essas pretensas entrevistas/respostas não acrescentariam densidade ao conteúdo do trabalho.

De volta ao específico da relação entre a base governista e o Palácio das Esmeraldas, se houve episódios isolados de rebelião por parte de alguns apoiadores⁴⁰ no primeiro ano do mandato — instabilidade natural quando a coalizão de governo começa a ficar muito grande —, a construção da maioria parlamentar seguiu e possibilitou que o governo aprovasse, com tranquilidade, todos os seus projetos, mesmo aqueles que implicaram certo desgaste com a opinião pública. O Executivo consolidou apoio legislativo majoritário e, em nenhum momento, correu risco de ter uma oposição “empoderada”, com capacidade de vetar sua agenda e muito menos iniciar a coordenação de ações que pudessem criar obstáculos à governabilidade.

Necessário o registro de que a oposição parlamentar na Alego, mesmo minoritária, manobrou no espaço institucional possível e, sob a inequívoca dominância do Executivo, fez o que podia: barulho na tribuna e na imprensa, conseguindo, em alguns momentos,

⁴⁰ “Deputados deixam o grupo de WhatsApp da base aliada de Caiado”.

Disponível em <https://radiobandeirantesgoiania.com.br/deputados-deixam-o-grupo-de-whatsapp-da-base-aliada-de-caiado/>

mobilizar grupos de pressão como sindicatos e associações de classe. Foram oportunidades em que a oposição logrou elevar um pouco o custo político para o Executivo na aprovação de projetos. Em algumas propostas, até conseguiu “carimbar”, com emendas, o texto original do Executivo. Mas, de forma geral, a oposição só pôde mesmo fazer ruído. Enquadra-se nesse caso, por exemplo, a proposição que autorizou a venda, para o Estado, do Hospital do Servidor Público (HSP), pertencente ao Instituto de Assistência dos Servidores Públicos de Goiás (Ipasgo)⁴¹. A matéria, polêmica, causou desgaste ao governo com os servidores públicos estaduais, mas ao final da tramitação foi aprovada tranquilamente, com os votos contrários dos opositores⁴².

Outro caso (não em projeto de lei, mas em medida administrativa que repercutiu diretamente na Casa) em que a ação parlamentar oposicionista sobre o Executivo produziu resultado se deu quando a direção do Ipasgo determinou corte de 50% das cotas de atendimento e procedimentos eletivos aos usuários. O deputado oposicionista tucano Gustavo Sebba, então presidente da Comissão de Saúde da Alego, entrou com ação cautelar junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE-GO), que acatou a medida e determinou que os serviços fossem retomados imediatamente⁴³.

De volta à questão da formação de maioria no Parlamento por parte do governo, na primeira metade do mandato Caiado consolidou numericamente sua base, mas alguns governistas ficaram dispersos, filiados a partidos de oposição. No último ano de gestão, após o surgimento do partido União Brasil (fusão DEM-PSL) e a abertura da janela partidária, o Palácio das Esmeraldas sacramentou e oficializou a maioria na nova configuração das bancadas, e os deputados adesistas se distribuíram formalmente pelas sete siglas que deram sustentação ao governo no final. A base aliada ficou com 27 deputados, ou seja, crescimento de 22% em relação ao resultado das urnas, superando os três quintos do total, que seriam 25, o número “mágico” que permite ao governo aprovar emendas à Constituição, conforme determina o Regimento Interno da Alego (artigo 191).

⁴¹ “Oposição se levanta contra venda do Hospital do Servidor”

Disponível em <https://ohoje.com/noticia/politica/n/1363162/t/oposicao-se-levanta-contravenda-do-hospital-do-servidor/>

⁴² Projeto de lei nº 9101/21, depois Lei Estadual nº 21.200.

Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/122444/alego-aprova-venda-do-hospital-do-servidor-e-pec-dos-aposentados>

⁴³ Disponível em <https://portal.tce.go.gov.br/-/tce-go-determina-que-ipasgo-restabeleca-as-cotas-para-atendimentos>

A oposição também se reaglutinou na nova configuração partidária, em número de 14 parlamentares (34% do total), em cinco siglas.

Se é fato que Caiado saiu da eleição de 2018 com base parlamentar numericamente desfavorável (Tabela 1), o que se constatou é que ele soube operar com eficiência para reverter a desvantagem e garantir a governabilidade, cooptando parlamentares da oposição⁴⁴. Em resumo: como mostra a Tabela 2, o governador sedimentou uma base parlamentar com 66% dos deputados, mesmo perdendo sete governistas inicialmente (dois voltaram para a base depois), conforme já descrito. O governador também cooptou dezenas de prefeitos que estavam na oposição. Com isso, estabeleceu condições políticas efetivas para uma aliança maior para sua campanha à reeleição em outubro de 2022 — o que de fato ocorreu, já no primeiro turno, e garantindo com folga a governabilidade parlamentar para o segundo mandato, uma vez que sua coligação eleitoral elegeu nada menos que 26 deputados (63%), acima dos três quintos do total da Casa.

TABELA 2. Tamanho da bancada governista no início (2019) e após a janela partidária de 2022

ELEITA NA COLIGAÇÃO ELEITORAL DO GOVERNADOR 2018	COM ADESÃO DE POSICIONISTAS E SAÍDA DE EX-ALIADOS 2022
18 deputados (44%)	27 deputados (66%)

Fonte: Portal Alego (2022). Elaboração do autor.

Na Tabela 2 não constam as bancadas nas três eleições anteriores por não fazer sentido a comparação, uma vez que o número de oposicionistas que migraram para a situação foi muito baixo, conforme descrito anteriormente: apenas um na 16^a (que nem era oposição de fato), um na 17^a, e dois na 18^a (que também, a rigor, nem eram oposição). Naquelas legislaturas, os governadores (Alcides Rodrigues e Marconi Perillo 1 e 2) já na eleição tiveram mais da metade do total de deputados (Tabela 1) e aumentaram mais suas respectivas bases com a oficialização da adesão de parlamentares que já os apoiavam, mas que na eleição integraram partidos que coligaram em outras alianças.

⁴⁴ “Deputados tucanos migram para palanque de Caiado”. Disponível em <https://www.dm.com.br/politica/2022/03/deputados-tucanos-migram-para-palanque-de-caiado/>

A Tabela 3 mostra a flutuação de apoio e oposição dos parlamentares ao Palácio das Esmeraldas ao longo da 19ª Legislatura. Alguns deputados se reposicionaram da situação para a oposição e outros fizeram o trajeto inverso. Também é mostrado que houve parlamentares que se mantiveram em posição firme do início ao fim, tanto no apoio quanto na oposição.

TABELA 3. Apoio e oposição na 19ª Legislatura – 1º Governo Caiado (continua)

DEPUTADOS	POSICIONAMENTO			
	2019	2020	2021	2022
1 - Álvaro Guimarães	S	S	S	S
2 - Alysso Lima	O	O	O	O
3 - Amauri Ribeiro	S	S	S	S
4 - Amilton Filho	S	S	S	S
5 - Antônio Gomide	O	O	O	O
6 - Bruno Peixoto	S	S	S	S
7 - Cairo Salim	S	S	S	S
8 - Charles Bento	S	S	S	S
9 - Chico KGL	S	S	S	S
10 - Cláudio Meirelles	O	O	O	O
11 - Coronel Adailton	S	S	S	S
12 - Del. Adriana Accorsi	O	O	O	O
13 - Del. Eduardo Prado	S	O	O	O
14 - Del. Humberto Teófilo	S	O	O	O
15 - Diego Sorgatto	S	S	NSA	NSA
16 - Dr. Antonio	S	S	S	S
17 - Dr. Fernando Curado	NSA	NSA	NSA	S
18 - Francisco Oliveira	NSA	NSA	S	S
19 - Gustavo Sebba	O	O	O	O
20 - Helio de Sousa	O	O	O	O
21 - Henrique Arantes	S	S	S	S

TABELA 3. Apoio e oposição na 19ª Legislatura – 1º Governo Caiado (conclusão)

DEPUTADOS	POSICIONAMENTO			
	2019	2020	2021	2022
22 - Henrique César	S	S	S	S
23 - Humberto Aidar	S	S	S	NSA
24 - Iso Moreira	S	S	NSA	NSA
25 - Jeferson Rodrigues	S	S	S	S
26 - Julio Pina	S	S	S	S
27 - Karlos Cabral	S	O	O	S
28 - Lêda Borges	O	O	O	O
29 - Lissauer Vieira	S	S	S	S
30 - Lucas Calil	O	O	S	S

31 - Major Araújo	S	O	O	O
32 - Maycllyn Carrero	NSA	NSA	S	NSA
33 - Max Menezes	NSA	NSA	NSA	S
34 - Paulo Cezar	S	S	O	O
35 - Paulo Trabalho	S	N	O	O
36 - Rafael Gouveia	S	S	S	S
37 - Rubens Marques	S	S	S	S
38 - Sérgio Bravo	NSA	NSA	O	O
39 - Talles Barreto	O	O	S	S
40 - Thiago Albernaz	S	S	S	S
41 - Tião Carço	S	S	S	S
42 - Virmondes Cruvinel	O	S	S	S
43 - Vinicius Cirqueira	S	S	NSA	NSA
44 - Wagner Neto	S	S	S	NSA
45 - Wilde Cambão	S	S	S	S
46 - Zé Carapô	S	O	O	O
47 - Zé da Imperial	NSA	NSA	NSA	S
	Total S: 31 Total O: 10	Total S: 26 Total O: 15	Total S: 26 Total O: 15	Total S: 27 Total O: 14

Fontes: Portais de Política em Goiás e Portal Alego.

Elaboração do autor

S = Situação

O = Oposição

NSA = Não se aplica (não estava no exercício de mandato)

Um dado curioso mostrado na Tabela 3 é que, numericamente, no primeiro ano a base governista tinha mais deputados, o que denotaria tranquilidade para o governo no início do mandato para aprovar seus projetos. Ocorre que essa base carecia de maior consistência justamente por ser início da gestão. Alguns deputados ficaram em compasso de espera quanto ao resultado de negociações com o novo governo, principalmente em relação a cargos em suas bases. Nesse tempo, esses parlamentares, mesmo que não votassem contra, podiam se ausentar na apreciação de projetos importantes. O trabalho da base governista para consolidar maioria numérica atraindo opositores e independentes começou nesse primeiro ano e continuou no segundo. No balanço das adesões e defecções, vê-se que a consolidação numérica foi efetivada no terceiro e no quarto anos da gestão, sedimentando-se com 27 palacianos ao final.

É preciso observar que os números da Tabela 3 ilustram uma situação de momento que pode sofrer variações no decorrer do ano, uma vez que alguns deputados mudam seu posicionamento no período — começam como situação e terminam como oposição, ou vice-versa; há quem faça o trajeto de ida e volta mais de uma vez. Mas, indubitavelmente, a Tabela 3 oferece um indicativo bastante aproximado do real considerando os intervalos de tempo (ano a ano) enfocados.

