

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**AGENTE POLÍTICO, ARTICULAÇÃO E POLÍTICAS
PÚBLICAS: O ANTAGONISMO POSICIONAL NA POLÍTICA
DO RIO GRANDE DO SUL (1995-2002)**

TESE DE DOUTORADO

César Luciano Filomena

Porto Alegre

2015

CÉSAR LUCIANO FILOMENA

**AGENTE POLÍTICO, ARTICULAÇÃO E POLÍTICAS
PÚBLICAS: O ANTAGONISMO POSICIONAL NA POLÍTICA
DO RIO GRANDE DO SUL (1995-2002)**

**Tese apresentada junto ao Programa de
Pós-graduação em Ciência Política como
requisito parcial para obtenção do grau de
Doutor em Ciência Política.**

ORIENTADORA: PROF. DRA. MARIA IZABEL NOLL.

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Filomena, César Luciano

Agente político, articulação e políticas públicas: o antagonismo posicional na política do Rio Grande do Sul (1995-2002) / César Luciano Filomena. --2015. 398 f.

Orientadora: Maria Izabel Noll.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. políticas públicas. 2. articulação. 3. agente. 4. agência. 5. antagonismo posicional. I. Noll, Maria Izabel , orient. II. Título.

CÉSAR LUCIANO FILOMENA

**AGENTE POLÍTICO, ARTICULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O
ANTAGONISMO POSICIONAL NA POLÍTICA DO RIO GRANDE DO SUL
(1995-2002)**

Tese apresentada junto ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Tese aprovada em 16/04/2015.

Banca Examinadora

Prof.^a Dra. Maria Izabel Noll – PPG Ciência Política -UFRGS
(Coordenadora/Orientadora)

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos – PPG Políticas Públicas -
UFRGS

Prof. Dr. Hélió Henrique Casses Trindade – PPG Ciência Política -
UFRGS

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão – PPG Ciência Política -
UNICAMP

DEDICATÓRIA

Para Valentina, Denise e Carmelita (*in
memorian*).

Para Camarano (*in memorian*) e Glauco (*in
memorian*).

AGRADECIMENTOS

Por mais que a elaboração de uma tese seja a síntese de longos períodos de internalização de um pesquisador, jamais resultará de um esforço isolado. Sem a contribuição de amigos que dedicaram seus tempos para a busca de documentos e para a aferição de dados, o presente trabalho não chegaria ao final a contento. Foram centenas de horas de esforço coletivo que permitiram reconstituir analiticamente importante momento da política do Rio Grande do Sul que envolveu os governos de Antonio Britto Filho e de Olívio de Oliveira Dutra.

Início os agradecimentos pelas pessoas e pelas escolas que concorreram para minha formação nas Ciências Humanas. À minha orientadora Prof^a Dra. Maria Izabel, a quem devo a oportunidade de fazer esse trabalho, sou grato pelas horas de conselhos e de ajudas para meu crescimento pessoal e profissional. A partir dela, estendo meu agradecimento a todo corpo docente e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, com os quais tenho uma dívida impagável, pois me ensinaram e permitiram, diante de limites e de deslizes, que concluísse o presente esforço intelectual.

Agradeço também à Prof. Dra. Marcia Ribeiro Dias e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS que permitiram a um engenheiro iniciar uma trajetória nas ciências humanas e obter no ano de 2006 a titulação de mestre. Ainda, a todos os docentes que vêm contribuindo para minha formação acadêmica no Curso de Graduação em Ciências Sociais da UFRGS, afirmo minha admiração.

Ao Prof. Dr. Odaci Luiz Coradini e ao Prof. Dr. Wagner de Melo Romão, com os quais tenho uma dívida intelectual, meus sinceros respeitos.

Meu muito obrigado a Carlos Eduardo dos Santos Fleck, a Gustavo José Mesquita, a Renata Agra Balbuena e aos demais amigos e colegas de trabalho no TCE-RS pela inestimável contribuição que deram, corrigindo materiais de pesquisa e suprimindo minhas “ausências” em momentos de dificuldades, diante da necessidade de elaboração desse trabalho. Aos Auditores Públicos Externos e companheiros de trabalho Carlos Alberto dos Santos Dornelles, Luís Fernando Alcoba de Freitas e Rodrigo Vargas Laureano, faço um agradecimento em forma de homenagem pelos materiais e pelas horas de ajuda voluntária, indispensáveis para que eu compreendesse a estruturação e o desempenho das contas públicas do Estado do Rio Grande do Sul: sem vocês, boa parte desse trabalho estaria comprometida.

Ainda, obrigado Ênio Guimarães Pansiera, Isabel da Cunha Bisch, Ivo Domingos Paravisi, Marina Batsow, Tatiana Zambiasi Olsson e outros colegas de TCE-RS pela ajuda.

Aos personagens vivos da história política do Rio Grande do Sul – Adolfo Fetter Jr., Clóvis Ilgenfritz da Silva, Darci Pompeo de Mattos, Francisco Renan Proença, Guilherme Cassel, Guilherme Socias Villela, Gustavo de Mello, Iradir Pietroski, João Carlos Brum Torres, Luís Roberto Andrade Ponte, Manuel Antonio Ribeiro Valente, Marcos Flávio Rolim, Mauro Knijnik, Otomar Oleques Vivian, Pedro de Souza Bisch Neto, Sérgio Pedro Zambiasi, Túlio Luiz Zamin e Vicente José Rauber – minha estima e meu agradecimento pela oportunidade que tive para aprender com vocês.

