

MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NA 19ª LEGISLATURA NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE GOIÁS (2019-2023): influência de “vira-casacas” e “fiéis” na governabilidade¹

Robert Bonifácio²

Cezar Santos³

Recebido em: 06/01/2024

Aprovado em: 20/02/2024

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 no fator governabilidade. O período abarcado é de 2019 a 2023 (19ª legislatura), com leitura das três legislaturas anteriores para colher subsídios comparativos. Foram identificados os deputados de oposição que migraram para o governo, utilizando-se de análise longitudinal e descritiva. No plano conceitual e teórico, são discutidas coalizões, governabilidade e relação executivo-legislativo. Identifica-se que os níveis de apoio parlamentar às proposições do Executivo são bem semelhantes entre opositoristas e governistas. O estudo alarga conhecimentos sobre a dinâmica governo-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.

¹ Este artigo é uma adaptação da dissertação de mestrado de Francisco Cezar Santos, aprovada em maio de 2023, no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (UFG), Brasil.

² Professor adjunto da Universidade Federal de Goiás (UFG), Brasil. E-mail: robertbonifacio@ufg.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3071-2378>

³ Jornalista e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Brasil. E-mail: cerzarsantosjornalista@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-0331-2101>

“CAMBIACAPAS” Y “FIDELES” EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE GOIÁS: un estudio sobre coaliciones y gobernabilidad en la XIX Legislatura (2019-2023)

Resumen: Se trata de una investigación sobre las migraciones de coalición de gobierno, oposición y partido en el estado de Goiás, para identificar patrones de oposición y apoyo de los diputados estaduais al gobernador y la influencia en el factor de gobernabilidad. El período que cubre es de 2019 a 2023 (19° legislatura), con la lectura de las tres legislaturas anteriores para cosechar ganancias comparativas. Se identificaron diputados opositores que migraron al gobierno, mediante análisis longitudinal y descriptivo. A nivel conceptual y teórico se mantienen las coaliciones, la gobernabilidad y la relación ejecutivo-legislativo. Se identifica que los niveles de apoyo parlamentario a las propuestas del Ejecutivo son muy similares entre opositores y oficialistas. El estudio amplía el conocimiento sobre la dinámica gobierno-oposición en un contexto subnacional y ayuda a comprender el proceso político en Goiás en los últimos 20 años.

Palabras-clave: Oposición. Coalición. Relación ejecutivo-legislativo. Asamblea Legislativa de Goiás.

“TURN-COAT” AND “FAITHFUL” IN THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF GOIÁS: a study on coalitions and governance in the 19th Legislature (2019-2023)

Abstract: This is an investigation into government coalition, opposition and party migrations in the state of Goiás, to identify patterns of opposition and support from state deputies to the governor and the influence on the governability factor. The period covered is from 2019 to 2023 (19th legislature), with the reading of the three previous legislatures to reap comparative gains. Opposition deputies who migrated to the government were identified, using longitudinal and descriptive analysis. At the conceptual and theoretical level, coalitions, governance and the executive-legislative relationship are maintained. It is identified that the levels of parliamentary support for the Executive's proposals are very similar between opposition and government supporters. The study expands knowledge about the government-opposition dynamics in a subnational context and helps to understand the political process in Goiás in the last 20 years.

Keywords: Opposition. Coalition. Executive-legislative relationship. Legislative Assembly of Goiás.

Introdução

Pode-se dizer que a migração de parlamentares eleitos pela oposição para o governismo no meio do mandato já se tornou um fenômeno corriqueiro, o que é sempre intrigante do ponto de vista político. Mudou o governo ou mudou o deputado? O parlamentar escalado para ser oposição e que troca de lado “traí” seu eleitor? O tema é objeto de vários estudos na ciência política. Freitas (2008, p. 38) admite a controvérsia: “E essa é uma questão ainda em aberto, tanto na teoria da representação como na literatura que trata de partidos políticos.”

A realidade de trocas partidárias na Assembleia Legislativa de Goiás (doravante denominada Alego) e as indagações dela derivadas motivaram a proposta deste artigo,

que se insere nas investigações sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. O articulista investiga em que medida houve migrações de opositores para a situação na 19ª legislatura (2019-2023). E para extrair dados comparativos, realizou-se leitura sem maior aprofundamento das legislaturas 16ª (2007-11), 17ª (2011-15) e 18ª (2015-19).