TABELA 4. Evolução da representatividade partidária na Alego – 5 pleitos (continua)

Partidos	Ano da Eleição					Total
	2006	2010	2014	2018	2022	
PSDB	11	8	7	6	2	= 34
PMDB-MDB	10	8	5	3	6	= 32
PT	3	4	4	2	3	= 16
PFL-DEM-UB	2	2	1	4	6	= 15
PTB	4	4	5	1	0	= 14
PSD	0	0	5	2	2	= 9
PRTB	0	1	1	2	4	= 8
PDT	2	3	1	1	0	= 7
PP-Progressistas	2	1	0	1	3	= 7
PL	3	0	0	0	3	= 6
PTdoB-Avantes	2	2	0	0	2	= 6

TABELA 4. Evolução da representatividade partidária na Alego – 5 pleitos (conclusão)

Partidos	Ano da Eleição					Total
	2006	2010	2014	2018	2022	
PSC	1	1	1	1	1	= 5
PRB-Republicanos	0	1	0	2	2	= 5
PR	0	2	2	0	0	= 4
PSL	0	0	2	2	0	= 4
PROS	0	0	1	3	0	= 4
Solidariedade-SD	0	0	1	2	1	= 4

Patriotas	0	0	0	1	2	= 3
PTC-AGIR	0	0	0	1	2	= 3
PRP	0	0	1	2	0	= 3
DC	0	0	0	2	1	= 3
PSB	1	0	0	1	1	= 3
PPS-Cidadania	0	1	0	1	0	= 2
PTN	0	2	0	0	0	= 2
PMN	0	1	1	0	0	= 2
PHS	0	0	2	0	0	= 2
PCdoB	0	0	1	0	0	= 1
PV	0	0	0	1	0	= 1
TOTAL DE SIGLAS COM REPRESENTATIVIDADE	11	15	17	21	16	

Fontes: Portais Alego, do TSE e de veículos de imprensa. Elaboração do pesquisador

A Tabela 4 trata da representatividade partidária na Alego, nas últimas cinco eleições, o que, a rigor, não é foco deste trabalho. Mas as breves considerações pertinentes se justificam na medida em que a Ciência Política tem se voltado cada vez mais para a análise da importância dos partidos. Não há como negar a importância dos partidos no sistema representativo, mas vários estudiosos colocam que apenas eleições livres com partidos em condições de vencer os pleitos não definem um sistema como democracia. Importa, também, a efetividade na representação legislativa. Isso porque o partido pode existir, legitimamente vocalizar um extrato social, mas não ter nenhum (ou pouquíssimo) poder de influência na ordem político-institucional do País.

Aqui, recupera-se um pouco da história para contextualizar esse tópico. As teorizações de efetividade dos partidos políticos na capacidade de mudar a lógica da competição do sistema partidário e também de determinar as maiorias governamentais, e por consequência, contribuir para alterar o *status quo*, foram estabelecidas principalmente pelo cientista político Giovanni Sartori, em trabalho publicado originalmente em 1976 (em 1982 no Brasil). A partir daí, os cientistas políticos Taagepera e Laakso elaboraram

fórmulas para contar os partidos que de fato têm peso num determinado sistema político, ou seja, o Número Efetivo de Partidos (NEP)⁴⁵. Essas fórmulas são relativamente complexas e não é caso de explicitá-las neste espaço. O cálculo leva em conta o número de partidos e de parlamentares em cada um, relativamente ao total de cadeiras no parlamento — o sistema partidário em vigor (bipartidarismo, multipartidarismo, etc) também é uma variável na equação e interfere no resultado. Isso vale tanto no plano federal (Câmara dos Deputados e Senado) quanto no plano regional (Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores).

A Tabela 4, que poderá dar subsídios iniciais para estudos futuros sobre partidos em Goiás, mostra a evolução da representatividade partidária na Alego nas cinco últimas eleições. Como já dito nesta dissertação, em 2019 foi instituída uma legislação mais rigorosa com imposição de cláusula de barreira e impedimento de coligações proporcionais, justamente para diminuir a hiperfragmentação partidária, fator considerado talvez o grande mal do sistema político brasileiro, na medida em que dificulta e onera politicamente o processo de coalizão. Em Goiás, os 21 partidos presentes na Alego em 2018 caíram para 16 em 2022, mostrando que da mesma forma que ocorre no plano federal⁴⁶, o objetivo legal de diminuir o excessivo número de siglas começou a funcionar no Estado. A diminuição de partidos também se deve à fusão e incorporação de siglas nos últimos anos — em 2022, PSL e Democratas formaram o União Brasil; em 2023, Pros foi incorporado ao Solidariedade. Atualmente, são 31 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁴⁷.

QUADRO 10. Bancadas na Alego após a janela partidária de abril de 2022 – Situação e Oposição (continua)

PARTIDOS/DEPUTADOS GOVERNISTAS – MANDATO 2019-2023

⁴⁵ TAAGEPERA, Rein & LAAKSO, Markku. “Effective Number of Parties: A Measure with Application to west Europe”. *Comparative Political Studies*, 12, 1: 3-27, 1979.

⁴⁶ Disponível em <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/eleicao-em-numeros/noticia/2022/10/04/dos-32-partidos-9-nao-conseguiram-eleger-deputado-para-a-camara-numero-maior-que-2018.ghtml>
Também <https://www.poder360.com.br/congresso/camara-tem-23-partidos-com-representantes-7-a-menos-que-em-2018/>

⁴⁷ Disponível em <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>
Acessado em 13 de junho de 2023.

<u>União Brasil</u>			
Álvaro Guimarães Bruno Peixoto Dr. Antonio Rubens Marques Tião Carço*		Amauri Ribeiro Chico KGL Iso Moreira Talles Barreto* Virmondés Cruvinel*	
<u>MDB</u>		<u>PSD</u>	
Amilton Filho* Charles Bento* Francisco Oliveira* Henrique Arantes* Lucas Calil* Thiago Albernaz*		Lissauer Vieira* Max Menezes Wilde Cambão * Cairo Salim	
<u>PRTB</u>	<u>Republicanos</u>	<u>PSC</u>	<u>PSB</u>
Dr. Fernando Curado Julio Pina Coronel Adailton	Rafael Gouveia Jeferson Rodrigues	Henrique Cesar	Karlos Cabral
Total de partidos: 7 Total de deputados: 27 (66%)			
PARTIDOS/DEPUTADOS OPOSICIONISTAS – MANDATO 2019-2023			

QUADRO 10. Bancadas na Alego após a janela partidária de abril de 2022 – Situação e Oposição (conclusão)

PARTIDOS/DEPUTADOS OPOSICIONISTAS – MANDATO 2019-2023			
<u>PL</u>		<u>PSDB</u>	
Cláudio Meirelles** Delegado Eduardo Prado Major Araújo** Paulo Cezar Martins Paulo Trabalho**		Gustavo Sebba Helio de Sousa Lêda Borges	
<u>PSB</u>	<u>PT</u>	<u>Patriota</u>	<u>Pros</u>
Alysson Lima Sérgio Bravo	Antônio Gomide Del. Adriana Accorsi	Delegado Humberto Teófilo**	Zé Carapô
Total de partidos: 6 Total de deputados: 14 (34%)			

Fonte: Portal Alego (2022). Elaboração do autor

* Passaram da oposição para partidos governistas (11). Charles Bento não fazia oposição, mas o PRTB estava em confronto com o governo, e ele aderiu ao governista MDB na janela partidária.

** Eleitos por partidos da aliança governista que passaram para a oposição (4), fazendo “migração reversa”. A situação de Zé Carapô é curiosa: eleito pelo governista DC, depois se filiou ao também

governista Pros, mas ficou na oposição. Outra curiosidade que pode ser visualizada no quadro: PSB dividido, com um deputado na situação (Karlos Cabral) e dois na oposição (Alysson Lima e Sérgio Bravo).

A propósito, o líder do Governo na Alego, deputado Bruno Peixoto, em discurso na solenidade de posse do governador reeleito Ronaldo Caiado, no dia 1º de janeiro de 2023, no plenário da Alego, citou nominalmente um por um os deputados de situação e de oposição⁴⁸, tanto os titulares quanto os suplentes que ocuparam a cadeira temporariamente (2) e os que assumiram em definitivo (4). Pode-se dizer que essa relação é a confirmação “oficial” do quadro final da 19ª legislatura. Os governistas totalizaram 33 nomes (incluindo Diego Sorgatto, que Bruno se esqueceu de citar):

Bruno Peixoto (UB), Álvaro Guimarães (UB), Amauri Ribeiro (UB), Amilton Filho (MDB), Cairo Salim (PSD), Charles Bento (MDB), Chico KGL (UB), Coronel Adailton (PRTB), Dr. Antonio (UB), Dr. Fernando Curado (PRTB), Francisco Oliveira (MDB), Henrique Arantes (MDB), Henrique Cesar (PSC), Humberto Aidar (MDB), Iso Moreira (UB), Jeferson Rodrigues (Republicanos), Julio Pina (PRTB), Karlos Cabral (PSB), Lissauer Vieira, (PSD), Lucas Calil (MDB), Max Menezes (PSD), Maycllyn Carrero (PRTB), Rafael Gouveia (Republicanos), Rubens Marques (UB), Talles Barreto (UB), Thiago Albernaz (MDB), Tião Carçoço (UB), Vinicius Cirqueira (Pros), Virmondés Cruvinel (UB), Wagner Neto (PRTB), Wilde Cambão (PSD) e Zé da Imperial (MDB).

Os deputados de oposição citados por Bruno foram 14, os quais, segundo ele, “ajudaram o governo a governar”:

Alysson Lima (PSB), Antônio Gomide (PT), Cláudio Meirelles (PL), Delegada Adriana Accorsi (PT), Delegado Eduardo Prado (PL), Delegado Humberto Teófilo (Patriota), Gustavo Sebba (PSDB), Helio de Sousa (PSDB), Lêda Borges (PSDB), Major Araújo (PL), Paulo Cezar Martins (PL), Paulo Trabalho (PL), Sérgio Bravo (PSB) e Zé Carapô (Pros).

⁴⁸ Disponível em (<https://www.youtube.com/watch?v=ClhEX6y0SEY&t=4813s>)
Tempo: 1h18min37seg a 1h20min13seg.

4.4. Apoio legislativo aos projetos de lei da Governadoria: porcentuais e variações de governistas e opositoristas na 19ª legislatura

Na consecução deste estudo o pesquisador fez o levantamento de todos os projetos de lei originados pela Governadoria durante a 19ª Legislatura, com o objetivo de medir as médias de aprovação parlamentar ao Palácio das Esmeraldas. As informações foram extraídas em centenas de consultas ao Portal da Alego, a centenas de edições digitais do Diário da Assembleia e em várias reuniões-consultas presenciais com servidores da Diretoria Parlamentar, principalmente a assessoria adjunta de Consolidação de Legislação, com quem o pesquisador manteve, por vários meses, contato direto via aplicativo WhatsApp. É forçoso registrar que muitos desses dados estão dispersos e não digitalizados, o que dificultou sobremaneira a coleta das informações. Essa dificuldade foi aumentada, ainda, pelo fato de que a pandemia de covid-19 obrigou a Mesa Diretora da Alego a instituir sessões remotas, alterando completamente os procedimentos de registro das votações; houve necessidade de um período de adaptação quanto ao uso de softwares para a realização dos encontros híbridos — parte dos deputados em casa/escritório ou mesmo em deslocamento (por celular) e parte no plenário. Com isso, principalmente no primeiro ano da legislatura, 2019, houve prejuízos no processamento/arquivo dos votos.