Cezar Augusto Busatto e a Flávio Koutzii, protagonistas políticos dessa pesquisa, com os quais pude privar de longos períodos de diálogo e de aprendizado político, agradeço e declaro minha admiração por ambos.

Às colegas Adriana Paz Lameirão e Mara Lúcia da Silva meu muito obrigado pela contribuição que deram. Ao amigo e colega de curso Dr. Fabrício Ávila agradeço pela iniciativa espontânea de me ajudar em um momento de grande limitação na minha vida, jamais esquecerei o que fizestes. Obrigado Miguel Idart Gomes pelo acesso aos materiais da bancada do PT na Assembleia Legislativa-RS.

Ângelo, Luci, Cecília e Tiago, meu obrigado pela compreensão e pela força. A vocês peço desculpas pela minha ausência. Herondina e Gilberto obrigado pela presença na minha ausência.

Por fim, fraterna amiga Ane Lise Dalcul e fraternos amigos Cláudio Bastos Sikilero, Estilac Martins Rodrigues Xavier, Marcelo Lucca e Ricardo Superti de Oliveira, esse trabalho também é de vocês.

Ao povo brasileiro e à sua síntese, o Estado, a República Federativa do Brasil, tenho uma dívida de gratidão. A cada brasileiro e cada brasileira, desde aqueles que nunca tiveram oportunidade de frequentar os bancos escolares até os que hoje acessam as universidades pelo PROUNI, FIES e outras políticas públicas, agradeço os recursos que investiram em mim. Espero que essa modesta pesquisa seja uma honesta contribuição para as ciências do Brasil. Descumpem-me se mais não pude fazer.

EPÍGRAFE

- **Nossos sonhos, Netto! Nós pertencemos a uma causa [...] Nossas ideias não terminam porque assinamos um tratado de paz.**
- **É verdade. Elas acabam devagarinho. Vão se desgastando com o tempo, como adaga de aço ruim.**

Trecho do diálogo de ficção entre Lucas de Oliveira e o General Antônio de Souza Netto no livro de Tabajara Ruas – Os Varões Assinalados

RESUMO

Essa pesquisa estabelece a relação entre políticas públicas e a política. Especificamente, investiga a influência que têm para a disseminação de conflitos entre agentes por posições nos espaços políticos, gerando condições para manifestação do fenômeno denominado antagonismo posicional. Concentra-se na agenda de políticas públicas redistributivas de Reforma do Estado e de reestruturação da base econômica do Rio Grande do Sul, encaminhadas no governo de Antônio Britto Filho do PMDB, cujos efeitos se estenderam ao governo de Olívio de Oliveira Dutra do PT. Nos programas que têm origem nestas políticas (de Demissão Voluntária, privatizações, concessões rodoviárias, FUNDOPEM-RS e os casos de GM e Ford), investiga as condições para a manifestação do fenômeno analisado através (i) dos resultados obtidos (ii) dos impactos na agenda pública e (iii) da influência destes sobre as articulações e sobre o comportamento eleitoral. Ao final, através da reflexão sobre fatos passados vinte (20) agentes políticos que tiveram agência sobre essas políticas públicas apontam suas motivações e razões para que o fenômeno tenha ocorrido. A explicação é a de as políticas públicas importaram mais para articular a manutenção ou reforços das posições nos espaços políticos do que pelos resultados socioeconômicos produzidos.

Palavras-chave: políticas públicas, articulação, agente, agência, antagonismo posicional.

ABSTRACT

This research establishes the relationship between public policy and politics. Specifically, it investigates the influence they have on the conflict between agents for positions on political spaces, creating conditions for the phenomenon so-called positional antagonism. It focuses on the redistributive public policy agenda of both state reform and restructuring of the economic base of Rio Grande do Sul, directed by the governor Antonio Britto Filho from the PMDB party, whose effects extended to the governor Olívio Dutra de Oliveira from the PT party. In programs that originate in these policies (Voluntary Dismissal, privatization, highway concessions, FUNDOPEM-RS and the cases of GM and Ford), investigates the conditions for the manifestation of the phenomenon analyzed by (i) the results obtained (ii) the impact on the public agenda and (iii) the influence of these on the joints and on voting behavior. Finally, through the analysis of past events, twenty (20) political agents who had agency on those policies indicate their motivations and reasons for the phenomenon occurrence. The explanation is that public policies imported more to maintain or reinforce positions in the political space than by socioeconomic results.