Em regimes democráticos, a eleição de parlamentares governistas e de oposição confere um mínimo de equilíbrio no jogo de poder, ao proporcionar estrutura legislativa capaz de fiscalizar o Executivo. 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 “adesismo” é comum nos parlamentos brasileiros e este artigo busca contribuir para o melhor entendimento do fenômeno, a partir de estudo do contexto goiano.

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).

São abundantes os estudos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no nível federal, mas nem tanto nos níveis subnacionais, embora haja um robusto estoque de pesquisa. Nesse ponto, é imperativo registrar a importância da coletânea organizada por Santos (2001) como referencial para qualquer trabalho sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil⁴. Esse artigo sobre a Alego dá evidências sobre o fenômeno a nível subnacional, e numa região que não está imersa no círculo mais desenvolvido do país, o Centro – Sul.

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 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.

Foi analisado, à luz de uma revisão bibliográfica, com base teórico-científica, o movimento de adesão de deputados estaduais à base governista nas legislaturas descritas. Com os números das alianças vencedoras em cada eleição e 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.

Na primeira seção explora-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 na esfera federal vigora no nível subnacional. Na segunda seção, é traçada a gênese da migração partidária brasileira, como fenômeno que desequilibra a vontade do eleitor no parlamento. Na terceira seção é mapeado o movimento dos trânsfugas partidários em quatro legislaturas na Alego. Na quarta seção descreve-se o caminho metodológico percorrido no específico do estudo, qual seja o apoio legislativo aos projetos de lei do governo goiano na 19ª Legislatura. Finalmente, nas conclusões, confirma-se que o governador de Goiás, na vigência da 19ª Legislatura na Alego, exerceu plenamente seu poder para atrair opositores e garantir a governabilidade.

O presidencialismo de coalizão

Sérgio Abranches (1988) propôs nova abordagem sobre o sistema político brasileiro que emergiria com a redemocratização na década de 1980 e remontaria ao período democrático 1946-64. Sistema presidencial caracterizado pela organização do Executivo com base em grandes coalizões partidárias que detinham a maioria das cadeiras no Congresso Nacional leva o autor a cunhar a expressão que se tornou referencial. O autor destaca o caráter unipessoal do Executivo e o potencial conflitivo entre os poderes sob o presidencialismo, ressaltando 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)

Octavio Amorim Neto (2006) anota 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, agregar o maior número de partidos políticos é imprescindível para a governança.

Necessário lembrar que 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 (SOARES, 1964; LIMA JR, 1983; LAVAREDA, 1991; NICOLAU, 1996, 2003; DANTAS, 2007; SOUZA, 2006; MACHADO, 2007; KRAUSE, DANTAS e MIGUEL, 2010). Já a coalizão de governo é o segundo momento desse processo, para “confirmação e manutenção do exercício do poder”, o que vai definir o maior ou menor grau 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).

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. 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. Em Goiás, em termos práticos, uma bancada governista só se configura como efetivamente majoritária se tiver pelo menos 25 do total dos 41 deputados.

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 folga no Plenário é de suma importância para a tranquilidade política do governante de turno. Sem maioria, ou com maioria no limite mínimo, é natural que o governador busque atrair eleitos que foram adversários na campanha aqueles que eventualmente se posicionam como independentes para sua base na Casa Legislativa.

Em muitos casos, mesmo que a eleição já tenha garantido a 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). 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, o que ensejaria uma oposição de maioria parlamentar (CHEIBUB; PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002).

Força no Parlamento local dá ao governador poder para exercer algum grau de influência no plano federal, contingência política extremamente importante para carrear recursos, serviços e outras benesses da União para o Estado. 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. Ele analisa 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. É o poder da “caneta cheia”, expressão que traduz a prerrogativa para destituir não aliados e nomear parceiros para centenas de cargos nos municípios, para atender as demandas dos parlamentares que garantem a maioria no Parlamento estadual, ou seja, sustentam a governabilidade.

Power (2015, p. 35) anota 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”. 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 primeiros mandatos (2003-2010)⁵.

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”.

Nível subnacional

⁵ 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/>

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?

A autora traz à baila Abrucio (1998a), cuja tese do ultrapresidencialismo estadual é referência maior para a análise das relações entre Legislativo e Executivo nos governos estaduais. 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 e os governos estaduais e 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 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 análise mais acurada sobre a natureza do federalismo brasileiro, o que não é o objeto deste artigo — geraram impacto, também, na relação entre governadores e respectivos legislativos.