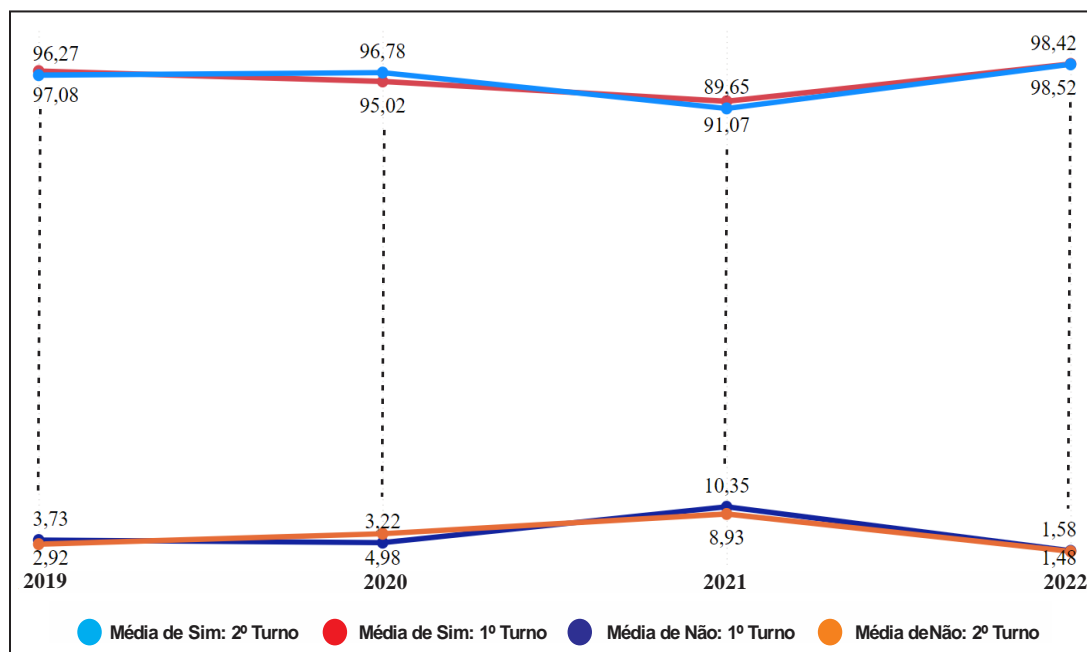
Os dados correspondentes à votação de 358 projetos de lei — distribuídos entre Projetos de Emenda Constitucional (PEC), Projetos de Lei Complementar (PLC), Projetos de Lei Ordinária (PLO), Projetos de Resolução Legislativa (PRL), Decretos Legislativos (DL), Comunicados e Convênios — alimentaram uma planilha Excel que gerou oito gráficos. O conjunto desses gráficos, cada um na sua especificidade, ilustra os principais aspectos do objeto desse estudo, que neste capítulo enfoca o apoio parlamentar à primeira gestão de Ronaldo Caiado no comando político-administrativo de Goiás.

Deve-se registrar que os opositoristas não votam sempre contra o governo, pelo contrário (ver conceituação teórica no tópico 2.3 do capítulo 2). A expressiva maioria dos projetos elaborados pelo governo é de natureza administrativa, para melhorar a rotina de funcionamento da máquina governamental como um todo, e como tais não ensejavam voto contra e, portanto, foram aprovados também pelos parlamentares da oposição.

No planilhamento descrito nos dois parágrafos anteriores não constaram os vetos governamentais a projetos parlamentares. Cabe esclarecimento sobre esse tópico, mesmo em abordagem genérica. Veto é, também, propositura do governo. Veto, parcial ou total, na absoluta maioria, se dá por inconsistência da proposta, seja por inconstitucionalidade, seja por redundância (versar em temas que já estão contemplados na legislação federal e/ou estadual), entre outros motivos. O governo fundamenta a razão dos vetos, com pareceres da Procuradoria-Geral do Estado e das pastas do Executivo diretamente afetadas, e o plenário os acata praticamente na totalidade. Poucos vetos são derrubados. Isso ocorreu na 19ª legislatura na Alego (volta-se ao tema no tópico 4.5 do capítulo 4). Na maioria, as proposições foram votadas em dois turnos. No caso de aprovação em primeiro turno, confirmou-se o aval na segunda rodada de votação. Não ocorreu caso de proposta aprovada em primeiro turno e rejeitada no segundo, mesmo porque muito raramente um parlamentar muda o voto; a variação no número de votos de um mesmo projeto entre o primeiro e o segundo turno ocorre mais por ausências.

OS oito gráficos deste estudo mostram apenas as possibilidades SIM (apoio) e NÃO (rejeição) às propostas do governo. Ausências e abstenções estão registrados na planilha (disponível no apêndice), mas não foram considerados por não terem significado para a pesquisa.

GRÁFICO 1. Média de votos (%) SIM e NÃO por ano dos deputados que não saíram da base (fiéis)

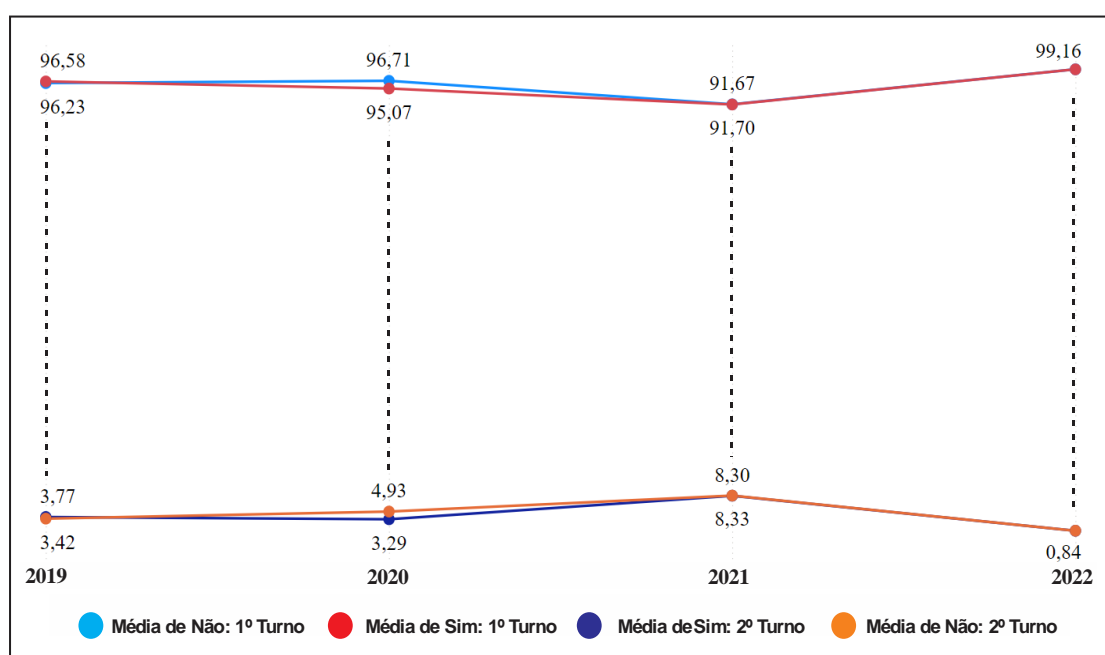


Fonte: Portal Alego e Diretoria Parlamentar (19ª Legislatura). Elaboração do pesquisador.

A média SIM dos deputados fiéis ao governo tanto no primeiro quanto no segundo turno de votação é altíssima, acima dos 90%, beirando os 100% no último ano. Esse grupo é dos parlamentares que se mantiveram na base durante todo o mandato. Reiterando que a variação SIM nos dois turnos é ínfima, por contraposição, a média NÃO é muito baixa, residual mesmo, com exceção do ano de 2021 (10,35% no primeiro turno e 8,93% no segundo turno).

Esses índices mostram que a base aliada constituída ficou muito coesa durante todo o tempo na aprovação dos projetos governamentais, com uma levíssima oscilação no terceiro ano de mandato — pode-se especular que o motivo foi o fato de que alguns deputados da base ficaram em compasso de espera em negociações com o governo, esperando aceno efetivo de apoio à pretensão deles de saírem candidatos à reeleição ou a deputado federal no ano seguinte.

GRÁFICO 2. Média de votos (%) SIM e NÃO por ano dos deputados que passaram da oposição para o governo (os “vira-casacas”)



Fonte: Portal Alego e Diretoria Parlamentar (19ª Legislatura). Elaboração do pesquisador.

No foco principal desta pesquisa, o gráfico mostra que a média de apoio SIM dos deputados que foram eleitos por partidos de oposição e que migraram para o governo ao

longo do mandato, os chamados “vira-casacas, é muito semelhante à média de apoio dos parlamentares fiéis (Gráfico 1) — e mesmo do geral (Gráfico 3).

Para este estudo, é mais válida a comparação entre fiéis e trânsfugas da oposição, e se tem, puxando os números dos dois gráficos:

- Ano de 2019, os fiéis ficaram com índice SIM de 96,27% e 97,08% respectivamente no primeiro e no segundo turnos, enquanto os ex-oposicionistas ficaram com 96,13% e 96,82%.

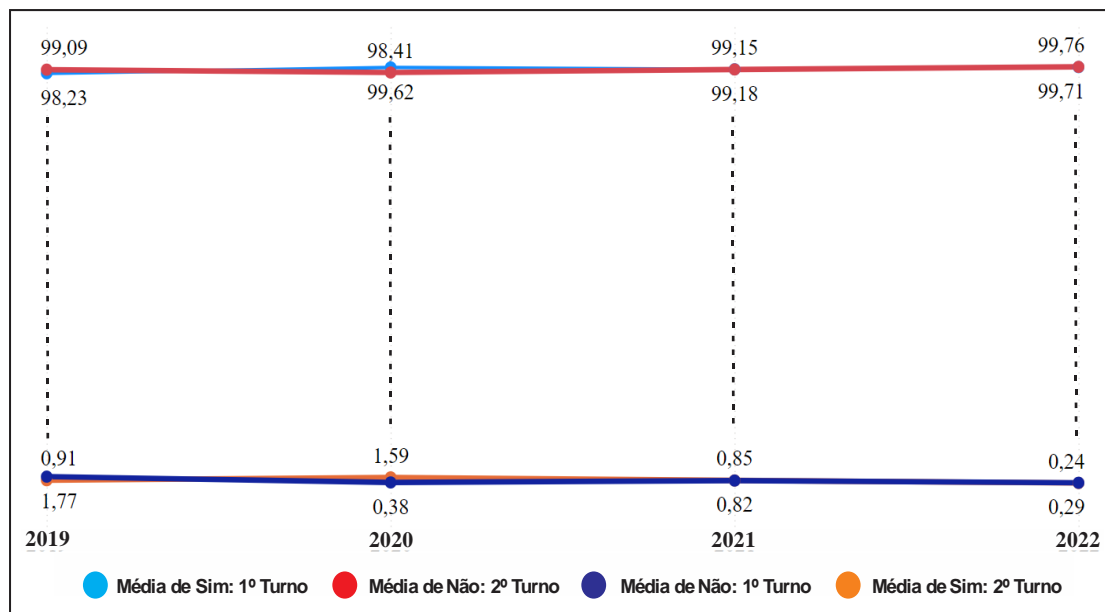
- Em 2020, 96,78% e 95,02% (fiéis) e 97,27% e 95,83% (migrantes).

- Em 2021, 89,65% e 91,07% (fiéis) e 99,03% e 98,09% (migrantes).

- No último ano da legislatura, os fiéis cravaram 98,42% e 98,52%, enquanto os “vira-casacas” ficaram em 99,63% e 99,56%.

