

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EDILENE LOPES

**A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM ÂMBITO
SUBNACIONAL: O GOVERNO ZEMA E A PROMESSA DO JEITO
NOVO DE GOVERNAR**

Belo Horizonte

2023

EDILENE LOPES

**A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM ÂMBITO
SUBNACIONAL: O GOVERNO ZEMA E A PROMESSA DO JEITO
NOVO DE GOVERNAR**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais
como requisito para obtenção do Título de Mestre em
Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Política
Internacional

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Melo

Belo Horizonte

2023

320	Nascimento, Edilene Lopes do.
N244r	A relação entre executivo e legislativo em âmbito subnacional
2023	[manuscrito] : o governo Zema e a promessa do jeito novo de governar / Edilene Lopes do Nascimento. - 2023.
	102 f.
	Orientador: Carlos Ranulfo Melo.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia
	1. Ciência política – Teses. 2. Poder executivo – Teses. 3. Poder legislativo – Teses. 4. Administração pública – Minas Gerais. 5. Zema, Romeu, 1964-. I. Melo, Carlos Ranulfo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 01ª/2023 DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DA ALUNA EDILENE LOPES DO NASCIMENTO

Realizou-se, no dia 28 de fevereiro de 2023, às 10:30 horas, por videoconferência, a defesa de dissertação, intitulada "A relação entre Executivo e Legislativo em âmbito subnacional: O Governo Zema ea promessa do jeito novo de governar", apresentada por **EDILENE LOPES DO NASCIMENTO**, número de registro 2020678483, graduada no curso de COMUNICAÇÃO SOCIAL, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. CarlosRanulfo Felix de Melo - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Thiago Rodrigues Silame (Universidade Federal de Alfenas), Profa. Magna Maria Inacio (DCP/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 28 de fevereiro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Rodrigues Silame, Usuário Externo**, em 01/03/2023, às 13:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Ranulfo Felix de Melo, Professor do Magistério Superior**, em 06/03/2023, às 11:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Magna Maria Inacio, Professora do Magistério Superior**, em 06/03/2023, às 12:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2093204** e o código CRC **CDA7F498**.

Aos meus pais, Irlene e Heber; meus irmãos, Uzinho e Neném; e ao meu marido, Marcelo.

AGRADECIMENTOS

Depois de uma pandemia, uma mudança de Estado, da cobertura da eleição mais conturbada das últimas décadas no Brasil, da depredação da sede dos três poderes e de uma infinidade de acontecimentos históricos, quase não acredito que estou aqui. Sempre quis ser aluna do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mas, no fundo, quando olho para trás, eu queria mesmo era que o mundo parasse, pelo menos um pouquinho, para que eu desfrutasse calma e intensamente desse privilégio. Claro, não parou. No entanto, apesar de tudo e por causa de tudo, estamos aqui.

Minha maior incentivadora, que sempre me lembrou que, apesar da rotina insana, eu não podia abandonar esse sonho, foi minha mãe. Todo ano ela falava: “minha filha, você não vai tentar o Mestrado em Ciência Política, não?” E foi essa voz que me impulsionou. No ano em que tentei, eu estava decidida. Era um “agora ou nunca”. Tentei Ciência Política na UFMG, e Estudos de Linguagens no CEFET. Ao ser selecionada para os dois, cogitei encarar a dupla jornada. Somente após ter feito a escolha, é que vi que não tinha noção do que viria.

Outra pessoa foi fundamental nesse processo: professor Felipe Nunes. Antes de me decidir, eu o encontrei em uma pauta, ele como entrevistado (sempre brilhante) e eu como jornalista, e falei que estava amadurecendo a ideia de tentar o Mestrado no DCP. O valor que tem as palavras de incentivo é intangível. Ele, que conhece a rotina da imprensa, poderia ter dito que eu não aguentaria, mas fez exatamente o contrário. E eu fui.

Tive apenas uma aula presencial. Na semana seguinte, instalou-se a pandemia do coronavírus. Lugar de repórter é na rua, e foi na rua que fiquei. Depois de um breve adiamento, as aulas foram retomadas no formato on-line. Alterei os horários de trabalho e consegui seguir a rotina acadêmica. Nossa turma, apesar da distância física, tinha uma conexão especial. Com o passar dos dias, o volume de leituras foi aumentando e as noites de descanso deram lugar a contraturnos de estudos, já que o dia era integralmente tomado pelo trabalho. Nesse turbilhão, eu fui, literalmente, abraçada por um grupo de fadas: Elis, Flora e Maria Clara – obrigada por segurarem minha mão até aqui. Eduardo Tamaki e Virgílio, *idem*. A boa vontade de ajudar na saga do banco de dados foi um aconchego que não se encontra em quase nenhum. Agradeço à minha amada amiga Francys, sem a qual as transcrições não seriam possíveis, e aos meus entrevistados, sem os quais este estudo não existiria. Meu agradecimento também ao meu

marido, meu amor, por ser o parceiro em tantas madrugadas em claro, único horário possível e sem (ou com pouca) demanda de trabalho. Ele prometeu uma festa depois da defesa, estão todos convidados. É por conta do Marcelo (risos).

Por fim, meu agradecimento eterno aos responsáveis pela minha formação. Em nome dos quais eu cito dois que foram fundamentais, professora Magna, cujas aulas parecem aqueles vídeos virais nos quais ficamos presos, tamanho o conhecimento, a sabedoria e a leveza na forma como ela acolhe e ensina. E, em especial, agradeço ao meu orientador, Carlos Ranulfo. Nem que eu reencarne quinze vezes, estarei à altura de merecer um mestre como tal. Uma orientação generosa e disponível. Uma correção atenta e empenhada. Uma dedicação sem igual. Sua última orientanda, antes de sua aposentadoria, está longe de ser motivo de orgulho, mas esteja certo de que eu sei o exato valor que o senhor tem para a Ciência Política e sou muita grata por ter sido sua aluna. Ao mestre, com carinho!

RESUMO

O objetivo desta dissertação é contribuir com os estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo em governos subnacionais no Brasil. Considerando que há um padrão de adoção de coalizões para tentativa de governabilidade e implementação de agendas governamentais nos Estados brasileiros, este trabalho consiste em **um estudo de caso** em que o chefe do Executivo se elegeu com um discurso anticoalizão. A partir da análise do relacionamento entre o governador de Minas Gerais, Romeu Zema (Novo), e a Assembleia Legislativa de Minas dentro do mandato 2019-2022, propusemos um debate sobre as ferramentas possíveis e os resultados alcançados por governantes que descartam a possibilidade de arranjos que integram parlamentares às equipes de governo. Mostramos que, a depender da agenda e do cenário, o governo consegue implementar pelo menos parte do que foi proposto sem o apoio do parlamento e sem usar seus poderes legislativos. No entanto, esse avanço, que está relacionado à agenda administrativa, tem um limite.

Palavras-chave: Relação Executivo-Legislativo; Assembleia Legislativa; Sucesso Legislativo; Zema.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to contribute to studies on the relationship between the Executive and Legislative branches in subnational governments in Brazil. Considering that there is a pattern of adoption of coalitions to attempt governance and implementation of government agendas in Brazilian states, we bring in this work a case study in which the chief executive was elected with an anti-coalition speech. From the analysis of the relationship between the governor of Minas Gerais, Romeu Zema (Novo) and the Legislative Assembly of Minas within the 2019-2022 term, we proposed a debate on the possible tools and the results achieved by rulers who discard the possibility of arrangements that integrate parliamentarians into government teams. In this work, we will show that, depending on the agenda and the scenario, the government manages to implement at least part of what was proposed without the support of parliament and without using its legislative powers. However, this advance, which is related to the administrative agenda, has a limit.

Keywords: Executive-Legislative Relationship; Legislative Assembly; Legislative Success; Zema.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Configuração dos blocos no primeiro biênio na ALMG	47
Quadro 2 – Composição das comissões no primeiro biênio da ALMG	48
Quadro 3 – Composição do secretariado (2019)	49
Quadro 4 – Adesão de 100% à Reforma da Previdência.....	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Série histórica Pesquisa Ibope	36
Tabela 2 – Série histórica Datafolha.....	36
Tabela 3 – Distribuição partidária ALMG após eleição de 2018	43
Tabela 4 – Ausências do bloco da base de governo	71
Tabela 5 – Ausências do bloco independente.....	72
Tabela 6 – Ausências do bloco de oposição	73
Tabela 7 – Os partidos mais governistas (115 votações).....	74
Tabela 8 – Os partidos mais governistas (votações com pelo menos 10% de votos contrários)	75

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 – PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL: MÃO E CONTRAMÃO.....	16
1.1 Introdução.....	16
1.2 O avanço da direita no mundo: Minas não é um caso isolado.....	16
1.3 O discurso antipolítica e a ascensão dos <i>outsiders</i>	18
1.4 Presidencialismo de coalizão.....	19
1.5 Ultrapresidencialismo estadual.....	23
1.5.1 Como medir o sucesso legislativo de um governador?.....	27
1.5.2 Os perfis das assembleias e dos governos.....	29
1.6 Governo sem coalizão e a caixa de ferramentas do Executivo.....	30
1.7 Presidência administrativa.....	33
CAPÍTULO 2 – UM RAIOS-X DO CENÁRIO MINEIRO.....	35
2.1 Introdução.....	35
2.2 A eleição de Zema.....	35
2.3 Um conflito anunciado: a relação entre a Assembleia e o Governo.....	38
2.4 Composição da Assembleia Legislativa.....	42
2.5 Formação do secretariado.....	48
2.5.1 Em vez de políticos, a burocracia alinhada às preferências.....	50
2.5.2 Coalizão parlamentar.....	52
2.6 Elementos exógenos que impactaram a gestão e a relação com o Legislativo.....	55
2.6.1 Rompimento da barragem da Vale em Brumadinho.....	55
2.6.2 A pandemia de Covid-19.....	56
CAPÍTULO 3 – A RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO GOVERNO ZEMA.....	59
3.1 Introdução.....	59
3.2 Guerra santa: o nível de conflito e o padrão de interação.....	60
3.2.1 Um novo padrão: sem troca.....	64
3.2.2 Impositivamente independente.....	66
3.2.3 Presidência, mesa diretora e comissões: onde estava o governo?.....	67
3.3 O governo na Assembleia: a tramitação das proposições do Executivo.....	69
3.3.1 Taxa de sucesso e tramitação das iniciativas governistas.....	70
3.3.2 Governismo.....	73

SUMÁRIO	
3.3.3 Três votações em destaque: Previdência, recomposição salarial e acordo com a Vale	75
3.3.3.1 Reforma da Previdência.....	76
3.3.3.2 A recomposição salarial e o acordo da Vale.....	77
3.4 Como Zema governou?.....	78
CONCLUSÃO.....	83
POSFÁCIO.....	89
REFERÊNCIAS	91

INTRODUÇÃO

Nas eleições de 2018, o governador Romeu Zema (Novo) foi eleito chefe do Executivo estadual em Minas Gerais com o discurso de negação de práticas tradicionais da política. Um dos principais focos da campanha foi o fim do “toma lá, dá cá”, expressão utilizada para se referir, principalmente, à oferta de cargos e liberação de emendas em troca de composição parlamentar para aprovação de projetos de lei do Executivo. O objetivo deste estudo é verificar, diante de tal postura, como se deu a relação do governo novista com a Assembleia Legislativa de Minas.

A literatura sobre governos e legislativos subnacionais no Brasil, embora não seja tão ampla (INÁCIO; RENNÓ, 2009), mostra que a regra para os Executivos estaduais, assim como para o federal, tem sido construir governos de coalizão (ABRANCHES, 1988). Para garantir base de apoio para aprovação de projetos, os governos formam maioria no Legislativo mediante negociação do comando de pastas no Executivo e destinação de recursos para parlamentares. A estar correta a literatura, a formação e a coordenação política das coalizões são fator decisivo para o sucesso legislativo dos governos (AMORIM NETO, 2006, p. 129-131).

Romeu Zema optou por não seguir esse caminho. Comungando com seu partido, o Novo, da defesa de uma espécie de refundação da política brasileira – na qual a negociação e os acordos com o Poder Legislativo seriam reduzidos ao mínimo possível –, o governador fez com que seu mandato se tornasse objeto de interesse para a Ciência Política nacional. Ainda que extremamente minoritário – seu partido elegeu apenas 3 dos 77 deputados na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), Zema não investiu na formação de uma coalizão e governou com o apoio de um bloco de 22 parlamentares, enquanto os demais assumiam uma postura de independência ou oposição.

Em seu discurso de posse na Assembleia Legislativa, no dia 1º de janeiro de 2019, o governador disse que, ao elegê-lo, “os eleitores decidiram, nas urnas, realizar uma reforma política” e escolheram “um novo modelo de exercício da política”. Dirigindo-se aos deputados eleitos e referindo-se à condição econômica do Estado, Zema pediu “consciência da gravidade da situação sempre que um projeto entrar em votação nesta casa”. Referiu-se ainda à necessidade de “um acordo tácito” e pediu “união”, “paz” e diálogo” para que voltasse a “pagar o salário até o quinto dia útil”, para que as prefeituras recebessem os repasses atrasados “que têm por direito” e para que o Estado tivesse “condições de investir no que devem ser as prioridades que são: segurança, saúde, educação e infraestrutura”.

Como prometido na campanha, o governo ignorou quase que por completo a ALMG na formação de seu secretariado. Durante um curto período, apenas uma das secretarias foi ocupada por nomes diretamente ligados à atividade parlamentar, no caso, um ex-deputado estadual que na sequência seria substituído por um deputado federal ligado a um dos partidos do bloco de apoio legislativo ao governo. No segundo ano de gestão, o governador optaria por um quadro do Novo, sem mandato eletivo. A “despolitização” da gestão se completaria nos cargos de segundo e terceiro escalão, que, com exceções aqui e ali, foram ocupados por funcionários de carreira.

Como se verá nas próximas páginas, a relação entre Executivo e Legislativo na gestão Zema começou e se manteve conflituosa nos anos seguintes do primeiro mandato. A análise de como se deu essa relação e seu impacto sobre a agenda do governo é o objetivo central desta dissertação. Para tanto, além da revisão de literatura, utilizaremos dados sobre votação e tramitação dos projetos de autoria do governador; informações levantadas durante entrevistas em profundidade realizadas para este trabalho com o presidente da Assembleia, líderes da casa, um servidor do parlamento e o secretário-geral do governo; e dados provenientes de um *survey*, elaborado para esta pesquisa, e respondido por 48 deputados (62% do total). Por questões relativas aos prazos acadêmicos, a dissertação cobrirá os primeiros dois anos e meio de governo, período no qual foram apresentadas 83% das proposições com origem no Executivo ao longo do primeiro mandato do governador.

Além desta Introdução, o trabalho se estrutura em três capítulos, uma breve conclusão e um posfácio.

No primeiro capítulo, é feito um apanhado das estratégias de governabilidade subnacionais adotadas no Brasil nos últimos anos e em quais pontos há convergências ou divergências em relação ao caso em questão. Revisitamos também teses sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil e sobre a forma como ele é “replicado” nos estados, tendo como ponto de partida a noção de ultrapresidencialismo estadual, formulada por Abrucio (1998). Ainda nessa parte, é feita uma breve referência à maneira como vem se alterando a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no país, com o conseqüente aumento do protagonismo desse último (ALMEIDA, 2020). Na sequência, revisitamos o debate sobre o que é sucesso legislativo, as condicionantes de tal situação e se, de fato, a mensuração canônica consegue determinar se um governador foi ou não bem-sucedido em sua agenda (SILAME, 2016). Aqui discutimos como a força da

oposição, o custo e natureza das pautas e o componente eleitoral podem influenciar o desempenho de um governador.

O capítulo discute ainda a possibilidade de um governo sobreviver sem coalizão, os tipos de relação possíveis entre Executivo e Legislativo, a “caixa de ferramentas” disponível aos chefes de governo no presidencialismo, além de tratar das alternativas de centralização e politização no interior do que a literatura aborda como “presidência administrativa”. Ao final, é feita uma menção às mudanças verificadas nos últimos anos na relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, com destaque para um aumento do protagonismo deste último.

No segundo capítulo, analisamos o contexto em que se desenvolve nosso objeto de pesquisa, qual seja, a relação entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais na gestão Zema. A abordagem começa na eleição de 2018 e mostra como, desde a posse, o governador anuncia o conflito com o Poder Legislativo. Serão examinadas a composição partidária da ALMG e como os diversos partidos se organizam em blocos com distintas posições frente ao Executivo. Na sequência, apontamos como a concepção de governo de Zema e seu partido moldou a composição do secretariado. Sob o argumento de que seria necessário superar a política do “toma lá, dá cá”, o Executivo, mesmo minoritário, ignora a ALMG e recusa-se a formar uma coalizão, optando por ferramentas como a centralização das atividades na Secretaria Geral e o alinhamento da burocracia (INÁCIO, 2013) para conduzir o governo e implementar sua agenda.

Um breve exame do alinhamento ideológico dos partidos representados na ALMG após a eleição de 2018 permite afirmar que o governo, mesmo optando por não constituir uma coalizão governativa, poderia ter investido em uma coalizão parlamentar. Se isso não aconteceu, o principal obstáculo foi a concepção, encampada pelo governador e seu partido, de que o Legislativo não deve ser concebido como parte do governo, sob pena de contaminá-lo. O cenário foi evidenciado por entrevistas em profundidade, apresentadas a partir do segundo capítulo, e realizadas para esta dissertação com representante do governo e líderes da Assembleia Legislativa. Ao final, recapitulamos fatores exógenos que impactariam a implementação da agenda de governo e a relação entre Executivo e Legislativo, como o rompimento da barragem da Vale em Brumadinho e a pandemia de Covid-19.

No terceiro capítulo, analisamos a interação do governo com a Assembleia Legislativa, com base nos dados de tramitação, votação e das opiniões dos deputados, colhidas no *survey*. Essa parte do trabalho está dividida em três seções. Na primeira delas, mostramos como deputados

e lideranças políticas avaliaram a relação Executivo-Legislativo no período estudado. O objetivo é evidenciar o grau de conflito, a partir da opinião dos entrevistados, entre representantes do governo e parlamentares de todos os blocos da casa. Na segunda seção, verificamos como foi o apoio da ALMG às pautas do governador. A análise da votação de projetos e vetos permite avaliar o grau de sucesso do governador, como e se suas propostas caminharam e qual foi o percentual de aprovação às proposições. Os dados permitem ainda mostrar quantas matérias foram emendadas ou tiveram substitutivos. Com base no posicionamento dos deputados, considerando não apenas os votos contrários, mas também as ausências, apontamos ainda o grau de governismo dos partidos. Por sua vez, na terceira seção, destacamos a tramitação de três proposições consideradas mais polêmicas pelos deputados. Na seção final, mostramos se houve ou não sucesso na implementação da agenda legislativa e se o conflito entre os poderes foi superado. Aqui também identificamos, na dualidade entre agenda administrativa e legislativa, qual foi a prioridade do governo.

Na conclusão, destacamos os principais resultados encontrados pela pesquisa, as limitações presentes no estudo e apontamos possibilidades de arranjos da relação entre Executivo e Legislativo nos Estados que merecem ser pesquisadas. Um breve posfácio atualiza a situação.

CAPÍTULO 1 – PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL: MÃO E CONTRAMÃO

1.1 Introdução

O objetivo desta dissertação é estudar a relação do governo de Minas com a Assembleia Legislativa do Estado durante os dois primeiros anos e meio do primeiro mandato do governador Romeu Zema (Novo), que foi eleito, pela primeira vez, para o período 2019-2022. Estudos de caso, e mesmo as análises comparadas, sobre a relação entre Executivo e Legislativo em âmbito estadual não têm sido o alvo preferencial de cientistas políticos nos últimos anos no Brasil. Por esse motivo, ao encontrar este trabalho, o leitor deve estar se perguntando: *Mas por que estudar o governo de Romeu Zema e sua relação com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais?* A resposta é simples: o governador foi eleito, em 2018, com um discurso de “antipolítica” e de combate a práticas frequentemente adotadas para garantir a governabilidade no Brasil. Com esse perfil, quais foram as estratégias utilizadas por Zema para governar? Em quais ações ele obteve sucesso e em quais ele fracassou? Ele conseguiu governar negando um modo consolidado de fazer política no Brasil? Como foi a relação com o parlamento? O chefe do Executivo adotou alguma ação inovadora ou fez mais do mesmo? E, por fim, o que a Ciência Política ainda pode apreender sobre os diferentes arranjos políticos e institucionais que nossa república federativa presidencialista permite?

1.2 O avanço da direita no mundo: Minas não é um caso isolado

Antes de falar sobre o regime e o sistema político no Brasil e como as regras vigentes informam as relações possíveis entre Executivo e Legislativo, é preciso contextualizar o cenário político em que Zema foi eleito em 2018. A eleição do governador mineiro não foi um fato isolado. A ascensão de políticos de direita e conservadores está inserida em uma onda mundial que, no Brasil, além de Zema, elegeu mais 13 governadores (mais da metade das 27 unidades federativas) e o então presidente da República Jair Bolsonaro (PSL). A causa principal do avanço da direita e da extrema direita, recentemente, nos Estados Unidos e na Europa, é a reação à diversidade e à imigração, algumas vezes, à insatisfação dos eleitores com o *status quo* (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

No Brasil, em particular, Fucks e Marques (2021) identificaram uma reorganização da direita, com a retomada do voto ideológico e o ressurgimento daqueles que, no pós-ditadura militar,

compunham a chamada “direita envergonhada”. Embora o governador de Minas Gerais não tenha feito um discurso eleitoral que o identificasse com a extrema direita, a declaração de apoio a Bolsonaro¹² na reta final da campanha é apontada em alguns estudos como um divisor de águas para a alavancada e vitória de Zema nas urnas, como abordaremos no capítulo seguinte.

Se nos ativermos ao fato de que o governador, integrante de um partido recém-criado, venceu as eleições contra políticos tradicionais – entre eles, um líder tucano, Antonio Anastasia, e um petista, Fernando Pimentel –, podemos dialogar com a literatura que trata sobre o descrédito dos partidos políticos ao longo dos últimos anos. Considerando o cenário nacional, devemos levar em conta o aumento do antipetismo, a queda do gosto por partidos no Brasil e os sentimentos partidários como preditores de comportamento eleitoral, tal como identificado por Ribeiro, Carreirão e Borba (2016). O discurso antipetista ganhou corpo após as ações da Operação Lava-jato, durante o segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff e, em 2018, no cenário nacional, foi peça-chave do discurso eleitoral de Jair Bolsonaro (PSL) contra Fernando Haddad (PT) e, em Minas, da campanha de Zema contra o então governador, Fernando Pimentel (PT).

O distanciamento entre partidos políticos e a sociedade civil e o fato de partidos “sistêmicos” se tornarem sócios na governança, aproximando-se daqueles com os quais competem e se unindo mais ao centro, aumentam as chances da representação que venha de “fora da política”, abrindo espaço para “partidos desafiantes” ou “partidos de nicho” (MAIR, 2009). Esse seria o caso do partido de Zema. Em 2018, ano da eleição, o partido Novo, criado por um grupo com vários empresários, era a mais jovem legenda do país, tendo sido oficializada em 2016, com uma proposta *anti-establishment*³, que incluía a não utilização dos fundos eleitoral e partidário, principal fonte de sustento das siglas no Brasil.

¹ O período da ditadura militar no Brasil durou de abril de 1964 a março de 1985.

² O presidente Jair Bolsonaro (PSL), em 2018, declarou-se um candidato liberal na economia e conservador nos costumes. Defensor do livre mercado e das privatizações, o político levantou bandeiras do militarismo, do anticomunismo, contra o que chamou de “doutrinação da esquerda” das escolas e contra o aborto. À época, Bolsonaro adotou o slogan “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, inspirado em um brado de paraquedistas da década de 1960, e a citação do versículo bíblico: “conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará” (João 8:32). Mais tarde, o político viria a adotar o lema “Deus, Pátria, Família e Liberdade”, uma releitura, com o acréscimo da palavra liberdade, do slogan da Ação Integralista Brasileira (AIB), movimento da década de 1930 considerado fascista.

³ A tradução literal de *anti-establishment* do inglês para o português é anti-instituição, mas, na ciência política, veremos que não se trata de um posicionamento contra todo o sistema, apenas contra parte específica dele.

1.3 O discurso antipolítica e a ascensão dos *outsiders*

O avanço político de lideranças fora do *establishment*, os chamados *outsiders*, não é novidade. No entanto, as ocorrências têm sido cada vez mais frequentes. Se na década de 1990 o Brasil elegeu Fernando Collor, o Peru escolheu Alberto Fujimori e a Venezuela o fez com Hugo Chávez, na última década o fenômeno avançou com o comediante Volodymyr Zelensky na Ucrânia, em 2019, e o empresário Donald Trump nos Estados Unidos, em 2016 (PICUSSA; CODATO, 2022).

Neste trabalho, adotaremos as definições de *outsider* e *anti-establishment* de pesquisadores que são referências nos temas (Barr, 2009; Carreras, 2012; Kenney, 1998). O primeiro ponto a ser esclarecido é o conceito *anti-establishment*, que, segundo Schedler (1996), é aquele que critica a classe política. Encaixam-se na definição aqueles que comumente se valem da popular expressão “velha política”, mesmo diante dos olhos dos que afirmam que os críticos ainda não mostraram “um jeito novo” de fazer e se apoiam em uma retórica eleitoralmente palatável. Normalmente, *outsiders* ganham visibilidade fazendo discursos *anti-establishment*, mas essa característica, isolada, não é definidora. Para Barr (2009), o fundamental é a distância em relação ao sistema tradicional de partidos.

Segundo esse autor, o *outsider* é aquele que ganha relevância fora de partidos tradicionalmente competitivos, tornando-se conhecido em partidos novos ou em partidos antigos, mas que se tornaram competitivos recentemente. Carrera (2012) avançou nessa agenda e buscou uma definição estabelecendo o quão fora uma figura deveria estar da política antes de seu ingresso na competição, para ser considerada *outsider*. O autor montou uma escala com as seguintes posições: amadores (novatos em partidos tradicionais), rebeldes (políticos experimentados concorrendo em partidos novos) e completamente *outsider* (sem carreira política prévia e disputando em partido recém-criado). Romeu Zema se encaixaria na última definição.

Uma dimensão importante do fenômeno dos *outsiders* é a ascensão desses líderes por meio de movimentos políticos que se tornam partidos e o discurso eleitoral com retórica *anti-establishment* que representaria a negação tanto da política tradicional quanto dos políticos de carreira (PICUSSA; CODATO, 2022). A descrição acima também permitiria emoldurar o novista.

1.4 Presidencialismo de coalizão

Deste ponto em diante, retomaremos o questionamento feito no primeiro parágrafo e revisaremos a literatura que mostra que o governo proposto por Romeu Zema, no que tange à relação Executivo e Legislativo, foge à regra frequentemente adotada no Brasil nos últimos anos, a do presidencialismo de coalizão. Abranches (1998) define como presidencialismo de coalizão a formação de grandes frentes multipartidárias mediante distribuição de cadeiras no governo para garantir a aprovação de pautas do Executivo no parlamento. O relacionamento que Abranches define como solução para implementação da agenda governamental é, justamente, o que Romeu Zema e o partido Novo chamaram durante a campanha eleitoral de “toma lá, dá cá”, uma prática, segundo eles, da “velha política” a ser combatida.