Keywords: public policies, articulation, agent, agency, positional antagonism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Protesto contra privatização da Companhia Rio-grandense de Telecomunicações – CRT – no dia 15 de junho de 1998.....	115
Figura 2 – Apedido do Movimento Gaúcho pela Cidadania contra privatização da Companhia Rio-grandense de Telecomunicações – CRT publicado na capa do Correio do Povo de 19 de junho de 1998	116
Figura 3 – Localização da praça de pedágio entre Caxias do Sul e Farroupilha na RS- 122...	126
Figura 4 – Anuncio da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) no dia 20 de julho de 2000	162
Figura 5 – Mapa dos COREDES-RS (1995 a 2001)	171
Figura 6 – Disposição no <i>continuum</i> esquerda-direita do sistema partidário rio-grandense (1994)	196
Figura 7 – Disposição no <i>continuum</i> esquerda-direita do sistema partidário rio-grandense (1998)	197
Figura 8 – Alinhamento dos agentes políticos segundo posicionamento esquerda-direita e orientação da ação segundo ética da responsabilidade ou convicção (2014)	284

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Veiculações com conteúdo positivo ou crítico/conflitivo sobre reajustes e planos de carreira do funcionalismo público do Estado do Rio Grande do Sul dentre as 134 matérias selecionadas sobre o tema no periódico Correio do Povo (1995 a 2002).....	95
Gráfico 2 – Veiculações com conteúdo positivo ou crítico/conflitivo sobre redução do funcionalismo público do Estado do Rio Grande do Sul dentre as 14 matérias selecionadas sobre o tema exceto PDV no periódico Correio do Povo (1995 a 2002)	98
Gráfico 3 - Veiculações com conteúdo positivo ou crítico/conflitivo sobre Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Serviço Público e à Reconversão Funcional de Servidores Públicos Estaduais – PDV – do Estado do Rio Grande do Sul dentre as 29 matérias selecionadas no periódico Correio do Povo (1995 a 2002)	102
Gráfico 4 – Taxa de servidores inativos em relação aos em atividade no Estado do Rio Grande do Sul (1995 a 2003)	104
Gráfico 5 – Veiculações com conteúdo positivo ou crítico/conflitivo sobre Políticas de Desestatização do Estado do Rio Grande do Sul do Estado do Rio Grande do Sul - dentre as 226 matérias selecionadas no periódico Correio do Povo (1995 a 2002).....	117
Gráfico 6 – Veiculações no periódico Correio do Povo sobre o FUNDOPEM-RS segundo classes de conteúdo (1995 a 1999)	156
Gráfico 7 – Veiculações no periódico Correio do Povo sobre incentivos gerais a empreendimentos privados segundo classes de conteúdo (1995 a 2002).....	164
Gráfico 8 – ICMS fruído pelos 20 maiores projetos qualificados ordenados em ordem decrescente de valores relativos e em valores relativos acumulados no FUNDOPEM-RS (1995 a 2004).....	168
Gráfico 9 – Valores de concentração média de ICMS ajustados à base média da UIF/RS do ano de 2004 fruídos pelos projetos enquadrados no FUNDOPEM-RS segundo o tipo de indústria (1995 a 2005).....	170
Gráfico 10 – ICMS fruído pelos projetos enquadrados no FUNDOPEM-RS segundo a região do COREDE-RS em valores relativos (1995 a 2004)	173

Gráfico 11 – Variação relativa anual da receita corrente e da receita tributária do Estado do Rio Grande do Sul comparadas a do ano 1994 (1994 a 2004)	176
Gráfico 12 – Variação relativa anual da receita tributária e da arrecadação do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul comparadas a do ano 1994 (1994 a 2004)	177
Gráfico 13 – Variação porcentual anual do Produto Interno Bruto do Estado do Rio Grande do Sul – PIB-RS, excluídos os efeitos da variação monetária (1994 a 2004)	180
Gráfico 14 – Evolução da taxa de desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (1994 a 2005).....	182
Gráfico 15 – Posição política dos deputados estaduais em exercício na 49ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul em relação ao Governo de Britto (1995 e 1996).....	210
Gráfico 16 – Posição política dos deputados estaduais em exercício na 49ª Legislatura da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul em relação ao Governo de Britto (1997 e 1998).....	213
Gráfico 17 – Posição política dos deputados estaduais em exercício na 50ª Legislatura da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul em relação ao Governo de Dutra (1999 e 2000).....	216
Gráfico 18 – Posição política dos deputados estaduais em exercício na 50ª Legislatura da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul em relação ao Governo de Dutra (2001 e 2002).....	220
Gráfico 19 – Variação relativa de votos válidos para o governo do Estado do Rio Grande do Sul de Britto (PMDB) e Dutra (PT) entre o 1º turno eleitoral de 1994 e o de 1998 (%).....	225
Gráfico 20 – Variação relativa de votos válidos para o governo do Estado do Rio Grande do Sul de Britto (PMDB) entre o 2º turno eleitoral de 1994 e o de 1998 (%).....	226
Gráfico 21 – Variação relativa de votos nominais e na legenda dos partidos para a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (1994, 1998 e 2002)	231
Gráfico 22 – Variação relativa de votos nominais e na legenda dos partidos para a Câmara Federal no Rio Grande do Sul (1994, 1998 e 2002).....	232