Observa-se que os índices variam residualmente, até com uma ligeira superioridade nos votos SIM dos que passaram da oposição para o governismo. Poder-se-ia esperar que houvesse um índice menor entre os “vira-casacas”, o que alteraria a progressão das linhas do gráfico, quando ainda eram oposição, mas há duas explicações que ajudam a entender essa aparente contradição: (1) as migrações desses parlamentares não ocorreram ao mesmo tempo, ou seja, a variação no tempo diluiu o possível voto NÃO deles quando ainda eram oposição; (2) a maioria dos projetos, como já foi discorrido, é de tipo e tema administrativos, sem maiores margens para polêmica nem marcação de posição. Dessa forma, são poucos os projetos em que os “vira-casacas” teriam, efetivamente, votado contra quando eram oposição.

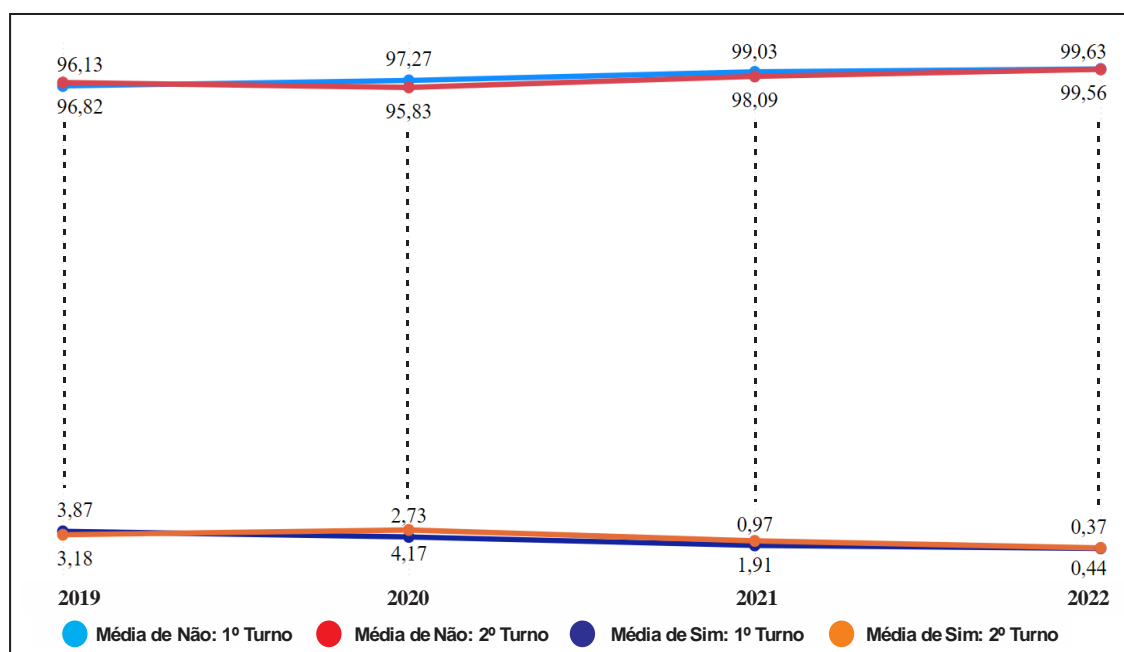
GRÁFICO 3. Média geral de votos (%) SIM e NÃO (todos os deputados da legislatura)



Fonte: Portal Alego e Diretoria Parlamentar (19ª Legislatura). Elaboração do pesquisador.

A média de apoio SIM do conjunto de todos os deputados, tanto da situação quanto da oposição, também é altíssima, acima dos 90%. Por sinal, o Gráfico 3 é praticamente idêntico aos Gráficos 1 e 2, com variação ínfima na comparação, inclusive na pequeníssima queda em 2021, o que confirma a leitura de um momento de alguma instabilidade na coalizão, pelas razões especuladas no parágrafo anterior. Em consequência direta, os índices maiores de NÃO também se dão em 2021.

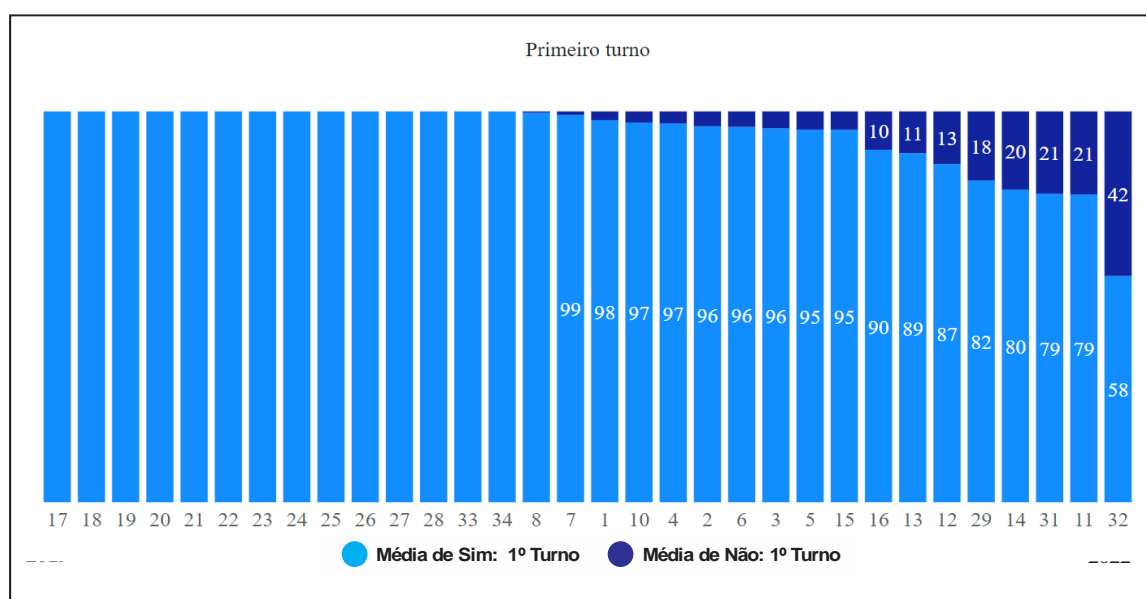
GRÁFICO 4. Média de votos (%) SIM e NÃO por ano dos deputados da oposição (grupo que pode mudar de ano em ano)



Fonte: Portal Alego e Diretoria Parlamentar (19ª Legislatura). Elaboração do pesquisador.

Como não poderia ser diferente, a média SIM dos deputados de situação (composto com os que mudaram de lado em algum momento) é, também, altíssima, praticamente 100% nos dois turnos. As oscilações ao longo do mandato são ínfimas e mostram que não houve riscos para a base governista aprovar os processos colocados em votação ao longo dos quatro anos de governo, o que denota, mais uma vez, a boa coordenação da coalizão legislativa por parte de Ronaldo Caiado na 19ª legislatura.

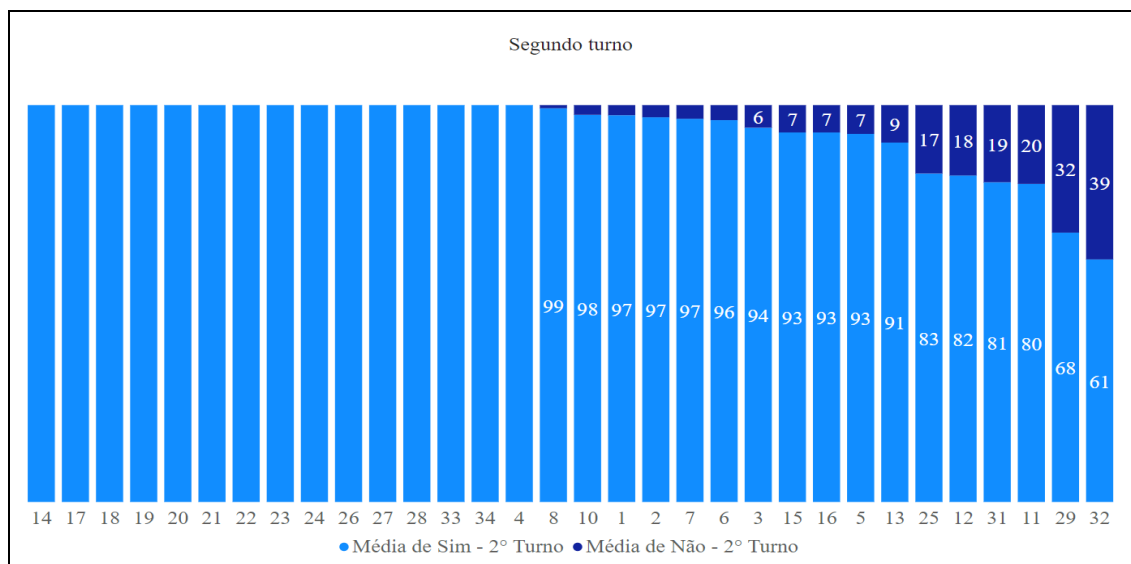
GRÁFICO 5A. Primeiro turno: Média de votos (%) de todos os deputados por tema da proposição⁴⁹



Fonte: Portal Alego e Diretoria Parlamentar (19ª Legislatura). Elaboração do pesquisador.

GRÁFICO 5B. Segundo turno: Média de votos (%) de todos os deputados por tema da proposição

⁴⁹ Os temas votados no Plenário da Alego (em dois turnos ou em turno único) durante a 19ª Legislatura foram divididos em 32 categorias: (1-Administrativo; 2-Servidor; 3-Financeiro/Orçamentário/Creditício; 4-Indicação de nomes; 5-Tributário; 6-Segurança Pública; 7-Benefício Fiscal; 8-Auxílio Social; 9-Relatório; 10-Educação; 11-Privatização; 12-Direito do consumidor; 13-Previdência; 14-Reconhecimento de calamidade pública; 15-Saúde; 16-Meio ambiente; 17-Direitos humanos; 18-Turismo; 19-Uso do solo em faixa de domínio; 20-Infância e Juventude; 21-Cultura; 22-Agricultura/Pecuária/Abastecimento; 23-Indústria; 24-Cidadania; 25-Regularização fundiária urbana; 26-Compliance; 27-Habitação; 28-Mobilidade; 29-Idoso; 30-Autorização para empréstimo; 31-Saneamento; 32-Recuperação Fiscal).