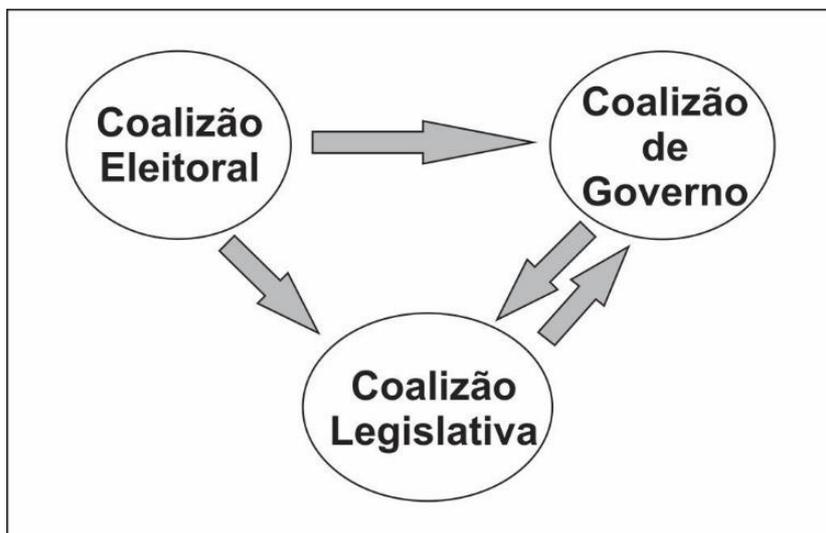
Governadores perderam recursos e se viram compelidos a voltar muito que ainda lhes resta do poder de patronagem aos partidos e deputados de oposição, de forma a estabelecer o governismo legislativo com o aumento de maiorias de bancadas nos Parlamentos. Portanto, a busca para assegurar maioria legislativa é fato, também, ao nível subnacional (Estados e municípios).

Em um *lócus* 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. Por aí fica claro que a expressão presidencialismo de coalizão também se aplica ao nível estadual e os governadores jogam pesado. Relembre-se que, não por acaso, Abrucio consagrou na literatura a expressão “ultrapresidencialismo (ou hiperpresidencialismo) estadual”.

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. Esquemática 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*⁶, entrega 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.

Agregar mais partidos políticos é fundamental e o poder de agenda aliado à inclusão das mais 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, uma vez que investe também nos indivíduos, os parlamentares eleitos; em alguns casos, durante toda a legislatura; em outros, pontualmente, no chamado corpo a corpo, para determinadas votações.

O jogo para convencimento de adversários e independentes é pesado e, nesse embate, muitos opositoristas desobedecem a orientação de seus partidos para votar com o governo. Fato é que há um movimento contínuo do Executivo na atração de

⁶ Simplificadamente, para a realidade brasileira, a expressão é entendida como gastos governamentais privilegiando programas, serviços e obras nos redutos dos aliados.

parlamentares. Numa extensão deformada da expressão cunhada por Abranches (1988) — em vista do exacerbado multipartidarismo brasileiro, os governantes têm de negociar apoio legislativo com os partidos, mas também, muitas vezes, “no varejo” com os próprios parlamentares — há jornalistas da área de política que utilizam a expressão “presidencialismo de cooptação” (PESSÔA, 2015; PEREIRA, 2014).

Gênese da migração partidária no Brasil

A migração partidária como fato recorrente na política brasileira tem gênese conhecida. Melo (2000) identifica o fenômeno com início em 1985 (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 partidária⁷, 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 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)

O autor 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. Ele 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.

⁷ 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.

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 (Melo, 2000, p.3).

O tema da migração partidária é importante, especialmente, no Parlamento, porque impacta diretamente 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”.

Alguns estudiosos colocam que o fenômeno da migração partidária no Brasil se dá de forma tão aguda, tão constante, que teria assumido caráter patológico. Freitas (2012) afirma que, de fato, 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 quatro 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 rápida 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 de 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. O autor 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).

Nesse caso cabe questionar se no Brasil a legislação não seria demasiadamente permissiva, a ponto de incentivar essa instabilidade. Diniz (2000) contesta essa tese e chega a fazer 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 (p.31).

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 as migrações partidárias 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. A autora 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.