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Polos rodoviários do PECR, com as respectivas extensões de trechos concedidos de rodovias federais e estaduais que permaneceram sob a jurisdição do Estado do Rio Grande do Sul	122
Quadro 2 – Valores históricos da composição da dívida mobiliária do Estado do Rio Grande do Sul refinanciada com a União (1998)	132
Quadro 3 – Incentivos, limites e formas de fruição dos empreendimentos enquadrados no FUNDOPEM-RS conforme períodos de vigência (1988 a 2002)	142
Quadro 4 – Programas setoriais de enquadramento ao FUNDOPEM-RS (1995-1998)	144
Quadro 5 – Comparativo entre as condicionantes pactuadas com o Estado do Rio Grande do Sul para implantação do Complexo Automotivo da GM em Gravataí-RS e do Complexo Industrial Ford em Guaíba-RS (1998)	148
Quadro 6 – Deputados estaduais em exercício na 49ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul segundo bancada partidária e posição política em relação ao Governo de Britto (1995 e 1996)	208
Quadro 7 – Deputados estaduais em exercício na 49ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul segundo bancada partidária e posição política em relação ao Governo de Britto (1997 e 1998)	211
Quadro 8 – Deputados estaduais em exercício na 50ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul segundo bancada partidária e posição política em relação ao Governo de Dutra (1999 e 2000)	214
Quadro 9 – Deputados estaduais em exercício na 50ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul segundo bancada partidária e posição política em relação ao Governo de Dutra (2001 e 2002)	218
Quadro 10 – Lista dos agentes políticos selecionados como interlocutores para explicarem as razões das tomadas de posição sobre os programas executivos de políticas públicas do tipo redistributivas segundo alinhamento político (1995 a 2002).	245

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de comprometimento com despesas líquidas de pessoal da administração direta e indireta do Estado do Rio Grande do Sul com a receita corrente líquida sob a vigência das leis federais complementares nº 82 de 1995 (Lei Camata) e nº 96 de 1999 (1997 a 1999).....	103
Tabela 2 – Taxa de comprometimento com despesas de pessoal segundo Lei Federal Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) do Estado do Rio Grande do Sul (2000 a 2003).....	103
Tabela 3 – Agentes políticos com maior frequência de referências nas 226 veiculações selecionadas sobre políticas públicas de desestatização (extinção ou privatização de autarquia, empresas estatais e sociedade de economia mista e PRE) no Rio Grande do Sul no periódico Correio do Povo (1995 a 2002).....	118
Tabela 4 – Saldo em valor nominal da dívida mobiliária renegociada com a União de em 31/03/1998 e para 31/12 de 2002, de 2003 e de 2004, com os respectivos valores de captação, de atualização monetária e de amortização.	133
Tabela 5 – Evolução do superávit primário, da amortização e dos juros da dívida – administração direta (1998 a 2004)	134
Tabela 6 – Classe das veiculações no periódico Correio do Povo segundo conteúdo – positiva, crítica ou conflitiva e neutra – para o programa FUNDOPEM-RS (1995 a 1999)	155
Tabela 7 – Classe das veiculações no periódico Correio do Povo segundo conteúdo – positiva, crítica ou conflitiva e neutra – para programas de incentivos gerais (1995 a 2002)	163
Tabela 8 – ICMS fruído pelos 20 maiores projetos enquadrados no FUNDOPEM-RS identificados pelo tipo de indústria e ordenados em ordem decrescente de valores em moeda nacional ajustados à base média da UIF/RS de 2004 e em valores relativos (1995 a 2004).....	167
Tabela 9 – ICMS fruído no FUNDOPEM-RS segundo o tipo de indústria com valores em moeda nacional ajustados à base média da UIF/RS de 2004 (1995 a 2004).....	169
Tabela 10 – ICMS fruído no FUNDOPEM-RS segundo a região do COREDE-RS com valores em moeda nacional ajustados à base média da UIF/RS de 2004 (1995 a 2004)	172

Tabela 11 – Receitas corrente, tributária de transferências e do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul em valores em moeda nacional e ajustados para pela média do IGP-DI/FGV à base do ano de 2004 (1994 a 2004).....	175
Tabela 12 – Comprometimento relativo da arrecadação anual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS com as desonerações devido à fruição do FUNDOPEM-RS (1995 a 2004).....	178
Tabela 13 – Produto Interno Bruto do Estado do Rio Grande do Sul a preço de mercado em valores históricos e ajustados pela média IGP-DI/FGV do ano de 2004 em moeda nacional (1994 a 2004)	180
Tabela 14 – Taxa de desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (1994 a 2004).	182
Tabela 15 – Representatividade dos partidos no sistema partidário rio-grandense segundo número de parlamentares, votos em números absolutos e relativos (1994 e 1998)	190
Tabela 16 – Votação por candidato a governador do Estado do Rio Grande do Sul em números absolutos e relativos conforme distribuição regional baseada no COREDE-RS de 1998 – 1º turno (1994).....	199
Tabela 17 – Votação por candidato a governador do Estado do Rio Grande do Sul em números absolutos e relativos conforme distribuição regional baseada no COREDE-RS de 1998 – 2º turno (1994).....	201
Tabela 18 – Votação por candidato a governador do Estado do Rio Grande do Sul em números absolutos e relativos conforme distribuição regional baseada no COREDE-RS de 1998 – 1º turno (1998).....	203
Tabela 19 – Votação por candidato a governador do Estado do Rio Grande do Sul em números absolutos e relativos conforme distribuição regional baseada no COREDE-RS de 1998 – 2º turno (1998).....	205
Tabela 20 – Valores fruídos de ICMS pelo programa FUNDOPEM-RS nas regiões do COREDE-RS, rateado pela população regional de 1998 (1995 a 2004).....	222
Tabela 21 – Variação relativa da votação de Britto (PMDB) em 1º e 2º turnos comparada aos valores per capita fruídos de ICMS pelo FUNDOPEM-RS entre 1995 e 2004 (1994 e 1998).....	223