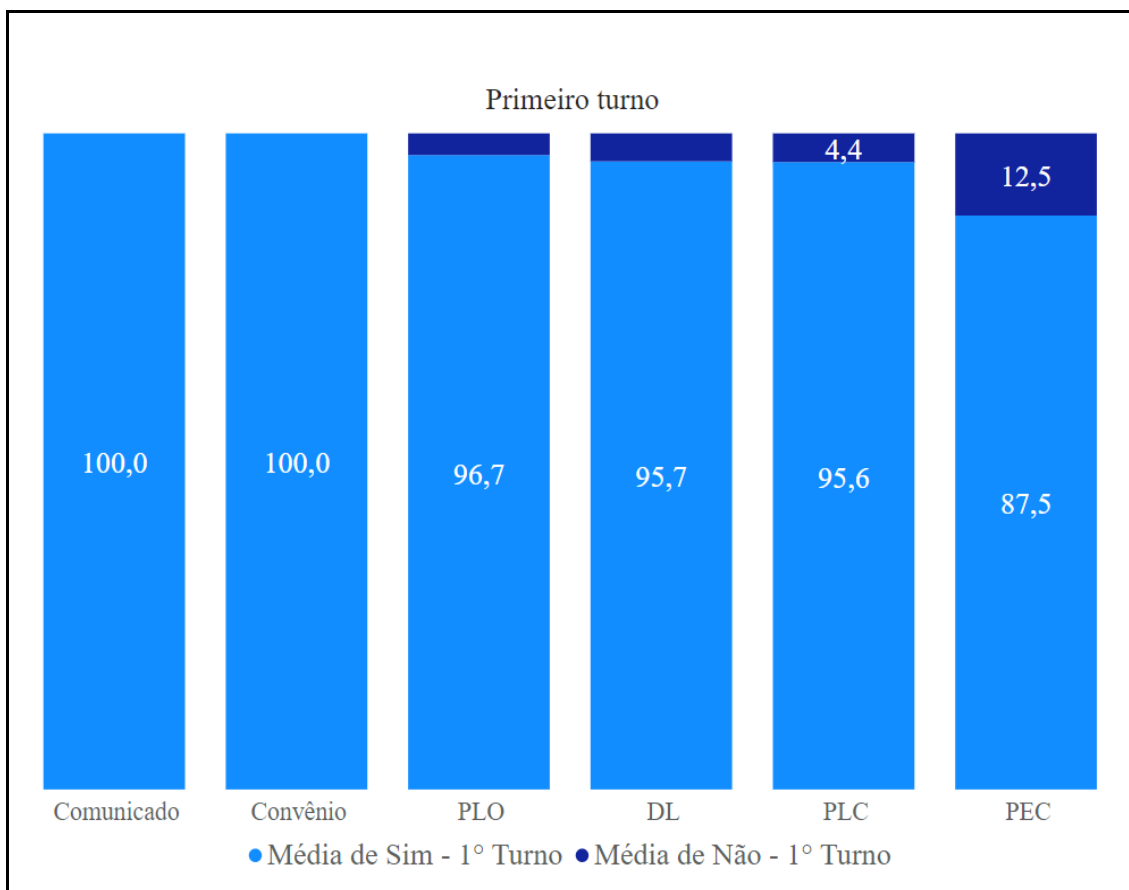


Fonte: Portal Alego e Diretoria Parlamentar (19ª Legislatura). Elaboração do pesquisador.

Com essa divisão, os Gráficos 5A e 5B permitiram classificar os temas que mais ensejaram NÃO nos dois turnos. Faz-se digno de considerações o campeão: Recuperação Fiscal (32). Vários projetos nessa rubrica movimentaram o plenário, e a oposição sempre fez críticas duras. A principal proposta nessa área foi a de nº 4.996/2021, que autorizou o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF)⁵⁰ com o Governo Federal. Com a permissão, aprovada em junho de 2021, Goiás teve suspenso pagamento de dívidas com a União, entre outros benefícios. Posteriormente, foram votados novos projetos para ajustes do 4.996/2021. A oposição fez barulho, mas todas as propostas do governo nesse tema foram aprovadas.

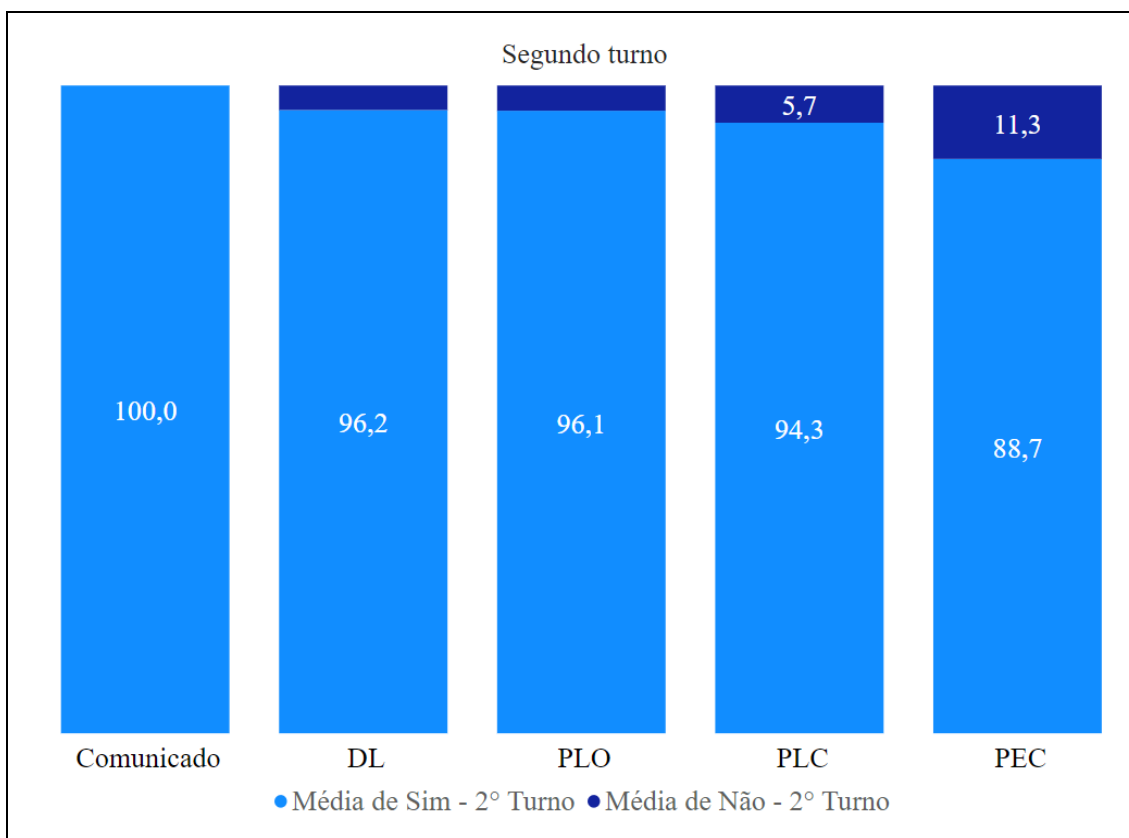
GRÁFICO 6A. 1º turno - Média de votos (%) por tipo de proposição

⁵⁰ <https://portal.al.go.leg.br/noticias/102678/assembleia-legislativa-inicia-recesso-apos-concluir-votacao-do-rrf-da-ldo-e-de-emprestimo-do-tj>



Fonte: Portal Alego e Diretoria Parlamentar (19ª Legislatura). Elaboração do pesquisador.

GRÁFICO 6B. Segundo turno. Média de votos (%) por tipo de proposição



Fonte: Portal Alego e Diretoria Parlamentar (19ª Legislatura). Elaboração do pesquisador.

Como mostram os Gráficos 6A e 6B, a média de apoio SIM dos deputados em geral quanto ao tipo de proposição também é muito alta e praticamente igual nos dois turnos de votação, mas as pequenas variações merecem análise. Proposituras do tipo Comunicado são da rotina administrativa, portanto, sem polêmica, e tiveram 100% de aprovação. Decretos Legislativos (DL), Projetos de Lei Ordinária (PLO) e Projetos de Lei Complementar (PLC) podem demandar algum debate, e a oposição, eventualmente, manifesta sua discordância votando NÃO. Mesmo assim, os índices de NÃO são residuais.

Já os Projetos de Emenda à Constituição (PECs) são os que de fato mudam aspectos da estrutura socioeconômica do Estado e sobre os quais normalmente o governo tem de impor sua força no Parlamento para aprová-los. Nesse caso, os antagonistas ao governo vão para o debate, ocupam a tribuna, fazem barulho e marcam posição no voto. Nos dois turnos, o NÃO passou dos 10%, o que já tem alguma importância numérica e mostra que a oposição atuou no espaço institucional possível, mas sem nem de longe ameaçar a aprovação das PECs apresentadas pelo governo.

A conclusão a que o conjunto dos oito gráficos apresentados permite fazer é a confirmação de que o gerenciamento da coalizão parlamentar efetivada pelo governador Ronaldo Caiado foi eficiente e lhe garantiu a governabilidade sem sobressaltos, mesmo que tenha havido alguns ruídos ao longo do tempo. No balanço dos quatro anos de governo, o que se tem graficamente ilustrado é que o peso da oposição — que ganhou reforço dos parlamentares que fizeram migração reversa (saíram do governo e foram para o outro lado) — não foi suficiente para abalar o “pacto homologatório” que governo e parlamento estabeleceram na 19ª Legislatura na Alego. Esse pacto, no fundo, é o que qualquer governante almeja conseguir no Legislativo. O resumo é que o Palácio das Esmeraldas, simplesmente, aprovou TUDO o que propôs na Casa.

4.5. Gerenciamento da coalizão, derrubada de vetos e Orçamento Impositivo

Em seções anteriores foi tratada a questão da coordenação da coalizão como fator fundamental para o sucesso da gestão, conforme assentado na literatura. O Quadro 10 resume nominalmente a configuração final após a janela partidária de abril de 2022, no

redesenho do equilíbrio de forças no Parlamento, que alterou a vontade do eleitor expressada nas urnas na eleição de 2018. Fica claro que Ronaldo Caiado teve sucesso ao reger sua coalizão parlamentar. Mesmo tendo perdido alguns apoios, o governador não perdeu o controle da bancada, aumentou o número de deputados na base palaciana em patamar mais que seguro para garantir a governabilidade, e chegou ao último ano de mandato com essa base coesa. O resultado: todas as matérias propostas pelo governo foram aprovadas com ampla folga, ou seja, a base palaciana passou o “rolo compressor”, “tratorou” a oposição — as expressões são usuais nos bastidores políticos.

Mas não se pode dizer que o “pacto homologatório” (Abrucio, 1998a) entre Alego e Executivo tenha sido total na 19ª Legislatura. Houve derrubada de alguns vetos governamentais a projetos apresentados por deputados, principalmente relativos a interesse do funcionalismo público estadual, extrato social com *lobby* praticamente unânime na Casa. Um desses vetos derrubados, esse no interesse dos próprios parlamentares, dizia respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para garantir, no orçamento do Estado, dotações para o Poder Legislativo — leia-se emendas para destinação aos municípios das bases dos deputados⁵¹, um instrumento que o Parlamento tem como legítimo para a governança compartilhada na gestão estadual.

Trata-se do chamado Orçamento Impositivo (OI), e cabem algumas considerações sobre o tema, uma vez que está intrinsecamente ligado ao fator governabilidade. O OI na Alego é uma instância de autonomia política do Legislativo em relação ao Executivo. Com ele, os recursos para as emendas ficam consignados por lei no Orçamento do Estado. Almejado havia várias legislaturas, o dispositivo foi conquistado em 2018 (portanto, no governo e legislatura anteriores), quando a Casa aprovou por unanimidade essa obrigatoriedade a ser cumprida pelo governo com o repasse dos recursos a partir de 2019⁵². A aprovação foi comemorada com festa pelos deputados e o então presidente da Alego, José Vitti (PSDB), disse que o OI iria “marcar positivamente a vida dos goianos a partir do próximo ano”. Naquele ano, após a eleição, portanto, antes de tomar posse, o

⁵¹ “Sessão desta quinta-feira, 28, tem derrubada de vetos da Governadoria e instalação de CPI da empresa Enel”. Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/98658/sessao-desta-quinta-feira-28-tem-derrubada-de-vetos-da-governadoria-e-instalacao-de-cpi-da-empresa-enel>

⁵² “Votação histórica”. Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/96495/votacao-historica>

governador eleito jogou pesado politicamente para que o pagamento das emendas impositivas fosse adiado.