Embora nem sempre funcione como o planejado, a adoção de coalizões para garantir a governabilidade tem uma razão de ser: a forma como a Constituição molda o arranjo político brasileiro. A República Federativa do Brasil tem sistema presidencialista desde 1889, exceto de 1961 a 1963, quando o país adotou o parlamentarismo. A divisão em três poderes e o sistema de freios e contrapesos, conseqüentemente, foram adotados também nos estados. O atual regime democrático brasileiro é filho da terceira onda de redemocratização (HUNTINGTON, 1994), quando países da América Latina, e de todas as partes do mundo, romperam com suas ditaduras. A Constituição de 1988 manteve os traços básicos do presidencialismo, caracterizado por eleição direta para presidente, independência entre Executivo e Legislativo, tempo fixo de mandatos e Executivo conduzindo o governo (LINZ, 1991; SHUGART; CAREY, 1992, LIJPHART, 1991; SARTORI, 1996). A opção por uma república presidencialista seria, em 1993, confirmada em plebiscito.

É conhecida a crítica ao presidencialismo. Na opinião de alguns autores, trata-se de um regime que facilita a constituição de muitos atores com poder de veto, aumentando a chance de governos divididos e instáveis. Segundo Linz (1991), o presidencialismo conduz a um jogo de “soma zero” e cria incentivos para a não cooperação, já que só existe uma cadeira em disputa, o mandato do presidente eleito não depende do Legislativo e o Executivo não se dispõe a compartilhar o poder. Os partidos derrotados, por sua vez, preferem jogar na oposição, esperando vencer a eleição seguinte. Estando ou não corretas análises como a de Linz⁴, os

⁴ Duas obras de referência, nessa linha, para o debate sobre o caso brasileiro são: MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, 1993, n.23/24; e AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

constituintes de 1988, pensando em evitar situações de paralisia decisória, optaram por delegar poderes legislativos ao Executivo.

Segundo Carey e Shugart (1992), as constituições em diversos países latino-americanos dotaram os presidentes de poderes legislativos colocando-os na posição de protagonistas, de *agenda setter*, com poderes de natureza proativa e reativa para que o Executivo pudesse levar à frente sua agenda e, quando necessário, defender o *status quo*. Ao poder de veto, tradicional instrumento de reação no âmbito dos presidentes a propostas legislativas que se afastem de suas preferências, foram acrescentadas ferramentas como, no caso brasileiro, a iniciativa legislativa exclusiva nas áreas administrativa, orçamentária e tributária, o poder de decreto materializado nas medidas provisórias e a decretação de urgência para exame de iniciativas do Executivo. No entanto, para os autores, assim como para Mainwaring e Shugart (1997), presidentes com amplos poderes teriam poucos incentivos para formar coalizações, ao passo que presidentes com poucos poderes seriam estimulados a negociar.

No Brasil, na opinião de Mainwaring (1993), presidencialismo, organização federativa, multipartidarismo e um sistema proporcional de lista aberta engendraram uma combinação “explosiva”, haja vista que as eleições para o parlamento permitem o ingresso de um largo espectro de legendas, gerando nas casas legislativas uma grande fragmentação partidária. Nesse cenário, normalmente, o partido do presidente é minoritário e o número de atores diferentes com os quais ele tem de negociar para garantir maioria é enorme, o que aumenta o custo do Executivo para aprovar suas agendas no Legislativo. Para o autor, no sistema de lista aberta, o fato de os deputados serem donos de seus mandatos e operarem com autonomia faz com que as maiorias, mesmo formalmente estabelecidas, não garantam sustentação ao presidente.

Abranches (1988) evidenciou por que o presidencialismo brasileiro funcionava de forma distinta do estadunidense, sendo caracterizado como um presidencialismo de coalizão, mas um tipo de coalizão diferente das observadas no parlamentarismo europeu. A diferença estaria relacionada à combinação entre organização federativa e sistemas partidário e eleitoral de forma que, além de contemplar os partidos, seria preciso considerar os Estados-chave na montagem da coalizão. Na visão de Abranches, o que tornava a governança no Brasil ainda mais complexa era o fato de os presidentes minoritários serem, em geral, mais reformistas e o Congresso, mais conservador. Tal configuração demandava a existência de uma mediação institucional entre

Executivo e Legislativo, uma espécie de poder moderador, que ele chegou a propor que fosse exercido pelo Supremo Tribunal Federal.

Figueiredo e Limongi (1999) foram além. Segundo os autores, os poderes legislativos conferidos ao presidente pela Constituição de 1988, além dos recursos legislativos para que os líderes partidários comandassem suas bancadas, fizeram com que o presidencialismo brasileiro superasse a inoperância, a paralisia e a fraqueza do Executivo permitidas pelas regras da Constituição de 1946, levando à conclusão de que o Congresso não é uma barreira intransponível. Os pesquisadores negam a inferência de que governos presidencialistas multipartidários não podem contar com apoio dos congressistas e tendem a ficar paralisados. Isso porque, segundo eles, essa inferência é fundada nas preferências individuais dos deputados, que, por sua vez, seriam uma decorrência direta do sistema de lista aberta, ao passo que a dinâmica congressual e os poderes legislativos do presidente são ignorados. Teria faltado aos críticos do presidencialismo brasileiro um exame mais detido da relação entre os poderes Legislativo e Executivo e da organização interna do Congresso que emergiram do período constituinte. Por isso não perceberam que a dinâmica do presidencialismo havia mudado, se comparada à do período 1946-1964.

Como resultado do processo constituinte, no Brasil, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, o trabalho legislativo é centralizado e o presidente da República é poderoso. Essa combinação favorece a governabilidade e torna desnecessária uma instância mediadora ativa, nos moldes do que havia proposto Abranches. A leitura de Figueiredo e Limongi (1999) é de que há uma interdependência entre disciplina partidária, padrão centralizado dos legisladores e preponderância legislativa do Executivo. O raciocínio é de que o Executivo controla o processo legislativo em função de seu poder de agenda. A agenda, por sua vez, é processada pelos líderes partidários em um contexto no qual prevalece a disciplina – em que pese a existência do sistema de lista aberta, os parlamentares individualmente têm baixa influência sobre o processo – de forma que o presidente pode induzir a cooperação. Tudo isso leva a uma preponderância do Executivo e o torna também um polo de atração para partidos e deputados que, independentemente da maior ou menor afinidade político-ideológica com o presidente, podem avaliar que a proximidade com o governo favorece seus interesses, seja no que se refere à patronagem pura e simples seja na alocação de recursos às suas bases via realização de emendas ao orçamento seja na influência das políticas a serem formuladas.

Essa configuração, concentração de poderes no presidente e nos líderes, favorece a adoção e o bom funcionamento das coalizões. Nesse ponto, cabe ressaltar que, ao contrário do que afirmavam Carey e Shugart (1992), um presidente com muitos poderes precisa sempre negociar. Como sustenta Figueiredo *et al.* (2012), os poderes de agenda não são para que o governo implemente de forma unilateral suas políticas, mas para estimular negociação e acordo em torno da agenda do Executivo, possibilitando construção de apoio majoritário. O que o arranjo institucional pós-constituente fez foi conferir uma expressiva vantagem ao Executivo na dinâmica legislativa, e não anular o Legislativo.

Se o caso brasileiro contraria as análises que apontavam a ausência de incentivos para formação de coalizões no presidencialismo, a experiência latino-americana aponta no mesmo sentido. Figueiredo *et al.* (2012), ao analisar o período de 1979 a 2011, constataram que os governos de coalizão são a tônica na região (74,6%), ainda que 30% das coalizões tenham sido minoritárias, ou seja, alcançando menos de 50% das cadeiras na Câmara baixa. A formação de coalizões, no entanto, não elimina o potencial de conflito implícito em um sistema de governo que, ao contrário do parlamentarismo, opta por uma clara separação e independência dos poderes Executivo e Legislativo.

Uma maior concentração de poderes legislativos nas mãos dos presidentes não é nenhuma fórmula mágica. Não permite que se ignore, por exemplo, a composição ideológica do Congresso ou a distância entre as preferências do chefe do Executivo e a maioria dos partidos. Por diversos motivos, coalizões formadas podem ser instáveis e não funcionar, como mostrou o episódio do *impeachment* de Dilma Rousseff ou as diversas interrupções de mandato América Latina afora.

Cabe, por fim, ressaltar que o modo de funcionamento de presidencialismo de coalizão vem mudando à medida que o Legislativo foi recuperando poderes e adquirindo maior autonomia face ao Executivo (ALMEIDA, 2020; GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019). De modo geral, é possível dizer que o Executivo perdeu algumas das vantagens que possuía no jogo. Mudanças graduais, observadas em diferentes momentos anteriores e durante o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, ajudam a entender o que houve. As mudanças mais expressivas se deram no processo orçamentário, tornando obrigatória a execução das emendas dos deputados e das bancadas e alterando o caráter das emendas do relator. O poder de agenda do presidente da República foi impactado graças à alteração das regras na tramitação das MPs.

O Congresso, em especial a Câmara, passou por um processo de centralização decisória na presidência das casas. A relação entre os poderes se tornou mais complexa e o Executivo deixou de ser, como diziam Figueiredo e Limongi (1999), o legislador "de jure e de fato".

Hoje o Congresso possui maior capacidade de formular sua própria agenda, como ficou evidente ao longo do governo do presidente Jair Bolsonaro. Com a fragmentação partidária, o poder dos líderes de partidos diminuiu e as negociações passaram a ser feitas, cada vez mais, de forma individual com os próprios legisladores, aumentando os custos de negociação para o Executivo e os rachas das bancadas em torno de questões fundamentais para o governo. A montagem das coalizões continua sendo necessária, mas sua gestão tornou-se mais complexa em função de um relativo empoderamento dos presidentes das casas legislativas, em especial, da Câmara dos Deputados. No caso do Governo Bolsonaro, o então presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP), garantiu a sobrevivência institucional do presidente e a aprovação de pautas do governo, mas era ele quem fazia a gestão do apoio legislativo, de acordo com suas próprias preferências, conseguindo, inclusive, derrubar vetos presidenciais. A própria eleição de Lira se deu a partir da negociação individual com os legisladores.

1.5 Ultrapresidencialismo estadual

Como o Brasil é uma república federativa, a divisão entre os poderes e os mecanismos de *check and balances*⁵ do âmbito federal são replicados no cenário estadual. No entanto, há algumas diferenças relacionadas à amplitude do poder do chefe do Executivo, à composição do Legislativo (o federal é bicameral), às regras e ao nível de organização das casas subnacionais. Ademais, os cenários regionais e locais têm particularidades em relação ao nacional.

Os estudos subnacionais estão em uma área com pouca produção acadêmica (INÁCIO; RENNÓ, 2009) que precisa ser expandida, tendo em vista que é necessário conhecer a dinâmica que informa a governança no âmbito subnacional. Exceção feita aos projetos de pesquisa conduzidos pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP) e pelo professor Fabricio Tomio (UFPR),

⁵ *Check and balances* são os chamados freios e contrapesos, sistema pelo qual os poderes têm autonomia própria, mas um controla o outro para que não haja abuso de alguma das partes. O sistema presidencial, como adotado no Brasil, com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, está nos moldes *check and balance*.

não existem iniciativas que busquem analisar de forma comparada a produção legislativa nas assembleias estaduais.⁶

Abrucio (1998), em trabalho pioneiro, aponta que há um padrão de subserviência na relação entre Executivo e Legislativo nos estados. Ao analisar 14 unidades da federação, o autor identificou que há uma dominância do governador e a Assembleia fica relegada a segundo plano. O argumento é de que, uma vez que o Executivo tem amplo controle sobre recursos e cargos, racionalmente, os legisladores se absteriam de disputar a formulação da agenda em troca de recursos com retorno eleitoral. Nesse sentido, pode-se considerar que os Executivos estaduais seriam *superlegisladores*, operando por meio de assembleias que ratificam suas vontades.

Em outra contribuição seminal, Abrucio (1998a) analisou governos estaduais de 1982 a 1994 e concluiu que os dois traços singulares do ultrapresidencialismo são: o governador como agente principal do processo de governo e a baixa efetividade dos mecanismos de controle do poder público, cenário em que o Executivo inibe o mecanismo de *checks and balances* e coopta o Legislativo e o Judiciário, potenciais fiscalizadores. Para Abrucio, a formação de maioria sólida nas assembleias foi a arma fundamental dos governos estaduais para controlar o processo decisório.

Com o objetivo de testar a hipótese do ultrapresidencialismo, Santos (2001) reuniu um grupo de pesquisadores e estudou a produção legislativa em nove estados da federação, de 1995 a 1998, e constatou que o padrão do ultrapresidencialismo foi observado nos estados do Espírito Santo (DOMINGUES, 2001) e São Paulo (ABRUCIO *et al.*, 2001). Em Minas Gerais (ANASTASIA, 2001) e no Rio de Janeiro (SANTOS, 2001), as assembleias legislativas se mostraram autônomas, com capacidade legislativa própria, desenhando uma relação mais equilibrada entre os poderes.

A ocorrência do ultrapresidencialismo, quando constatada, segundo alguns atores, teve relação também com a fragilidade das assembleias legislativas (DOMINGUES, 2001; ANASTASIA, 2004; LEITE; SANTOS, 2010; RAINHA, 2012). Os problemas vão desde o tamanho da

⁶ No caso do CEL-DCP, trata-se do projeto “Trajetórias, perfis e interação dos legisladores estaduais em 12 estados da federação”, que cobriu as legislaturas 2007-2011 e 2011 e 2015. Tomio conduziu o projeto “Instituições políticas, processo legislativo e democracia: estudo comparativo das relações Executivo/Legislativo, do processo decisório e da produção legislativa nos estados (pós Constituição de 1988)”. O questionário utilizado pelo CEL-DCP foi adaptado para a produção de dados para a presente dissertação.

Assembleia até a capacidade informacional, que, se for pequena, torna as comissões e a fiscalização ineficazes (LEITE; SANTOS, 2010). Nesse contexto, a ausência de corpo técnico qualificado, a falta de escolas legislativas e regras de funcionamento do Legislativo também favorecem o Executivo (ABRUCIO *et al.*, 2001; DOMINGUES, 2001; LEITE; SANTOS, 2010; RAINHA, 2012). Tais análises coincidem com estudo de Nunes (2008), para quem o baixo grau de especialização e profissionalização das assembleias legislativas amplia o protagonismo dos governadores.

Cabe notar, ainda, que o ultrapresidencialismo, descrito por Abrucio, foi um fenômeno relativamente datado, uma vez que estava associado ao poder usufruído pelos governadores após os primeiros anos da redemocratização. A partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a reforma do Estado, as privatizações e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impactaram de forma decisiva a autonomia e os recursos disponíveis aos governadores.

A LRF restringiu a possibilidade de os Executivos estaduais incluírem no orçamento despesas que não tivessem receitas apontadas para quitá-las. O processo de privatizações nos estados, com o objetivo de fazer um controle fiscal e reduzir a dívida pública com recursos arrecadados com a venda das empresas, reduziu o controle dos governadores sobre recursos públicos para distribuição de cargos e construção de amplas bases de apoio – fatores apontados por Abrucio como fundamentais no ultrapresidencialismo estadual. Com a privatização, a oferta de cargos, utilizados como moeda de troca e instrumento de patronagem, diminuiu sensivelmente.

Ao analisar diversos trabalhos, entre eles a coletânea de Santos (2001), para discutir a tese de Abrucio, Silame (2016) diz que as evidências apontam para a superação da lógica do “ultrapresidencialismo estadual”, mostrando que existem outras possibilidades que não o adesismo puro e simples aos governos estaduais. Assembleias, em maior ou menor grau, trabalham para implementar uma agenda própria, podendo o apoio ao Executivo ocorrer de forma variada.

O ultrapresidencialismo não seria, portanto, o padrão dominante quando se observa a produção legislativa nos estados; a diversidade de padrões de interação entre o Executivo e Legislativo; ou que a força dos governadores nem sempre advém de uma fraqueza do Legislativo, como preconizava Abrucio (1998a), e sim dos aspectos constitucionais e institucionais (MORAES, 2001; TOMIO; RICCI, 2012a; 2012b). A variação observada no processo legislativo guardaria

relação, ainda, com a dinâmica político-partidária de cada estado, como argumentam Nunes (2008) e Tomio e Ricci (2012a; 2012b)

Como destacou Figueiredo, na coletânea organizada por Santos (2001), o sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa é um ponto comum entre as assembleias, mas nem todos os autores fizeram distinção entre o sucesso do Executivo e a dominância na agenda legislativa. Em trabalho mais recente, Tomio e Ricci (2012) mostram que governadores não dominam a agenda, mas têm altas taxas de sucesso legislativo. Os autores apontam que, no período 1999 a 2006, a taxa de dominância média do Executivo nos estados era de 27% e o sucesso legislativo em torno de 87% (TOMIO; e RICCI, 2012b). Destacam, ainda, que o sucesso da agenda legislativa do Executivo se encontra fortemente associado à organização administrativa do Estado.

Seja como for, para Figueiredo (2001), o ultrapresidencialismo não pode ser caracterizado apenas pela taxa de sucesso. Taxa de dominância, tempo de tramitação, reversão de votos, engajamento, controle de postos-chave e influência sobre órgãos de *check and balance* estaduais e bancos federais devem ser considerados.

Tal como no cenário nacional, nos estados, a formação de coalizões é predominante, mas chefes do Executivo também podem governar negociando *ad hoc*, ponto a ponto da agenda, oferecendo partes da agenda ou cargos aos parlamentares ou, até mesmo, usando ambas as estratégias. A diversidade na conformação das bases governistas foi observada também por Sandes-Freitas (2015), em estudo no qual compara as dinâmicas políticas nos estados do Piauí, Ceará, São Paulo e Rondônia. O fato é que a necessidade de negociar é uma realidade. Como destaca Silame (2016), governadores estão sujeitos aos mesmos constrangimentos que um presidente da República e devem agir de forma estratégica para obter apoio e aprovar sua agenda legislativa, considerando a racionalidade dos envolvidos. A estratégia depende do contexto e leva em conta o tamanho e o perfil da base, os recursos legislativos e a disposição dos governadores em negociar.

Segundo Nunes (2011), a formação de coalizões governativas nos estados dependeria de um componente ideológico, combinado ao contingente legislativo do governador vitorioso nas urnas. Do ponto de vista ideológico, as coalizões podem ser contíguas (não há vazio ideológico entre os partidos participantes) e homogêneas (partidos de um mesmo campo ideológico) ou heterogêneas (partidos de campos ideológicos diversos). Para o autor, são fortes os indícios de

que os partidos políticos possuem centralidade na barganha que envolve a obtenção de apoio legislativo à agenda do Executivo.

1.5.1 Como medir o sucesso legislativo de um governador?

Até que ponto a taxa de sucesso aponta o quão bem-sucedido o governo foi em sua agenda legislativa?

A taxa de sucesso nada mais é do que o percentual de aprovação das propostas do Executivo nas casas parlamentares. Esse índice canônico da Ciência Política tem serventia, mas não traduz os percalços nem retrata as negociações do dia a dia de uma tramitação legislativa. Outras informações podem ser agregadas para trazer uma noção do processo. A taxa de dominância, por exemplo, apesar de importante e muito usada, não é definidora de sucesso ou não do governador. Como Tomio e Ricci (2012) mostram, em linha com a maioria dos trabalhos, em termos numéricos, quem domina a pauta legislativa é o corpo de parlamentares. Em maior número e com interesses diversos, eles são autores da maior parte das proposições, mas não necessariamente são os que mais aprovam. Desde que se atenha ao percentual de aprovação de suas pautas, um governador pode, proporcionalmente, superar a taxa de sucesso conquistada pelos legisladores. De toda forma, apenas medir o percentual de aprovação das propostas do Executivo não seria suficiente para dizer se o governador foi ou não bem-sucedido. E as dificuldades que ele encontrou? Os custos das negociações? As emendas? Os vetos? Os substitutivos? As perdas na implementação da agenda em relação ao que foi proposto? Tudo isso deve ser considerado. E, claro, em última instância, o resultado de uma possível candidatura à reeleição, se for o caso.

Para Silame (2016), o fenômeno a ser medido é o processo legislativo, e não apenas o resultado. Centrar a análise em aspectos estáticos é negligenciar um dos elementos mais importantes da atividade política, a negociação. O autor propõe um novo indicador que avalia o Índice de Poder Executivo (IPE), feito com base na taxa de sucesso e na taxa de manutenção de veto. Embora não seja usado neste estudo, trata-se de uma solução que contempla mais a análise do processo legislativo do que o uso de indicadores canônicos separados, como as taxas de sucesso e dominância.

Para Diniz (2005), o sucesso legislativo depende da capacidade de o Executivo agir estrategicamente nas interações com o Legislativo. Para Silame (2016), por sua vez, o conflito

ou cooperação advém da interação e interdependência entre os poderes e não há indicador de sucesso completamente satisfatório. O autor argumenta que as condicionantes políticas do sucesso legislativo são: tamanho da oposição, fragmentação e polarização, formulando a hipótese de que o sucesso legislativo ocorre, necessariamente, onde a oposição é fraca. Nessa situação, os custos da transação são menores para o Executivo.

Os testes feitos por Silame mostraram que há sucesso legislativo com e sem polarização e com e sem fragmentação. No entanto, a ausência de oposição ou uma oposição fraca é condição *sine qua non* para o sucesso legislativo do Executivo. Dos 14 estados analisados por ele, em 10 os governadores tiveram sucesso, mas em conformações causais diferentes, mostrando a complexidade da natureza da relação Executivo/Legislativo, influenciada pelo contexto político partidário dos Estados.

Um dos objetivos nesta dissertação é verificar não apenas o quanto o governador aprova, mas a natureza das matérias aprovadas e o custo que ele teve para algumas aprovações. Por isso, entre os dados utilizados aqui, estarão o tempo de tramitação, as alterações (como emendas e substitutivos) e a manutenção de vetos. Usaremos a medição pura de percentuais, aliada ao cruzamento de dados, permitindo-nos extrair informações que ressaltam as tensões da relação entre Executivo e Legislativo mineiro.

Apesar da dificuldade de mensurar o que o governo deixou de apresentar para não sofrer derrotas diante do Legislativo, entrevistas em profundidade feitas durante a pesquisa apontam para a estratégia usada pelo governo nesse sentido, tendo em conta o *timing* da relação com o Legislativo. Outro ponto subjetivo, também citado pelos entrevistados e que será registrado neste trabalho, é o peso da opinião pública no relacionamento entre Executivo e Legislativo, mostrando como a variável exposição midiática pode ser transversal, principalmente na era das redes sociais.

Um ponto importante a se considerar é o componente eleitoral do relacionamento entre Executivo e Legislativo. Políticos querem continuar suas carreiras, então, a conexão eleitoral é elemento decisivo para traçar as estratégias de cada um (MAYHEW, 1974). Silame (2016) reforça que governadores querem apoio ao menor custo e devem escolher entre negociação direta com os legisladores ou mediada pelos líderes partidários. Já os deputados mensuram o impacto eleitoral de estar na base, oposição ou serem independentes, bem como as vantagens de negociarem sozinhos ou por intermédio das lideranças. Para Nunes (2012), a grande tarefa

política dos governadores para obter apoio em sua agenda é entender quais são as expectativas dos atores políticos em relação aos seus interesses e possibilidades de ganhos.

1.5.2 Os perfis das assembleias e dos governos

Para refletirmos sobre os perfis possíveis de Executivo e Legislativo em âmbito estadual, alguns modelos serão brevemente visitados, a título de facilitar o raciocínio para o estudo de caso.

Segundo Morgenstern (2002), as assembleias podem apresentar, basicamente, quatro perfis: recalcitrante (rejeita tudo do Executivo); viável (governo constrói maioria e as barganhas incluem posições ministeriais, concessões sobre políticas ou poder de agenda); paroquial venal (as barganhas são de cunho particularista); e subserviente (uma assembleia “carimbadora”). Na argumentação do autor, a cada tipo de assembleia corresponde um perfil do executivo: imperial (enfrenta a maioria por meio de ações unilaterais), líder de coalizão (negocia políticas com sua base), nacionalmente orientado (oferece *pork*) ou dominante (dita as regras e políticas).

Esse raciocínio se insere no contexto de um Legislativo latino-americano que seria reativo ao Executivo, em uma lógica de veto bilateral em que o presidente faz o primeiro movimento propondo leis; o Legislativo aceita, rejeita ou altera as propostas; o Executivo pode vetar e o Legislativo pode derrubar ou manter o veto. Nesse jogo, o Executivo avalia o custo-benefício de se negociar com *porks*⁷ ou cargos, individual ou coletivamente, considerando a possibilidade de coalizão.

Nos estados, o voto proporcional em lista aberta informa a escolha dos eleitores para o Legislativo, que costuma apresentar um grau de fragmentação maior que em âmbito federal. A probabilidade de o chefe do Executivo estadual ter maioria é baixa. Ele precisa definir uma estratégia para obter apoio. Governadores estão expostos a pressões similares às do presidente da República. A estratégia depende do contexto político e do tamanho e do perfil da base. Parlamentares estão sujeitos à disputa eleitoral competitiva, o que aumenta a insegurança. É razoável que desloquem recursos para suas bases por meio de políticas distributivas (SILAME, 2016). O *survey* aplicado para esta dissertação e os anteriores realizados pelo Centro de Estudos Legislativos da UFMG confirmam os traços mais gerais desse jogo. O movimento de troca que

⁷ *Pork barrel* é uma expressão da literatura internacional utilizada para definir uma prática na qual deputados se valeriam de políticas distributivas, alocando para sua base eleitoral repasses advindos do Executivo com o objetivo de obter retorno em forma de voto (LOWI, 1964)

garante apoio às pautas do governador, a partir do objetivo dos parlamentares de agradar à base para ter retorno eleitoral, está relacionado ao que Abrucio (1998a) chamou de governismo. O autor define situacionismo como um movimento diferente, que alcança apenas os parlamentares da base de governo, enquanto o governismo atrai também deputados que não fazem parte do núcleo de apoio permanente ao Executivo. Na definição de governismo, a troca não se limita e pode inclusive não estar relacionada à *porks*, mas sim a um alinhamento de preferências ideológicas, por exemplo, que faz com que seja benéfico para o parlamentar ser ou parecer aliado do chefe do Executivo.

1.6 Governo sem coalizão e a caixa de ferramentas do Executivo

Apesar de a coalizão ser a regra, diversos autores citados neste trabalho ressaltam que governos minoritários podem sobreviver usando de seus poderes legislativos e administrativos, assim como de recursos não legislativos (cargos, aportes financeiros, etc.), como forma de chegar a arranjos individuais ou coletivos com parlamentares e/ou partidos.

Mesmo não tendo formado alianças partidárias, nem antes nem depois das eleições, o governador Romeu Zema lançou mão de ferramentas disponíveis na caixa de possibilidades dos chefes de Executivo no Brasil. A título de exemplo, em seu primeiro ano de governo, dos 34 projetos de lei apresentados pelo governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 22 (64,71%) se tornaram lei, o que parece indicar algum apoio legislativo, apesar de o governo contar com uma base minoritária e não buscar coalizão para ampliá-la. Diante desse cenário, cabe perguntar: por que deputados que se declaram de oposição ou independentes se alinharam ao bloco governista e votaram a favor de projetos do Executivo? Quais foram os incentivos para a aprovação?

Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) fornecem uma resposta razoável para a primeira pergunta, ou pelo menos para os que se declaram independentes. Segundo os autores, a proximidade entre as preferências do partido formador e as de outros partidos ajuda a explicar o apoio mesmo quando não existe uma coalizão ministerial. No entanto, é preciso verificar se existiram ou não outros tipos de incentivos para aprovação de projetos do Executivo. Reconhecemos que Executivos subnacionais não são miniaturas do governo federal, assim como os parlamentos estaduais não são miniaturas do Congresso Nacional (TOMIO; RICCI, 2012). No entanto, recorrer à *toll box* de Chaisty, Cheeseman e Power (2018), usada para avaliar o uso da caixa de ferramentas em coalizões de 51 países, ajuda-nos a visualizar os recursos disponíveis, inclusive,

para governos minoritários e não optantes por coalizão. As cinco ferramentas identificadas por Chaisty, Cheeseman e Power (2018) são:

a) Poder de agenda

Ao olharmos para os estados brasileiros, é preciso ter clareza da dimensão do poder de agenda dos governadores. Estudos realizados no país ao longo das duas últimas décadas mostram a diminuição da força dos Executivos estaduais, na relação com o Legislativo, no decorrer dos anos pós-redemocratização. Um dos fatores de redução do poder dos governadores foi a onda de privatizações do governo de Fernando Henrique Cardoso, que diminuiu a quantidade de bancos públicos que funcionavam como depositórios de empregos a serem ofertados em barganhas políticas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que entrou em vigor a partir dos anos 2000, também diminuiu a influência dos governadores, uma vez que limitou a discricionariedade com que o Executivo podia manejar o orçamento. Com a LRF ficou proibida a criação de despesas sem indicar a fonte de receita para cobri-las, o que diminuiu a possibilidade de gastos irresponsáveis ou claramente sem lastro de cobertura, sob pena de o governador responder criminalmente pelo ato.

No âmbito estadual, compete, exclusivamente, ao Poder Executivo propor leis sobre questões tributárias, orçamentárias, defensoria pública e estrutura administrativa, regime do serviço público (salários, cargos e pensões), o que pode explicar a grande quantidade de propostas apresentadas e aprovadas por governadores (TOMIO; RICCI, 2012). Como o sucesso do Executivo pode estar relacionado à natureza das propostas, é preciso atentar-se ao teor do que foi aprovado. Dos 22 projetos de Zema aprovados no primeiro ano de governo, quase todos foram propostas básicas, como doações de terrenos e matérias relacionadas ao funcionamento da máquina pública que, normalmente, não encontram barreiras no Legislativo.

b) Gestão de carteiras de gabinete

Carmelo e Martinez-Gallardo (2018), ao pesquisarem oito democracias presidencialistas, identificaram a alocação de portfólio como uma ferramenta central para gerenciar seu apoio político. Inácio (2018), ao se debruçar sobre a alocação de carteira no Brasil, identificou três perfis de ministros: (1) estritamente partidários; (2) especialistas, sem ou com filiação partidária recente; (3) híbridos ou especialistas partidários, partido afiliado com experiência em relação à jurisdição ministerial. Amorim Neto (1994), por sua vez, mostra que gabinetes montados com

critérios partidários podem ser de coalizão ou de cooptação e que apenas no primeiro caso a montagem do governo é negociada com os partidos.

Em relação à gestão da carteira de gabinetes, na primeira formação de seu secretariado, o governo atendeu ao critério que, segundo Amorim Neto (2018), define um gabinete de coalizão e nomeou políticos de pelo menos dois partidos que não o dele, PSL e PSDB – ainda em 2019, o secretário tucano foi substituído por um deputado federal do DEM. Um debate mais detalhado, futuramente, permitirá analisar se, de fato, eram secretários representantes de partidos ou não.

c) Distribuição de recursos orçamentários

No Brasil, apenas o Executivo, no plano nacional ou estadual, pode apresentar a peça orçamentária anual, o que lhe confere importante vantagem na relação com o Legislativo. Segundo Praça *et al.* (2011), o processo orçamentário pode ter papel central na formação e manutenção de coalizões de governo no nível subnacional e a força dos governadores residiria no grau de centralização do processo legislativo relativo à análise do orçamento. Em 2015, o Congresso nacional inovou ao transformar em impositivas as emendas feitas pelos parlamentares, procedimento acompanhado nos estados.

A distribuição de emendas parlamentares não será analisada neste trabalho. No entanto, cabe ressaltar que no primeiro ano de mandato, conforme amplamente divulgado pela imprensa, o governador prometeu pagar metade do valor das emendas impositivas (obrigatórias) do ano em exercício apenas no ano seguinte. A justificativa foi a grave crise financeira. O posicionamento desagradou aos parlamentares.

d) Poderes partidários dos formadores

Na constituição de uma coalizão, o tamanho do partido formador importa. No caso ora em análise, o Novo, com apenas 3 parlamentares para 77 cadeiras, não conseguiu formar bancada⁸ na Assembleia e ficou apenas com vice-lideranças de governo. Os líderes de governo e do bloco governista eram ambos do PSDB, terceira maior bancada da casa (com 7 parlamentares) e maior bancada do bloco, configuração que, pelas normas da assembleia, também aumentou a

⁸ Para formação de bancada na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o partido precisa ter, no mínimo, 5 parlamentares, segundo o regimento interno.

proporção de cargos aos quais a legenda tem direito. Com pouca influência e tamanho diminuto, o Novo se aliou a outras legendas para ter alguma expressão na Assembleia. Cabe lembrar que o PSDB havia disputado o segundo turno contra Romeu Zema.

e) Confiança na troca de favores com apoiadores legislativos

Na relação com o Legislativo, é importante que o Executivo desfrute de credibilidade ao estabelecer compromissos e firmar acordos. A confiança na troca de favores com apoiadores legislativos talvez tenha sido uma das ferramentas de uso mais complexo à disposição de Romeu Zema, já que uma das bandeiras da campanha e do próprio Novo, insistentemente reafirmada nos discursos públicos de seus líderes, seria o fim do “toma lá, dá cá”. Outro ponto que se mostrou um claro gargalo de confiança no relacionamento com apoiadores dentro do Executivo está relacionado à troca de secretários de governo, que veremos de forma detalhada nos próximos capítulos. Após dois integrantes experientes, mas de outras legendas, comandarem a pasta, o governo decidiu que o comando da secretaria responsável pelo relacionamento com a Assembleia deveria ficar com o Novo.

1.7 Presidência administrativa

Sendo um governador institucionalmente forte, ainda que restrições constitucionais não permitam equipará-lo ao presidente da República, Zema tinha a seu dispor o uso de recursos administrativos para driblar as adversidades, assim como fazem os presidentes estadunidenses, que são institucionalmente frágeis. Esses recursos, típicos do Executivo, permitem movimentos e estratégias internas para aumentar a área de manobra do governador. Nos Estados Unidos, onde o presidente não tem exclusividade para iniciar legislação, é comum a utilização de ferramentas administrativas para ampliar a implementação de suas agendas.

Segundo Moe (1985), os presidentes estadunidenses utilizam a centralização e a politização com o objetivo de alcançar seus interesses políticos, seja fazendo das nomeações políticas para cargos na burocracia a via da politização; seja mudando funções de órgãos do Poder Executivo, adequando estruturas mais amplas a órgãos internos diretamente vinculados à presidência, para o caminho da centralização (MOE, 1985; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; INÁCIO, 2013; VIEIRA, 2013).

Apesar de ser uma estratégia muito usada por governos unipartidários, estudos de presidência institucional mostram que a centralização tem sido utilizada também por gabinetes multipartidários como forma de enfrentar os desafios governamentais. De acordo com Inácio e Llanos (2016), os presidentes respondem a situações de conflito ou fraqueza fortalecendo as agências que estão centralizadas na presidência e que são responsáveis por darem suporte à sua atuação. Segundo as autoras, a estratégia é utilizada de forma seletiva devidos aos custos que ela oferece.

A seguir, a análise do Governo Zema mostrará que o governador investiu em uma agenda administrativa forte e optou por uma agenda legislativa enxuta. A agenda administrativa foi implementada, no período aqui estudado, prioritariamente, por meio de orientações internas que independem de autorizações legislativas ou até de uso do poder legislativo do governador.

Apesar da ampla diferença entre os presidencialismos de Brasil e Estados Unidos e de poderes entre presidentes estadunidenses e brasileiros, vamos nos valer de estudos sobre a presidência administrativa estadunidense no intuito de identificar e analisar ferramentas utilizadas por Romeu Zema para ampliar suas possibilidades de implementação da agenda e contornar problemas com a Assembleia Legislativa.

CAPÍTULO 2 – UM RAIOS DO CENÁRIO MINEIRO

2.1 Introdução

Romeu Zema venceu as eleições de 2018, em Minas Gerais, em um cenário completamente improvável no início da corrida eleitoral. O empresário, novato na política, filiado a um partido recém-criado, venceu o segundo turno das eleições contra um político experiente, de centro-direita, senador, ex-governador do Estado e de um partido, o PSDB, que durante as duas décadas anteriores havia polarizado o cenário eleitoral contra o PT. Outros tantos políticos e partidos experimentados ficaram para trás no primeiro turno das eleições, entre eles, o Partido dos Trabalhadores, de Fernando Pimentel, então governador de Minas e candidato à reeleição. Durante os três meses de campanha eleitoral, Romeu Zema figurou na terceira posição das pesquisas de intenção de votos, avançando de forma expressiva apenas às vésperas das eleições.

Teria ocorrido erro de captura das intenções de votos e do sentimento dos eleitores? Os indecisos teriam se manifestado apenas na reta final? Ou Zema teria feito algo aos 45 minutos do segundo tempo que acabou o levando a uma vitória inédita?

Várias hipóteses tentam explicar o resultado dessa eleição. Neste trabalho, vamos citar algumas delas. Antes, é importante descrever o quadro da disputa eleitoral em Minas em 2018.

2.2 A eleição de Zema

Nove candidatos disputaram o governo de Minas em 2018: Fernando Pimentel (PT), candidato à reeleição; o ex-governador Antonio Anastasia (PSDB); João Batista Mares Guia (Rede); Adalclever Lopes (MDB); Claudiney Dulim (Avante); Dirlene Marques (PSOL); Jordano Metalúrgico (PSTU); Alexandre Flach (PCO); e Romeu Zema (Novo). O ex-prefeito de Belo Horizonte, Marcio Lacerda, também estava na disputa, mas no dia 21 de agosto, faltando pouco mais de um mês para as eleições, retirou sua candidatura (que já estava sendo discutida na Justiça), e saiu do partido, após uma briga com a cúpula nacional do PSB. Lacerda atribuiu o desfecho a articulações políticas tradicionais: “a velha política conseguiu me tirar desta eleição”, afirmou em carta divulgada à imprensa. Essa foi uma eleição em que muitos candidatos, mesmo os já experientes, tentaram se colocar como “terceira via”, em uma tentativa sistemática de romper a polarização entre PT e PSDB, apontado por vários postulantes como um duelo da política tradicional que precisava ser combatido.

Dos nove candidatos que concorreram ao pleito, apenas três se mostravam mais competitivos, segundo as pesquisas de intenção de votos: Anastasia (PSDB), Pimentel (PT) e Zema (Novo), nessa ordem. No entanto, a diferença do segundo para o terceiro colocado era larga e os principais institutos de pesquisa do Brasil apontavam para um eventual segundo turno entre Anastasia e Pimentel, e não entre Zema e Anastasia, como ocorreu. Veja as tabelas a seguir:

Tabela 1 – Série histórica Pesquisa Ibope

Candidato	24 Ago.	12 Set.	17 Set.	27 Set.	02 Out.	06 Out.
Anastasia	24%	31%	33%	35%	33%	32%
Pimentel	14%	22%	22%	21%	22%	30%
Zema	3%	7%	7%	8%	8%	18%
M.Guia	3%	2%	1%	1%	1%	2%

Fonte: Ibope (2018).

Tabela 2 – Série histórica Datafolha

Candidato	22 Ago.	7 Set.	20 Set.	28 Set.	04 Out.
Anastasia	28%	32%	33%	33%	32%
Pimentel	20%	22%	23%	24%	21%
Zema	5%	5%	7%	9%	15%
M.Guia	3%	2%	3%	1%	2%

Fonte: Datafolha (2018).

A série histórica das pesquisas de intenção de votos dos institutos Ibope e Data Folha mostra Anastasia e Pimentel na dianteira e Zema na terceira posição, mas subindo, de forma surpreendente, da penúltima para a última edição das pesquisas. Esse sentimento do eleitor foi capturado pelo Datafolha na pesquisa divulgada no dia 4 de outubro e pelo Ibope no dia 6 de outubro. Ainda que Zema tenha se mantido na terceira posição, as pesquisas indicavam que algo estava acontecendo às vésperas do primeiro turno.

O último debate de TV em Minas Gerais, em 2018, transmitido pela Rede Globo, como ocorre tradicionalmente, foi exibido no dia 3 de outubro, última quarta-feira antes das eleições, realizadas no domingo, dia 7. A ida de Zema para o segundo turno foi uma surpresa. Na avaliação de políticos, analistas e especialistas, Zema havia “surfado na onda de Bolsonaro”. Essa avaliação se deu porque, ao final do debate da Globo, Zema citou Bolsonaro, o que ele não havia feito ao longo de toda a campanha. Na ocasião, o então candidato disse que “aqueles

que querem mudança, com certeza, podem votar aí nos candidatos diferentes, que são o Amoêdo e o Bolsonaro”.

Após o debate, em entrevista coletiva à imprensa, questionado pela reportagem da Rádio Itatiaia, Romeu Zema tentou amenizar o pedido de votos para outro candidato à presidência que não João Amoêdo, candidato do seu partido: “Não (fiz campanha para Bolsonaro). O que quis dizer ali é o seguinte: que quem quer renovação aqui em Minas tem a opção de votar no Amoêdo ou no Bolsonaro. E que votem em mim. Os eleitores do Bolsonaro têm, geralmente, uma proximidade muito grande com as nossas propostas”, disse. “Os eleitores do Bolsonaro, como não têm um candidato a governador em Minas, têm, vamos dizer, se ligado muito à minha candidatura. Isso é o que nós temos percebido”, completou. Na sequência, o diretório nacional do Partido Novo, em um *post* no Twitter, condenou a posição do candidato mineiro:

Consideramos pedido de voto a outro candidato, como fez @RomeuZema30, infidelidade partidária, conforme previsto em nosso Estatuto. Trabalhamos dia e noite para que @joaoamoedodonovo chegue ao 2º turno e continue nos dando orgulho de representar o que realmente significa ser NOVO.⁹

No primeiro turno, o candidato do Novo teve 42,73% dos votos, somando 4.138.197 votos. Enquanto isso, o tucano recebeu 2.814.704, 29,066% dos votos válidos. Para o então governador Fernando Pimentel, restou o terceiro lugar, com 23,12% dos votos, o equivalente a 2.239.979 eleitores, número insuficiente para mantê-lo na disputa. O resultado inverteu a lógica apontada pelas pesquisas, colocando o terceiro candidato na primeira posição, o primeiro na segunda e o segundo na terceira colocação. O discurso de renovação já demonstrava ter gerado um resultado prático.

As pesquisas de intenção de votos apontaram que Zema deu largada na segunda fase da campanha como favorito, com vantagem sobre o segundo colocado muito superior àquela do primeiro turno. A primeira pesquisa de intenção de votos para o segundo turno, divulgada pelo Data Folha em 18 de outubro de 2018, mostrava Romeu Zema com 71% das intenções de votos e Antonio Anastasia com 29%, números muito próximos dos que seriam confirmados nas urnas 10 dias depois.

Romeu Zema foi eleito governador de Minas Gerais com 6.963.806 votos, 71,80% do total, contra 2.734.452 de Antonio Anastasia, que teve 28,20% dos votos. O resultado não deixou

⁹ Link do post: https://twitter.com/partidonovo30/status/1047349102743367686?ref_src=twsrc%5Etfw

dúvidas para especialistas experientes. “Sem dúvida, o Zema surfou na onda Bolsonaro. Ele soube aproveitar bem esse fenômeno, ao declarar seu voto ainda no primeiro turno”, afirmou o cientista político Fábio Wanderley Reis em entrevista ao *site* Uol no dia 28 de outubro, logo após o resultado.

A passagem inesperada do então novato pelo primeiro turno fez com que o partido adequasse o programa de governo, já que algumas das propostas iniciais eram inexecutáveis, inclusive, do ponto de vista legal. Em sabatina na Rádio Itatiaia, no dia 26 de outubro de 2018, o candidato admitiu as mudanças:

O que aconteceu foi mais ou menos o seguinte: o partido Novo tem lá os seus compromissos, as suas visões e nós fizemos (planos de governo) de forma quase que pasteurizada para Minas, para Rio Grande do Sul, e outros estados. Um plano de governo que, depois nos fomos ver, não atendia as especificidades dos estados e, às vezes, nem a lei. Por exemplo, em Minas é proibido privatizar a Cemig. Em outros estados você já pode privatizar. Foi algo, que eu reconheço, não foi tomado os devidos cuidados e, depois, foi corrigido.¹⁰

Na mesma declaração, em que respondia se havia sido pego de surpresa com a vitória e por isso estaria adequando o plano de governo à realidade, sem citar Bolsonaro, Zema falou sobre fatores que o teriam credenciado para o segundo turno. Além de citar as agendas que fez em “mais de 200 cidades” no interior do Estado, o governador eleito disse: “Trabalho traz resultado e veio aí. Então tem um tanto aqui também de mérito nosso, mas é lógico que, com toda certeza, houve fatores externos que contribuíram também, com toda certeza houve”.

2.3 Um conflito anunciado: a relação entre a Assembleia e o Governo

O discurso antipolítico adotado por Romeu Zema na campanha foi um dos principais problemas do governador, se não o principal, na relação com a Assembleia Legislativa. A retórica *anti-establishment* foi formalizada pelo partido e pelo candidato no próprio plano de governo. Na carta aos eleitores, já na primeira página do documento protocolado no Tribunal Regional Eleitoral, a campanha anunciou a guerra que perduraria durante o mandato:

A velha classe política, tão desgastada, tão apegada aos privilégios e tão comprometida com seu continuísmo, conseguirá minar nossa vontade por dias melhores? Definitivamente não! Mudanças profundas na estrutura do Estado e nas leis são necessárias. Nenhum partido da velha guarda está apto a conduzi-las. Já tiveram esta oportunidade por décadas e demonstraram incapacidade. Somente um agente externo e NOVO, sem vícios, sem vínculos com o passado e com o errado vai

¹⁰ Link da sabatina: <https://www.youtube.com/watch?v=63KrwNy8gxE>.

fazer a mudança. NOVO em tudo: no nome, nas pessoas e principalmente nas propostas.¹¹

Declaradamente liberal, na peça eleitoral, o partido defendeu a diminuição do Estado e enveredou por uma crítica à democracia brasileira que, segundo o documento, “não funcionou muito bem até o presente momento”, porque “limita a participação dos indivíduos nas decisões do Estado”. Apresentando-se como solução para o que chamou de “ciclo vicioso”, o então candidato resumia o ideal liberal que o novista pregaria, publicamente, dali em diante:

[Há] Estado demais, gastos públicos demais, corrupção demais, impostos demais” (...) “não é o objetivo do NOVO acabar com o Estado, mas sim reduzir a maneira com que ele influencia o cotidiano das pessoas. Apenas o próprio indivíduo pode decidir sobre o que é melhor para ele.¹²

A crise financeira de Minas Gerais esteve entre os pontos que mais receberam atenção no plano de governo de Zema. A dificuldade que levou ao decreto de calamidade financeira no Estado em 2016 é atribuída pelo Novo a “recorrentes anos de má gestão”, argumento que atingia tucanos, que governaram o Estado de 2003 a 2014, e petistas, que comandaram a máquina pública de 2015 a 2018. Em que pese tal diagnóstico abranger os governos do PSDB, o discurso de Zema claramente colocava toda a ênfase na crítica ao governo de Fernando Pimentel, reverberando o antipetismo em ascensão.

O que a campanha oficializou no plano de governo, posteriormente, seria a tônica de Zema nas entrevistas à imprensa e discursos nos eventos eleitorais. No dia da vitória em primeiro turno, durante entrevista coletiva, o candidato reafirmou e resumiu o que vinha pregando, atribuindo a vitória ao “cansaço dos mineiros” com os “políticos de sempre” e avaliando sua candidatura como uma oportunidade para os mineiros ficarem “livres da administração que prejudicou o Estado”.¹³

Antes mesmo de tomar posse do cargo e antes que os deputados eleitos também o fizessem, o conflito entre Zema e os parlamentares estaduais estava desenhado, como retratou o jornal *O*

¹¹ Trecho retirado da primeira página do Plano de Governo apresentado pelo então candidato ao Governo de Minas, Romeu Zema, em 2018, ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE-MG). Arquivo completo no link: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/MG/2022802018/130000600702//proposta_1533160671813.pdf.

¹² Trecho também retirado do Plano de Governo apresentado ao TRE-MG.

¹³ Conforme mostra matéria do Portal Uai do dia 7 de outubro de 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/10/07/interna_politica,995344/zema-credita-vitoria-no-1-turno-ao-cansaco-dos-mineiros-com-os-pol.shtml

Tempo na edição de 29 de outubro de 2018, um dia após o pleito. Na matéria, representantes de partidos de centro-direita, que viriam a ser base de governo em 2019, já apontavam possíveis dificuldades de relacionamento entre Executivo e Legislativo. Na ocasião, o deputado estadual Gustavo Valadares (PSDB), que posteriormente assumiu o cargo de líder da minoria, disse o seguinte:

Se formos levar, de maneira literal, o discurso do partido, vai ter muito problema, porque ele diz que não aceita conversar com ninguém, e isso já é um problema. O parlamento é uma casa de diálogo. Eu estou muito temeroso, primeiro pela pouca ou nenhuma experiência de gestão pública dele, e segundo por essas bandeiras do partido, que tem como uma das principais prerrogativas a ausência de diálogo com a classe política.¹⁴

Futuramente, o deputado seria líder de Zema no parlamento, mas deixaria o cargo em função do desgaste enfrentando para mediar a relação do governo com o Legislativo.

O mal-estar que começou na campanha foi selado no discurso de posse do governador, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no dia 1º de janeiro de 2019. Ao falar pela primeira vez após o juramento, o chefe do Executivo fez questão de exaltar sua posição de *outsider*. “Nunca havia concorrido a um cargo público. Passar por uma campanha eleitoral nunca esteve nos meus planos de vida.” Na sequência, no discurso de posse, voltou a criticar gestões anteriores e deu a entender que sua eleição havia sido um clamor do eleitor por mudança:

O resultado das últimas eleições significou, para alguns, uma surpresa, mas quero afirmar que o eleitor não dá recados, decide. E assim decidiram, nas urnas, realizar uma reforma política que, há tempos, as ruas pedem e que, até então, não havia sido colocada em prática.¹⁵

As palavras foram consideradas uma afronta por muitos deputados, vários deles haviam sido secretários e/ou líderes de gestões anteriores, tanto do PT quanto do PSDB. O discurso foi visto por muitos parlamentares como um sermão dentro da própria casa.

Um mês depois, ao discursar na Assembleia Legislativa por ocasião da posse dos parlamentares, o governador, na leitura do parlamento, avançou na discórdia e a tensão, que já era grande,

¹⁴ Conforme mostra matéria do Portal O Tempo do dia 29 de outubro de 2018: <https://www.otempo.com.br/hotsites/eleicoes-2018/discurso-antipolitico-de-zema-divide-parlamentares-mineiros-1.2061132>. Acesso em: dez. 2022.

¹⁵ Conforme discurso de posse em 1º de janeiro de 2019 disponível em: Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/plenario/pronunciamentos/pronunciamento/?id=42434>. Acesso: outubro de 2020

umentou. As mazelas econômicas foram novamente, assim como no plano de governo e em sua própria posse, as primeiras a serem citadas. Pela primeira vez, dentro do parlamento, Zema citou a necessidade de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, proposto pelo governo federal para renegociação da dívida do Estado com a União. Uma discussão que, durante o período analisado, e todo o primeiro mandato, o governador não conseguiu levar adiante e que, segundo 41% dos entrevistados no *survey* realizado para esta pesquisa, havia sido conduzida de forma “totalmente equivocada” – para outros 33% a condução teria sido “mais equivocada que correta”, enquanto 18,8% responderam que o Executivo teria procedido de forma “mais correta que equivocada”.

O argumento *anti-establishment* reapareceu na cerimônia de posse dos parlamentares, em discurso que foi considerado uma ofensa e uma ameaça por muitos dos deputados presentes:

Nas urnas, o mineiro demonstrou que deixará para trás aqueles que insistem no velho sistema das práticas do passado. Nesse contexto, é preciso ter a consciência de que é preferível trabalhar com as verdades, ainda que muito inconvenientes, do que com as mentiras dos discursos populistas e demagógicos, que levaram o nosso Estado à falência. E os números, como eu disse, estão aí para qualquer um confirmar: um Estado falido. Para termos resultados diferentes, tomaremos atitudes diferentes, e a primordial delas é não pensar a política como benefício próprio (...). Tenham certeza de que este será o período político de maior escrutínio público de todos os tempos. A população clama por austeridade e transparência, e as redes sociais e a internet possibilitam que a comunicação em sua forma mais direta seja feita com verdade e sem intermediários, para mostrar o que está sendo realizado e também o porquê ou quem está impedindo de ser feito¹⁶

Nas entrevistas realizadas para esta dissertação, o discurso de Zema na posse dos deputados foi citado pelo presidente da casa, deputado Agostinho Patrus (PV),¹⁷ que viria a ser um desafeto cada vez mais evidente de Zema. Na corrida pela chefia do Executivo, no primeiro turno, Agostinho apoiou a candidatura de Adalclever Lopes (MDB), que ele defendia como “terceira via” para a polarização entre PT e PSDB. Com a configuração do segundo turno, Agostinho tentou se aproximar do Novo, sem sucesso. Pouco mais de três meses após as eleições, no discurso de posse dos deputados, a distância entre parlamentares e o Executivo, em um momento tão simbólico, seria maior.

Ao tomar posse na Assembleia, essa desconfiança ganhou mais um ponto, porque o governador veio ao parlamento e disse que os deputados tinham que fazer as ações ou

¹⁶ Conforme discurso na posse da 19ª legislatura disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/plenario/pronunciamentos/pronunciamento/?id=42437>. Acesso em: outubro de 2020.