Freitas (2012) coloca que os partidos têm interesse nos integrantes de outras legendas e, por isso: “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 (p. 952). Mas, desde o ponto de vista dos deputados, a autora reforça que eles buscam sim aumentar suas chances de sucesso quando migram e trocam de legenda porque entendem que esta estratégia é conveniente para a continuidade de suas carreiras políticas.

E essa migração se dá preferencialmente rumo a partidos governistas? A assertiva, observa Freitas (2012), ganhou preponderância em vários estudos, mas ela a questiona com dados empíricos, tendo constatado 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* da autora configuram um olhar diverso em postulados estabelecidos por outros pesquisadores e, dessa forma, dão uma chave para abrir novas interpretações com outras variáveis. Este artigo 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 na legislatura escrutinada.

Migrações em quatro legislaturas

Teoricamente, podem ser denominados deputados de oposição todos os que foram eleitos por partidos integrantes das alianças que disputaram o Executivo e foram derrotadas. Como poucos eleitos nessa condição continuam na oposição, o articulista delimita um campo de estudo sobre a migração para o governo considerando opositores os eleitos na coligação que perdeu o pleito no segundo turno. Registra-se que o movimento contrário também existe, ou seja, parlamentar que sai da situação e vai para a oposição, numa “migração reversa”. 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 deste artigo.

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.

Eleição 2006 (16ª Legislatura), aliança derrotada “Goiás Melhor para Todos” (PMDB-PDT-PSC-PTC-Prona) elegeu 13 parlamentares (32%). Não houve, a rigor, migração de opositores 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 para se fixar como possibilidade de alternância para o eleitor na próxima eleição.

Nem se pode considerar que Misael Oliveira, do opositor 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 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.

Eleição 2010 (17ª Legislatura), aliança derrotada “Goiás Rumo ao Futuro” (PMDB-PT-PcdoB) elegeu 12 parlamentares (29%). 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 opositor a migrar para a situação, o PSD, em setembro de 2011⁸. 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, 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).

Eleição 2014 (18ª Legislatura), aliança derrotada “Amor por Goiás” (PMDB-SD-DEM-PCdoB-PPL-PRTB-PTN) elegeu nove parlamentares (22%). 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 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, passou para o governista PSDB em 2016 e, depois, ao também governista PTB.

2 - Helio de Sousa, reeleito pelo DEM em 2014 com 31.137 votos. Deixou o DEM em 2016 e ingressou no PSDB.

3 – Charles Bento foi eleito pelo PRTB em 2014 com 19.429 votos. Manteve-se governista durante todo o mandato⁹.

Eleição 2018 (19ª Legislatura) 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). Os deputados de oposição para a contagem de migrantes que rumaram ao governismo são os eleitos na chapa do partido que estava no poder e que foi derrotada, a “Goiás Avança Mais”, capitaneada pelo PSDB, com mais

⁸ “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/>

⁹ “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-aco-es-do-governo-em-sao-miguel-do-araguaia>

dez partidos (PTB-PSB-PR-PSD-PPS-SD-PV-Avante-Patri-Rede) e que elegeu 14 parlamentares (34%).

Nessa legislatura ocorreu uma mudança no estamento político-partidário em Goiás, reflexo da troca de comando no Executivo, que passou de sucessivos governos tucanos para uma nova situação, o DEM de Caiado. O resultado foi o maior volume de corrida rumo ao governismo entre as quatro legislaturas analisadas, nada menos que 11 (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. Migraram para o governismo os deputados:

1 - Tião Caroço, eleito como tucano em 2018 com 31.407 votos.

2 – Diego Sorgatto foi reeleito deputado pelo PSDB em 2018 (tinha se filiado ao partido em abril daquele ano) com 41.362 votos. Ele renunciou em 2020 para assumir a Prefeitura de Luziânia.

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 Sorgatto, Oliveira assumiu o mandato em 2 de janeiro de 2021.

4 – Talles Barreto foi reeleito deputado pelo PSDB com 36.456 votos.

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.

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 opositorista PTB.

9 – Henrique Arantes foi reeleito deputado em 2018 pelo opositorista PTB com 20.556 votos.

10 – Lissauer Vieira se reelegeu deputado estadual pelo opositorista PSB com 37.550 votos.

11 – Virmondes Cruvinel reelegeu-se deputado estadual pelo PPS com 30.576 votos.

O deputado 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 derrotada para o governo. Prado assumiu falando em ser oposição, mas logo aderiu ao governismo e até se transferiu para o situacionista DC. Depois brigou com o governo e tornou-se oposição de vez¹⁰, de forma bastante agressiva. Prado ficou, portanto, fora do time dos que trocaram a oposição pelo governismo.