O deputado reeleito Bruno Peixoto, então no MDB, e já certo para ser o futuro líder do Governo Caiado na Casa, apresentou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) ao recém-aprovado Orçamento Impositivo, na tentativa de prorrogar, por dois anos, a obrigatoriedade de o Executivo fazer o pagamento das emendas⁵³. O argumento foi de que o novo governo precisava de tempo hábil para verificar e ordenar as finanças estaduais, antes de começar a contemplar as demandas dos parlamentares. Os deputados, até mesmo da situação, se insurgiram e o Orçamento Impositivo foi executado, embora tenha havido, posteriormente, propostas que mexeram nos percentuais destinados às emendas⁵⁴, facilitando o pagamento por parte do governo. Houve um momento em que o governador chegou a ameaçar não pagar as emendas, alegando falta de recursos, e a base aliada emitiu sinais de rebelião, se isso ocorresse.

Com o OI todos os deputados, independentemente de ser oposição ou situação, têm um montante igual para essa destinação em suas respectivas bases eleitorais. Antes, o governo tratava a questão de forma política, liberando recursos para aliados e “contingenciando” para os oposicionistas. Mas, também aí, chegou um momento em que o peso da bancada majoritária governista se fez valer e foi dado um “drible” na liberação de recursos em detrimento da oposição. No final de 2021, os aliados fizeram acordo com o Palácio das Esmeraldas, que liberou recursos a mais para eles, uma espécie de “emenda extra”⁵⁵, que aumentou o montante para destinação às bases eleitorais. Essa medida foi determinada para valer nos anos de 2021 e 2022.

4.6. O jogo de poder na Alego e a migração parlamentar

Necessário lembrar que, em tese, cada novo governador toma posse tendo o número de deputados eleitos na sua coligação eleitoral vitoriosa como base inicial de

⁵³ “Emenda ao Orçamento Impositivo”.

Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/96552/emenda-ao-orcamento-impositivo>

⁵⁴ “Após negociações e consenso, Plenário aprova PEC do orçamento impositivo na sessão de 3ª-feira” Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/100460/apos-negociacoes-e-consenso-plenario-aprova-pec-do-orcamento-impositivo-na-sessao-de-3-feira>

⁵⁵ “Deputados da base de Caiado garantem R\$ 25 milhões em emendas extras”

Disponível em <https://opopular.com.br/noticias/politica/blog-fabiana-pulcineli/deputados-da-base-de-caiado-garantem-r-25-milh%C3%B5es-em-emendas-extras-1.2342728>

sustentação na Assembleia Legislativa, que tem 41 parlamentares no total. Não obrigatoriamente todos os partidos da aliança de campanha passam automaticamente a integrar a coalizão de governo, mas o normal é isso acontecer, uma vez que o governador eleito já inicia as conversações para essa confirmação imediatamente após a proclamação do resultado. Nesse momento, começa a movimentação de eleitos fora da chapa do governador (uns pela oposição outros autodeclarados independentes) para apoiar o governo, muitas vezes à revelia da direção partidária⁵⁶.

Não apenas os cargos no Executivo são usados pelo governador para atrair adversários. Também os cargos na própria Assembleia Legislativa entram nessa perspectiva. Na verdade, o primeiro grande teste para qualquer novo governo se dá na eleição da Mesa Diretora da Casa, sobre a qual o Executivo influencia diretamente e, nesse particular, existe um componente que pode ser estimulador de migração de oposicionistas para a situação. A Mesa Diretora é o colegiado que comanda todas as atividades administrativas e parlamentares da Alego. Em cada legislatura a Mesa é eleita duas vezes (dois biênios cada) e qualquer deputado pode se candidatar a qualquer um dos cargos⁵⁷. Naturalmente, é eleito quem tiver mais votos. A bancada governista cuida para que três cargos, principalmente, não fiquem com parlamentares não alinhados: a presidência da Mesa Diretora (que vem a ser o presidente da Alego) e das Comissões de Constituição, Justiça e Redação (CCJ) e de Tributação, Finanças e Orçamento (CTFO).

Sobre a importância da presidência da Alego, a razão é óbvia. O escolhido torna-se um *player* político inquestionável (e é simplesmente o primeiro na linha sucessória do governo, no caso de afastamento do governador e do vice). Sobre as competências da CCJ, resumidamente: análise de aspectos constitucional, jurídico, legal, regimental, de técnica legislativa e redação dos projetos, incluindo reforma da Constituição. A CFTO, por sua vez, cuida de proposições e assuntos que concorram para aumentar ou diminuir tanto a despesa quanto a receita pública, incluindo criar impostos. Comandos hostis ao governo nessas funções podem causar muita dor de cabeça ao Executivo, uma vez que os

⁵⁶ Exemplo extremado dessa situação: em 1998, Marconi Perillo elegeu-se governador com apenas 12 deputados (29%) em sua coligação eleitoral; antes mesmo de tomar posse, mais de 30 parlamentares (73%) já tinham declarado que estariam na base de apoio do tucano. No principal opositor, PMDB, a adesão ao governo foi marcante e um terço dos deputados migrou para o PSDB (“O Poder Legislativo em Goiás – memórias e registros”, pp. 86-87). Com sinais invertidos, e um pouquinho mais demorado, essa situação se repetiu em 2018, com a vitória de Caiado.

⁵⁷ Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/111345/funcoes-legislativas>

processos legislativos só seguem com a aprovação dos respectivos relatórios, e os presidentes têm poder para travar essa tramitação ou mesmo não acatar os relatórios.

Na eleição da Mesa Diretora, os acordos das bancadas para a definição dos comandos passam diretamente pelo Executivo, via líder do Governo — informalmente, pois que a autonomia dos Poderes é preceito constitucional e todos os governadores, sem exceção, quando perguntados, respondem que não interferem no processo. Nessa negociação, opositoristas podem ser “convencidos” a aderir ao governo em troca de cargos na Mesa ou no comando de comissões permanentes (até a 19ª Legislatura eram 18 no total⁵⁸), que proporcionam maior estrutura de gabinete e grande visibilidade na imprensa interna da Casa (Portal de Notícias, TV Alego etc.), e isso se reflete na imprensa em geral.

Considerando que, na constituição da Mesa Diretora e das comissões, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares, conforme prevê a Constituição do Estado⁵⁹, de início, os partidos governistas, com mais eleitos, se for o caso, já são privilegiados, em detrimento da oposição. Esse jogo dá abertura para que os líderes palacianos resguardem os interesses do governo tanto quanto possível, negociando com os opositoristas tendo, também, os cargos como fator de convencimento. Reitera-se que os cargos da Mesa não são definidos apenas pelos interesses do governo, porque o tamanho das bancadas também tem relação direta nisso. Mas é inegável que essa correlação existe e o Quadro 10 e a Tabela 2 mostram qual foi o “placar” desse jogo na 19ª Legislatura.

Necessário fazer considerações sobre mais um fator de governabilidade diretamente impactado pela maior ou menor força numérica do Executivo no Legislativo: o poder de controle nas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)⁶⁰. De forma muito resumida, essas comissões são importante instrumento para “o Poder Legislativo exercer sua função fiscalizadora, para chamar a atenção da sociedade para um problema na arena política e aumentar a visibilidade e conhecimento dos cidadãos sobre fatos que ocorrem

⁵⁸ Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/115999/comissoes-permanentes-da-alego-conheca-mais-sobre-elas>

⁵⁹ Artigo 17, parágrafo 1º.

⁶⁰ Regimento Interno da Alego, artigo 48 a 59

na gestão pública. As CPIs também afetam a popularidade de parlamentares; podem ser uma estratégia para desgastar a imagem do governo; podem impactar em eleições futuras; servem como forma de pressionar pautas e interesses na arena política; são usadas para retardar ou suspender investigações em outras esferas”⁶¹.

No que tange ao jogo político da governabilidade, CPIs muitas vezes são propostas pela oposição com o objetivo de causar desgaste político ao governo, como anotado no parágrafo anterior. Nesses casos, a bancada palaciana se mexe em duas posições: “matar” a proposição da CPI no nascedouro, rejeitando dar número de assinaturas para aprovação do requerimento, ou, quando não for possível, simplesmente fazer a maioria de titulares e suplentes e ocupar os dois cargos decisivos, a presidência e a relatoria, com os quais pode ditar o ritmo e o impacto do processo. Com maioria na comissão, os governistas podem, por exemplo, rejeitar convocação de servidores do governo ou de outras autoridades para dar esclarecimentos — naturalmente, quando a oposição consegue aprovar a convocação desses personagens, faz um verdadeiro “carnaval” midiático. Cada um no seu papel, foi o que ocorreu nas mais recentes investigações instaladas e concluídas na Alego: CPI do endividamento do ano de 2010 (governo Alcides Rodrigues); e nos governos de Marconi Perillo, a CPI da Assembleia, criada para investigar a relação da empresa Delta Construções com o Poder Público em Goiás (nessa, o peso da bancada governista se deu até na imposição do título da investigação, tirando o nome da empresa envolvida em vários casos de corrupção), em 2012; CPI da Segurança Pública e CPI dos Grampos, ambas de 2013.

Sobre uma das mais recentes e polêmicas CPIs, instalada em 2022, merece comentários, uma vez que ela ilustra à perfeição o que foi discorrido nos dois parágrafos anteriores. Por oportuno, reproduz-se nota da coluna Giro, do Jornal O Popular (edição de 15/6/2022):

Líder do Governo quer CPI da Saúde aberta e encerrada antes do recesso. O líder do Governo na Assembleia Legislativa, Bruno Peixoto (UB), afirma que trabalhará para que a Comissão Parlamentar de Inquérito da Saúde, com previsão de reinstalação para a próxima semana, seja encerrada antes do início do recesso parlamentar, previsto para daqui a 15 dias, em 30 de junho. ‘Teremos tempo suficiente para apresentar o

⁶¹ <https://www.sigalei.com.br/blog/o-que-e-uma-cpi-e-qual-sua-importancia-no-cenario-politico>

relatório, aprovar o encerrar os trabalhos’, avalia o parlamentar. O regimento interno da Alego concede prazo de 90 [dias] para as CPIs e permite prorrogação por igual período. No entanto, ele argumenta que o prazo curto se justifica pelo fato de que a maioria dos integrantes será da base governista e a Secretaria Estadual de Saúde (SES) disponibilizará todas as informações necessárias na internet. E Bruno vai além. ‘É simples: a oposição conseguiu as 14 assinaturas conforme preconiza o regimento interno. O governo terá a presidência e a relatoria e vamos utilizar a CPI da mesma forma para mostrar, em relatório, todos os investimentos do governo na área da saúde. A oposição tenta usá-la [a CPI] de palanque e vamos fazer o mesmo adianta.

A observar que no parágrafo 3º do artigo 48 do Regimento Interno, está escrito que a Comissão terá o prazo de até 120 dias, prorrogável por até 60 dias, para a conclusão de seus trabalhos. Sem juízo de valor sobre a conveniência ou não para os cidadãos e se havia de fato elementos que justificassem uma investigação a poucos meses da eleição de governador e deputados, chamou a atenção a imprensa do líder do Governo em liquidar em 15 dias o levantamento que poderia durar até 180 dias. Lembre-se que a oposição no final de 19ª Legislatura na Alego tinha exatos 14 deputados (Quadro 10), o número mínimo (um terço do total da Casa) que o Regimento Interno determina para a apresentação de requerimento de pedido de instalação de CPI. O pedido foi apresentado pelo oposicionista Delegado Humberto Teófilo (Patriota), para investigar possíveis irregularidades na Central de Regulação da SES.