¹⁷ Entrevista realizada com o presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Agostinho Patrus (PV), no dia 17 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

concordar com as ações que elegeram o governador ao cargo durante a campanha. Em um tom até ameaçador, disse que, se isso não acontecesse, as redes sociais iriam cobrar dos parlamentares. Isso tudo dificulta o encaminhamento, principalmente logo na largada. (Agostinho Patrus, deputado estadual, PV, presidente ALMG)

O mesmo trecho do discurso foi citado também por André Quintão (PT),¹⁸ que foi líder do bloco de oposição, em entrevista realizada para a dissertação:

Eles entraram com a visão de que a chamada nova política não precisa de partido, não precisa de deputado. Aí o discurso da posse dos deputados é revelador, quer dizer, o governador vem na Assembleia, na posse dos deputados, e fala que o relacionamento dele vai se basear na pressão externa e não no diálogo, né? Então, aí tem muito a ver com, pra mim, com o partido Novo, com a visão que o partido Novo tem, ou tinha, né, da política tradicional, ou da política existente, né? E acho que tem a ver também com o perfil do governador. Acho que o governador é uma espécie de empresário que tá na política e que ele quer tratar, ele quer tomar decisões como ele toma decisão empresarial, onde ele manda, né? Então ele tem os aliados dele, relacionados a grupos econômicos, ele quer impor as decisões sem compreender que tem contraditório, né? (E) faz, eu acho que tá no DNA dele, né? Ele é empresário, na empresa dele ele manda, ele toma uma decisão, individual ou coletiva, lá com o grupo gestor, e manda ser implementada, né? Então essa visão é muito própria de empresário que tá na política, como se isso, esse modelo fosse/ é como se ‘nós não precisamos, é melhor não ter Legislativo, é melhor a gente...’ É uma visão gerencial. (André Quintão, deputado estadual, PT, líder bloco da oposição)

Quatro anos depois, André Quintão e Agostinho Patrus viriam a ser, respectivamente, candidatos a vice e coordenador da campanha do ex-prefeito de Belo Horizonte, Alexandre Kalil (PSD), na eleição para o governo do Estado, em 2022, contra Zema.

2.4 Composição da Assembleia Legislativa

Os 77 deputados eleitos em 2018 representavam 28 partidos, mostrando uma expressiva fragmentação partidária na Assembleia. No entanto, o percentual de renovação das cadeiras foi de 41,5%, abaixo da média que vinha sendo registrada desde 1987, que ficava na casa dos 47%. Vinte e dois novatos entraram para legislatura, dos quais apenas três do partido do governador. A maior bancada foi eleita pelo PT, com 10 parlamentares, seguida pelo PSDB e MDB, com 7 deputados cada um. O PSL, de Jair Bolsonaro, conquistou 6 cadeiras na casa. A tabela a seguir mostra a distribuição de parlamentares por partido.

¹⁸ Entrevista com o líder da oposição, deputado André Quintão (PT), realizada no dia 22 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

Tabela 3 – Distribuição partidária ALMG após eleição de 2018

Partido	Nº de cadeiras
1. PT	10
2. MDB	7
3. PSDB	7
4. PSL	6
5. PV	5
6. PSD	4
7. PRB	3
8. PHS (incorporado ao Podemos)	3
9. NOVO	3
10. PTB	3
11. PSC	3
12. SD	2
13. PODE	2
14. PDT	2
15. AVANTE	2
16. PATRI	2
17. PR (atual PL)	2
18. DEM	1
19. PSB	1
20. PRTB	1
21. PC do B	1
22. PPS (atual Cidadania)	1
23. PROS	1
24. DC	1
25. PP	1
26. PSOL	1
27. PRP (fundiu com o Patriota)	1
28. REDE	1

Fonte: TSE.

Um demonstrativo do alto grau de fragmentação na Assembleia Legislativa é que 11 dos 28 partidos com assento na casa tinham apenas um parlamentar (Rede, PRP, PSOL, DC, PRTB, PROS, DEM, PSB, PPS, PP e PCdoB) e outros seis – SD, Patriota, Avante, PR (atual PL), Podemos e PDT –, apenas dois deputados.

Quanto maior a fragmentação, maior tende a ser a dificuldade do Executivo de dialogar com o parlamento. As articulações, via de regra, são feitas com partidos que orientam suas bancadas. O aumento do número de partidos, além de elevar o número de atores com os quais o governo precisaria conversar, poderia majorar os custos das negociações. Mais do que isso, o expressivo número de partidos “sem bancada” (1, 2 ou 3 representantes) evidencia que um alto percentual de deputados agirá com ampla liberdade durante a legislatura.

No parlamentarismo, a não formação de uma coalizão majoritária pode resultar na dissolução de um governo. No presidencialismo, a mesma situação possibilita que o partido do presidente sofra oposição de uma maioria parlamentar, o que não necessariamente torna o governo inviável, segundo Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002)

(...) dependendo da distribuição de preferências sobre políticas e das perspectivas eleitorais dos diferentes partidos, há três resultados possíveis em sistemas parlamentaristas multipartidários: formação de uma coalizão ministerial majoritária; formação de um governo de minoria apoiado por uma maioria parlamentar; convocação de novas eleições. No presidencialismo, enquanto o terceiro resultado não é possível, uma coalizão ministerial minoritária pode se confrontar com uma maioria parlamentar.

Para Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), um governo minoritário sem coalizão ministerial não está fadado ao fracasso. Uma das explicações para isso é a proximidade entre as preferências do partido formador (presidente ou governador) e os outros partidos com os quais ele forma maioria no Legislativo. O apoio parlamentar nesses moldes é comumente chamado de governismo. Quando isso ocorre, os custos do Executivo para obter apoio, como a distribuição de pastas ministeriais, diminuem. Nesse caso, não se trata de uma coalizão governativa ou ministerial, mas sim de uma coalizão parlamentar.

A distinção entre esses dois conceitos-chave é fundamental. Ao falarmos de coalizão, é preciso pontuar que existem duas possibilidades (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002): a coalizção governativa, que são os partidos incluídos no governo e que votam com o governo; e a coalizção parlamentar, formada quando um governo de minoria é apoiado por uma maioria parlamentar. Nesse segundo caso, mesmo que um partido não seja membro de uma coalizção ministerial, ele pode votar com o governo em algumas ou em todas as matérias. O primeiro modelo é o criticado pelo governador Romeu Zema, ainda que tenha havido por breves períodos a incorporação de partidos afins na gestão do governo. Mas uma rápida análise da composição político-ideológica da ALMG permite perceber que o segundo modelo poderia funcionar. O ponto será examinado com mais detalhe na próxima seção, mas desde já é possível argumentar

que a formação de uma coalizão parlamentar majoritária teria como obstáculo o próprio discurso do governador e de seu partido, avessos a movimentos nesse sentido.

Cabe agora verificar como os diversos partidos se organizaram na casa, tendo em vista a posição frente ao Executivo. Segundo o regimento interno da ALMG, para que um partido forme uma bancada, é necessário que ele tenha no mínimo cinco parlamentares. Como mostrado na tabela 3, apenas cinco legendas (PT, PSDB, PMDB, PSL e PV) atingiram esse patamar. O Novo, partido do governador, com apenas três deputados, não atendeu ao critério. Por outro lado, os partidos podem se organizar em blocos parlamentares, que devem conter, no mínimo, 16 deputados. Partidos que não possuam pelo menos cinco membros e que não consigam alcançar esse piso ficam sem representação institucional.

E qual é a importância de se formar blocos e bancadas? Apenas blocos e bancadas podem indicar líderes e vice-líderes. A distribuição de cargos na mesa e os comandos das comissões também são definidos de acordo com a representação na casa. Por esse motivo, é racionalmente vantajoso para os parlamentares e partidos se agruparem. A maioria é a bancada ou bloco formado pelo maior número de membros e a minoria é aquele grupo imediatamente inferior à maioria. Quanto maior o bloco ou a bancada, maior o número de cargos que o grupo pode ter. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais tem 23 comissões permanentes e a mesa diretora tem sete lugares, entre os quais se destaca, pelos poderes a ele concedidos, o presidente da casa. O governador Romeu Zema não se envolveu no processo de eleição da mesa diretora, nem para o primeiro nem para o segundo biênio. A movimentação do governo se deu mais no interior do bloco governista que viria a se constituir no Legislativo e ainda assim muito timidamente. Inicialmente, também houve um movimento por parte dos próprios parlamentares de partidos afins como o PSDB. A entrevista com o deputado Gustavo Valadares (PSDB),¹⁹ que foi líder do governo no parlamento, ajuda a entender como se deu a composição da base de governo e atração de deputados isolados do bloco independente, mas que votavam de forma sistemática com o governo.

Nos outros governos era natural a participação dos partidos políticos na composição desde o início. Isso era algo, isso foi algo que sempre aconteceu às claras (...) Esse governo de agora começou diferente. Ele começou com a porta trancada mesmo *pra* esse tipo de relação, e isso foi mudando um pouquinho ao longo do tempo, à medida que esse governo foi amadurecendo (...) mesmo agora que já abriram uma fresta da porta *pra* que isso acontecesse, é muito menor do que, muito menor do que nos

¹⁹ Entrevista com o deputado Gustavo Valadares (PSDB), então líder do governo na Assembleia Legislativa, realizada, presencialmente, no dia 21 de dezembro de 2021.

governos anteriores. (...) Eu te diria que de um ano para cá, isso acabou aumentando um pouquinho, os deputados começaram a procurar o governo *pra* cargos menores, cargos de quarto, quinto escalão, e o governo, até pela necessidade de aumentar a sua estrutura porque *tava* tendo dificuldade na manutenção do dia a dia do governo, ele abriu essa possibilidade aos deputados. Então alguns deputados fizeram sim indicações ao governo nesta linha de terceiro, quarto, de quarto, quinto escalão... Mas, na maioria, essa relação se dá através de emendas. Primeiro porque a Emenda Impositiva se tornou uma realidade em Minas. Então já aumentamos aí, consideravelmente, o valor de emendas a ser pago *pra* cada deputado. Todos os deputados recebem. Mas mais do que isso, esse governo começou a ter um aumento na sua arrecadação, conseqüentemente, a necessidade de se fazer investimentos maiores nas áreas, em especial da educação e da saúde, por conta disso tem concedido a um grupo de deputados um número maior de emendas... Então eu diria que hoje essa relação da nova base ou da base que vem crescendo, do governo com a Assembleia, tem se dado muito, tem sido muita, tem sido construída através dessa atração, que gira em torno de emendas extras.²⁰ (Gustavo Valadares, deputado estadual, PSDB, líder governo)

A seguir, será apresentada a composição dos postos de comando no Legislativo estadual nos primeiros dois anos da legislatura.

A mesa diretora da Assembleia Legislativa é composta por 7 integrantes. Reza o regimento interno que, além de comandar os trabalhos da casa, a mesa tem diversas atribuições e competências, previstas entre seus artigos 74 e 79, entre elas: promulgar emendas à Constituição, apresentar projetos de resolução e fixar remuneração do chefe do Executivo. No primeiro biênio da legislatura, que teve início em 2019 e terminou em 2020, compuseram a mesa dos deputados: Agostinho Patrus (PV) como presidente; Antônio Carlos Arantes (PSDB) como primeiro vice; Cristiano Silveira (PT) como segundo vice-presidente; Alencar da Silveira Júnior (PDT) ocupou o cargo de terceiro vice-presidente; Tadeu Martins Leite (MDB) como primeiro secretário; Carlos Henrique (Republicanos) foi o segundo secretário e Arlen Santiago

²⁰ Emendas Parlamentares Extras: conforme denominação informal adotada pelo Governo de Minas e por parlamentares da Assembleia Legislativa, essas emendas constituem uma modalidade de transferência de recursos, por intermédio da indicação dos deputados, para utilização de dotações orçamentárias de competência e gestão exclusivas do Poder Executivo. Na gestão do governador de Minas Gerais Romeu Zema (Novo), esta espécie de transferência de recursos foi adotada como instrumento de negociação para a manutenção da coesão de sua base e busca de apoio para proposições de interesse do governo. Como os recursos são provenientes das dotações orçamentárias cuja competência e gestão são do Poder Executivo estadual, estão dissociados daqueles destinados ao Poder Legislativo dentro Orçamento Impositivo, aprovado em 2018. O valor recebido por cada parlamentar varia de acordo com seu alinhamento, apoio e compromisso em relação aos interesses do governo. As quantias não são discriminadas individualmente no Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais (SIGCON). Periodicamente, o governo lança no sistema valores totais disponibilizados para indicação de emendas. Cada líder é informado sobre os valores destinados para o seu bloco e divide o recurso entre os parlamentares, que sinalizam o destino e a quantia a ser destinada. Via ofício, os deputados da base aliada encaminham planilhas contendo suas prioridades, porém, compete aos líderes tanto a condução do processo de negociação quanto o encaminhamento das informações ao governo. Este, por sua vez, contemplará os deputados fiéis em Plenário, não apenas acerca da definição da quantia, mas também quanto à ordem dos pagamentos, que depende da adesão dos parlamentares às pautas do governo.

(PTB) ocupou a terceira secretaria. O Novo, pela representação numérica, obviamente não teve assento no comando da casa. A articulação foi feita pelo deputado Agostinho Patrus, do PV, partido que elegeu cinco deputados e não formava bancada.

No início da legislatura, foram formados quatro blocos parlamentares: base, oposição e dois blocos independentes. Os dois últimos somaram a maioria dos deputados, com 40 parlamentares. O bloco do governo se formou com 21 parlamentares; a oposição aglutinou o número mínimo, reunindo 16 parlamentares. Os blocos independentes, no segundo biênio, viriam a se unir.

Quadro 1 – Configuração dos blocos no primeiro biênio na ALMG

Bloco	Posição	Partidos
Sou Minas Gerais	Governo	Novo, PSDB, PPS, PP, PSC, Avante, PSB, SD e PHS
Liberdade e Progresso	Independente	PSD, PSL, PTB, Patri, PRP e DEM
Minas Tem História	Independente	MDB, PV, PRB, PDT, Pode, PRTB e DC
Democracia e Luta	Oposição	PT, PR, Rede, Psol, Pros e PCdoB

Fonte: ALMG.

As presidências das comissões na Assembleia Legislativa, segundo o regimento interno, são definidas conforme critério da proporcionalidade e, claro, como tudo no parlamento, a partir das negociações.

Art. 98 – Na constituição das comissões, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional das Bancadas ou dos Blocos Parlamentares. § 1º – A participação proporcional é determinada pela divisão do número de deputados pelo número de membros de cada comissão, e do número de deputados de cada Bancada ou Bloco Parlamentar pelo quociente assim obtido, indicando o inteiro do quociente final, chamado quociente partidário, o número de membros de Bancada ou do Bloco Parlamentar na comissão. (MINAS GERAIS, 2019)

Com apenas três parlamentares, o partido do governador conseguiu o comando de apenas uma comissão, a de Defesa do Consumidor e do Contribuinte. No entanto, o bloco governista angariou outras quatro comissões: Cultura, Pessoas com Deficiência, Meio Ambiente e a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), considerada a mais importante da casa. A CCJ ficou com o PSDB, o que, por um lado, facilitou a vida do governo, mas por outro deu aos tucanos mais poder de barganha dentro da base. Os dois blocos independentes ficaram com o comando da maioria das comissões, entre elas: Administração Pública, Saúde e Segurança.

Quadro 2 – Composição das comissões no primeiro biênio da ALMG

Comissão	Presidente (a)	Vice-presidente (a)
1. Administração Pública	João Magalhães (MDB)	Osvaldo Lopes (PSD)
2. Agropecuária e Agroindústria	Coronel Henrique (PSL)	Inácio Franco (PV)
3. Assuntos Municipais e Regionalização	Rosângela Reis (Pode)	Marquinho Lemos (PT)
4. Constituição e Justiça	Dalmo Ribeiro Silva (PSDB)	Zé Reis (PSD)
5. Cultura	Bosco (Avante)	Professor Wendel Mesquita (Solidariedade)
6. Defesa do Consumidor e do Contribuinte	Bartô (Novo)	Cleitinho Azevedo (PPS)
7. Defesa dos Direitos da Mulher	Marília Campos (PT)	Andreia de Jesus (Psol)
8. Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Professor Wendel Mesquita (SD)	Duarte Bechir (PSD)
9. Desenvolvimento Econômico	Thiago Cota (MDB)	Glaycon Franco (PV)
10. Direitos Humanos	Leninha (PT)	Andreia de Jesus (Psol)
11. Educação, Ciência e Tecnologia	Beatriz Cerqueira (PT)	Betão (PT)
12. Esporte, Lazer e Juventude	Zé Guilherme (PRP)	A ser eleito
13. Fiscalização Financeira e Orçamentária	Hely Tarquínio (PV)	Virgílio Guimarães (PT)
14. Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Noraldino Júnior (PSC)	Raul Belém (PSC)
15. Minas e Energia	Rafael Martins (PSD)	João Vítor Xavier (PSDB)
16. Participação Popular	Doutor Jean Freire (PT)	Cássio Soares (PSD)
17. Prevenção e Combate ao Uso de Crack e Outras Drogas	Delegada Sheila (PSL)	Ana Paula Siqueira (Rede)
18. Redação	Duarte Bechir (PSD)	Doorgal Andrada (Patri)
19. Saúde	Carlos Pimenta (PDT)	Doutor Wilson Batista (PSD)
20. Segurança Pública	Sargento Rodrigues (PTB)	Delegado Heli Grilo (PSL)
21. Trabalho, da Previdência e da Assistência Social	Celinho Sintrocel (PCdoB)	André Quintão (PT)
22. Transporte, Comunicação e Obras Públicas	Léo Portela (PR)	Professor Irineu (PSL)

Fonte: ALMG.

2.5 Formação do secretariado

Em estudo já citado, Chaisty, Cheeseman e Power (2018) mostram que a ferramenta mais utilizada pelo Executivo é a alocação de gabinete, ou seja, a nomeação de integrantes da coalizão para a composição de ministérios. Como vimos, há diferença entre coalizão ministerial e coalizão parlamentar. E é importante considerar que o chefe do Executivo, mesmo não formando uma coalizão ministerial, possa ter usado ferramentas corriqueiras nesse tipo de aliança.

Nesse ponto, cabe recorrer ao conceito de gabinete de coalizão adotado por Amorim Neto (2018): “um gabinete de coalizão é formado sempre que o presidente nomeia políticos de pelo menos dois partidos para cargos ministeriais”.

No caso de Minas Gerais, onde o candidato vitorioso na eleição concorreu sem o auxílio de uma coligação e com um discurso anticoalizão e contrário à nomeação de deputados como secretários, seria lógico supor que “membros partidários” de outras legendas não seriam convidados a compor o secretariado. No entanto, mesmo com a promessa de formar um governo inteiramente técnico e por meio de processo seletivo, na primeira formação do gabinete foram nomeados integrantes de outros dois partidos que não o Novo. Um deles, o secretário de Segurança Pública, era um parlamentar experiente e fora derrotado em sua tentativa de reeleição em 2018. O quadro 3 mostra a composição do primeiro gabinete de Romeu Zema.

Quadro 3 – Composição do secretariado (2019)

Secretário	Pasta	Partido	Origem
Custódio Mattos	Secretaria de Governo	PSDB	Ex-prefeito e ex-deputado estadual
Gustavo Barbosa	Secretaria da Fazenda	-	Ex-secretário de Finanças e Planejamento do Estado do Rio de Janeiro
Otto Levy	Secretaria de Planejamento	-	Engenheiro da iniciativa privada
Manoel Vitor de Mendonça	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	-	Empresário
Mario Lúcio de Araujo	Secretaria de Segurança Pública	PSL	General e ex-candidato a deputado (2018)
Wagner Eduardo Ferreira	Secretaria de Saúde	-	Médico
Elisabeth Jucá	Secretaria de Impacto Social	-	Economista e ex-secretária Municipal de Saúde de Juiz de Fora
Germano Vieira	Secretaria de Meio Ambiente	-	Ex-secretário estadual de Meio Ambiente
Júlia Sant’Anna	Secretaria de Educação	-	Servidora do Estado do Rio de Janeiro
Marco Aurélio Barcelos	Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade	-	Ex-secretário Nacional de Articulação para Investimentos e Parcerias na Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos
Ana Valentini	Secretaria de Agricultura	-	Engenheira florestal, presidia a Associação dos Produtores Rurais e Irrigantes do Noroeste de Minas.

Fonte: Governo de Minas.

O secretário de governo, Custódio Mattos, era do PSDB, legenda que na Assembleia ficaria ainda com os cargos de líder do bloco governista e líder de governo. A Secretaria de Segurança Pública, por sua vez, ficaria com o PSL, sigla que compunha um dos blocos independentes. Mas a nomeação de dois secretários pertencentes a outros partidos que não o do governador não permite caracterizar o esboço de um governo de coalizão. Afinal, trata-se de um secretariado cujos membros apartidários compõem amplíssima maioria – mostrando que nem sempre, voltando ao conceito de Amorim Neto (2018), a nomeação de “políticos de pelo menos dois partidos” basta para caracterizar esse tipo de governo. Por outro lado, a nomeação de um secretário de um partido que integra um bloco independente – o PSL – assemelha-se mais a um processo de cooptação do que de coalizão.

2.5.1 Em vez de políticos, a burocracia alinhada às preferências

No caso do secretário de Segurança Pública, o governo nomeou o político de um partido alinhado às preferências do governo, posicionado à direita e integrante da mesma sigla que o presidente da República, Jair Bolsonaro (PSL). Na composição da pasta, cargos importantes de comando, como subsecretarias, foram compartilhados com a burocracia, o que é uma ferramenta importante de governo para minimizar a influência de siglas pertencentes à coalizão. Uma burocracia, no caso, alinhada às preferências do governo, uma vez que recrutada por meio de processos seletivos com esse fim, evidenciando a intenção de minimizar a possibilidade de seleção adversa e risco moral, que é quando o agente persegue seus interesses próprios e distantes daqueles do principal, elevando o custo de monitoramento. Após dois anos, o secretário seria desligado da pasta. Segundo integrantes da secretaria, a motivação seria conflitos internos na relação *agent-principal*, tanto do governo com o chefe da pasta quanto do secretário com integrantes da equipe.

A centralização das atividades intersetoriais na Secretaria Geral, criada na reforma administrativa no segundo ano de governo, ao que tudo indica, ajudou o governo a monitorar a burocracia. A Secretaria ficou a cargo de Mateus Simões (Novo), que, em março de 2020, renunciou à cadeira na Câmara Municipal de Belo Horizonte para assumir a pasta e em 2022 viria a ser vice-governador de Zema. Embora no primeiro momento o governo não tenha distribuído postos formais ao Novo, alocações importantes ocorreram ainda no primeiro ano, no primeiro escalão, em agências reguladoras e órgãos de controle interno.

Em 2019, assim que venceu o mandato do diretor-geral da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), autarquia especial vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, foi indicado pelo governador e assumiu o posto Antônio Claret, filiado ao Novo. A agência, ao longo do mandato de Zema, exerceu um duro papel de fiscalização, apontando erros da Copasa, que foram contestados pela Companhia, empresa que Zema anunciou desde a campanha que pretendia privatizar. Nesse caso específico, o *agent* político alinhado ao *principal* agiu de forma convergente para apontar problemas na estatal, questões utilizadas inclusive para sustentar o argumento de privatização. Em julho de 2021, por exemplo, a agência determinou, conforme publicado na própria página da ARSAE, que a Copasa devolvesse R\$ 246 milhões de reais a 69 mil consumidores de Belo Horizonte que, segundo a fiscalizadora, tiveram serviço de coleta e tratamento de esgoto cobrados indevidamente. Outro caso de nomeação partidária foi o da Ouvidoria-Geral do Estado (OGE), comandada pela advogada Simone Deoud, também filiada ao Novo.

A Secretaria de Saúde, inicialmente ocupada por um nome estritamente técnico, apenas um mês após o início do governo, foi colocada sob o comando de um correligionário do governador. O médico Wagner Eduardo Ferreira, presidente da Fundação Educacional Lucas Machado (Feluma), deixou a pasta em fevereiro de 2019 e foi substituído por Carlos Eduardo Amaral, também médico, que havia sido candidato a deputado federal pelo Novo e perdido a eleição. Segundo o governo, ele passou por processo seletivo.

Em março de 2020, outra pasta estratégica do governo, além da Secretaria Geral, também foi confiada a um novista. Como que a confirmar a inexistência de um governo de coalizão, Zema definiu que a Secretaria de Governo, responsável pelo relacionamento com a Assembleia Legislativa, seria de responsabilidade de Igor Eto, figura próxima do governador, que havia trabalhado na campanha.

Antes de Eto, ocuparam a pasta o ex-deputado Custódio Mattos (PSDB) e o então deputado federal Bilac Pinto (DEM). O parlamentar do Democratas deixou a pasta em meio a um descompasso envolvendo um projeto do governo que foi alterado e aprovado pelo parlamento, mas parcialmente vetado pelo governo. O motivo da saída de Bilac Pinto foi o fato de ele ter negociado uma recomposição salarial para a segurança pública em nome do governo. Alegando impossibilidade orçamentária de cumprir os compromissos, Zema optou pelo veto parcial.

Na entrevista para esta dissertação, o secretário-geral, Mateus Simões (Novo),²¹ afirmou enxergar a Secretaria de Governo como “algo separado”, porque “o trabalho dela é a interlocução com os deputados”, então, “se precisar ter um deputado, eu acho que sempre vai poder ser”. No entanto, em sua opinião, a escolha por um integrante do partido e da confiança do governador funcionou melhor que com os secretários de trajetória parlamentar.

Agora, engraçado que, mesmo lá, parece que a gente foi mais bem-sucedido no momento em que o governador optou por uma pessoa próxima dele em vez de próxima do ambiente político. Eu acho que nós temos hoje uma relação de mais êxito sob o comando do secretário Igor Eto do que tivemos na mão dos experientes e ótimas figuras Bilac Pinto e Custódio Mattos. Duas figuras excepcionais que antecederam o Igor Eto na Secretaria de Governo, mas que aparentemente não tinham a mesma credibilidade do Igor quando falavam, porque eu acho que a política tradicional olhava para os dois e falava: ah... esses dois aí não são parte do grupo do governador. Então eles não estão falando pelo governador; eles estavam falando pelo governador, mas acho que o mundo político não os validou, como valida o Igor, apesar do Igor ser jovem e, portanto, até pela idade não tem a menor condição dele ter a experiência do Bilac e nem a experiência do Custódio, eu acho que tem uma relação mais produtiva com Assembleia. (Mateus Simões, secretário-geral do Governo Zema)

Fato é que, se houve uma tentativa de coalizção governativa no início, com a integração de políticos de outros partidos ao secretariado, essa empreitada, no primeiro mandato, foi sepultada em janeiro de 2021, com a saída do general Mário Lúcio (PSL) da Secretaria de Segurança Pública, última pasta a ser liderada por um integrante de outra legenda que não o Novo. Desse momento em diante, nenhum membro de outra legenda voltou a ocupar um cargo de primeiro escalão.

2.5.2 Coalizção parlamentar

Poderia Zema ter governado com o apoio de uma coalizção parlamentar?

Dois dados importantes levantados nesta dissertação ajudam a responder essa pergunta. O primeiro se refere ao alinhamento ideológico dos partidos. Ainda que, na avaliação do secretário-geral, o número de deputados alinhados ao governo fosse pequeno, um exame da composição política da ALMG eleita em 2018 permite afirmar que o governo poderia ter conseguido o apoio da maioria para propostas importantes, que, como se verá no capítulo seguinte, acabaram não sendo aprovadas.