As coligações (ou alianças) eleitorais descritas nesse artigo 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 eleitores¹¹.

Corrida para o governismo

A 19ª Legislatura foi a de maior migração de opositores para a situação, e as razões estão explanadas ao longo deste artigo, consoante a literatura consagrada, resultado de cooptação via *pork barrel* e outros incentivos do sistema governamental. Não se pode deixar de considerar, também, o cálculo custo-benefício de opositores

¹⁰ “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>

¹¹ O articulista não faz considerações sobre as recentes mudanças na legislação sobre as coligações majoritárias e proporcionais, porque não afetam esse estudo. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/12/novas-regras-eleitorais-visam-a-menos-fragmentacao-e-mais-diversidade>.

na previsão de efeito *coattail*¹² como estimulador de migração, uma vez que, em termos gerais, Caiado teve boa/razoável aprovação ao longo do mandato¹³, o que, inclusive, lhe garantiu a reeleição no primeiro turno em 2022.

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 artigo, 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 seus projetos; em outras palavras, enfrentaria problemas para a governabilidade. E muito provavelmente deixaria espaço para que os partidos de

¹² Expressão da política norte-americana referente 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 ou aliança eleitoral.

¹³ “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/>

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 se houve episódios isolados de rebelião por parte de alguns apoiadores¹⁴ 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. A oposição parlamentar, 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, mobilizar grupos de pressão como sindicatos e associações de classe.

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). A oposição 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 oposição¹⁵. Em resumo: como mostra a Tabela 2, o governador sedimentou uma base parlamentar com 66% dos deputados, mesmo perdendo sete

¹⁴ “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/>

¹⁵ “Deputados tucanos migram para palanque de Caiado”.

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

governistas inicialmente (dois voltaram para a base depois). 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 janelada 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 16ª (que nem era oposição de fato), um na 17ª, e dois na 18ª (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.

Houve 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, e outros, ainda, se mantiveram em posição firme do início ao fim, tanto no apoio quanto na oposição. 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.

QUADRO 1. Bancadas na Alego após janela partidária (abril 2022) – Situação e Oposição			
PARTIDOS/DEPUTADOS GOVERNISTAS – MANDATO 2019-2023			
<u>União Brasil</u>			
Álvaro Guimarães Bruno Peixoto Dr. Antonio Rubens Marques Tião Carço*		Amauri Ribeiro Chico KGL Iso Moreira Talles Barreto* Virmondes 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			
<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).

O caminho metodológico na análise do apoio legislativo aos projetos do governo - 19ª legislatura

As perguntas centrais que motivaram a realização deste artigo foram: Houve migração de deputados estaduais goianos de oposição para a base governista no decorrer do mandato? Se sim, em que medida? Em que isso impactou a governabilidade?

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 da Ciência Política em específico. 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 articulista pôde elaborar os quadros e tabelas ilustrativos deste texto.

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. 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 quatro 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.

No planilhamento não constaram os vetos governamentais a projetos parlamentares. 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. Pouquíssimos vetos foram derrubados.

As informações sobre votação dos projetos do governo na 19ª legislatura constituíram um banco de dados em planilha Excel de acordo com tabela de variáveis elaborada pelo pesquisador, de forma a levantar médias de apoio ou rejeição às proposições. Essa tabela de variáveis foi dividida em 11 campos:

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;