Tabela 22 – Representatividade dos partidos segundo números de parlamentares eleitos, votos em números absolutos e relativos nas eleições para a Assembleia Legislativa e para a Câmara Federal (1994, 1998 e 2002)	228
Tabela 23 – Classificação dos vinte agentes entrevistados para sete indicadores segundo escala esquerda-direita de 1 para 5 (2014)	282
Tabela 24 – Classificação dos agentes segundo alinhamento político esquerda-direita e orientação segundo ética da responsabilidade ou de convicções (2014).....	283

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BANRISUL	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAGE	Controladoria e Auditoria Geral do Estado - RS
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CEASA	Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul S.A
CEDIC	Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CEF	Caixa Econômica Federal
CESA	Companhia Estadual de Silos e Armazéns
CEUE	Centro dos Estudantes Universitários de Engenharia da UFRGS
CGTEE	Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica da CEEE
CINTEA	Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras do Rio Grande do Sul
CPERGS-Sindicato	Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CNEC	Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
COFECON	Conselho Federal de Economia
COHAB	Companhia Estadual da Habitação
CORAG	Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas

COREDE	Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul
CORLAC	CORLAC – Companhia de Laticínios e Correlatos
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CREA-RS	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Rio Grande do Sul
CRM	Companhia Rio-grandense de Mineração
CRT	Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações
CRTur	Companhia Rio-grandense de Turismo
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DACTEC	Diretório Acadêmico do Centro de Tecnologia da UFSM
DAE	Departamento Aeroviário do Estado do Rio Grande do Sul
DAECA	Diretório Acadêmico de Economia, Contábeis e Atuariais da UFRGS
DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Estado do Rio Grande do Sul
DCE	Diretório Central dos Estudantes da UFRGS
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DEMHAB	Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre
DEP	Departamento de Esgotos Pluviais de Porto Alegre
DS	Democracia Socialista
ELETROBRÁS	Centrais Elétricas Brasileiras
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
FDI-RS	Fundo de Desenvolvimento para Complexos Industriais
FA	Frente Amplio

FEDERASUL	Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul
FEE	Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul
FEPAM	Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler - RS
FESSERGS	Federação Sindical dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul
FGTAS	Fundação Gaúcha do Trabalho e Assistência Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIERGS	Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
FOMENTAR-RS	Fundo de Fomento Automotivo
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNDOPEM-RS	Fundo Operação-Empresa
GM	General Motors
ICMS	Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IGP-DI/FGV	Índice Geral de Preços “Disponibilidade Interna” da Fundação Getúlio Vargas
IPERGS	Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul
IRGA	Instituto Rio-grandense do Arroz
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MR-8	Movimento Revolucionário 8 de Outubro
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PECR	Programa Estadual de Concessão de Rodovias

PFL	Partido da Frente Liberal
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDV	Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Serviço Público e à Reconversão Funcional dos Servidores Públicos Estaduais
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
POC	Partido Operário Comunista
POLOP	Organização Revolucionária Política Operária
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PRC	Partido Revolucionário Comunista
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PRE	Programa de Reforma do Estado
PRIN-RS	Fundo para Recuperação Industrial do Rio Grande do Sul
PROCERGS	Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRC	Partido Revolucionário Comunista
PRP	Partido Republicano Progressista

PRR	Partido Republicano Riograndense
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PV	Partido Verde
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
RLR	Receita Líquida Real
SAERGS	Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul
SDPI	Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento do Estado do Rio Grande do Sul
SEDAI	Secretaria Estadual do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais
SEFAZ-RS	Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul
SEMAPI	Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul
SEPLAG-RS	Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional-RS
SENGE-RS	Sindicato dos Engenheiros do Estado do rio Grande do Sul

SINDICAIXA	Sindicato dos Servidores da Caixa Econômica Estadual
SINDUSCON-RS	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio Grande do Sul
SINTTEL	Sindicato dos Telefônicos do Rio Grande do Sul
SPM	Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TRENSURB	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.
TRE-RS	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
UIF/RS	Unidade de Incentivo ao FUNDOPEM
UDN	União Democrática Nacional
UEE	União Estadual dos Estudantes
UNAM	Universidade Nacional Autónoma de México
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UFPel	Universidade Federal de Pelotas
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
ULBRA	Universidade Luterana do Brasil
URI	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai
USP	Universidade de São Paulo
UVERGS	União de Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1...INTRODUÇÃO.....	28
1.1 UMA BREVE EXPLICAÇÃO DO SENTIDO DE AGENTE ADOTADO NA PESQUISA.....	32
1.2 UMA PRÉVIA CONSTRUÇÃO DO SENTIDO DE ARTICULAÇÃO.....	36
1.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS ARENAS DE PODER.....	39
1.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS, O ANTAGONISMO POSICIONAL E QUESTÃO DE PESQUISA.....	42
1.5 OBJETIVOS.....	46
1.6 JUSTIFICATIVA PARA ESTUDAR O ANTAGONISMO POSICIONAL.....	47
2...PRODUZINDO UMA SÍNTESE CONCEITUAL.....	53
2.1 DO AGENTE À AGÊNCIA E À AÇÃO.....	54
2.2 DOS MECANISMOS DA AÇÃO SOCIAL À AÇÃO COLETIVA E OS GRUPOS DE INTERESSE.....	60
2.3 A DINÂMICA DA AÇÃO COLETIVA E A ARTICULAÇÃO.....	64
2.4 DO GRUPO À ORGANIZAÇÃO: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	71
2.5 DOS PARTIDOS COMO FIADORES DAS COALIZÕES.....	73
2.6 A BIPOLARIZAÇÃO POLÍTICA E O ANTAGONISMO POSICIONAL.....	76
2.7 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	79
3...POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECUPERAÇÃO DA CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DO ESTADO E A QUESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA.....	91
3.1 A DEMISSÃO VOLUNTÁRIA: GANHOS OU PERDAS PARA O ESTADO?.....	93
3.1.1 Ganhos, perdas e previdência.....	94
3.1.2 Demissão voluntária e redução do quadro funcional – PDV.....	97
3.2 PROGRAMA DE REFORMA DO ESTADO: DESESTATIZAÇÃO (PRIVATIZAÇÃO).....	105
3.2.1 Mudanças institucionais e legais: o processo de vendas.....	105