Há uma regra não escrita de que o deputado que apresenta o requerimento para CPI seja designado presidente ou relator do colegiado. A regra não foi seguida. A nomeação dos membros das CPIs é feita pelo Presidente da Casa, ouvidos os líderes das bancadas, assegurando-se a presença, nelas, do autor da propositura de sua criação. Teófilo ficou como membro titular do colegiado, mas minoritário na investigação proposta por ele. A maioria dos parlamentares elegeu como presidente e relator, respectivamente, os governistas Talles Barreto (UB) e Francisco Oliveira (MDB) — não por coincidência dois “vira-casacas”. Na sessão de instalação⁶² e na primeira após⁶³, todos

⁶² <https://portal.al.go.leg.br/noticias/126399/cpi-da-central-de-regulacao-elege-presidente-relator-e-aprova-solicitacao-de-relatorio-da-secretaria-de-estado-da-saude>

⁶³ <https://portal.al.go.leg.br/noticias/126459/talles-barreto-comandou-reuniao-da-cpi-da-central-de-regulacao-nesta-5-feira>

os requerimentos apresentados pelos opositores para oitivas e requisição de documentos foram rejeitados.

Essa CPI foi uma autêntica “aula” de como o Executivo mobiliza sua base parlamentar para assegurar a tranquilidade do governo no Parlamento, diminuindo ou simplesmente anulando o poder de ação da oposição. O resultado não poderia ser outro: relatório totalmente favorável ao governo, com a recomendação de arquivamento da CPI na última reunião do colegiado⁶⁴. Recorde-se os termos “tratorar” e “passar o rolo compressor”, já referidos anteriormente nesta dissertação. Novamente, sem entrar no mérito de ter sido ou não justificável a instalação dessa CPI, o fato é que ficou demonstrado, com clareza cristalina, que ter maioria folgada na Casa garante segurança ao governo.

No Portal da Assembleia Legislativa de Goiás (<https://portal.al.go.leg.br/>) há um link direto para as CPIs encerradas.

De volta à questão das migrações partidárias, espera-se que essa pesquisa possa ter contribuído para sanar, com base epistemológica, lacuna que a imprensa normalmente deixa sobre a questão proposta. O jornalismo, geralmente, dá ligeira atenção às trocas partidárias, tratando essa pauta sem a profundidade que merece, ou mesmo ignorando-a por completo, a não ser no caso de líderes políticos muito conhecidos. No Parlamento, muitas vezes, as migrações de bancadas — a “dança das cadeiras” dos deputados e deputadas — passam despercebidas.

Espera-se, também, que esse estudo contribua para melhor compreensão do processo político transcorrido em Goiás nas quase quatro décadas de pós-redemocratização do País⁶⁵, iluminando boa parte desse período em um de seus aspectos. Essa pesquisa se enquadra num ramo de grandes possibilidades de estudos, qual seja a relação Executivo-Legislativo e governabilidade, e poderá servir como ponto de partida para investigações futuras abrangentes com outros pontos focais e distintos recortes temporais.

⁶⁴ <https://portal.al.go.leg.br/noticias/126604/regulacao-da-saude>

⁶⁵ Iniciado com o golpe civil-militar em 1964, o período ditatorial terminou formalmente em 15 de março de 1985, quando José Sarney assumiu a Presidência, dando início à Nova República ou Sexta República Brasileira.

Dessa forma, o pesquisador tem a expectativa de ter realizado um estudo com caráter mais de constatação/registo com uso do instrumental teórico-científico que sirva de base e/ou inspiração para desdobramentos analíticos mais amplos, abrindo veredas para outras caminhadas. O desiderato desse trabalho foi clarificar, ajudar a entender e, quem sabe, levantar conteúdo ainda não detectado ao que se sabe sobre o tema no plano político-partidário local, fazendo o que preconiza Gerring (2012): “... *good research should push the frontiers of knowledge forward*”⁶⁶.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constatação que o presente trabalho permite fazer é: a construção da governabilidade em Goiás, via Parlamento, na 19ª legislatura foi realizada pelo governador Ronaldo Caiado. Em reafirmação ao estabelecido na literatura, tal qual os presidentes, os governadores também precisam de apoio do Legislativo para aprovar as proposições, e dessa forma, exercem forte influência sobre o Parlamento, para pavimentar maiorias parlamentares mais sólidas e taxas de sucesso legislativo. Essa sobreposição e influência do Executivo ante o Legislativo no processo decisório dos estados é denominado de ultrapresidencialismo estadual (ABRUCIO, 1988). A propósito, Massoneto, Marin e Garcia (2018, p. 164) colocam que “o presidencialismo de coalizão e o ultrapresidencialismo estadual descrevem processos decisórios semelhantes no que diz respeito à centralidade do Executivo no processo legislativo [...]”. Caiado exerceu essa influência com desassombro e garantiu a governabilidade em seu primeiro mandato.

Resultado semelhante foi obtido pelos governadores nas três legislaturas anteriores — escrutinadas neste estudo de forma menos detalhada —, em graus diferentes conforme a situação político-partidária que estava estabelecida em cada momento. Essa constatação está demonstrada em termos quantitativos, explicitada na análise dos números que compõem os quadros, tabelas e gráficos, e qualitativos, conforme a análise das informações levantadas nas fontes disponíveis e interpretadas consoante a literatura da Ciência Política, consubstanciada nas reportagens arroladas ao longo da dissertação, tanto da imprensa especializada em geral quanto do Portal de Notícias da própria Assembleia Legislativa de Goiás.

⁶⁶ ... *boa pesquisa deve empurrar as fronteiras do conhecimento adiante*, em tradução livre.

Considerações e constatações sobre cada uma das legislaturas estudadas ajudam a “fechar” o diagnóstico proposto no projeto de pesquisa apresentado pelo pesquisador ao Programa de Pós-graduação de Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (PPGCP-UFG).

Na 16ª Legislatura (2007-2011), se todos os parlamentares eleitos por partidos que não integraram a coligação governista (em tese, opositoristas), em número de 19, se mantivessem na oposição, a bancada palaciana seria maioria, mas em número problemático para a sustentação da governabilidade, com 22 deputados, ou 54% do total (Quadro 1). Se o então governador Alcides Rodrigues perdesse dois aliados já ficaria em minoria numérica absoluta (49%) no Parlamento. Mas Rodrigues, com o apoio e articulação de seu patrocinador político, ex-governador Marconi Perillo, confirmou a adesão de independentes. E mesmo sem ter tido migração de opositores de fato (deputados do PMDB e do PT, principalmente), ele consolidou a maioria parlamentar.

A destacar que o rompimento político entre Alcides e Marconi, em meados de 2007, foi um complicador maior para a governabilidade. Mas Marconi, então senador e exercendo incontestável liderança sobre a base governista na Assembleia Legislativa, não estimulou rebelião de aliados contra o governador ex-aliado, embora tenham ocorrido estremecimentos, com declarações inamistosas mútuas de “alcidistas” e “marconistas”, numa guerra surda que se refletiu no Parlamento⁶⁷. O governo Alcides Rodrigues viveu um final de gestão de crise financeira e cada lado imputou ao outro a culpa pela situação. Mesmo assim, de modo geral, com uma ou outra exceção pontual que não alterou o quadro, a base ficou unida, assegurando a governabilidade. Tanto que a bancada palaciana negou autorização para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) processar Alcides Rodrigues⁶⁸, numa acusação do Ministério Público Federal de suposto crime eleitoral. O placar foi elástico: 33 a 4, atestando a coesão da base aliada, mesmo com a divisão entre o governador e o então senador Perillo.

Na 17ª Legislatura (2011-2015) os números se repetiram em relação à legislatura anterior (Quadro 2), o que teria colocado o governador Marconi Perillo em situação

⁶⁷ “O PP fará 60 prefeitos.”

Disponível em <https://www.jornaldiariodonorte.com.br/entrevistas/o-pp-fara-60-prefeitos-14387>

⁶⁸ “Assembleia nega autorização para STJ processar Governador.”

Disponível em <https://portal.al.go.leg.br/noticias/8315/assembleia-nega-autorizacao-para-stj-processar-governador>

delicada no caso de perder aliados. O fator político determinante na eleição de 2010, conforme explicado em seções anteriores, e que já prefigurava o que iria acontecer na composição das bancadas no Parlamento, é que o tucano tinha aliados de fato em todos os partidos que não coligaram com ele (exceto os de oposição de fato, conforme os critérios dessa pesquisa), e as adesões ocorreram de forma praticamente automática, tranquila, após o pleito. Na verdade, o governo só teve oposição dos deputados do PMDB e do PT e o único do PCdoB. Governabilidade tranquila para o tucano, portanto.

Na 18ª Legislatura (2015-2019), o predomínio do governismo parlamentar foi flagrante, uma vez que a coligação palaciana elegeu 26 deputados, ou 63% do total. Nesse caso, mesmo que todos os parlamentares eleitos por partidos que não integraram a coligação governista (em tese, oposicionistas), em número de 15, se mantivessem como oposição coesa, a bancada palaciana teria folga para sustentação da governabilidade naquela gestão de Marconi Perillo.

Na 19ª Legislatura (2019-2023), atípica entre as quatro estudadas, conforme explicitado nas seções anteriores, se todos os parlamentares eleitos por partidos que não integraram a coligação governista (em tese, oposicionistas), em número de 23, se mantivessem na oposição, a bancada palaciana seria minoria, em número que simplesmente não asseguraria a sustentação da governabilidade, com apenas 18 parlamentares, ou 44% do total (Quadro 4). Para aprovar projetos mais impopulares, o governo se veria em situação politicamente difícil, em muitos casos, talvez, tendo de negociar no chamado “corpo a corpo” com cada um dos oposicionistas. Não é difícil imaginar o alto custo político que isso implicaria para o Palácio das Esmeraldas.

Ronaldo Caiado entrou no segundo ano de mandato com uma base parlamentar de apenas 23 deputados (margem majoritária problemática, de risco), o que dificultou a aprovação de várias matérias de interesse do governo — e isso não por um trabalho efetivo da oposição, mas sim por “corpo mole” de alguns aliados, é imperioso anotar. A configuração final das bancadas de oposição e situação da 19ª Legislatura, conforme mostra o Quadro 10, prova que o então democrata fez o trabalho de cooptação necessário para assegurar a governabilidade de sua primeira gestão como governador.

Diante dos números, não há dúvida de que a experiência política anterior no Congresso Nacional (cinco mandatos de deputado federal e um de senador), atuando como situação (nos governos do PSDB de Fernando Henrique Cardoso) e como oposição

(nos governos do PT de Lula da Silva e Dilma Rousseff), lhe deu uma “cancha” inquestionável para lidar com os deputados estaduais, possibilitando o sucesso na regência de sua coalizão na Alego. Freitas (2016, p.31) assevera que “... as coalizões são formadas para aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo e indicam preocupação com a aprovação de políticas.” Nesse sentido, a capacidade de coordenação da coalizão legislativa (e de governo) de Caiado foi posta à prova e ele saiu-se muito bem, ao ponto de fazer aprovar na Casa de Leis TODAS as centenas de projetos iniciadas pelo Executivo.