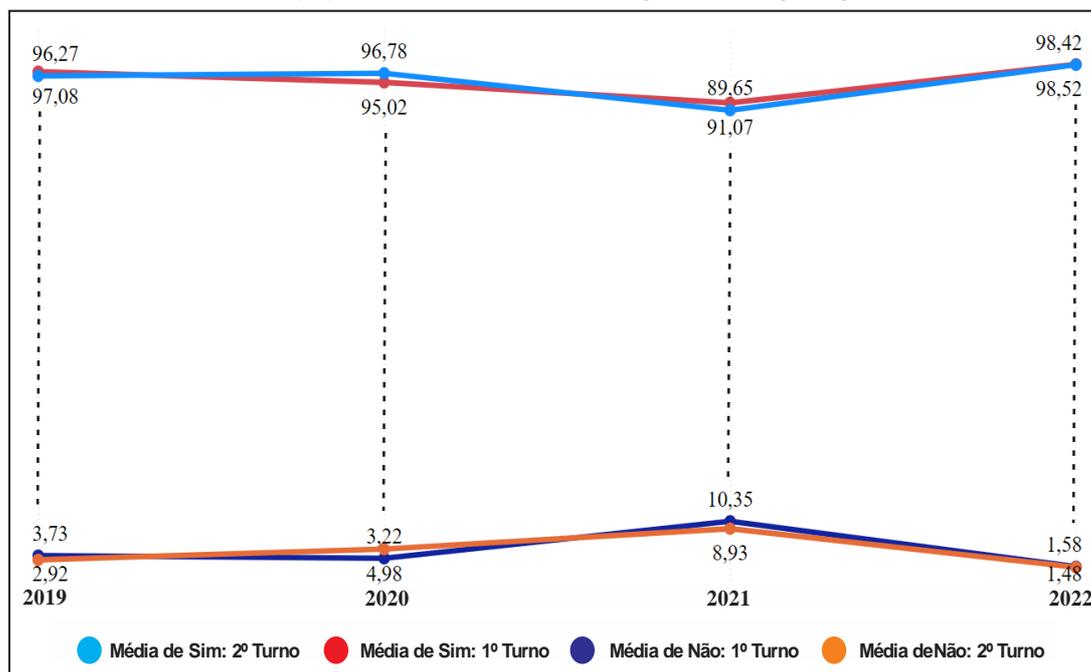
I – Situação da proposição legislativa (1-convertida em lei; 2-arquivada; 3-pedido de devolução; 4-promulgada; 5-apensamento/sobrestamento a outro processo semelhante; 6-ainda em tramitação; 7-informação não disponível; e 8-reprovado);

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.

Com a planilha Excel fez-se a tabulação dos dados e para a geração dos quatro gráficos que ilustram os objetivos práticos deste estudo foram utilizados os softwares Power BI e R Studio, na modelação. Os gráficos mostram as possibilidades SIM (apoio) e NÃO (rejeição) às propostas do governo. Ausências e abstenções estão registrados na planilha, mas não foram consideradas por não terem significado para a pesquisa.

GRÁFICO 1. Média (%) SIM e NÃO dos deputados que permaneceram fiéis



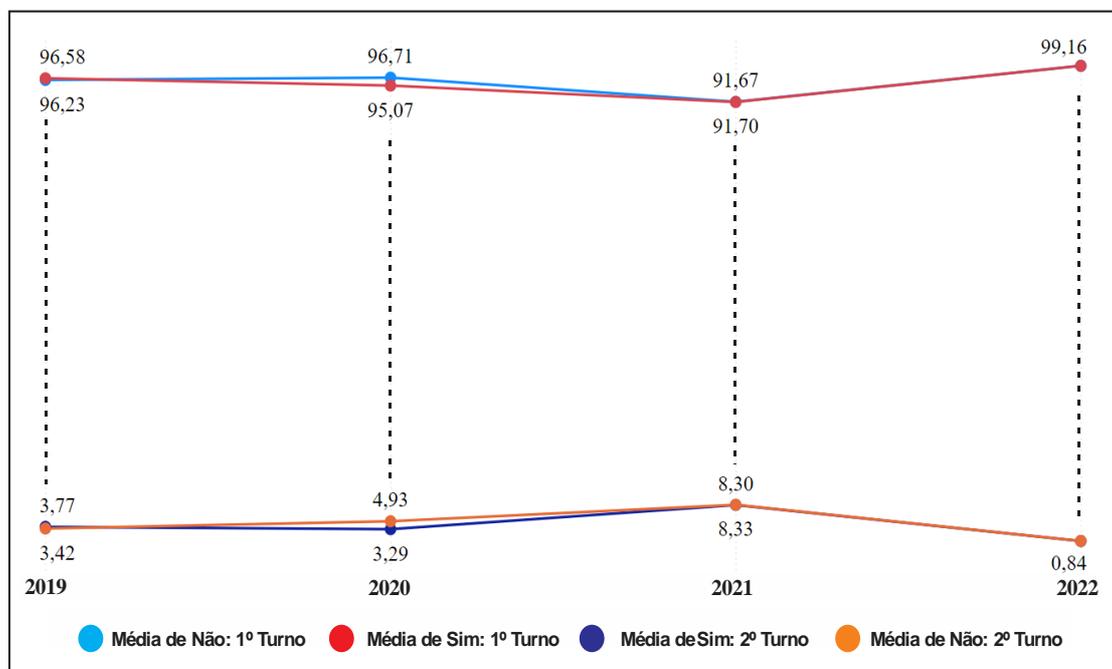
Fonte: Portal Alego e Diretoria Parlamentar (19ª Legislatura). Elaboração do articulista.