3.2.2	Desestatização e privatização na agenda pública	110
3.3	PROGRAMA DE CONCESSÃO DE RODOVIAS	119
3.3.1	A concessão de rodovias nos aspectos institucionais, legais e de execução	119
3.3.2	A concessão de rodovias na disputa política regional	127
3.4	O ESTADO E A DÍVIDA PÚBLICA	129
4...	POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO RIO GRANDE DO SUL	136
4.1	INCENTIVO À INDÚSTRIA: FUNDOPEM-RS, FOMENTAR-RS E FDI-RS	138
4.1.1	FUNDOPEM-RS	139
4.1.2	FOMENTAR-RS e a GM	145
4.1.3	FDI-RS e a Ford	147
4.2	AGENDA POLÍTICA DOS PROGRAMAS DE INCENTIVO INDUSTRIAL NAS VEICULAÇÕES PÚBLICAS	150
4.2.1	A agenda do FUNDOPEM-RS	151
4.2.2	A agenda dos demais incentivos a empreendimentos industriais: GM e Ford ..	156
4.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO INDUSTRIAL: EXECUÇÃO E IMPACTOS	165
4.3.1	Concentração de recursos do FUNDOPEM-RS	167
4.3.2	Impacto nas receitas do Estado	173
4.3.3	Impactos socioeconômicos	179
4.4	BREVE SÍNTESE DAS POLITICAS DE INCENTIVO ÀS INDÚSTRIAS NA POLÍTICA	183
5....	AMBIENTE POLÍTICO E POSIÇÃO: ANTAGONISMO	187
5.1	SISTEMA PARTIDÁRIO	188
5.1.1	Partidos do sistema partidário	188
5.1.2	Partidos que “importavam”	191
5.1.3	Disposição dos partidos que “importam” no espaço político rio-grandense	195

5.2	ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS E OS ELEITOS	198
5.3	BANCADAS E COALIZÕES	206
5.4	A DISPUTA ELEITORAL ENTRE PERDAS E GANHOS	221
5.4.1	Coalizão majoritária: Britto <i>versus</i> Dutra e as políticas	221
5.4.2	Bancadas nos parlamentos: privatizações e incentivos fiscais importam?.....	227
6...	O AGENTE POLÍTICO E O ANTAGONISMO POSICIONAL: RACIONALIDADES, ESCOLHAS E CONFLITO	236
6.1	Parâmetros das entrevistas.....	238
6.2	Entrevistados: aspectos de estrutura e trajetória.....	245
6.2.1	Cezar Augusto Busatto	246
6.2.2	João Carlos Brum Torres	247
6.2.3	Adolfo Fetter Jr.....	250
6.2.4	Otomar Vivian	251
6.2.5	Guilherme Socias Villela.....	253
6.2.6	Luís Roberto Ponte	254
6.2.7	Pedro Bisch Neto	256
6.2.8	Iradir Pietroski	258
6.2.9	Francisco Renan Proença.....	259
6.2.10	Sérgio Zambiasi.....	261
6.2.11	Flávio Koutzii	262
6.2.12	Guilherme Cassel.....	264
6.2.13	Clóvis Ilgenfritz.....	265
6.2.14	Túlio Zamin	267
6.2.15	Gustavo de Mello	268
6.2.16	Pompeo de Mattos	270
6.2.17	Vicente José Rauber	272

6.2.18	Manuel Valente.....	273
6.2.19	Mauro Knijnik	274
6.2.20	Marcos Rolim	276
6.2.21	Uma reflexão sobre o espaço político rio-grandense a partir dos agentes entrevistados	278
6.3	Reforma administrativa e dívida: contexto, decisão e reflexão.....	286
6.3.1	Diagnosticando o Estado	287
6.3.2	Incapacidade de investimento e privatização	292
6.3.3	Dívida, rolagem e renegociação	299
6.3.4	PDV	302
6.3.5	Olívio é o caminho, Britto é o pedágio.....	304
6.4	Desenvolvimento industrial e conflito.....	310
6.5	A negação do diálogo, o antagonismo posicional e o antipetismo	324
6.6	Uma breve síntese.....	340
7...	CONSIDERAÇÕES FINAIS	346
8...	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	355
9...	REFERÊNCIAS PERIÓDICO CORREIO DO POVO.....	374
	APÊNDICES	377
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas	378
	APÊNDICE B – Condicionantes das entrevistas	389
	APÊNDICE C – Arquivos eletrônicos das entrevistas	395
	ANEXOS	396
	ANEXO A – Arquivos eletrônicos de matérias veiculadas no periódico Correio do Povo (1995-2002).....	397