A inferência que pode ser tirada nessa situação e que pode servir como um ponto de análise para outros estudos: há pressão efetiva do governante sobre deputados de oposição quando há alternância no poder Executivo. O novo governador tem de atuar com muito mais assertividade (a palavra agressividade talvez seja até mais apropriada nesse contexto) para convencer opositores a mudarem de lado no Parlamento. A eleição de 1998 (14ª Legislatura, 1999-2003) não foi incluída neste estudo, mas as informações brutas daquele pleito sustentam essa inferência, na comparação com a eleição de 2018 (19ª Legislatura). Em 1998, o PSDB tirou o PMDB do governo após quatro gestões sucessivas; em 2018, o DEM alijou o PSDB após cinco mandatos em sequência (considerando também o governo de Alcides Rodrigues). Nos dois casos, os novos governadores (Perillo e Caiado) tiveram de investir pesado nas oposições para assegurar as respectivas governabilidades com a formação de uma maioria parlamentar sólida. Os instrumentos, claro, confirmando a literatura levantada nesse trabalho, foram *pork barrels*, emendas, cargos no governo, entre tantos outros favorecimentos clássicos descritos ao longo desta dissertação.

Dentro do que se denomina pragmatismo político, ou, mais elaboradamente, *realpolitik*, ambos governadores fizeram a ação política que tem de ser feita, porque simplesmente não havia outro caminho, sob risco de passarem as respectivas gestões no limite de possível instabilidade legislativa. Reafirmando a conclusão descrita no parágrafo anterior, nas legislaturas seguintes a governos de um mesmo grupamento político anterior nem há necessidade de maior pressão sobre a oposição, porque os “independentes” (os eleitos por partidos que não coligaram na aliança vencedora), na grande maioria, integram-se praticamente de forma natural, por “gravidade”, à base aliada, completando o número que garante a tranquilidade legislativa ao governador.

Como fecho desse estudo, descreve-se sumariamente o que ocorreu na eleição de 2022, porque é totalmente ilustrativo da situação descrita no parágrafo anterior. Os 12 partidos (MDB/União/Pode/PTB/PSC/PSD/Avante/PRTB/PP/Solidariedade/Pros/PDT), que compuseram a coligação majoritária de Ronaldo Caiado elegeram 26 deputados estaduais, ou 63% do total da bancada. Portanto, a maioria legislativa do Palácio das Esmeraldas foi sacramentada já na eleição, situação bem diferente da de 2018. Em tese, em termos puramente numéricos — o que pode mudar politicamente —, isso significa que Caiado nem precisaria de mais parlamentares para passar o “rolo compressor” na Casa na 20ª Legislatura (2023-2026).

Após o resultado, eleitos por outros partidos manifestaram adesão ao projeto caiadista, o que poderá consolidar, de saída, uma bancada governista de 32 parlamentares ou mais. Pode acontecer de um ou outro aliado romper com o governador, mas, pela lógica política conforme descrita ao longo deste estudo, a previsão é que Ronaldo Caiado, sem precisar dispender tanto recurso e energia no convencimento de opositores, terá ainda mais tranquilidade na aprovação de seus projetos na Alego durante a 20ª Legislatura, iniciada em 1º de fevereiro de 2023 e com término em 31 de janeiro de 2027.

Os números permitem antecipar que o segundo governo de Ronaldo Caiado será, mais uma vez, de “pacto homologatório” entre o Palácio das Esmeraldas e o Palácio Maguito Vilela, a nova sede do Parlamento Estadual, inaugurado e entregue ao povo goiano no início de 2022.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

_____. Presidencialismo de coalizão e crise de governança. **Conjuntura Política**, Belo Horizonte, 26, 2001.

_____. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, 1 ed.

ABRÚCIO, Fernando. **Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. O Ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. (org.) **Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp., 1998a.

ALEGO, Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. **Mudanças Partidárias**. 05 abril 2022. Acesso em: 24 fev. 2023. Disponível em: <<https://portal.al.go.leg.br/noticias/124025/mudancas-partidarias>>.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ANDRADE, Regis de Castro. Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. (Org.). **Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998b, pp.15-40.

ARRETCHÉ, M. The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period. **Brazilian Political Science Review**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 2007.

_____. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, n.15, v.4, 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Em Tese**, v. 2, n.1(3), p. 68-80, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

CARREIRÃO, Yan de Souza; PERONDI, Eduardo. Disciplina e coalizões partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n.7, out./2009.

CARVALHO, Guilherme; LAMEIRÃO, Camila; PAIVA, Denise. O debate recente nos 30 anos do presidencialismo de coalizão: novas abordagens, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do Executivo. **BIB**, São Paulo, n. 93, pp. 1-24, 2020.

CHEIBUB, Argelina; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 4, 2012, pp. 839 - 875. Acesso em: 05 jun. 2023. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/dados/a/XhTh64tqZXbNLVjzJ7MQHLS/?lang=pt#>>

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 187- 218.

COUTO, Cláudio. **Os mecanismos da governabilidade: sistema de governo e democracia no Brasil**. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo.

DAHL, Robert. Reflections on opposition in Western democracies. **Government and Opposition**, v. 1, n. 1, pp. 7-24, 1965.

_____. 1971. **Polyarchies: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press.

_____. 2000. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, pp. 151-170.

DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 31-47, nov. 2000.

FERREIRA, Denise Paiva. Volatilidade eleitoral e desenvolvimento do sistema partidário em Goiás (1982-2006). In: FERREIRA, Denise Paiva; BEZERRA, Heloisa Dias (Org.). **Panorama da Política em Goiás**. Goiânia: Editora da Universidade Católica de Goiás, 2008, p. 43-86.

FIORI, José Luís. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. **Novos Estudos Cebrap**, n. 43, 1995.

FREITAS, Andrea. Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, pp. 951 a 986. 2012.

_____. Infidelidade partidária e representação política: alguns argumentos sobre a migração partidária no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 185-190, Jan./Abr. 2008

GERRING, John. **Social Science Methodology: A Unified Framework**. In: Cambridge: University Press, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2 ed., 1989.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. São Paulo: Blucher, 1 ed., 2015.

KRAUSE, Silvana. Governadores na "era PMDB" em Goiás (1982-1998): um caso de "hiperpresidencialismo" regional? In: FERREIRA, Denise Paiva; BEZERRA, Heloisa Dias (Org.). **Panorama da Política em Goiás**. Goiânia: Editora da Universidade Católica de Goiás, 2008, p. 43-86.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe. Coligações: o estado e os desafios da arte. In: ——— (orgs.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Ed. UNESP, 2010. pp. 9-21.

LOPES, Gustavo Faria. A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em Goiás no período de 1994 a 1998. In: FERREIRA, Denise Paiva; BEZERRA, Heloisa Dias (Org.). **Panorama da Política em Goiás**. Goiânia: Editora da Universidade Católica de Goiás, 2008, p. 43-86.

PAIVA, Denise; BENEDITO, Sérgio Mendonça; ALVES, Vinícius Silva. As coligações proporcionais e os pequenos partidos nas eleições para a Câmara de Deputados 1998-2014. In: KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (Orgs.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2016.

LAVAREDA, Antonio. **A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IUPERJ, 1991.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LINZ, Juan J. **The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.

_____. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, In: J. J. Linz, A. Valenzuela (eds.). **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, v. 2, 1994.

MACHADO, Carlos Augusto Mello. **Identidades diluídas: consistência partidária das coligações para prefeito no Brasil (2000 e 2004)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Brasília: Universidade de Brasília, 2007. 243f.

_____; Linñan, Aníbal Pérez. Disciplina partidária: o caso da constituinte. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

_____. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, 1993, v. 26, n. 2, pp. 198-228.

_____, SHUGART, Matthew S. (1997). Conclusion: Presidentialism and the Party System. In: _____. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.

_____; LINZ, Juan. Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. In: Mainwaring, S; Valenzuela, A. (eds.). **Politics, Society, and Democracy: Latin America**. Boulder: Westview Press, 1998.

MAIR, Peter. Political opposition and the European Union. **Government and Opposition**, v. 42, n. 1, pp. 1-17, 2007.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 5ª ed., 2003.

MASSONETO, Ana Paula; MARIN, Pedro de Lima; GARCIA, Joice Godoi. As Especificidades da Governabilidade nos Estados Brasileiros. In: DANTAS, Humberto (org.). **Governabilidade: para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 163-181. 2018. Acesso em: 05 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.kas.de/documents/265553/265602/Governabilidade+-+Para+entender+a+pol%C3%ADtica+brasileira.pdf/b81692aa-d333-e496-3e7b-3336d44871b0?version=1.0&t=1571143413860>>

_____. **Presidencialismo Estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão**. 2014. Tese (CDAPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas. 296 f.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, pp. 207-239, 2000.

MOSLEY, L. (org.). **Interview research in political science**. New York: Cornell University Press, 2013.

NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e Democracia: Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____. Notas Sobre as Eleições de 2002 e o Quadro Partidário. **Cadernos Adenauer**, Ceará, vol. 4, pp. 11-19, 2003.

NUNES, Felipe. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. **Cad. Esc. Legisl.**, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 83-130, jan./dez. 2008

NYBLADE, B. & STROM, K. Coalition Theory and Government Formation. In: BOIX, C. & STOKES, S. C. **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford, 2009.

OLIVEIRA, Augusto N. C. Partidos e coalizões no Rio Grande do Sul: questões de governabilidade e representatividade. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 44, n.2, p. 79-92, 2016.

PAIVA, Denise Ferreira; KRAUSE, Silvana. **Institucionalização Partidária e Influência do Partido do Governo Estadual nas Eleições Municipais**. In: **24º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**. Petrópolis-RJ: ANPOCS, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/ngK1VZ>>. Acesso em: 5 mai. 2016.

_____ e Campos, F. Itami. **O Poder Legislativo em Goiás: memórias e registros**. Goiânia: Cãnone Editorial, 2017.

PEDERSEN, M. N. The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility. **European Journal of Political Research**, v. 7, n.1, 1979.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio. Under what conditions do Presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00313.x>

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008. <https://doi.org/10.3162/036298008783743309>

PEREIRA, Carlos et al. Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 59, n. 3, p. 27-47, 2017. <https://doi.org/10.1111/laps.12025>

PEREIRA, Merval. Presidencialismo de cooptação. **O Globo**, 2014. Disponível em: <<https://www.academia.org.br/artigos/presidencialismo-de-cooptacao>>. Acesso em: 23 fev. 2023.

PERES, Paulo Sérgio; BEZERRA, Gabriella Maria Lima. Oposição Parlamentar: Conceito e Funções. **Lua Nova**, n. 110, pp. 247-298, 2020.

PESSÔA, Samuel. Presidencialismo de Coalizão ou de Cooptação? **Revista Conjuntura Econômica**, v. 69 n. 1, pp. 10–11, jan. 2015.

POWER, Timothy. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2009.00304.x>

_____ Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, A.; BRAGA, R. (orgs.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

- PRZEWORSKI, A. Institutionalization of Voting Patterns, or Is Mobilization the Source of Decay. **American Political Science Review**, v.69, n.1, 1975.
- REGO, Antônio Carlos Pojo do. O presidencialismo de coalizão e o Legislativo. In: PEIXOTO, João Paulo M. (org.). **Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
- RENIU, Josep; ALBALA, Adrán. Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. **Estudios Políticos**, México, D. F., v. 9, n. 26, p. 161-214, 2012.
- ROMA, Celso. Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n 2, 2007, pp. 351 a 392.
- RUELA, Adriana de Almeida. **Competitividade da oposição parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (1999-2003)**. 2010. Dissertação (Mestrado de Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade Federal do Paraná.
- SANTOS, Fabiano (org). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidades e Convergências**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro: Ed. Universidade de Brasília/Zahar, 1982.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 17, pp. 95-124, 1964.
- SOUSA, Vivaldo Reinaldo de. **As coligações partidárias: período 1986-94 versus 1954-62**. Brasília: Câmara dos Deputados (Coleção Parlamento em Teses), 2006.