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 isso se deve ao fato de que alguns situacionistas 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 (%) SIM e NÃO dos deputados que passaram da oposição para o governo (“vira-casacas”)



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

No foco principal desta pesquisa, o gráfico mostra que a média de 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 dos parlamentares fiéis (Gráfico 1) — e mesmo do geral (Gráfico 3).

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

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

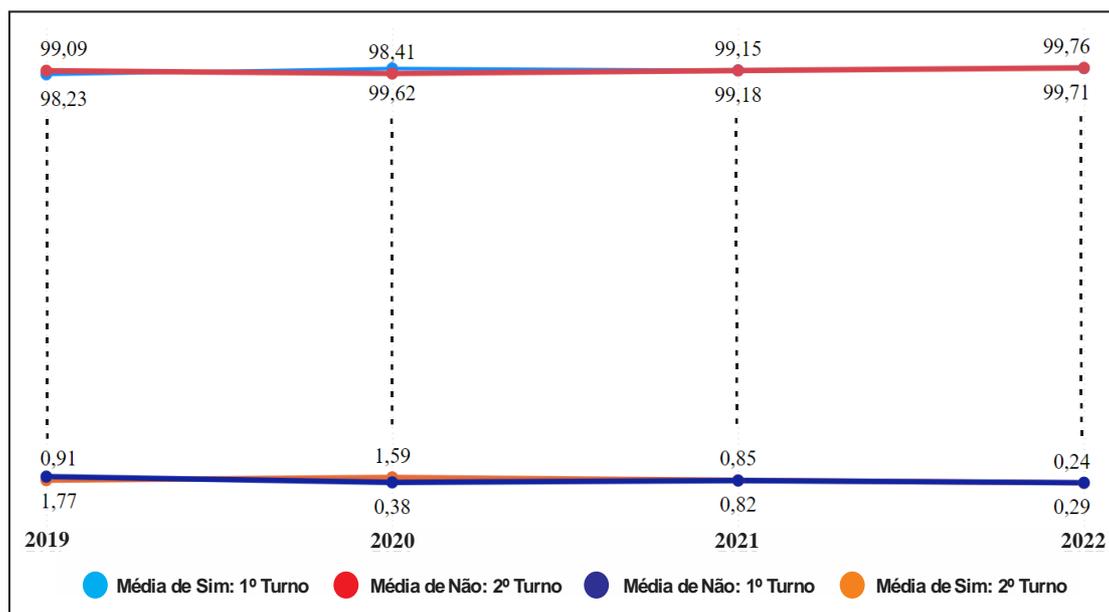
- Em 2020, 96,78% e 95,02% (fiéis) e 97,27% e 95,83% (migrantes);

- 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%.

Os índices variam residualmente, até com uma ligeira superioridade nos votos SIM dos adesistas. 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 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.