²¹ Entrevista realizada com o então secretário-geral do Governo de Minas, Mateus Simões (Novo), no dia 22 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

Para discutir o alinhamento ideológico dos partidos representados na ALMG, foram utilizados os critérios adotados por Melo (2022) para a Câmara dos Deputados.²² Com base em tais critérios, 20,08% dos partidos representados na Assembleia estariam à esquerda; 31,2% ao centro e 48% à direita. Na esquerda estariam PSOL, PCdoB, PT, PDT, PSB e Rede. PPS (Cidadania), PV, MDB, PSDB, Avante e Solidariedade comporiam o centro. Os demais – PTB, DEM, PP, DC, PSC, PSL, PR (PL), PRP, PTV, PRB, PHS, PMN, Patriota, PRTB e PROS – ficariam à direita.

Ainda que a classificação dos partidos com base na Câmara não reproduza exatamente a situação no plano estadual, ela fornece, na ausência de outro instrumento, uma *proxy* razoável. Note-se que apenas duas “discrepâncias” podem ser destacadas. De um lado, o PSB, partido situado à esquerda pelos critérios nacionais, compôs a base do governo Zema durante o primeiro biênio. De outro, o PL, de direita na Câmara, integrou o bloco de oposição.

A segunda informação mostra que, na leitura de Mateus Simões, o Executivo teve dificuldade de entender as expectativas dos atores políticos em relação aos seus interesses e possibilidades de ganhos, o que segundo Nunes (2012) é essencial nas negociações levadas a efeito pelo Executivo para conquistar apoio legislativo.

Acho que os principais problemas são a nossa falta de compreensão da forma como o deputado pensa. Isso melhorou. Isso melhorou demais, mas nós ainda estamos bem longe do ponto ideal. A falha é essencialmente nossa, eu não tenho dúvida disso não. É claro que os deputados também compreendem pouco a forma como o governador pensa. Hoje (o) compreendem muito melhor. (...) O governador, por exemplo, não gosta de eventos muito solenes. O governador não tem o hábito de usar terno. O governador gosta de reuniões objetivas. Historicamente esta não é a realidade política do Brasil, muito menos daqui de Minas Gerais (...). (Mateus Simões, secretário-geral do Governo Zema)

Na entrevista realizada para esta dissertação, ao ser perguntado sobre se havia algo diferente no padrão de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo em relação a outras gestões, o secretário Mateus Simões tocou em um ponto nevrálgico:

Pra não falar “toma lá, dá cá”, porque sempre parece que a gente tá acusando as pessoas de corrupção, né? Num é bem isso, tá certo? Nós não temos nenhum deputado ocupando a posição de secretário, ponto. Qual foi a última vez que isso aconteceu em

²² Em seu artigo, Melo trabalha com uma escala em que 1 corresponde às posições mais à esquerda e 10, aquelas mais à direita. Os partidos situados entre 1 e 4,5 foram tratados como de esquerda, entre 4,6 e 6,5 foram considerados de centro e entre 6,6 e 10 compuseram o campo da direita. Para classificar os partidos, foram utilizados dados do projeto “Representação Política e Qualidade da Democracia”, conduzido pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL) do DCP-UFMG, e o artigo de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2022), que classifica todas as legendas inscritas no TSE com base em *survey* aplicado à comunidade de cientistas políticos em 2018.

Minas Gerais? Me aponta aí. Isso não existe, e quase não existe em outros estados também. Eu nem sei dizer outro estado que pratique isso. Que é uma decisão de não misturar esses ambientes. Mateus, tem alguma coisa assim que é absolutamente proibida nessa direção? Não, mas a nossa premissa é de que a gente não deveria misturar. Se em algum momento o governador precisar de um perfil que está lá dentro da Assembleia, será que ele poderia buscar? Não, porque ele é deputado, então nós temos uma decisão aqui que pra nós é inegociável, nesse mandato, em outro mandato, nós jamais traremos um deputado pra dentro do governo, pra conseguir o apoio de um Partido (...) Nossos índices são todos muito positivos, tirando os nossos problemas políticos, nós só temos números bons para mostrar para as pessoas em todos os setores nossos. Isso é resultado de gestão técnica, onde não se loteou espaço dentro da administração. (Mateus Simões, secretário-geral do Governo Zema)

A ênfase de Mateus Simões na “decisão de não misturar esses ambientes” e “jamais trazer um deputado pra dentro do governo pra conseguir apoio de um partido” é esclarecedora, ainda que esteja em contradição com o convite feito a dois deputados por ocasião da formação do primeiro secretariado. Ela permite concluir que, para o governo Zema, o Legislativo não pode ser concebido como parte do governo, sob pena de contaminá-lo. E, embora o secretário refira-se a um potencial movimento em direção a uma coalizão governativa (“trazer pra dentro do governo”), o raciocínio pode ser estendido à proposta de uma coalizão parlamentar. Iniciativas nesse sentido – que implicariam abrir negociações e fazer concessões a deputados – trariam de volta a “velha política”, o “toma lá, dá cá”. O que podemos deduzir a partir do argumento de Mateus Simões é que deputados que quisessem votar com o governo, que o fizessem, estariam cumprindo uma espécie de “dever cívico”, mas não deveriam nada em troca.

Como prometido na campanha, o governo, de fato, não formou um secretariado composto por deputados estaduais. Segundo o Executivo, a escolha do primeiro escalão foi feita por meio de processo seletivo e somente a Secretaria de Governo, responsável pelo relacionamento com a Assembleia, foi ocupada por nomes diretamente ligados à vida política.

No entanto, ainda que a participação dos partidos e parlamentares direta e indiretamente tenha sido drasticamente reduzida, se comparada ao “padrão” brasileiro, não foi completamente excluída. Além do processo seletivo para secretários, o chamado “Transforma Minas”, ainda no início da gestão, o governo lançou um processo de seleção para superintendentes regionais de diversas áreas, no qual, havendo mais de um candidato após duas etapas de seleção, o deputado poderia decidir quem seria o escolhido. Essa prerrogativa foi dada, principalmente, a deputados da base de governo.

2.6 Elementos exógenos que impactaram a gestão e a relação com o Legislativo

O governo contou com dois fatores exógenos que interferiram de forma significativa a gestão, uma vez que ambos incidiram sobre a arrecadação de recursos: o rompimento da barragem de Córrego do Feijão, da mineradora Vale, em Brumadinho, em janeiro de 2019; e a pandemia de Covid-19, que começou em março de 2020.

2.6.1 Rompimento da barragem da Vale em Brumadinho

O rompimento da barragem da mineradora Vale em Brumadinho, em janeiro de 2019, ocorreu logo no início do mandato de Zema. O desastre matou 272 pessoas, despejou 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos da mineração na bacia do rio Paraopeba, atingindo 18 municípios e 944 mil pessoas.

Dois anos após o rompimento, o Governo de Minas assinou com a Vale um acordo judicial no valor de 37,68 bilhões de reais, o maior valor já acordado no Brasil e América Latina. A peça foi objeto de conflito entre o Legislativo e o Executivo sobre a discricionariedade do uso da indenização. O acordo com a Vale injetou nos cofres públicos estaduais uma receita com o qual o Executivo não contava no início da gestão e que não estava prevista nas peças orçamentárias. O valor possibilitou o início ou o anúncio de obras públicas aguardadas há anos, como rodoanel metropolitano e o término de hospitais regionais inacabados.

Além da quantia reservada para reparação direta, como pagamento de auxílio emergencial para atingidos e recuperação de danos ambientais, o governo anunciou que uma parte expressiva desse montante seria utilizada para realização de obras públicas no Estado. Por exemplo, R\$ 4,37 bilhões seriam destinados para conclusão de obras de hospitais regionais, construção de uma biofábrica da Fundação Ezequiel Dias (Funed) e melhorias em unidades da Rede Fhemig, com modernização dos hospitais João XXIII, Julia Kubitschek e João Paulo II. Também seriam alocados recursos para renovação de frota, aquisição de equipamentos e melhorias logísticas para o Corpo de Bombeiros, Defesa Civil e as polícias Militar e Civil.

Outros R\$ 4,95 bilhões seriam destinados a projetos de mobilidade na Região Metropolitana de Belo Horizonte, como a construção do rodoanel, com três alças passando pela região atingida. O governo também anunciou que seriam reservados recursos para complementar aporte federal em melhorias no metrô de Belo Horizonte e para a melhoria da infraestrutura rodoviária,

beneficiando estradas e pontes em condições péssimas e ruins. Foram negociados ainda valores para realização de obras preventivas contra crise hídrica, problema que afeta a Região Metropolitana de Belo Horizonte há anos. Finalmente, seriam separados R\$ 2,05 bilhões para melhorar a capacidade de integração entre os sistemas Paraopeba e das Velhas, com vistas a minimizar o risco de desabastecimento.

2.6.2 A pandemia de Covid-19

A pandemia, que matou mais de 60 mil pessoas em Minas Gerais e cerca de 700 mil em todo o Brasil, foi outro fator externo que impactou a gestão Zema. Na leitura de deputados e de integrantes do corpo técnico da Assembleia Legislativa, essa emergência sanitária alterou a relação entre o Executivo e o Legislativo.

O Rito Covid mudou o ritmo de funcionamento da casa, acelerando o processo de aprovação de matérias e priorizando pautas relacionadas à saúde e à solução da crise sanitária. Na Deliberação nº 2.737/2020, em que a mesa diretora da Assembleia Legislativa criou o Rito Covid, ficou previsto que:

Art. 5º – A votação será realizada por sistema acessível mediante *login* e senha.

§ 1º – A critério da Mesa da Assembleia e desde que seja possível verificar a identidade do parlamentar, outros meios de comunicação poderão ser utilizados.

§ 2º – O quórum para abertura da votação será aferido pelo presidente da reunião considerando-se:

I – preferencialmente, o número de parlamentares ativos em sistema de votação;

II – alternativamente, outro meio de verificação de presença remota autorizado pela Mesa da Assembleia.

§ 3º – A votação será nominal e realizada em uma única chamada.

§ 4º – O resultado da votação será proclamado pelo presidente da reunião, não sendo permitido, a partir de então, retificação do voto.

Art. 6º – São vedados, nas reuniões para a deliberação remota de proposições, a discussão, o encaminhamento de votação e o aparte ²³.

A adequação possibilitou o funcionamento do Legislativo em pleno auge do isolamento, tornou possível a votação e a aprovação de matérias fundamentais para o andamento da máquina pública e atendimento à população, mas também diminuiu os espaços de debate na arena legislativa. Em entrevista realizada para esta dissertação, Sabino Fleury,²⁴ analista na

²³ Deliberação disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DLB/2737/2020/>

²⁴ Entrevista realizada com Fleury Sabino, analista legislativo da Assembleia Legislativa, no dia 22 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

Assembleia desde 1991, afirmou que a pandemia diminuiu o espaço para a discussão no processo de deliberação:

Na pandemia, nós mudamos todo o rito do processo legislativo, facilitou a existência de *quórum*, porque é tudo remoto, dificultou a obstrução, porque você não tem como retirar-se da sala fisicamente, e facilitou o encaminhamento da pauta legislativa. Ela diminuiu a questão da discussão, mas aumentou a questão da deliberação. O processo legislativo no mundo inteiro é uma tensão entre discussão e deliberação. (Sabino Fleury, analista legislativo ALMG)

No livro *Congresso Remoto: a experiência legislativa em tempos de pandemia*, organizado por Fabiano Santos (2021), Santos e Gershon também apontam como principal gargalo do sistema de tramitação e votação à distância a escassez de debate, a pouca circulação de informação substantiva sobre as proposições, a falta de tempo para reflexões e a perda informacional em função da ausência presencial em gabinetes e no plenário. Segundo os autores, o período de funcionamento remoto do Congresso foi caracterizado pela prevalência de projetos relacionados com a pandemia e uma visível iniciativa da Câmara dos Deputados na produção legislativa desses meses.

Para Agostinho Patrus (PV), então deputado presidente da casa, conforme dito na entrevista feita para esta dissertação, a Assembleia de Minas Gerais foi modelo para outras casas legislativas estaduais no país.

Assembleia se adequou à situação. A Câmara e Senado Federal adotaram uma forma de tramitação extraordinária dos projetos, que foi também pela Assembleia de Minas. Nós buscamos a tecnologia, a votação à distância, desenvolvemos aqui todo um sistema de votação que hoje é copiado em vários estados. O nosso sistema é muito seguro de votar, dá muita segurança ao parlamentar. (Agostinho Patrus, deputado estadual, PV, presidente ALMG)

Ao avaliar a postura do Executivo no período, o deputado foi crítico: “O governo paralisou as suas atividades. *E* com isso também teve um superávit imenso, na minha visão; eu não tenho os números, mas a hora que *ocê* fecha a Cidade Administrativa, que *ocê* para a atuação de todos, quer dizer...”.

Durante a pandemia, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais aprovou centenas de projetos, incluindo reconhecimento de calamidade pública para quase todos os 853 municípios mineiros, flexibilizando assim as regras para utilização de recursos públicos durante a crise sanitária.

O impacto do Rito Covid na relação entre Executivo e Legislativo dividiu opiniões entre os deputados. Ao responderem pergunta sobre o tema no *survey*, 34% dos deputados afirmaram

que as regras adotadas durante a crise sanitária afetaram muito, 36,2% avaliaram que afetaram pouco e 29,8% acreditam que não houve impacto. A soma dos que mensuraram o impacto como baixo e dos que não viram diferença entre o período anterior e o extraordinário foi de 66%. Entre os que afirmaram que o Rito Covid afetou muito a relação entre os poderes, 66,7% afirmaram que a relação havia piorado e apenas 13,3% disseram que havia melhorado. Outros 20% disseram não ter visto mudanças expressivas.

Como durante a crise da Covid as reuniões eram remotas, os parlamentares que avaliaram que a pandemia afetou a relação entre os poderes citaram entre os motivos a ausência física como dificultadora do debate, da “conversa ao pé do ouvido” e como fator de distanciamento entre os deputados. Legisladores também afirmaram que a “obstrução se tornou facilmente superável”, “o quórum deixou de ser problema”, o “Rito Covid dificultou barrar pautas bombaantes do plenário”, “permitiu furar urgência”, “retirou pressão popular sobre o voto”, facilitou a “votação sem debate” e “foi utilizado depois da pandemia para impedir votações”. Alguns parlamentares avaliaram que a pandemia atrapalhou o processo de evolução do governo na construção de um diálogo com a casa legislativa, observando que o “governo levou um ano para aprender a negociar e veio a pandemia e distanciou”, culminando no “afastamento da Assembleia com a Cidade Administrativa”.

CAPÍTULO 3 – A RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO GOVERNO ZEMA

3.1 Introdução

Com base na teoria visitada em capítulos anteriores, neste capítulo apresentaremos informações coletadas que dizem respeito ao relacionamento entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais nos primeiros dois anos e meio do governo de Romeu Zema (Novo). Trabalharemos com três bancos de dados produzidos e organizados para o presente estudo, além das entrevistas em profundidade realizadas com lideranças políticas e técnicos dos dois poderes.

Um dos bancos está relacionado à tramitação dos projetos apresentados pelo governador, registrando quantos foram, se sofreram ou não alteração e qual foi o índice de aprovação. Construímos também um banco que reúne informações sobre como votou cada deputado, dos blocos governista, da oposição e independente, em cada um dos projetos propostos pelo governador e nos vetos apresentados no período. O terceiro banco de dados foi elaborado a partir de um *survey*. O questionário, composto por 36 perguntas, foi enviado aos 77 parlamentares da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e respondido por 48 deles, tendo nesse grupo representantes de todos os blocos, somando um percentual de 62% do total dos deputados da casa.

O presente capítulo será dividido em três seções. A primeira tem como objetivo mostrar como deputados e lideranças políticas avaliaram a relação entre Executivo e Legislativo mineiro entre 2019 e 2021. Vamos apresentar os resultados mais significativos do *survey* e as opiniões expressas pelas lideranças entrevistadas para a pesquisa.

Em dezembro de 2021, foram entrevistados o secretário-geral do governo de Minas, Mateus Simões (Novo), o então presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Agostinho Patrus (PV), o servidor e analista legislativo da casa Sabino Fleury e os líderes dos três blocos existentes no segundo biênio da casa legislativa: Cássio Soares (PSD), líder do bloco independente; Gustavo Valadares (PSDB), líder de governo; e André Quintão (PT), líder da oposição. O roteiro de perguntas foi similar para todos os entrevistados, focado na relação Executivo/Legislativo e alinhado aos questionamentos do *survey*, com variações relacionadas à posição específica ocupada por cada entrevistado. Em relação ao *survey*, o cruzamento de dados vai mostrar não apenas a opinião dos deputados, que não serão identificados, mas também

o comportamento de acordo com os blocos aos quais os parlamentares pertencem, desenhando assim as percepções coletivas dos grupos da base, oposição e independente.

Na segunda seção, vamos analisar se o governo teve ou não sucesso na aprovação das propostas enviadas à Assembleia Legislativa, qual foi o perfil dos projetos enviados por ele e qual foi o grau de adesão dos deputados às pautas do Executivo que tramitaram na casa. Faremos uma radiografia da tramitação dos projetos de lei (PL), projetos de lei complementar (PLC), propostas de emenda à Constituição (PEC) e vetos na casa, mostrando inclusive se foram ou não alterados pelo parlamento, o que em alguma medida aponta alinhamento ou conflito. Vamos mensurar também o grau de governismo dos deputados com base em seu posicionamento frente às iniciativas do Executivo, além de identificar as propostas que, na avaliação dos deputados, foram as mais custosas para o governo.

Por fim, na última seção deste capítulo, analisaremos se o governo conseguiu contornar os problemas com o conjunto dos parlamentares e presidência da ALMG, e se o trato com o parlamento foi determinante para o sucesso ou fracasso do governador na implementação de sua agenda.

3.2 Guerra santa: o nível de conflito e o padrão de interação

A maioria dos deputados entrevistados para esta pesquisa respondeu que a interação do governo de Minas com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi predominantemente conflitiva. Ao todo, 85,1% dos parlamentares chegaram à mesma conclusão. Outros 14,9% deram repostas variadas – entre eles, estão os que classificaram o *status* da relação como “inexistente”. Nenhum dos entrevistados qualificou a relação como cooperativa. Por vezes, o problema foi apresentado sob diferentes ângulos. Enquanto um parlamentar afirmava que “o governo quer cooperar e a Assembleia gera conflito”, outro mencionava que “não há empenho do governo para boa relação”. O relacionamento foi taxado como “predominantemente conflitivo”, de forma majoritária, por integrantes de todos os blocos, inclusive o do governo, respeitando a seguinte ordem: 92,3% entre os deputados da oposição; 89,5% entre os independentes e 78,6% na base.

No *survey*, os deputados foram questionados sobre o padrão de interação do governo com o parlamento. As opções foram: a) inovador; b) tradicional; c) mescla de inovador com tradicional; e d) outro. A maioria dos parlamentares – 56,3% – marcou a opção “outro” e definiu o padrão com adjetivos negativos como: “frágil”, “esquizofrênico”, “conflituoso”, “deficitário”,

“desorganizado”, “indiferente”, “desrespeitoso” e “inerte”. Entre os que fizeram as opções anteriores, 25% definiram o padrão como “inovador”, 12,5% avaliaram que o padrão de interação é uma “mescla de inovador com tradicional” e apenas 6,3% avaliaram como “tradicional”.

Entre os parlamentares que se identificaram como governistas, 53,3%, definiram o padrão como inovador. Já na oposição, 76,9% preferiram fazer uma definição própria, encaixando-se na opção “outro” e usando os adjetivos listados acima. No grupo dos independentes, houve um empate entre as opções mais frequentadas: 33,33% marcaram que o padrão é “inovador” e o mesmo percentual aderiu à opção “outro”.

Os parlamentares também foram questionados sobre se a relação sofreu alteração no período pesquisado. Do total, 61,7% avaliaram que a relação piorou, 17% que melhorou e 21,3% concluíram que o relacionamento não sofreu alteração. Na oposição, 84,2% identificaram piora; na base, o percentual foi de 53,55%; mesmo percentual que no bloco independente.

Entre os que acharam que a relação melhorou, os motivos foram: “antes não tinha diálogo, agora tem”, “o governo amadureceu politicamente”, “adquiriu vivência política e experiência”, “entendeu a importância de dialogar e fazer boa política” e avançou “por pura boa vontade da secretaria de governo”. Para a maioria, que entende que houve um declínio na relação, as principais causas listadas foram: “falta de diálogo”, “falta de mobilização política”, “governo desprezou a Assembleia”, “atendimento e atenção precários”, “por causa do calendário eleitoral”, “governo partiu para o ataque quando viu que não tinha sucesso”, “por arrogância do governador e preconceito com políticos tradicionais”, “porque o governador está mais autoritário”, “porque Agostinho se reelegeu presidente e, não tendo mais nada a perder, entrou em rota de colisão com o governador com seu projeto de oposição”.

Nas entrevistas em profundidade, o caráter conflitivo da relação foi reconhecido de forma unânime pelos entrevistados, mas em níveis diferenciados. O líder do bloco independente, deputado Cássio Soares (PSD),²⁵ citou “a inexperiência do Partido Novo” e a “falta de diálogo” como os principais problemas. Segundo ele, os conflitos foram aumentando no decorrer do mandato até que a relação beirasse o impraticável.

²⁵ Entrevista com o deputado Cássio Soares (PSD), líder de um dos blocos independentes da Assembleia Legislativa, realizada, presencialmente, no dia 16 de fevereiro de 2022.

Desde o início, nós tivemos uma relação respeitosa e, com o andar do mandato, nós fomos tendo alguns conflitos crescentes, principalmente de diálogo por parte da articulação política do Governo do Estado. Eu credito isso um pouco à inexperiência do governo do Partido Novo, do governador Romeu Zema, que tanto ele quanto boa parte da equipe eram pessoas inexperientes, o que não os descredencia a fazer um bom trabalho, é claro! Mas, com o andar da carruagem, essa falta de diálogo trouxe um prejuízo *pro* andamento dos projetos de lei, ainda que com toda a boa vontade por parte do parlamento, por parte dos líderes da Assembleia, haja vista a aprovação da Reforma da Previdência, que foi um dos projetos mais árdios aprovados nesta legislatura. De uns tempos *pra* cá, é praticamente inexistente (a relação). Eu até tratei disso recentemente com o secretário Igor Eto, que reconheceu que há um distanciamento muito grande, e o presidente da casa é o principal articulador político da Assembleia Legislativa. (Cássio Soares, deputado estadual, PSD, líder bloco independente)

No entendimento do deputado André Quintão (PT), líder da oposição,²⁶ “a desqualificação da política partidária”, a tentativa de “pressão por meio das redes sociais” e a “desautorização” dos secretários de governo pelo Executivo foram ingredientes que geraram e potencializaram conflitos.

O Governo Zema é muito fundado na ideologia do Partido Novo, chegou com uma proposta de uma espécie de descrédito, de desqualificação da política partidária, das instituições e muito fundada nas redes sociais, na pressão externa. O governo, desde o início, não deu o devido cuidado a uma articulação política, seja construindo uma base de apoio, seja construindo um método de diálogo, de relacionamento com as lideranças, com a Oposição e de discussão prévia dos projetos. O governo tentou, em vários episódios, usar da pressão externa *pra* aprovar pautas prioritárias. Em 2019, quando queria aprovar a antecipação dos recebíveis da Codemig, utilizou o argumento de pagamento do 13º, de regularização da folha; esse foi o argumento até para possibilidade de reajuste das polícias, *né?* (...) Várias vezes os secretários de governo foram desautorizados. Aí o exemplo maior foi o acordo da Vale, *né?* Houve uma tentativa da Assembleia de beneficiar, de maneira republicana, os municípios. Isso foi acordado com o primeiro escalão do governo e, na última hora, o governo retirou a proposta (...). Então, em vários episódios, você vê recuos do governo. Não é à toa que houve uma sucessão de trocas na própria Secretaria do Governo, e mesmo agora, o atual secretário de governo, todo mundo sabe que a palavra final não é dele, é do Mateus Simões, que é o secretário da, da Casa Civil, *né?* (...) É uma postura desagregadora, não constrói consensos com o Legislativo, não valoriza o papel do presidente, dos líderes, não constrói previamente as pautas. (André Quintão, deputado estadual, PT, líder bloco da oposição)

O líder de governo, deputado Gustavo Valadares (PSDB),²⁷ avaliou que o Executivo amadureceu no trato, mas, ainda assim, nomeou a relação com o presidente da casa como “péssima”. Ele também listou, como as principais barreiras, a “inexperiência em gestão

²⁶ Entrevista com o líder da oposição, deputado André Quintão (PT), realizada no dia 22 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

²⁷ Entrevista com o deputado Gustavo Valadares (PSDB), então líder do governo na Assembleia Legislativa, realizada, presencialmente, no dia 21 de dezembro de 2021.

pública”, a falta de dedicação do governo ao relacionamento e o fato de o partido Novo ser minoritário.

Esse governo começou, tomou posse em 1º de janeiro de 2019, sem entender como deveria ser a relação entre o Executivo e o Legislativo. Menosprezavam a classe política, viam a Assembleia como algo menor, sem muita importância. Muito por conta disto, e por conta da inexperiência de gestão em cargos públicos, o início foi um início muito tumultuado, foi um início muito estressante, corda esticada o tempo inteiro e sem uma boa interlocução com a casa. Apesar de terem escolhido um líder que era querido por todos, o deputado Luiz Humberto, mas o início foi um início muito tumultuado. Eu, eu tenho dito sabe, Edilene, que esse governo tem amadurecido com relação ao trato com a Assembleia a cada dia. Ele veio amadurecendo desde o primeiro mês de governo, e as coisas vieram se desenvolvendo. Ainda é um governo que tem muita dificuldade na casa, muita mesmo, não apenas por conta da péssima relação que tem com a Presidência da casa, mas porque foi um governo que se elegeram três deputados numa casa que tem setenta e sete. (Gustavo Valadares, deputado estadual, PSDB, líder governo)

O então secretário de governo, Mateus Simões (Novo),²⁸ fez uma leitura mais positiva, mas citou uma “tensão” entre os poderes, principalmente a partir do segundo ano, por contaminação da corrida eleitoral.

É positiva, mas muito diferente da relação historicamente vivida entre o Executivo e o Legislativo. (...) Não é uma relação ruim não, Edilene, porque os poderes devem ser independentes, eles não devem ser submetidos uns aos outros. E na relação com a Presidência, essa relação, eu considero também que ela se divide aqui conosco em dois momentos: um primeiro momento, em que essa era uma distância respeitosa, e um segundo momento, em que essa relação talvez tenha se politizado um pouco já, com foco na eleição de 2022 (...) Do meio de 2020, a gente começa a perceber uma relação um pouco mais tensionada, mas é uma tensão que tem muito a ver com pauta política, eleitoral e pouco a ver com pauta legislativa, basta ver que nós aprovamos no meio disso a Reforma da Previdência, tá certo? Então, assim, não é como se a gente tivesse travado as relações entre os poderes, mas é uma relação mais tensionada. (Mateus Simões, secretário-geral do Governo Zema)

O presidente da casa, deputado Agostinho Patrus (PV²⁹), assim como os outros líderes do Legislativo, destacou o “discurso contra a classe política”, o uso da pressão popular via redes sociais como ameaça e a falta de autonomia dos secretários de governo como o combo do desarranjo.