1 INTRODUÇÃO

O que mais importa na política é controlar os recursos do Estado. Como diria Bourdieu (2011), é o Estado que concentra recursos materiais e simbólicos em volume suficiente que permitem regular a economia e a política, dentre outras áreas da vida em sociedade. Mesmo assim, esses recursos são insuficientes para atender imediatamente a complexidade e a urgência das demandas sociais existentes, o que requer escolhas sobre o que fazer e para quem fazer. Portanto, para decidir essas escolhas, ganhar o controle do Estado é o objeto de maior cobiça àqueles que fazem a política – os agentes políticos.

A afirmação anterior ganha robustez em sistemas onde o fazer dos políticos tem efetiva materialidade na ação dos que dirigem o Poder Executivo. Nesses sistemas, o agir se expressa na capacidade que os agentes políticos têm para influir sobre as decisões das políticas – ditas públicas – executadas pelos governos. Essa capacidade se relaciona à força que estes detêm nos espaços políticos, em larga medida, sustentada pelas articulações que mantêm com outros agentes individuais e coletivos – grupos de interesses e organizações. Isto, dentre outros ganhos, os habilita a ocupar postos estratégicos de decisão do Executivo ou a exercer de influências sobre eles. Em tese, indica vantagens para trabalhar, via políticas públicas, interesses seus e dos aliados, em detrimento de outros, em campos¹ de larga abrangência na vida social, como são os da economia e da própria política.

Nas sociedades democráticas hodiernas, situações nas quais políticas públicas priorizam distintamente interesses de determinados agentes e suas articulações, excluindo os de outros, e cujo alcance dos seus efeitos se estende pela vida social de um território – como de uma unidade subnacional –, potencializam conflitos. Denominadas redistributivas, políticas desse tipo, segundo Lowi (1964; 2008; 2009), são as que geram maiores incertezas quanto aos seus resultados e as que alimentam arenas² com maior intensidade de conflitos

¹ O termo “campos” aqui utilizado é inspirado no conceito de Bourdieu (2010; 2011). Seu uso é precário para a realidade retratada, já que é muito difícil identificar estruturas de campos constituídos para a realidade brasileira que permitam entender seus efeitos na disposição do espaço social do Estado do Rio Grande do Sul (CORADINI, 2010). Na ausência de outro termo, o campo será associado a áreas de larga abrangência sem claros limites definidos, como política e economia, que possuem regras minimamente compreensíveis, onde há forças constituídas e lutas pela dominação.

² O termo arenas é uma referência abreviada de arenas de poder, terminologia adotada por Lowi (2008). Nesse trabalho, significa espaços de disputas políticas – uma leitura particular para campos de lutas e de forças de Bourdieu – atrelados às políticas públicas onde ocorrem conflitos entre os agentes políticos.

entre agentes, não raras vezes convergindo para situações limites de bipolarização de posições.

Para os agentes que governam, executar políticas públicas redistributivas também significa enfrentar oposição, diante de imprevisibilidades e de interesses que são contrariados por elas: oposição advinda de outros agentes, que lutam também pelo direito de ser governo ou de influir sobre quem governa. Num exercício lógico, por existirem conflitos de interesses – estes inerentes à política –, manter-se no comando do Executivo ou ganha-lo requer reforçar posições através de articulações mais duradouras, expressas em coalizões alimentadas pelo apoio ou pela repulsa às diretrizes das políticas públicas dos governos, principalmente as de características redistributivas.

Nesse ponto, cabem breves reflexões sobre o que foi dito até agora. A primeira delas é a de que políticas públicas, independente de serem redistributivas ou não, são “públicas”. O sentido público que abrigam minimamente precisa estar respaldado por resultados que representem ganhos coletivos para a sociedade, e não somente para determinados agentes individuais e coletivos, ou mesmo segmentos sociais ou produtivos específicos. Aos agentes políticos, isto requer uma tarefa de legitimação das diretrizes de uma política pública, algo que, diante de incertezas quanto aos impactos, nem sempre se torna um esforço bem sucedido. A segunda, se os resultados das políticas não forem os esperados, levando em conta o sentido público que trazem nas diretrizes manifestas que fazem parte dos argumentos utilizados pelos agentes para legitimá-las, pelo menos precisam servir para que os integrantes das coalizões obtenham ganhos nos espaços políticos de poder, principalmente no Executivo.

Dessas duas breves reflexões, surge uma terceira acerca da função precípua cumprida pelas políticas públicas redistributivas: **atender a interesses gerais, que possam ser compartilhados pela coletividade de uma unidade subnacional ou reforçar as articulações de posições políticas entre os agentes**. Aprofundar essa reflexão exige explicar os fatores que orientam a ação dos agentes, suas articulações e as políticas públicas, levando em consideração os seus processos.

A construção das condições para ocupar ou influenciar espaços privilegiados de direções sobre as políticas nos Executivos não é exclusividade de um único agente. Resulta de processos negociados, o que exige de um agente político capacidade para articular ao longo do tempo questões de interesse seus com de outros – dispostos em grupos e organizações, como as partidárias – transformando-os em ação coletiva; portanto, também, em força

política. A ação coletiva sintetiza essas articulações e essa força, na medida em que firma posições negociadas entre agentes, orientando os parâmetros a serem seguidos na elaboração e no direcionamento dos processos de políticas públicas.