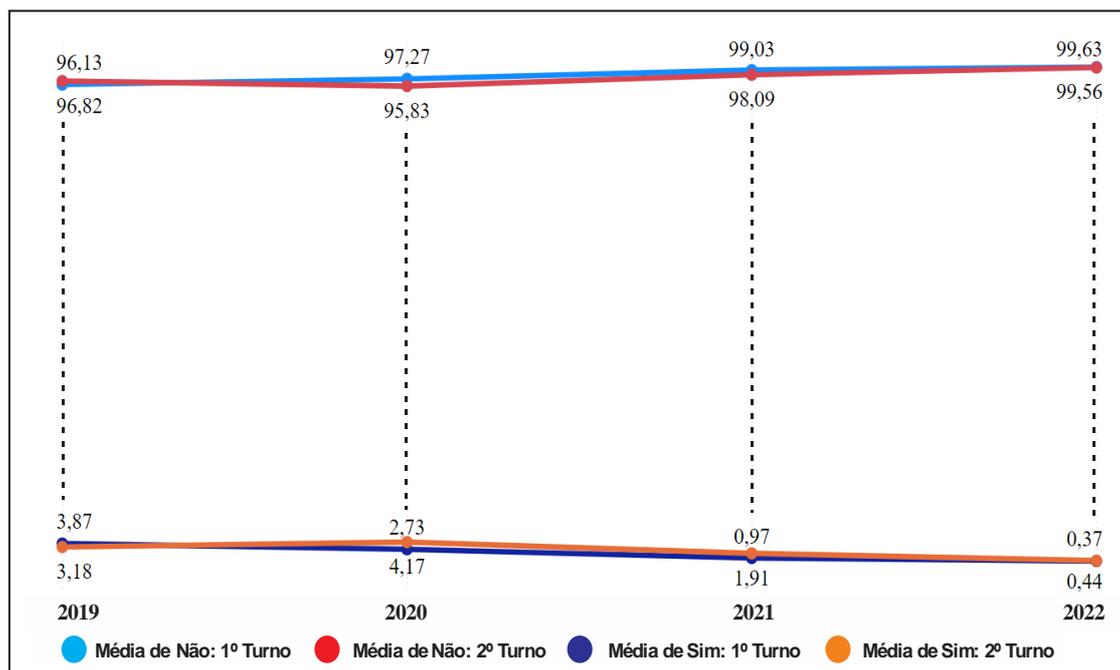
GRÁFICO 3. Média geral de votos (%) SIM e NÃO (todos os deputados da legislatura)



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

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 (%) SIM e NÃO por ano dos deputados da situação (grupo que pode mudar de ano em ano)



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

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.

Considerações finais

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 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 [...]”. Ronaldo Caiado exerceu essa influência com desassombro e garantiu a governabilidade em seu primeiro mandato em Goiás. 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.

Caiado entrou no segundo ano de mandato com uma base parlamentar de apenas 23 deputados (margem majoritária de risco), o que dificultou a aprovação de algumas 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 situação (27) e de oposição (14) prova que o governador fez o trabalho de cooptação necessário para assegurar a governabilidade de sua primeira gestão.

Certamente, terá valido a experiência política anterior de Caiado 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), para lidar com os deputados estaduais. 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.

Uma 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. Ronaldo Caiado usou os instrumentos políticos tradicionais, confirmando a literatura levantada nesse trabalho: *pork barrels*, emendas, cargos no governo, entre tantos outros favorecimentos clássicos. Dentro do que se denomina pragmatismo

político, ou, mais elaboradamente, *realpolitik*, o governador “seguiu o manual”, ou estaria sob risco de passar a gestão no limite de possível instabilidade legislativa.

Como fecho deste estudo, descreve-se sumariamente o que ocorreu na eleição de 2022, totalmente ilustrativa da situação descrita nos parágrafos anteriores. A coligação majoritária da Ronaldo Caiado, composta de 12 partidos (MDB/União/Pode/PTB/PSC/PSD/Avante/PRTB/PP/Solidariedade/Pros/PDT), elegeu 26 deputados estaduais, ou 63% do total da bancada. Portanto, a maioria legislativa foi sacramentada já no pleito, situação bem diferente da de 2018.

Em tese, em termos puramente numéricos, significa que Caiado nem precisaria de mais aliados para passar o “rolo compressor” na Casa na 20ª Legislatura. Já no anúncio do resultado das urnas, eleitos por outros partidos sinalizaram adesão ao projeto caiadista, o que já consolidou, de saída, bancada governista de 32 ou 33 parlamentares. Pela lógica política conforme descrita ao longo deste artigo, a previsão é que o governador, sem precisar dispender maiores recursos e energia no convencimento de opositores, terá ainda mais tranquilidade na aprovação de seus projetos 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 a segunda gestão de Ronaldo Caiado será, mais uma vez, de “pacto homologatório” entre o Palácio das Esmeraldas e o Palácio Maguito Vilela, sede do Parlamento estadual.

Referências

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.

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.

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

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.

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

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

FREITAS, Andrea. O Presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

_____. 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

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.

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

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.

MASSONETTO, Ana Paula. Presidencialismo Estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo - Fundação Getúlio Vargas). São Paulo. 2014.

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.

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

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

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, Merval. Presidencialismo de cooptação. O Globo, 2014.

Disponível em: <<https://www.academia.org.br/artigos/presidencialismo-de-cooptacao>>. Acesso em: 23 fev. 2023.

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

POWER, Timothy. 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.

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.

SANTOS, Fabiano (org). O Poder Legislativo nos Estados: Diversidades e Convergências. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 17, pp. 95-124, 1964.