Primeiro momento é marcado pela desconfiança. O discurso que elegeu o atual governador é um discurso contra a classe política. Ao tomar posse na Assembleia, essa desconfiança ganhou mais um ponto, porque o governador veio ao parlamento e disse que os deputados tinham que fazer as ações ou concordar com as ações que elegeram o governador ao cargo durante a campanha. E um tom até ameaçador, disse

²⁸ Entrevista realizada com o então secretário-geral do Governo de Minas, Mateus Simões (Novo), no dia 22 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

²⁹ Entrevista realizada com o presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Agostinho Patrus (PV), no dia 17 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

que, se isso não acontecesse, as redes sociais iriam cobrar dos parlamentares (...). Fez críticas ao parlamento, criticou os deputados de forma direta, disse que os deputados não tiram a bunda da cadeira, que só fazem fofquinha, que os deputados precisam ter agilidade para definir as coisas. Enfim, criou uma série de fatos que dificultam esse relacionamento. Eu acredito que, *num* determinado momento, o próprio governador tenha se convencido de que era importante essa interlocução com o parlamento. Mas infelizmente, muitas vezes, o entorno do governador foi contra essa posição. Nós sentimos, inclusive, que os secretários de governo (e o governador teve dois secretários, num prazo de menos de um ano) também eram boicotados internamente, porque eram políticos experientes ou tradicionais e tinham dificuldade de levar adiante as demandas que recebiam porque eram vistos como os fora do ninho ou aqueles que não iam ali levar questões políticas e não questões técnicas. (Agostinho Patrus, deputado estadual, PV, presidente ALMG)

Sabino Fleury³⁰, analista legislativo efetivo da Assembleia, ressalta três pontos importantes: o tamanho da base do governador, o conflito entre as agendas do Executivo e do Legislativo; e a contaminação pelo cenário político das eleições seguintes, que seriam as de 2022.

O governo Zema, desde o início, não teve maioria na Assembleia. Ele teve que negociar essa maioria a cada caso. Então essa foi uma situação, *vamo* dizer assim, bastante inusitada na Assembleia, porque, normalmente, o governador faz uma maioria tranquila no primeiro ano de mandato. Essa foi a primeira grande diferença que nós tivemos na relação da Assembleia com o Poder Executivo. E, ao longo do tempo, por causa das agendas diferentes, a agenda mais liberalizante do Governo Zema do que dos partidos de esquerda, e por causa também de, já... uma outra... questão, que já começa... que normalmente nós temos muito em conta: a eleição seguinte começa no dia seguinte à eleição anterior. Então já se começa uma nova, uma nova rodada, novas agendas, novos problemas... Então, o Governo Zema teve problemas desde o início aqui na Assembleia... menos nos dois, três primeiros/ no primeiro semestre, mas, ao longo do tempo, as agendas foram se definindo melhor e cada vez mais a relação ficou mais difícil *pro* Governo Zema. (Sabino Fleury, analista legislativo ALMG)

3.2.1 Um novo padrão: sem troca

A opção pela não distribuição de cargos aliada à condição minoritária do governo foi fundante no padrão de interação. “Um governo que é eleito com base frágil tende a ter uma relação mais distante com a Assembleia, a menos que ele entre na troca de favores, que é (um negócio) que nós nunca entramos”, ressaltou Mateus Simões, que definiu, durante entrevista para esta dissertação, o tipo de interação como “muito diferente da relação historicamente vivida entre o Executivo e o Legislativo”.

³⁰ Entrevista realizada com Fleury Sabino, analista na Assembleia Legislativa, no dia 22 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

A decisão de não formar uma coalizão governativa foi vista pelos deputados como reflexo de uma postura desagregadora. E, no que diz respeito à distribuição de cargos, Mateus Simões³¹ mostrou ciência da leitura.

Eu acho que, se a gente tiver que escolher (entre agregadora e de exclusão), talvez ela seja lida como uma postura de exclusão, não tanto porque ela não queira a participação, mas porque a gente preza por um certo grau de independência entre as estruturas efetivamente *pra* que não haja troca de favores entre elas. (Mateus Simões, secretário-geral do Governo Zema)

Embora, no período analisado, o Executivo não tenha feito partilha sistemática de cargos, segundo o deputado Gustavo Valadares, líder de governo, houve uma “evolução” nesse sentido.

Já foi de exclusão (a relação) no início, exatamente por inexperiência, por achar que a Assembleia não tinha muita importância, mas agora tem sido mais agregadora. Todos os secretários de governo que por ali passaram, secretário Custódio, secretário Bilac, tentaram mostrar ao governo a necessidade de agregar, *pra* trazer os deputados *pra* dentro do governo. Foi preciso alguém de dentro do Novo (Eto) assumir a Secretaria de Governo *pra* enxergar o que o Custódio e o Bilac já enxergavam. Hoje o governo é um governo que busca agregar, trazer os deputados *pra* dentro, *pra* eles serem parte do processo de transformação do Estado. (Gustavo Valadares, deputado estadual, PSDB, líder governo)

Na leitura do presidente do Legislativo, Agostinho Patrus (PV),³² o nível de interação foi estabelecido pela postura do governo.

Cheguei a ouvir em determinado momento da figura máxima do governo de que não podiam colocar políticos ali, porque não dava *pra* misturar católico com muçulmano, e era assim que os políticos eram enxergados lá dentro, como pessoas numa guerra santa. E essa era uma visão que eu acho que permaneceu durante todo esse tempo. Mesmo buscando um pouco mais de consenso, mesmo buscando um pouco mais de interlocução, a visão permaneceu. (Agostinho Patrus, deputado estadual, PV, presidente ALMG)

Na avaliação do analista da casa, Sabino Fleury, a não adoção formal e ampla da ferramenta de distribuição de cargos é uma novidade se comparada ao padrão tradicional de interação e foi determinante no tipo de relação estabelecida.

Houve uma mudança sim, que foi o caso de não se incorporar, no primeiro nível de governo, no secretariado, pessoas oriundas do Poder Legislativo. Isso é uma novidade, certo? Sempre foi normal você ter deputados como secretários de Estado, que esse, inclusive, é um ponto que aumenta muito a base do governo, porque quando você leva um deputado para ser secretário de Estado, *cê* traz outro político para o Poder Legislativo. Então o grupo aumenta exponencialmente. O suplente traz mais gente,

³¹ Entrevista realizada com o então secretário-geral do Governo de Minas, Mateus Simões (Novo), no dia 22 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

³² Entrevista realizada com o presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Agostinho Patrus (PV), no dia 17 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

traz mais apoio, traz mais prefeitos. Então, o Zema não fez isso. E isso aí gera conflitos, gera expectativa. (Sabino Fleury, analista legislativo ALMG)

Para tentar encurtar a distância entre o governo e os prefeitos sem a interlocução do parlamento, Zema avança outra casa que tenciona ainda mais o jogo institucional. A declaração do deputado Cássio Soares para este trabalho ilustra esse ponto.

Se o deputado não está comigo, eu vou assediá-los os prefeitos que são aliados dele *pra* apoiar outros deputados que são aliados dos deputados da base. Perseguição, críticas ácidas e ásperas, inclusive do governador, nas bases dos deputados que não são totalmente alinhados com o Governo do Estado. Assessores da Secretaria de Governo fazendo incursões nos municípios dos deputados, que são críticos ao governo *pra* tentar prejudicar esses deputados, eleitoralmente falando. Então, são alguns dos exemplos. (Cássio Soares, deputado estadual, PSD, líder bloco independente)

3.2.2 Impositivamente independente

A aprovação das emendas impositivas³³ garantiu, já em 2019, a destinação e o pagamento obrigatório de 0,6% da receita do Estado para indicações feitas pelos deputados. Na avaliação de entrevistados do Executivo e do Legislativo, as emendas impositivas tornaram o parlamento mais independente e diminuíram o poder de negociação do governo, já que reduziram a capacidade do Executivo de angariar apoio distribuindo e pagando, estrategicamente, emendas parlamentares. Por outro lado, a mudança no caráter das emendas não fez com que estas fossem retiradas do processo de negociação: segundo os entrevistados no *survey*, essa foi a ferramenta mais utilizada por Zema. No entanto, custou mais caro, já que o governo teve de usar um montante maior para contemplar a Assembleia, negociando por meio de emendas extras, aquelas pagas além das impositivas.

Em resposta ao questionário aplicado para esta dissertação, 66,7% dos parlamentares responderam que a execução de emendas foi o recurso mais utilizado pelo governo para obter apoio. Na sequência, com apenas 8,9%, vieram as concessões aos legisladores e, por último, com 2,2%, está a distribuição de cargos, corroborando as constatações dos líderes no parlamento e no governo. Outros 22,2% citaram “outro” tipo de recurso, em respostas que incluem elogios ao governo (“seriedade”, “convencimento” e “transparência”), mas também fazem referência a recursos (ou emendas) extras e aportes a municípios.

³³ A PEC 34/15 tornou **obrigatória a execução das emendas individuais dos deputados ao Orçamento do Estado**, até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior, sendo **50% desse percentual destinados a ações e serviços públicos de saúde**. O limite do comprometimento das receitas foi escalonado da seguinte maneira: 0,7%, para 2019, 0,8%, para 2020, 0,9%, em 2021, e 1%, a partir de 2022.

Não apenas as premissas do Novo moldaram uma forma diversa de interação, mas também a iniciativa da ALMG ao aprovar a PEC Impositiva, antes mesmo da eleição de Romeu Zema. Para o deputado Cássio Soares (PSD),³⁴ líder do bloco Independente, a obrigação de destinar um valor fixo, no ano corrente, para todos os deputados, foi fundamental para o estabelecimento de uma nova modalidade de interação entre os poderes.

Outra questão também que eu reputo importante é a questão das emendas parlamentares impositivas. Isso trouxe uma independência maior por parlamento e foi aplicada exatamente no início deste mandato. Então com isso nós tivemos uma nova modalidade na relação. (Cássio Soares, deputado estadual, PSD, líder bloco independente)

A Independência, segundo o então presidente da casa, deputado Agostinho Patrus, foi uma marca registrada da Legislatura, o que acabou dificultando a vida do governador.

Antes de eu me tornar presidente, a Assembleia de Minas saiu de uma emenda de um milhão e meio de reais, que não era impositiva, e nós votamos no governo do Pimentel a emenda impositiva. Este ano (2021), as emendas parlamentares impositivas são de doze milhões. Então o deputado, não tá precisando de emenda pra negociar nada, não, o deputado tem cinco, seis vezes isso. Então essa ideia do *toma lá, dá cá*, que eles também querem incluir, a Assembleia não precisa disso, não. O parlamento se tornou um parlamento independente, criou A Assembleia Fiscaliza.³⁵ (Agostinho Patrus, deputado estadual, PV, presidente ALMG)

Na entrevista para esta dissertação, o secretário-geral do governo, Mateus Simões, não falou sobre o uso de emendas extras como ferramenta para obtenção de apoio. No entanto, citou a utilização de recursos destinados à base para implementação da agenda de governo. “É claro que na parte da execução do orçamento, que é nossa, é mais fácil interagir com quem é da base para definir onde é que nós vamos colocar o dinheiro, mas nós nunca deixamos ninguém desassistido por isso”, afirmou o secretário.

3.2.3 Presidência, mesa diretora e comissões: onde estava o governo?

“casas legislativas são presidencialistas”, como destaca o analista legislativo Sabino Fleury. Este é um dos motivos pelos quais uma relação “harmônica” pode ser fundamental para a implementação da agenda de governo. Em nosso *survey*, ao serem questionados sobre quem define a agenda da

³⁴ Entrevista com o deputado Cássio Soares (PSD), líder de um dos blocos independentes na Assembleia Legislativa, realizada, presencialmente, no dia 16 de dezembro de 2022.

³⁵ O Assembleia Fiscaliza é um processo permanente para aprimoramento da função fiscalizadora do parlamento. A cada semestre, autoridades do governo estadual vão à sede do legislativo prestar contas. Os deputados escolhem os temas abordados e informam o executivo. Nos dias das reuniões, os gestores apresentam os resultados e respondem a perguntas de parlamentares.

casa, 75% dos parlamentares responderam que é o presidente da casa, 17% afirmaram ser o colégio de líderes e apenas 6,4% disseram que são os deputados em geral. Nenhum parlamentar respondeu que o governador define a agenda da casa.

Nesse cenário, o fato de ser minoritário e não ter se envolvido nas discussões para composição da mesa e da distribuição das comissões se transformou em um problema de governabilidade legislativa para o governador, segundo Sabino Fleury.³⁶No entanto, de acordo com ele, um componente pessoal também fez parte da mistura.

Todas as casas legislativas, elas são presidencialistas ao extremo. O presidente, qualquer que seja, determina, de uma forma bastante concentrada, a agenda do poder. Ele que faz pauta, ele que marca reuniões. E no caso específico, a partir de provavelmente de uns quatro ou cinco meses, já ficou claro que o governador do Estado teria problemas com o presidente da Assembleia. Mas aí vai muito de características pessoais também do presidente da Assembleia, né? (...) E, cada vez mais, está caminhando para uma inimizade pessoal, o que é muito diferente de oposição. (Sabino Fleury, analista legislativo ALMG)

A dificuldade em estabelecer um relacionamento, por motivos diversos e principalmente pelo fato de ser minoritário, impossibilitou o governo de ocupar postos-chave no Legislativo, dificultando a implementação de propostas e contribuindo para a vigência de um novo padrão de interação, segundo Sabino Fleury.

Vamos tentar entender o que é o padrão de relacionamento. O Executivo tinha mais facilidade nas decisões anteriores, seja no governo Aécio seja no governo Pimentel. Ele tinha mais facilidades com a designação de relatores nas Comissões, o controle das Comissões da Assembleia é fundamental (por exemplo), principalmente nas três principais (Fiscalização Financeira e Orçamentária; Justiça; e Administração Pública). Então o governo, esse governo por ser minoritário desde o início, ele não tem o controle dessas três comissões. Então, a designação dos relatores nas comissões não passa, vamos dizer assim, por uma negociação, uma negociação com governo. No passado, não importa se fosse no governo Aécio ou no governo Pimentel, isso aí passava certamente por uma indicação, conversa, negociação, e é bastante normal que o deputado do partido de oposição não relate projeto de interesse do governador. Nunca (relatou). E nesse momento, agora, os projetos de interesse do governo são, normalmente, relatados pelos presidentes de comissão (que) estão em oposição ao governador, né? Principalmente a da Fiscalização Financeira e da Justiça; a da Administração Pública (não). (Sabino Fleury, analista legislativo ALMG)

³⁶ Entrevista realizada com Fleury Sabino, analista legislativo da Assembleia Legislativa, no dia 22 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

O governo entendeu que não ter conseguido formar uma base ampla e estratégica se tornou um problema. Para Mateus Simões,³⁷ a conquista de uma “mesa mais aliada” seria uma consequência de ter trabalhado melhor e mais ativo na formação da base.

Talvez para o observador externo seja só inexperiência. *Cê* olha e fala: inexperientes, *né?* Deviam ter interferido. Efetivamente éramos inexperientes. Mas, *principiologicamente*, ideologicamente, a gente realmente não deveria interferir na formação da Mesa, porque a Mesa não trabalha *pro* Executivo, a Mesa trabalha para o Legislativo, *né?* Então, isso deveria ser um trabalho interno. A interferência que deveria haver, é, uma base maior deveria gerar uma Mesa mais alinhada. Mas isso tem mais a ver com a representatividade do governo na base, o que *ocê vê* é que nós precisamos é de mais deputados eleitos alinhados com o governo. (Mateus Simões, secretário-geral do Governo Zema)

O resultado do *survey* confirma a centralização na definição de agenda legislativa e a ausência do governo na articulação para as eleições da presidência, da mesa e para a distribuição dos comandos das comissões. A escolha da presidência, considerando as duas eleições da legislatura em questão, para 78,7% dos deputados, dependeu “da correlação de forças entre os blocos, sem influência do governo”. Apenas 4,3% avaliaram que houve influência do governo e outros 4,3%, que houve negociação entre base e oposição. Para eleição da mesa, 80% avaliaram que as escolhas se deram em função da “correlação de forças entre os blocos, sem influência do governo”; 6,7% mencionaram a proporcionalidade das cadeiras e 2,2%, a negociação entre base e oposição. Em relação à distribuição dos comandos das comissões, 48,9% avaliaram que não houve qualquer participação do governo e 38,3% acreditam que foi respeitada a proporcionalidade nas cadeiras na casa.

3.3 O governo na Assembleia: a tramitação das proposições do Executivo

Nesta seção, serão analisados as proposições e os vetos apresentados pelo governador Romeu Zema à Assembleia Legislativa entre janeiro de 2019 e junho de 2021, totalizando dois anos e meio de gestão. A definição do período analisado terminou por não acarretar grande prejuízo para a análise aqui efetuada, uma vez que, no segundo semestre de 2021, Zema não apresentou propostas ao Legislativo e em 2022 o protagonismo legislativo do governador se manteve baixo.

Ao longo dos quatro anos de mandato, 140 iniciativas do Executivo foram apresentadas à ALMG entre projetos de lei (PLs), projetos de lei complementar (PLCs), propostas de emenda

³⁷ Entrevista realizada com o então secretário-geral do Governo de Minas, Mateus Simões (Novo), no dia 22 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

à Constituição (PECs) e vetos. Desse total, apenas 17,1% chegaram à Assembleia em 2022. Em outras palavras, 82,9% das iniciativas – 116 proposições – foram apresentadas no período aqui estudado, isto é, os primeiros dois anos e meio de mandato: em 2019, foram apresentadas 42,24% (49) dessas propostas; em 2020, 28,45% (33) e em 2021, no primeiro semestre, 29,31% (34).

3.3.1 Taxa de sucesso e tramitação das iniciativas governistas

No período estudado, foram apresentados pelo governo 73 PLs, 9 PLCs, 3 PECs e 31 vetos. Para fins de definir o sucesso do Executivo, foram considerados os vetos mantidos e as matérias totalmente aprovadas. Os dados coletados neste estudo demonstram que em 2019 o percentual de aprovação foi de 71,43% e em 2020 foi de 72,73%. Em 2021, a taxa despencou para 52,94%, possivelmente um reflexo da piora na complexa relação entre os poderes.

Dos 73 PLs apresentados pelo Executivo, 47 (64,38%) foram aprovados, 22 (30,14%) arquivados, 4 (5,48%) retirados de pauta. Ao considerarmos apenas os projetos votados, a taxa de sucesso foi de 64,38%.

Vale destacar que os projetos de lei e projetos de lei complementar que tramitaram até o fim praticamente não receberam votos contrários. Uma oposição expressiva aparece de forma considerável na análise dos vetos. Do total de propostas analisadas até a última instância, 23 (27,06%) tiveram mais de 10% de votos contrário. Estão na lista a PEC nº 55 e o PLC nº 46, que instituíram a Reforma da Previdência, e o Projeto de Lei nº 1.014/2019, que propôs a prorrogação, até dezembro de 2022, da cobrança adicional de 2% no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) de produtos supérfluos e serviços de comunicação. A Reforma da Previdência será analisada ainda neste capítulo. O PL nº 1.014 foi alvo de muito debate. A proposta foi modificada na casa, estabelecendo que recursos provenientes da prorrogação da cobrança adicional que fossem destinados ao Fundo de Erradicação da Miséria (FEM) teriam de ser depositados em conta específica de titularidade do FEM, mantidos em instituição financeira pública e movimentados por meio eletrônico. O governo vetou o trecho, mas o veto foi derrubado. As outras 20 proposições com mais de 10% de votos contrários corresponderam à análise de vetos interpostos pelo governo.

Do conjunto de PLs, PLCs e PECs aprovados no período estudado, 86,8% foram modificados. Entre as modificações, 56,6% corresponderam a substitutivos, 58,5% a emendas no primeiro

turno e 24,5% a emendas no segundo. A maioria dos projetos tramitou em até 200 dias – 28,3% deles foram debatidos entre 50 e 100 dias; e 11,4% levaram mais de 300 dias para serem aprovados. A PEC nº 55 e o PLC nº 46, que trataram sobre a Reforma da Previdência e tinham prazo de cumprimento estabelecido pelo governo federal, tramitaram em 114 dias. Cabe destacar que algumas propostas que foram retiradas de pauta ou caducaram chegaram a ser votadas em primeiro turno – como foi o caso dos PLs nº 1.008 (doação de imóvel), nº 876 (criação da Empresa Mineira de Agropecuária) e nº 872 (doação de imóvel).

No caso dos vetos, a taxa de sucesso foi de 74,2%. Dos 31 vetos interpostos, 23 foram mantidos, quatro foram integralmente derrubados e os quatro restantes foram parcialmente rejeitados. Quanto à tramitação, 10 (32,26%) dos 31 vetos foram apreciados em até 50 dias – o tempo constitucional de tramitação é até 30 dias; após esse prazo, a peça começa a sobrestar a pauta. Outros 13 (41,94%) levaram de 50 a 100 dias e 8 (25,81%) foram analisados após mais de 100 dias de seu envio – esses últimos trancaram a pauta da casa por mais de dois meses até que houvesse decisão por votá-los.

Embora na apreciação dos PLs tenha prevalecido o voto favorável ao governo, chama a atenção a quantidade de parlamentares que não votaram. Em média, 34% dos deputados estiveram ausentes. Em 11 das iniciativas examinadas, a ausência superou os 70%. A ausência em plenário costuma ser uma saída cômoda para deputados que não apoiam determinado projeto, mas não querem se indispor com o autor da proposta. No caso em análise, deve-se incluir a possibilidade de que as propostas em exame fossem de pouca relevância política, o que é coerente com a ausência de votos contrários na aprovação dos PLs – as questões em jogo eram consensuais.

O estudo contabilizou as ausências dos parlamentares, examinando duas situações: as 115 votações dos projetos que tramitaram até o fim e as 27 votações das proposições mais polêmicas (que tiveram mais de 10% dos votos em contrário) – a maioria formada por vetos, cuja manutenção exige o apoio de 39 dos 77 parlamentares.

Tabela 4 – Ausências do bloco da base de governo

Partidos	Ausência em todas as proposições	Ausência nas proposições polêmicas
PSB	51,74%	51,82%
PSC	39,13%	34,56%
PPS*	34,78%	18,52%
Avante	32,17%	33,33%

SD	31,74%	24,07%
PSDB	31,55%	31,11%
PP*	26,09%	22,22%
PHS	21,74%	16,04%
Novo	17,39%	0%

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da ALMG

* Indica partidos com apenas um deputado.

Entre os partidos da base de governo, o que mais se ausentou nas votações foi o PSB, com 51,74% no computo geral e 51,82% nas votações mais polêmicas.³⁸ Na sequência, vieram o PSC, com 39,13% e 31,56%; e o PPS, com 34,79% e 18,52%. A situação do PPS chama a atenção porque, nas votações polêmicas, o percentual de ausências caiu praticamente pela metade e não foi para votar a favor do governo, já que o PPS aparece como o partido menos governista da base. Os deputados que menos se ausentaram das votações foram do partido do governador, o Novo, somando apenas 17,39% de ausência no primeiro cenário e estando presentes em todas as votações polêmicas.

Tabela 5 – Ausências do bloco independente

Partidos	Ausência em todas as proposições	Ausência nas proposições polêmicas
PRTB*	67,83%	62,96%
PDT	46,09%	50%
PSD	45,65%	37,04%
Podemos	44,35%	22,22%
DEM	43,48%	35,19%
PRB	37,97%	25,93%
PTB	37,68%	30,85%
MDB	35,52%	31,48%
PSL	31,44%	27,78%
DC*	31,3%	7,41%
PATRI	28,7%	18,52%
PRP *	24,35%	18,52%
PV	19,3%	16,3%

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da ALMG

O bloco independente liderou as ausências, sendo puxado pelo PRTB, com 67,83% no quadro geral e 62,96% nas votações polêmicas; seguido do PDT, com 46,09% e 50%; do PSD, com

³⁸ No caso do PSB, é preciso considerar que o número de deputados do partido aumentou no decorrer do período, em função da posse de um suplente. Com isso, a divisão do total de votações pelo número final de parlamentares da sigla (2) eleva a taxa de ausência.

45,65% e 37,04%; e do Podemos, com 44,35% e 22,22%, tendo uma queda expressiva nas ausências quando necessitava de apoio dele nas votações polêmicas. Registramos que o Podemos foi o segundo partido mais governista nas votações custosas. O Patriota foi outro partido do grupo independente com queda de ausência considerável de 28,7% para 18,52% e que figurou na lista dos 10 mais governistas em ambos os cenários. Em contrapartida, o número de ausências do DC caiu quase cinco vezes, de 31,3% para 7,41%.

Tabela 6 – Ausências do bloco de oposição

Partidos	Ausência em todas as proposições	Ausência nas proposições polêmicas
PSOL*	41,74%	44,44%
Rede*	40,87%	40,74%
PR	40%	38,86%
PT	24,61%	19,63%
PC DO B*	31,74%	22,22%
PROS *	14,78%	7,41%

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da ALMG

Entre os partidos de oposição, os que mais se ausentaram foram PSOL, com 41,74 e 44,44% de ausências; Rede, com 40,87% e 40,74%; e PR, com 40% e 38,86%. O PT registrou ligeira queda das ausências, de 24,61% e 19,63%. PCdoB e o PROS tiveram decréscimos mais expressivos nas ausências: de 31,74% para 22,22% e de 14,78% para 7,41%, nessa ordem. Todos figuraram entre os partidos menos governistas, ou seja, os que mais fizeram oposição nas votações polêmicas.

3.3.2 Governismo

Como seria de se esperar, os deputados mais governistas foram do Novo, o partido do governador. Para dimensionar o apoio às propostas do Executivo por partido, foi calculada a taxa de governismo de cada um de seus deputados, dividindo-se os votos “sim” em proposições do Executivo pelo total de proposições votadas em plenário. A taxa de governismo de cada partido correspondeu à média das taxas obtidas por seus deputados. As ausências foram computadas como “não apoio” e podem ser entendidas como voto contrário.

O cálculo foi feito, em um primeiro momento, considerando todas as votações do período que chegaram até o último estágio de votação e, em um segundo momento, as votações que receberam, pelo menos, 10% de votos contrários.

No primeiro caso, foram recortadas as 85 proposições que tramitaram até o fim, ou seja, PLs e PLCs que viraram leis e vetos que foram mantidos ou rejeitados. Ao todo, incluindo apreciações em segundo turno, foram 115 votações. Com base nesse critério, o Novo votou sim em 75,07% das propostas do governador. A seguir vieram o PRP, com 71,3%; PP, com 68,71%; PHS, com 67,83%; e o Avante, com 64,35%. Dos 10 partidos mais governistas da casa, sete são da base de governo e outros três integram os blocos independentes. Cabe notar que os independentes PRP, com 71,3%, e o Patriotas, com 64,35%, mantiveram uma taxa de governismo superior a partidos da base, como SD (63,48%), PSDB (60,74%) e PSC (58,26%) – ainda que os tucanos fossem o maior partido da base e liderassem o bloco governista.

Tabela 7 – Os partidos mais governistas (115 votações)

Partido	Bloco	Governismo
1. Novo	Governo	75,07%
2. PRP	Independente	71,3%
3. PP	Governo	68,71%
4. PHS	Governo	67,83%
5. Avante	Governo	64,35%
6. PATRI	Independente	64,35%
7. SD	Governo	63,48%
8. PSL	Independente	63,18%
9. PSDB	Governo	60,74%
10. PSC	Governo	58,26%

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da ALMG

Se forem consideradas apenas as iniciativas que receberam pelo menos 10% de votos contrários – 23 das 85 proposições que tramitaram até o fim –, o quadro apresenta alterações. Ao todo, foram 27 votações, incluindo apreciações de segundo turno. Enquanto o Novo mostrou-se mais governista nesses casos, votando com o governo em 84,41% das vezes, os demais partidos do bloco governista recuaram. Os recuos mais expressivos foram os do PHS, de 67,83% para 49,37%; do Avante, de 64,35% para 53,71%; e do PP, de 68,71% para 59,26%. Na sequência, vieram o PSDB, que recuou de 60,74% para 52,37%; e o PSC, de 58,26% para 55,56%. O SD,

situado entre os 10 mais governistas no quadro 1, não aparece no quadro 2. Em seu lugar, e de forma destacada, figura o independente Podemos.

Tabela 8 – Os partidos mais governistas (votações com pelo menos 10% de votos contrários)

Partido	Bloco	Governismo
1. Novo	Governo	84,41%
2. Podemos	Independente	68,52%
3. PRP	Independente ^{39*}	66,67%
4. PP	Governo*	59,26%
5. Patri	Independente	55,56%
6. PSC	Governo	55,56%
7. Avante	Governo	53,7%
8. PSDB	Governo	52,56%
9. PHS	Governo	49,37%
10. PSL	Independente	46,3%

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da ALMG

Resta destacar quais foram os partidos menos governistas. Quando consideramos as 85 propostas que tramitaram até o fim, o que inclui as votações consensuais e as polêmicas, PRTB (28,71%), PSOL (44,35%) e PDT (47,83%) merecem destaque. O PT, maior partido de oposição, esteve alinhado às propostas do Executivo em 54,57% das vezes. Nas votações com mais de 10% de deputados contrários, como seria de se esperar, o oposicionismo se faz mais presente: Rede (3,7%), PROS (7,41%) e PSOL (7,41%) foram os menos governistas, seguidos de PCdoB (11,11%) e PT (14,07%). Todos partidos de oposição.

3.3.3 Três votações em destaque: Previdência, recomposição salarial e acordo com a Vale

O resultado do *survey* aponta que as votações que demandaram mais debate no período analisado foram a Reforma da Previdência, a recomposição salarial dos servidores da segurança pública e o acordo com a Vale. As entrevistas em profundidade com o presidente da Assembleia, líderes dos blocos e o representante do governo corroboram os dados encontrados.

3.3.3.1 Reforma da Previdência

Para 70,2% dos deputados entrevistados, a Reforma da Previdência foi a que exigiu maior negociação por parte do governo. A reforma nos estados foi realizada a partir de uma exigência da legislação federal e foi efetivada em Minas por meio da aprovação de duas peças legislativas: uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 55) e um projeto de lei complementar (PLC nº 46). A PEC nº 55 foi aprovada em segundo turno com 52 votos, pouco mais que o mínimo necessário, que é 48.⁴⁰ Enquanto 67,53% (52) dos deputados votaram a favor, 27,27% (21) votaram contra e 5,19% (4) não votaram. A tramitação durou 74 dias.

O PLC nº 46 recebeu, no primeiro turno, emendas e um substitutivo que teve 50 votos favoráveis (64,9%) e 20 (26%) votos contrários. Seis deputados não votaram e houve um voto em branco. No segundo turno, não houve emendas, e a adesão aumentou. Ao todo, 59 (76,62%) dos parlamentares votaram a favor, 13 (16,88%) votaram contra, 5 deputados se ausentaram da votação. A tramitação durou 75 dias.

O quadro 4, a seguir, mostra que, no segundo turno da PEC nº 55, 13 dos 28 partidos votaram integralmente com o governo, sendo 5 da base de governo, 7 do bloco independente e 1 da oposição.

Quadro 4 – Adesão de 100% à Reforma da Previdência

Partido	Bloco
1. Novo	Governo
2. SD	Governo
3. PSC	Governo
4. Avante	Governo
5. PTB	Independente
6. Podemos	Independente
7. Patri	Independente
8. PDT	Independente
9. DEM	Independente
10. PR	Oposição
11. PRP *	Independente
12. PRTB*	Independente
13. PP*	Governo

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da ALMG

⁴⁰ Para ser aprovada pelo Plenário, a PEC precisa de 48 votos favoráveis (3/5 dos membros da Assembleia).

Cinco partidos, todos com apenas um parlamentar, votaram 100% contra a PEC no segundo turno, PSOL, PROS, Rede, PC do B e DC. Os quatro primeiros compunham o bloco da oposição e o último era independente. Entre os petistas, 88,9% dos deputados votaram contra e 1 deputado votou contra.

Na distribuição por blocos, os partidos independentes contribuíram com 81,58% dos seus votos para a aprovação da PEC. Na sequência, a base garantiu 78,26% de seus votos e, por último, a oposição, com 12,25% de apoio. O bloco opositor foi o que registrou o maior percentual de votos contrários à PEC, 81,25%. A base, 17,39%; e os independentes, 13,16%. Já os que mais se abstiveram foram os opositoristas, com ausência na casa dos 6,25%, seguido dos independentes, que se ausentaram 5,26%, e a base, 4,35%

3.3.3.2 A recomposição salarial e o acordo da Vale

No *survey*, 17% dos parlamentares apontaram o PL nº 1.451/2020, referente à recomposição salarial dos servidores, como o segundo mais custoso. Cabe registrar que a negociação envolvendo a apresentação da proposta culminou na saída do segundo secretário de governo de Zema, o então deputado federal Bilac Pinto (DEM). Bilac, em nome do governador, havia negociado um percentual de reajuste com servidores da segurança pública e encaminhou o projeto de lei para a avaliação do Legislativo. Na Assembleia, a oposição manteve o que foi acordado para as forças de segurança, mas apresentou e fixou um percentual de recomposição para o restante do funcionalismo. Alegando não ter recursos para arcar com o impacto orçamentário, o governo vetou parcialmente a proposta, garantindo apenas parte do combinado com a segurança e proibindo totalmente a recomposição para as outras categorias. Logo após o veto, o secretário de governo pediu demissão. O veto, posteriormente, viria a ser derrubado, evidenciando o conflito e a prevalência da vontade do Legislativo.

Entre os entrevistados, 4,3% citaram o PL nº 2.508/2021, que solicitou autorização da Assembleia para utilizar recursos do acordo com a Vale para ressarcimento pelo rompimento da barragem em Brumadinho como uma das propostas que geraram mais debate. O projeto de lei foi antecedido por emendas à Constituição – as PECs nº 64 e 68 – apresentadas pelos deputados, que obrigaram o governo a incluir a Assembleia no debate e a dividir com os deputados o protagonismo na distribuição dos recursos.

No fim de 2020, antes portanto de o Executivo fechar o acordo de R\$ 37 bilhões que estava sendo discutido com a Vale, a Assembleia Legislativa apresentou e aprovou a PEC nº 64, que teve como primeiro signatário o deputado Hely Tarquínio (PV), aliado de primeira ordem e correligionário de Agostinho Patrus, presidente da casa. A PEC nº 64 alterou a Constituição de forma que toda fonte de custeio decorrente de excesso de arrecadação que superasse 1% (um por cento) da receita orçamentária total demandaria autorização do parlamento. Em decorrência, quando o acordo judicial foi assinado, Zema ficou obrigado a sujeitar à Assembleia a proposta de utilização dos recursos do acordo com a Vale.

Ainda antes de aprovar o PL nº 2.508/2021, do governo, a Assembleia apresentou e aprovou mais uma proposta de emenda à Constituição, a PEC nº 68/2021, que autorizava, previamente, a transferência direta de R\$ 1,5 bilhão do acordo para os municípios. A PEC, que possibilitou que as bases de todos os deputados fossem contempladas com recursos proporcionais ao tamanho da população, teve 66 votos a favor e apenas 2 contra os de Laura Serrano e Guilherme da Cunha, ambos do partido do governador.

Vencida a votação da PEC nº 68, o PL nº 2.508 foi, finalmente, aprovado, com 73 votos a favor e nenhum contrário, autorizando o Estado a utilizar R\$ 11,06 bilhões dos R\$ 37 bi do acordo com a Vale. A análise pura e fria da votação recebida pelo projeto do governo não reflete a sequência de embates entre os dois poderes, verificada por ocasião da discussão das PECs nº 64 e 68, momentos em que o Legislativo se antecipou ao governo e conseguiu fazer valer sua agenda.

3.4 Como Zema governou?

No período aqui estudado, o governo mineiro aprovou 60,34% de suas proposições, levando-se em conta PLs, PLCs, PECs e vetos submetidos a análise da ALMG. Todavia, se levarmos em conta a opinião do secretário-geral de governo, Mateus Simões,⁴¹ o governador não conseguiu implementar sua principal agenda legislativa: o Regime de Recuperação Fiscal (PL nº 1.202/2019), que foi arquivado após 1.008 dias de tramitação. Segundo o secretário, “nós só temos uma agenda legislativa desde o começo do mandato, ela se chama Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Nós nunca tivemos outra”. No *survey*, os deputados foram

⁴¹ Entrevista realizada com o então secretário-geral do Governo de Minas, Mateus Simões (Novo), no dia 22 de dezembro de 2021, presencialmente, em Belo Horizonte.

questionados sobre como o governo conduziu a tramitação da RRF. Para 41,7%, a condução foi “totalmente equivocada”; 33,3% avaliaram como “mais equivocada que correta” e apenas 18,8% consideraram que foi “mais correta que equivocada”. A opinião dos parlamentares mostra que, além das questões de conteúdo, houve um problema relacionado a forma.

Além de não ter conseguido a aprovação da RRF, que era a porta de entrada para as privatizações, já que se desfazer de estatais se tornaria um compromisso com a União, o Governo Zema viu o PL nº 1.203/2019, que previa a privatização da Companhia de Desenvolvimento do Estado, ser arquivado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. As propostas de privatização da Companhia de Energia Elétrica de Minas Gerais (Cemig) e da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), que foram anunciadas como prioritárias durante a campanha eleitoral, nem chegaram a ser apresentadas ao parlamento. Para que os processos fossem concretizados, conforme consta da Constituição do Estado, além da aprovação de projetos de lei, seria necessária a realização de referendos:

§ 17 – A desestatização de empresa de propriedade do Estado prestadora de serviço público de distribuição de gás canalizado, de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica ou de saneamento básico, autorizada nos termos deste artigo, será submetida a referendo popular. (MINAS GERAIS, 1989)

Com dificuldade em aprovar suas pautas e com o RRF parado, o governo não apresentou a proposta de privatizar as duas mais conhecidas empresas públicas do Estado, que foram anunciadas como integrantes da agenda privatizante ainda no período eleitoral.

O relacionamento com a Assembleia, taxado por 85,1% dos deputados no *survey* como predominantemente conflituoso, não melhorou ao longo do tempo para 60,4% deles e, pelo que se pode captar das entrevistas, foi ainda contaminado pelas articulações para a eleição de 2022, que colocaram o governador Romeu Zema (Novo) de um lado e o então presidente da Assembleia Legislativa, Agostinho Patrus (PV), de outro. No entanto, o conflito não teve início nesse ponto.

O discurso *anti-establishment*, a desconfiança para com a Assembleia materializada, entre outras coisas, na premissa de não incluir políticos em seu gabinete e o não envolvimento na escolha do presidente da casa estão entre os fatores que dificultaram a implementação da agenda do governador, ainda que não tenham inviabilizado o exercício do governo.

Com dificuldades na relação com o Legislativo e apoio restrito entre os deputados, Zema levou à frente uma agenda administrativa, investiu na desburocratização para o setor privado, na atração de investimentos, desfez-se de ativos de estatais e apostou em negociações judiciais para angariar recursos extras. Nesse âmbito, para 22,8% dos deputados entrevistados, a atração de investimentos foi a ação mais adotada; seguida da desburocratização de procedimentos para a iniciativa privada (19%); dispensa de ativos de estatais que não demandam autorização da Assembleia (14,3%); antecipação de recursos de ações judiciais (4,8%); e investimento em parceiras público-privadas (4,8%). Dos entrevistados, 29,2% listaram outras ações como “ajuste fiscal” e “relação direto como prefeitos”, da qual trataremos mais adiante. Para 81,3% dos deputados, em concordância com o revelado por Mateus Simões, a agenda administrativa foi prioridade do Governo Zema. O acordo com a Vale, que garantiu recursos para realização de obras e equilíbrio do caixa do Estado, a ponto de permitir que o governo regularizasse o pagamento do funcionalismo público, encaixa-se na antecipação de indenizações judiciais, uma das marcas da gestão.

Conforme citado pelos deputados, o governador também fez uso de sua prerrogativa administrativa para driblar a intermediação da Assembleia com os prefeitos. Além de atender a pedidos de destinação de recursos sem passar pelos deputados, Zema fechou um acordo com os municípios para pagar repasses constitucionais atrasados do governo anterior. A ação agregou tanto para a imagem do governador quanto a medida de retomar o pagamento do funcionalismo em parcela única no quinto dia do mês, o que não ocorria desde a gestão anterior. Cooptar prefeitos para não depender da intermediação legislativa ou para pressionar os deputados foi uma estratégia adotada por Zema que não está listada na literatura entre as ferramentas clássicas adotadas pelo Executivo. Vale lembrar que, segundo o deputado Cássio Soares, entrevistado para esta dissertação, a lógica do governo era: “Se o deputado não está comigo, eu vou assediar os prefeitos que são aliados dele *pra* apoiar outros deputados que são aliados da base”.

O governador também lançou mão de recursos tradicionais. Para atrair apoio para suas pautas, o governo abriu a caixa de ferramentas e negociou emendas extras. A estratégia custou caro, porque as emendas impositivas tinham de ser pagas para todos, e só foi viável porque restrita apenas aos deputados que faziam parte do bloco governista.

O governo não formou coalizão governativa, embora Zema tenha ensaiado um agrado aos deputados, permitindo em dado momento a indicação – apenas para a base – de cargos de terceiro escalão. Para 68,9% dos respondentes do *survey*, a não constituição de uma coalizão fez com que o Executivo tivesse de negociar suas proposições caso a caso. E, mesmo para os deputados segundo os quais o Executivo conseguiu constituir uma base parlamentar definida (27,6% dos entrevistados), isso não dispensou constantes negociações.

Para 62,5% dos deputados, a negociação direta com os legisladores foi a forma mais utilizada pelo governo. Segundo 14,6% dos entrevistados, as negociações priorizaram as lideranças da situação, enquanto 10,4% destacaram concessões aos legisladores, como o atendimento a indicações para ocupação de cargos. O instrumento mais utilizado, novamente segundo 62,5% dos deputados, foi a execução de emendas parlamentares. A negociação individual ao invés da partidária, o foco nas lideranças apenas da situação e a não distribuição de cargos desenharam um cenário em que, ao não serem atendidos em seus pleitos, os parlamentares também não deram ao governador o que ele mais queria: a votação do Regime de Recuperação Fiscal e a implementação da agenda privatizante.

No decorrer do mandato, o aumento dos conflitos resultou em uma diminuição na apresentação de matérias à Assembleia, esvaziando a pauta legislativa e reduzindo a taxa de sucesso. A dificuldade de levar adiante a agenda legislativa está refletida na tramitação e no volume de propostas apresentadas ao parlamento no decorrer do período recortado.

Com a relação degradada, no decorrer do mandato, a gestão estadual reduziu o número de propostas apresentadas e o percentual de aprovação também apresentou queda. Em 2019, foram protocoladas 49 proposições e 35 (71,43) foram aprovadas sem ressalvas. Em 2020, 33 peças foram apresentadas e 24 (72,73%) receberam aval. Em 2021, foram encaminhadas 34 propostas, mas a taxa de sucesso caiu para 52,94%.

Entre as 23 proposições que tiveram mais de 10% de oposição, 20 corresponderam a apreciação de vetos interpostos pelo governador. As demais incluem um PL, um PLC e uma PEC. Tal fato pode demonstrar que, quando a oposição legislativa aos projetos era intransponível, não havia nem disputa no plenário em forma de emenda, substitutivos ou votos contrários – as propostas simplesmente paravam nas comissões ou eram arquivadas.

A oposição, instalada dentro e fora do bloco liderado pelo PT, usou todo o aparato regimental para debater e disputar pontos das pautas com o Executivo. Nas pautas mais polêmicas, como a PEC nº 55, 80% do bloco de oposição votou contra a proposta do governo. O governismo do PT, por exemplo, caiu de 54,57% nas pautas consensuais para 14,07% nas proposições polêmicas; o do PCdoB, de 61,74% para 11,11%; do PSOL, de 44, 45% para 7,41%; e o da Rede, de 53,91% para 3,71%. A exceção no bloco ficou a cargo apenas do PR (atual PL), que foi acomodado pelo presidente da casa na oposição, uma vez que a formalização do bloco exigia a presença mínima de 16 parlamentares.

Para além da dificuldade em manter um diálogo com a ALMG e atender as demandas dos deputados, os problemas na implementação da agenda legislativa estão relacionados, conforme evidenciamos ao longo do capítulo, ao relacionamento com a presidência da casa. O *survey* mostra que 93,3% dos deputados governistas, 73,3% dos independentes e 58,3% dos oposicionistas reconhecem o presidente da casa como o principal definidor da agenda na Assembleia. No geral, 75% avaliaram que o presidente é quem define a agenda. O deputado Cássio Soares, líder dos independentes, chegou a citar na entrevista para esta dissertação que “o secretário Igor (Governo) reconheceu que há um distanciamento muito grande, e o presidente da casa é o principal articulador político da Assembleia Legislativa. Então isso tudo traz, sem sombra de dúvida, prejuízos *pro* bom andamento dos projetos de lei”.

Ao fim e ao cabo, no período estudado, Zema governou priorizando uma agenda administrativa e com uma agenda legislativa esvaziada. Para os padrões brasileiros, sua taxa de sucesso foi apenas razoável e aspectos cruciais, na concepção do governador e de seu partido, não puderam ser implementados. Na origem dos problemas, uma visão distorcida da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo.

CONCLUSÃO

Romeu Zema se elegeu em 2018 professando “um novo modelo de exercício da política”. Uma das novidades estaria no fim do “toma lá, dá cá”, prática que conspurcaria a vida pública brasileira e se basearia numa relação equivocada entre os poderes Executivo e Legislativo. O objetivo desta dissertação foi analisar, diante de tal postura, a relação entre o governador – em seus dois primeiros anos e meio de gestão – e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Perguntas feitas aos deputados estaduais, no *survey* realizado para esta pesquisa, indagavam como poderia ser caracterizada a relação entre o governo e a ALMG. Nas respostas, 85% dos deputados avaliaram a relação entre o Executivo e o Legislativo como predominantemente conflituosa, 78,7% afirmaram que o governo não teve influência na eleição para a presidência da casa, enquanto para 75% cabia a essa presidência a definição da agenda legislativa. Nenhum dos entrevistados definiu a relação como “cooperativa” e a grande maioria admitiu que a influência do governador sobre os trabalhos na casa era reduzida.

Teria o governador inovado em sua interação com os membros do Poder Legislativo? De fato, apenas 6,3% dos entrevistados caracterizaram como “tradicional” o padrão de interação estabelecido. Mas 56,3% preferiram marcar a opção “outro”, definindo a relação com adjetivos negativos como: “frágil”, “esquizofrênico”, “conflituoso”, “deficitário”, “desorganizado”, “indiferente”, “desrespeitoso” e “inerte”. Vinte e cinco por cento definiram o padrão de interação como “inovador” e 12,5% como uma “mescla de inovador com tradicional”.

É evidente que o fato de Romeu Zema ter optado por não formar uma coalizão governativa caracteriza um modo distinto de governar. Mas a mescla de inovador com tradicional também se fez presente. Ainda que não tenha incluído deputados no seu secretariado, exceção feita a um breve período, o governador lançou mão de algumas ferramentas tradicionais nos regimes presidencialistas. Em escala limitada e de forma dirigida aos partidos do bloco governista, o Executivo negociou emendas e permitiu indicação de cargos para escalões inferiores em troca de apoio parlamentar, como confirmou em entrevista o próprio líder de governo.

Por sua vez, as entrevistas em profundidade realizadas para este estudo permitiram destacar duas outras “inovações”, nem sempre analisadas na literatura. O recurso às mídias sociais como forma constante de pressão sobre o Legislativo e o acesso direto, também como forma de pressão, a prefeitos da base de deputados não governistas.

O acesso direto aos chefes de Executivos municipais, contornando a intermediação dos parlamentares, foi citado por respondentes do *survey* e pelo líder de um dos blocos independentes, deputado Cássio Soares. Essa é uma modalidade que poderia ter resultados incertos, já que, ao invés de pressionar deputados a apoiarem o governo, no primeiro momento, pode irritá-los e afastá-los mais ainda. Por outro lado, garantia uma negociação para implementação de melhorias e realização de obras, sem a necessidade de dispensar recursos via emendas para o parlamento. Dessa forma, o governo destinava recursos do orçamento e acumulava sozinho o capital político, sem ter de fazê-lo de forma solidária com o legislador.

Ao negar um modo consolidado de fazer política no Brasil, Zema conseguiu governar? O governo falhou ou teve sucesso em sua agenda legislativa?

O estudo mostra que, no período analisado, o governador conseguiu governar, mas o sucesso foi apenas parcial. Ao longo dos dois primeiros anos e meio de mandato, das 116 proposições apresentadas pelo Executivo ao parlamento mineiro, entre PLs, PLCs, PECs e vetos, 85 (73,28%) tramitaram e 31 (26,72%) foram arquivados ou retirados de pauta. No contexto da relação estabelecida entre os poderes, os números permitem dizer que, quando o conflito era intransponível, as matérias sequer tramitavam até o fim.

Considerando todas as propostas feitas pelo governo ao Legislativo no período, a **taxa de sucesso** foi de 59,48%. Ao recortar apenas as 85 proposições que tramitaram até o fim, o percentual de apoio dos deputados subiu para 81,18%. Nesse total estão incluídos os vetos interpostos pelo governador: 74,19% deles foram mantidos e 25,9%, parcial ou totalmente rejeitados.

Mas os números não dizem tudo. Quase todos os PLs aprovados constituíam propostas consensuais, matérias básicas para o funcionamento da máquina administrativa e que não faziam parte da agenda prioritária ou ideológica do governo. Em apenas 23 das matérias que foram a voto, houve mais de 10% de votos contra a proposta governista. A lista inclui um PL, um PLC e uma PEC. Os 20 casos restantes referiam-se a vetos.

Vale lembrar que, segundo o secretário-geral, Mateus Simões, a “única agenda legislativa do governo” – a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – sequer foi a votação. Além da RRF, outras propostas ficaram paralisadas na casa até serem arquivadas, como foi o caso da

privatização da Codemig. Isso para não mencionar a “joia da coroa”, a privatização da Cemig, que, embora sempre mencionada, nunca foi submetida a teste na ALMG.

Sem conseguir avançar, pela via legislativa, na direção de um regime de renegociação da dívida com a União em que o Estado fizesse um ajuste fiscal e privatizasse estatais, o Executivo investiu na via administrativa. Dessa forma, mesmo que não tenha privatizado por completo as estatais, Zema implementou uma política de dispensa de ativos que diminuiu o tamanho das empresas públicas e transferiu parte do controle acionário a terceiros. Para vender integralmente as estatais, o governador precisava de autorização do Legislativo, o que não se mostrou viável.

Na avaliação do grau de sucesso de um governo, é preciso levar em conta também as dificuldades encontradas, o custo das negociações, as emendas e substitutivos que alteraram a proposta original, o tempo de tramitação das proposições. Ainda que não tenha sido possível realizar uma análise aprofundada do ponto, cabe destacar que, entre todos os PLs, PLcs e PECs que tramitaram até o fim no período estudado, 86,8% foram modificados. Entre as modificações, 56,6% foram na forma de substitutivos, 58,5% de emendas no primeiro turno e 24,5% de emendas no segundo. A maioria dos projetos tramitou em até 200 dias: 28,3% deles foram debatidos entre 50 e 100 dias. No entanto, 11,4% levaram mais de 300 dias para serem aprovados. O percentual de proposições modificadas é um indicativo de disputa intensa das pautas no parlamento e de dificuldade do Executivo em implementar sua agenda conforme o planejado.

O governador viu o apoio às suas propostas cair drasticamente do segundo para o terceiro ano de governo, de forma que a apresentação de proposituras também seguiu a curva descendente. Em 2019, foram protocoladas 49 proposições e 35 (71,43%) foram aprovadas sem ressalvas. Em 2020, 33 peças foram apresentadas e 24 (72,73%) receberam aval. Em 2021, foram encaminhadas 34 propostas, mas a taxa de sucesso caiu para 52,94%. O dado converge com a opinião de mais de 60% dos deputados entrevistados, para os quais a relação entre os dois poderes piorou ao longo do tempo. Segundo o secretário-geral do governo, a piora guarda relação também com a proximidade das eleições de 2022, que terminaria por colocar o governador e o presidente da ALMG, deputado estadual Agostinho Patrus (PV), em polos opostos da disputa.

Nesta pesquisa, não foi possível o cálculo da taxa de dominância do período analisado – a análise feita aqui concentrou-se exclusivamente nas propostas oriundas do Executivo. Isso nos

ajudaria a dimensionar o domínio da ALMG sobre a agenda legislativa, tanto em número de propostas apresentadas quanto em percentual de proposições aprovadas, principalmente no período da pandemia, em que diversas matérias relacionadas à crise sanitária foram apresentadas e avaliadas pelo parlamento, inclusive, por meio de projetos de resolução que reconheceram situação de calamidade em mais de 500 dos 853 municípios mineiros.

Ao fim e ao cabo, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo em Minas Gerais não se enquadra de maneira cabal nos perfis traçados por Morgenstein (2002). No entanto, poderíamos identificar a assembleia em algum ponto entre “recalcitrante” (rejeita tudo do Executivo) e “paroquial venal” (faz barganhas do tipo particularista), enquanto o Executivo se aproximaria do tipo “imperial” (enfrenta a maioria por meio de ações unilaterais), mas não usando poderes legislativos, e sim administrativos. Caberia ainda a classificação de Silame e Silva (2022): uma assembleia ultrapresidencialista, autônoma (com agenda própria) e politizada (com a presença de conflito ideológico e partidário que muda ao sabor da disputa eleitoral).

Seja como for, os problemas do Executivo estiveram relacionados à existência de uma forte indisposição, por parte dos deputados, relativamente à postura do governo, o que corrobora parcialmente a tese de Silame (2016) de que “ausência de oposição ou uma oposição fraca é condição *sine qua non* para o sucesso legislativo do Executivo”. Na ALMG, o bloco de oposição pôde explorar as diferenças entre o bloco governista e os independentes.

Ainda que optando por não constituir uma coalizão governativa (integrando parlamentares ao governo), Zema poderia ter governado com o apoio de uma coalizão parlamentar, consolidando uma base mais ampla na ALMG e facilitando o trâmite de suas propostas. Com base nos critérios adotados por Melo (2002, foi possível dizer que apenas 20,08% dos partidos representados na ALMG estariam à esquerda, ao passo que 31,2% poderiam ser situados ao centro e 48% à direita. Ou seja, no que diz respeito ao perfil ideológico da casa, as preferências do governador e seu partido não estariam distantes da maioria dos deputados.

Se Zema não investiu na conformação de uma base consistente na Assembleia, foi por uma questão de “princípio”, por temer que o “toma lá, dá cá” terminasse por contaminar sua gestão. E, mesmo quando o governo negociou emendas extras ou permitiu um nível de indicação para cargos de terceiro escalão, o fez prioritariamente entre os partidos do bloco governista, avançando pouco para o grupo independente, que era o maior da casa.

Uma maior atenção aos partidos independentes poderia ter dado bons resultados. Com base na adesão dos deputados às propostas do governo, foi calculado o grau de governismo dos partidos. O resultado mostra o Novo como o partido mais alinhado ao governo, fosse nas votações consensuais fosse nas polêmicas. Nas duas situações, o PSDB, líder do bloco governista e maior partido da base, figura nas últimas posições se consideramos as 10 siglas mais governistas, com desempenho inferior a alguns dos partidos independentes. O ranking mostra que, embora boa parte das negociações para apoio tenham ficado restritas à base, até mesmo nesse grupo havia dificuldade.

Com problemas na ALMG, Zema foi bem-sucedido ao avançar em sua agenda administrativa – e esta foi uma das estratégias adotadas pelo governo. O próprio secretário-geral deixou claro, em entrevista para esta dissertação, que “a pauta prioritária sempre foi administrativa” e neste ponto o governo investiu e conseguiu entregar. Também os deputados compartilham dessa opinião. Para 81,3% deles, a agenda administrativa foi prioridade do Governo Zema. Nesse âmbito, foram mencionados a atração de investimentos (a mais citada pelos deputados), a desburocratização de procedimentos para a iniciativa privada, a dispensa de ativos de estatais que não demandam de autorização da Assembleia; a antecipação de recursos de ações judiciais e o investimento em parceiras público-privadas, além de outras.

Um caso aqui destacado foi a antecipação da indenização pelo rompimento da barragem da Vale em Brumadinho, fruto de uma negociação judicial que garantiu ao governo recursos da ordem R\$ 37 bilhões, sendo R\$ 11 bilhões de imediato. O recurso extraordinário possibilitou um equilíbrio das contas públicas, com posterior regularização do salário do funcionalismo, e o avanço em agendas de campanha, como as entregas e a continuidade de obras em hospitais regionais. Além desse, em diversos casos, a Advocacia-Geral do Estado (AGE) atuou fortemente na linha de antecipar indenizações de ações judiciais, fortalecendo o caixa do governo com recursos extraordinários. Ao perceber a estratégia do Executivo para aumentar receita, a Assembleia Legislativa, sob articulação da presidência da casa, alterou a Constituição, por meio da PEC nº 64, obrigando o governo a pedir autorização do Legislativo para suplementação orçamentária toda vez que houver “uma despesa cuja fonte de custeio decorra de receita proveniente de excesso de arrecadação que, no exercício financeiro, supere 1% (um por cento) da receita orçamentária total”. O episódio evidenciou a existência de uma agenda própria do Legislativo.

O aumento da arrecadação via antecipação de indenizações judiciais revela uma ferramenta administrativa importante à disposição do governador para aumentar a receita do Estado. A proposta de emenda à Constituição que limita a livre ação do governo quando os gastos são provenientes de receita extraordinária demonstra que o conflito com um Legislativo autônomo e forte pode restringir não apenas os poderes legislativos, mas os poderes administrativos do governador. No caso específico de Brumadinho, o parlamento forçou o Executivo a compartilhar uma agenda que ele pretendia implementar sozinho, mas, ao fim e ao cabo, teve de se expor ao crivo da Assembleia.

O exame da relação entre Executivo e Legislativo, no período aqui analisado do primeiro mandato de Romeu Zema, mostrou que é possível governar sem coalizão. No entanto, o sucesso na implementação da agenda vai depender do contexto e, principalmente, das propostas apresentadas pelo Executivo. Em situações de conflito entre os poderes, a tendência é de que o governo tenha sucesso apenas parcial na agenda legislativa, restando-lhe a alternativa de conduzir sua agenda por meio de medidas administrativas que não necessitem da chancela dos deputados, característica da presidência institucional. Esse foi o caso de Romeu Zema.

POSFÁCIO

O presente estudo analisou a relação entre a Assembleia Legislativa e o Executivo durante os primeiros dois anos e meio do primeiro mandato do governador Romeu Zema (Novo) em Minas Gerais, mas o texto final da dissertação foi concluído após a reeleição de Zema para um novo mandato. Para fins de estudos posteriores, vale informar, em linhas gerais, os seguintes fatos ocorridos após o fechamento deste estudo de caso:

1. O diretório do Novo em Minas Gerais solicitou e obteve autorização para realização de coligação eleitoral para o pleito de 2022.
2. Centenas de prefeitos declararam apoio a Zema nas eleições. Vale lembrar que, entre as medidas administrativas adotadas no primeiro mandato, estava o relacionamento com os municípios sem intermédio dos deputados.
3. No início do segundo mandato, o governo anunciou a criação de uma subsecretaria, subordinada à Secretaria Geral, para lidar especificamente com os prefeitos, demonstrando o avanço do relacionamento iniciado no primeiro ciclo da gestão.
4. A reforma administrativa, anunciada para 2023, prevê a criação de uma Secretaria de Relações Institucionais sob a chefia do ex-deputado federal Marcelo Aro, do Progressistas (PP), partido com o qual o Novo se coligou. Atrelada à coligação eleitoral, a medida parece indicar que o governo mudou de posição em relação à inclusão de políticos de outras legendas no primeiro escalão.
5. Entre 2022 e 2023, o governo se envolveu, pela primeira vez, na eleição para a presidência da Assembleia Legislativa. A articulação teve episódios como a exoneração em massa de indicados por opositores a cargos comissionados na estrutura de governo; a indicação de comandante da PM em troca de apoio legislativo; além da negociação de emendas parlamentares com deputados reeleitos e novatos para formação de base na legislatura que se inicia.
6. Embora tenha recuado da indicação inicial para a presidência da casa e apoiado um nome de consenso, o governador pôde contar, ao final do processo, com uma “base” com 57 deputados, organizada em dois blocos. Um deles, declaradamente governista, conta com 33 parlamentares; o outro, autointitulado de “sustentação”, agrega 24 deputados. A título de comparação, a base no primeiro mandato teve, no máximo, 24 parlamentares.

7. O governo colocou como condição em negociações para a formação da base legislativa do segundo mandato a aprovação da RRF e dos projetos de privatizações protocolados na casa no primeiro mandato, em uma tentativa de implementar a agenda legislativa bloqueada pela situação conflituosa do primeiro mandato.

As informações elencadas acima, todas referenciadas em *links* de notícias em anexo, mostram que, no segundo mandato, para avançar na agenda legislativa e aumentar as taxas de sucesso e governismo, Zema tende a se aproximar, não se sabe o quanto, do padrão de governança tradicional no país.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- ABRANCHES, S. Trinta anos de presidencialismo de coalizão. **Blog Dados**, 2019. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/trinta-anos-de-presidencialismo-de-coalizao>. Acesso em: dezembro de 2022.
- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 1a ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998a.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: Andrade, Régis de Castro (org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo: Edusp, 1998b.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio; COSTA, Valeriano. O papel institucional da assembleia legislativa paulista: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001
- ALMEIDA, A. **Relações executivo-legislativo e governabilidade à luz da crise da Covid-19**. Rio de Janeiro: IPEA - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, 2020. (Nota Técnica nº 34.)
- AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, nov. 1994.
- AMORIM NETO, O. Cabinets and Coalitional Presidentialism. In: AMES, B. (org.). **Handbook of Brazilian Politics**. 1. ed. New York: Routledge, 2018. p. 293-312.
- AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV / Konrad Adensar Stiftung, 2006.
- ANASTASIA, F. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. São Paulo: Edusp, 2004.
- BARR, R. R. Populists, Outsiders and Anti-Establishment Politics. **Party Politics**, v. 15, n. 1, p. 29-48, 2009. <https://doi.org/10.1177/1354068808097890>.
- BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, v. 66, n. 2, 2023, Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zzyM3gzHD4P45WWdytXjZWg/?format=pdf&lang=p>. Acesso em: outubro de 2022.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CARMELO, M.; MARTINEZ-GALLARDO, C. (ed.). **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas**. New York: Routledge, 2018.

CARRERAS, M. The Rise of Outsiders in Latin America, 1980-2010: An Institutional Perspective. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 12, p. 1451-1482, 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414012445753> Acesso em: dezembro de 2022.

CHAISTTY, P., CHESEEMAN, N., POWER, T. **Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems**. Oxford: Oxford Press, 2018

CHEIBUB, J. A; PRZEWORSKI, A; SAIEGH S. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados**, v. 45, n. 2, 2002.

COX; G. W.; MORGENSTERN, S. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (ed.). **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002.

DINIZ, S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.

DOMINGUES, M. P. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

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

FREITAS, A. M. **O presidencialismo da coalizão**. 2013, 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FUKS, M.; MARQUES, P. H. Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018. **Opinião Pública**, v. 26, n. 3, p. 401-430, 2021.

GUIMARÃES, A.; PERLIN, G.; MAIA, L. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. **Presidencialismo de Coalizão em Movimento**. Câmara dos Deputados. 2019.

HUNTINGTON, S. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 531-549, jul. 2016.

INÁCIO, M. **Presidentially-led Coalitions: Portfolio Allocation in Brazil (1985-2016). Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas**. 1. ed. New York: Routledge, 2018. v. 1, p. 111-138.

INÁCIO, M.; RENNÓ, L. Estudos legislativos no Brasil. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, Lúcio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 17-32.

INÁCIO, Magna ; LLANOS, Mariana . Introduction New Directions in Legislative Politics. *Journal of Politics in Latin America (Print)*, 2013. v. 5, p. 3-13.

KENNEY, C. D. Outsider and Anti-Party Politicians in Power: New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru. **Party Politics**, v. 4, n. 1, p. 57-75, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1354068898004001003>. Acesso em: dezembro de 2022

LEITE, A. A.; SANTOS, M. L. **Voto, Parlamento e políticas públicas: instituições políticas em Pernambuco**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEWIS, D. E. **The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LIJPHART, A. Gabinetes: concentração versus partilha do Poder Executivo. In: LIJPHART, A. (org.). **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 113-138.

LIJPHART, A. Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMOUNIER, B. (org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP Ed. Sumaré, 1991.

LIMONGI, F. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. **BIB**, n. 55, p. 7-39, 2003.

LINZ, J. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz diferença? In: LAMOUNIER, B. (org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP Ed. Sumaré, 1991.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 23/24, p. 25-73, maio/jun. 1993.

MAINWARING, S. Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S; SHUGART, M. S. (ed.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 1997. p. 55-109.

MAINWARING, S; SHUGART, M. S. (ed.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 1997.

MAIR, P. Left and Right Orientations. In: Dalton and Klingemann (eds.) *Handbook of political behavior*. Oxford University Press, 2007.

MAIR, P. **Party System Change**: Approaches and Interpretations. New York: Oxford, 1997.

MAIR, P. Representative versus Responsible Government. **MPIfG Working Paper**, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, n. 09/8, 2009.

MAYHEW, D. **Congress**: The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

MELO, C. R. A Câmara dos Deputados pós-2018: o que mudou? In: AVRITZER, L.; MARONA, M.; KERCHE, F. (org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

MELO, C. R. Direita mantém crescimento, esquerda oscila negativamente e centro afunda. **Jota**, Observatório das Eleições, 3 out. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/direita-mantem-crescimento-esquerda-oscila-negativamente-e-centro-afunda-03102022>. Acesso em: dezembro de 2022.

MOE, T. M. The Politicized Presidency. In: CHUBB, John E.; PETERSON, Paul E. (ed.). **The New Direction in American Politics**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1985.

MOE, T. M. Political Control and the Power of the Agent. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2005.

MORAES, F. A dinâmica legislativa na Assembléia do Estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 189-218.

MORGENSTERN, S. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (ed.). **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002. p. 446-468.

NUNES, F. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 83-130, jan.-dez. 2008. Disponível em: http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/15/Felipe.pdf. Acesso em: julho de 2021.

NUNES, F. The conditional effect of pork: How does the geography of constituencies affect legislative behavior in Brazil? In: Annual Meeting of Southern Political Science Association. 2011.

NUNES, F. What is the Best Strategy to Obtain Legislative Support? Survey Evidence from Brazilian State Assemblies. **Brazilian Political Science Review**, 2012.

NUNES, F. Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, 2013.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **RBCS**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PICUSSA, R.; CODATO, A. Outsiders na política: uma visão geral. *SciELO Preprints*, 8 abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4533>. Acesso em: 2022.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, p. 41-172, 2011.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Textos para discussão**, Escola de Economia de São Paulo, n. 235, 2010.

RAINHA, J. A dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo no Espírito Santo (2003-2010). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., Águas de Lindoia - SP, 2012. **Anais... Águas de Lindoia: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, 2012.

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 333-368, nov. 2011.

RICCI, P.; TOMIO, F. O poder da caneta: a medida provisória no processo legislativo estadual. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 255-277, 2012.

RICCI, P.; TOMIO, F. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 13, n. 21, 2012a.

RICCI, P.; TOMIO, F. O governo estadual na experiência brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista Sociologia e Política**, v. 21, n. 41, 2012b.

RUDALEVIGE, A. C. The Administrative Presidency and Bureaucratic Control: Implementing a Research Agenda. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, p. 10-24, 2009.

RUDALEVIGE, A. C.; LEWIS, D. E. **Parsing the Politicized Presidency**: Centralization, Politicization, and Presidential Strategies for Bureaucratic Control. Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, 2005.

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

SANDES-FREITAS, V. E. V. de; MASSONETO, A. P. (Ultra)presidencialismo de coalizão estadual: uma análise a partir dos casos de São Paulo e do Piauí (1995-2010). **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 119-142, 2017.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, F. **Congresso remoto: A experiência do legislativo brasileiro em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

SANTOS, M. L. Sistemas partidários no Brasil: continuidade e mudança. In: SOARES, G. A. D.; LAVAREDA, A. (org.). **A relevância de Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior**. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

SANTOS, M. L.; PÉREZ-LIÑÁN, A.; MONTERO, M. G. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. **Revista de Ciência Política**, v. 34, n. 3, p. 511-536, 2014.

SARTORI, G. **Engenharia constitucional: como mudam as constituições**. Brasília: EdUnB, 1996.

SCHEDLER, A. Anti-Political-Establishment Parties. **Party Politics**, v. 2, n. 3, p. 291-312, 1996. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068896002003001>. Acesso em: dezembro de 2022.

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

SILAME, Thiago Rodrigues. **Diálogos sobre o "ultrapresidencialismo" estadual: dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciência Política) Thiago Rodrigues Silame, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-A9FPQ7/1/tese_vers_o_final.pdf Acesso: Acesso em julho de 2021.

SILAME, T; e SILVA, DENISSON. **“Diálogos em torno do 'ultrapresidencialismo' estadual”**. Agenda Política, 2022.

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

TOMIO, F.; RICCI, P. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 13, n. 21, 2012a.

TOMIO, F.; RICCI, P. O governo estadual na experiência brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista Sociologia e Política**, v. 21, n. 41, 2012b.

VIEIRA, M. **Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão**. 133f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Matérias da Imprensa

BERUTTI, A. K. Mateus Simões: 'mais de 600 prefeitos declararam apoio à candidatura de Zema'. **O Tempo**, Belo Horizonte, 29 ago. 2022. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/mateus-simoes-mais-de-600-prefeitos-declararam-apoio-a-candidatura-de-zema-1.2723996>. Acesso em: dez. 2022.

BORGES, G. F. Com 57 deputados, divisão da base de Zema em dois blocos é formalizada. **O Tempo**, Belo Horizonte, 9 fev. 2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/com-57-deputados-divisao-da-base-de-zema-em-dois-blocos-e-formalizada-1.2811357>. Acesso em: jan. 2023.

BORGES, G. F. PEC pode criar 'emendas Pix' e permitir a Zema barganhar apoio. **O Tempo**, Belo Horizonte, 4 jan. 2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/pec-pode-criar-emendas-pix-e-permitir-a-zema-barganhar-apoio-1.2791679>. Acesso em: jan. 2023.

BOUÇAS, C. Zema toma posse para 2º mandato em MG e destaca adesão ao Regime de Recuperação Fiscal entre prioridades. **Valor Econômico**, Belo Horizonte, 1 jan. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/01/01/zema-toma-posse-para-2o-mandato-em-mg-e-destaca-adesao-ao-regime-de-recuperacao-fiscal-entre-prioridades.ghtml>. Acesso em: jan. 2023.

CARRANÇA, T. Dilma, Witzel e Zema: por que pesquisas não previram surpresas nas urnas em 2018. **Uol**, São Paulo, 29 set. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2022/09/29/eleicoes-por-que-pesquisas-nao-previram-surpresas-nas-urnas-em-2018-como-dilma-witzel-e-zema.htm>. Acesso em: dez. 2022.

COPASA terá que devolver R\$ 246 milhões a moradores de Belo Horizonte. **ARSAE**, Belo Horizonte, 23 jul. 2021. Disponível em: <http://www.arsae.mg.gov.br/2021/07/23/copasa-tera-que-devolver-r-246-milhoes-a-moradores-de-belo-horizonte/>. Acesso em: dez. 2022.

DIAS, U. Apesar da pandemia, governos estaduais e federal tiveram maior arrecadação de impostos em 2021. **Jornal da USP**, São Paulo, 10 mar. 2022. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/apesar-da-pandemia-governos-estaduais-e-federal-tiveram-maior-arrecadacao-de-impostos-em-2021/>. Acesso em: dez. 2022.

ELEIÇÕES 2018: Todas as pesquisas para governador de Minas Gerais. **Veja**, Belo Horizonte, 7 set. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/eleicoes-2018-todas-as-pesquisas-para-governador-de-minas-gerais/>. Acesso em: dez. 2022.

FARIA, A. I. Discurso antipolítico de Zema divide parlamentares mineiros. **O Tempo**, Belo Horizonte, 29 out. 2018. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/hotsites/eleicoes-2018/discurso-antipolitico-de-zema-divide-parlamentares-mineiros-1.2061132>. Acesso em: dez. 2022.

FIGUEIREDO, P. A. Em busca da reeleição, Zema vai fazer coligações para 2022. **O Tempo**, Belo Horizonte, 24 maio 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/em-busca-da-reeleicao-zema-vai-fazer-coligacoes-para-2022-1.2489180>. Acesso em: dez. 2022.

FIGUEIREDO, P. A. Governo Zema busca ampliar base e eleger presidente da ALMG em 2023. **O Tempo**, Belo Horizonte, 4 out. 2022. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/governo-zema-busca-ampliar-base-e-eleger-presidente-da-almg-em-2023-1.2744462>. Acesso em: jan. 2023.

FIGUEIREDO, P. A. Deputado acusa secretário de Zema de tentar chantagear coronel da PM. **O Tempo**, Belo Horizonte, 20 jan. 2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/deputado-acusa-secretario-de-zema-de-tentar-chantagear-coronel-da-pm-1.2801533>. Acesso em: jan. 2023.

GOMES, H. L. Mateus Simões assume Secretaria Geral no dia 6; confira a entrevista exclusiva. **O Tempo**, Belo Horizonte, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/mateus-simoes-assume-secretaria-geral-no-dia-6-confira-a-entrevista-exclusiva-1.2309983>. Acesso em: dez. 2022.

LACERDA retira sua candidatura ao governo de Minas Gerais. **Diário do Comércio**, Belo Horizonte, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/politica/lacerda-retira-sua-candidatura-ao-governo-de-minas-gerais/>. Acesso em: dez. 2022.

LOPES, E. Governo deve criar Secretaria de Assuntos Institucionais que pode ser assumida por Aro. **Itatiaia**, Belo Horizonte, 28 dez. 2022. Disponível em: <https://www.itatiaia.com.br/colunas/edilene-lobes/2022/12/28/governo-deve-criar-secretaria-de-assuntos-institucionais-que-pode-ser-assumida-por-aro>. Acesso em: dez. 2022.

LOPES, E. Zema terá maioria na ALMG, mas não deve emplacar presidente da casa. **Itatiaia**, Belo Horizonte, 20 jan. 2023. Disponível em: <https://www.itatiaia.com.br/colunas/edilene-lobes/2023/01/20/zema-tera-maioria-na-almg-mas-nao-deve-emplacar-presidente-da-casa>. Acesso em: jan. 2023.

LOPES, E. Pente-fino: Governo de Minas deve exonerar quase todos os comissionados no dia 2 de janeiro. **Itatiaia**, Belo Horizonte, 28 dez. 2022. Disponível em: <https://www.itatiaia.com.br/colunas/edilene-lobes/2022/12/28/pente-fino-governo-de-minas-deve-exonerar-quase-todos-os-comissionados-no-dia-2-de-janeiro>. Acesso em: dez. 2022.

LOPES, E. Zema publica decreto exonerando os servidores comissionados do estado. **Itatiaia**, Belo Horizonte, 2 jan. 2023. Disponível em: <https://www.itatiaia.com.br/editorias/politica/2023/01/02/zema-publica-decreto-exonerando-os-servidores-comissionados-do-estado>. Acesso em: jan. 2023.

MARQUES, J. V. Romeu Zema, do Novo, encerra debate pedindo votos para Amoêdo e Bolsonaro. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 3 out. 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/10/03/interna_politica,993754/romeu-zema-encerra-debate-pedindo-votos-para-amoado-e-bolsonaro.shtml. Acesso em: dez. 2022.

MOTA, T. Arrecadação de ICMS em Minas supera expectativas em 2021. **O Tempo**, Belo Horizonte, 2 jun. 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/arrecadacao-de-icms-em-minas-supera-expectativas-em-2021-1.2493309>. Acesso em: dez. 2022.

MOTA, T. Arrecadação em Minas dispara com alta de combustíveis e reaberturas. **O Tempo**, Belo Horizonte, 13 out. 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/arrecadacao-em-minas-dispara-com-alta-de-combustiveis-e-reaberturas-1.2554855>. Acesso em: dez. 2022.

MURATORI, M. Reforma da Previdência e coronavírus: Assembleia de Minas retoma atividades após recesso. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 3 ago. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/08/03/interna_politica,1172426/previdencia-e-coronavirus-assembleia-de-minas-gerais-retoma-atividades.shtml. Acesso em: dez. 2022.

MURATORI, M. Deputados derrubam veto de Zema a reajuste para educação, saúde e segurança. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 12 abr. 2022. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/04/12/interna_politica,1359447/deputados-derrubam-veto-de-zema-a-reajuste-para-educacao-saude-e-seguranca.shtml. Acesso em: dez. 2022.

ONDA CONSERVADORA no Brasil faz maioria dos governadores. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 29 out. 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/10/29/interna_politica,1001222/onda-conservadora-no-brasil-faz-maioria-dos-governadores.shtml. Acesso em: dez. 2022.

PRORROGAÇÃO de adicional de 2% no ICMS é sancionada. **Diário do Comércio**, Belo Horizonte, 31 dez. 2019. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/economia/prorrogacao-de-adicional-de-2-no-icms-e-sancionada/>. Acesso em: dez. 2022.

SIMONINI, L. ALMG tem 41% de renovação, abaixo da média desde 1987 que é de 47%. **O Tempo**, Belo Horizonte, 8 out. 2018. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/hotsites/eleicoes-2018/almg-tem-41-de-renovacao-abaixo-da-media-desde-1987-que-e-de-47-1.2052018>. Acesso em: dez. 2022.

SOUTO, I. Zema credita vitória no 1º turno ao 'cansaço' dos mineiros com os 'políticos de sempre'. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 7 out. 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/10/07/interna_politica,995344/zema-credita-vitoria-no-1-turno-ao-cansaco-dos-mineiros-com-os-pol.shtml. Acesso em: dez. 2022.

TAKAR, T. Zema aproveita onda Bolsonaro, ganha em MG e garante 1º estado para o Novo. **Uol**, São Paulo, 28 out. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/28/romeu-zema-novo-bolsonaro-vence-governador-minas-gerais.htm>. Acesso em: dez. 2022.

Redes sociais

LARCEDA, Marcio. A velha política conseguiu me tirar dessa eleição. Belo Horizonte. 21/08/2018. Publicado no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/MarcioLacerdaOficial/posts/1032344593605869>. Acesso em: dezembro de 2022.

NOVO. São Paulo. 03/10/18. Publicado no Twitter. Disponível em: https://twitter.com/partidonovo30/status/1047349102743367686?ref_src=twsrc%5Etfw. Acesso em: dezembro de 2022.

RÁDIO ITATIAIA. Sabatina com Romeu Zema. Belo Horizonte. 24/09/2018. Publicado no Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=63KrwNy8gxE>.

ZEMA, Romeu. Considerações finais para o debate da Globo. Belo Horizonte. 26/10/18. Publicado no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?v=437920416738285>. Acesso em: dezembro de 2022.

ZEMA, Romeu. Discurso de posse do Governador de Minas Gerais, Romeu Zema (Novo). **O Tempo**, Belo Horizonte, 1 jan. 2019. Publicado no Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=X30xL0qNMWg>. Acesso em: dezembro de 2022.

Documentos e leis

ALMG. Deputado Estadual: vagas por partido, 2018. Disponível: https://eleicoes.almg.gov.br/2018/index.html?search=true&exibirForm=false&aba0=cargo_7¶mRelatorio=DepVagasPartido¶mCargo=7¶mAno=2018&tituloCargo=Deputado%20Estadual¶mTituloRelatorio=Vagas%20por%20Partido&TextoRelatorio=Consulte%20os%20votos%20dos%20partidos,%20o%20n%C3%BAmero%20de%20candidatos%20que%20lan%C3%A7aram,%20que%20partidos%20elegeram%20ou%20n%C3%A3o%20deputados%20e%20quantos%20foram%20eleitos%20por%20partido.&exibirLocalidade=false.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. – 28. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. 479. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: dezembro de 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Regimento interno da Assembleia Legislativa**. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação nº2.737, de 23/03/2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DLB/2737/2020/>. Acesso: novembro de 2021

NOVO. **Posicionamentos do Novo**. Disponível em: <https://novo.org.br/novo/posicionamentos/>. Acesso: outubro de 2020.

ZEMA, Romeu. **Plano de Governo Liberdade ainda que tardia (MG)**, 2018. Disponível em:

https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/MG/2022802018/130000600702//proposta_1533160671813.pdf. Acesso em: agosto de 2020.

ZEMA, Romeu. **Discurso na solenidade de sua posse como governador do Estado de Minas Gerais**, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/plenario/pronunciamentos/pronunciamento/?id=42434>. Acesso: outubro de 2020

ZEMA, Romeu. **Discurso por ocasião da instalação da 19ª Legislatura da Assembleia Legislativa**, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/plenario/pronunciamentos/pronunciamento/?id=42437>. Acesso em: outubro de 2020.