Como processos, articulações e definições de políticas públicas combinam-se ao longo do tempo. Trazem consigo a expectativa de que os direcionamentos dados às políticas trarão resultados próximos aos esperados nas negociações firmadas entre os agentes, o que representa decisão e fomento à ação coletiva. Porém, ao decidirem e ao agirem coletivamente, os fazem limitados às informações que dispõem, precisando justificá-las publicamente para legitimá-las, circundados por contextos sociais, geográficos e históricos, que também os constroem e os influenciam: fatores que aumentam as incertezas quanto à correção ou não das posições que assumem. Esta combinação pode ser observada tendo atenção às questões e aos conflitos presentes em cada período.

A principal fonte de observação recai sobre as posições manifestas por homens com capacidade de decidir sobre essas políticas públicas. Posições que demarcam num espaço político atravessado por relações sociais, como é o de uma unidade subnacional, as fronteiras para que eles articulem-se na condição de governantes, de opositores, ou postem-se como dirigentes de grupos de interesses ou de organizações. Logo, para além da ação dos agentes, articulação e políticas públicas não se dissociam para explicar a política, o que torna indispensável dissertar com brevidade sobre um e outro conceito.

A articulação, inicialmente, remete à ideia de formação original de grupos e de coalizões entre estes. É articulação tanto vista no espaço interno de grupos e organizações, como na relação destes nas disputas que ocorrem nos campos que atravessam os espaços políticos e sociais observados. Nesse trabalho, o sentido emprestado para articulação é o de uma prática que estabelece relação entre agentes políticos, cujas demandas (interesses) são ajustadas aos de outros agentes ao longo do exercício dessa prática (LACLAU; MOUFFE, 2004). Ou seja, a articulação é, por remeter à tomada de posição, relacional; dependendo da dimensão que assumem, por produzir mudanças nas estruturas estruturadas vigentes – no *status quo* –, estruturante (BOURDIEU, 2009; 2011); ainda, por ser o agente – o político – dotado de conhecimento para explicar a vida social e por ser ativo para o exercício da conduta humana, reflexiva (GIDDENS, 2009).

A prática articulatória, aqui, é a que inspira os agentes políticos a se aproximarem de coalizões ou se distanciarem de outros agentes reflexivamente, conforme padrões sociais,

estruturas e interesses em jogo. Esse entendimento do sentido de articulação segue uma prévia convicção de que os conflitos entre os agentes, por mais antagônicos que pareçam, são transitórios, e que os consensos, mesmo que aparentemente sólidos, são de fato precários. Torna-se mais forte o entendimento, principalmente se as noções de espaço e de tempo (numa linha de abordagem histórica e como processo das políticas) e a trajetória dos agentes forem incorporadas à análise. Com o espaço, tempo e a trajetória, o processo de articulação dos agentes torna-se sistemático e observável, sendo que seus efeitos combinados são indicadores dos movimentos que ocorrerem na luta pelo poder do Estado e, por consequência, de outros campos como o político e o econômico e, de modo derivado, do direcionamento das políticas públicas.

As políticas públicas, subsequente à articulação, vistas à luz do seu processo, são em si mecanismos propícios para as disputas políticas. Representam conjuntamente dois significados. O primeiro é que, conforme Dye (1972; 2001; 2013), as políticas públicas são a expressão do agir dos governantes e encontram-se no núcleo das lutas por demandas e por espaços de poder, especialmente do Executivo. O segundo, políticas públicas provocam políticas, especialmente se forem do tipo redistributivas. Essas são, ao mesmo tempo, fonte geracional de política, de articulação nas arenas de consensos ou de conflitos. Contribuem, como objeto de estudo, para entender o modo como são ajustadas as coalizões entre agentes, os interesses – latentes ou manifestos – que defendem e os temas que estão em disputa, traduzidos nas posições que tomam e na potencialidade para alterar o *status quo*.

Quando num período curto e numa mesma unidade subnacional o volume de políticas públicas caracterizadas como redistributivas é alto – pela abrangência, pela incerteza e pela seletividade dos seus beneficiados –, as arenas de poder que se formam no entorno delas podem se confundir. Assim, essas articulações repetem-se nelas convergindo para somente duas coalizões, cujas posições se dispõem em polos opostos: uma no apoio e outra na negação dessas políticas. Posições sob as quais as opções de escolhas dos agentes são limitadas, fazendo com que procurem reduzir incertezas através do resguardo às coalizões, operando simultaneamente com a mesma orientação nas áreas da economia, da política, na gestão pública e em outras que atravessam um determinado espaço social. **Em suma, nesses casos, os agentes políticos articulam-se pautando suas ações preferencialmente pelos incentivos à manutenção das próprias posições, consequentemente, das coalizões. Fazem isto na expectativa de ganharem ou de manterem espaços no Poder Executivo, e menos**

pelos resultados projetados; estes, úteis como justificativa pública para legitimar as diretrizes adotadas para as políticas ditas redistributivas.

Nessas situações, os conflitos se disseminam como antagonismo entre agentes nos espaços de relações, no sistema partidário e outros afeitos à política, que podem abranger toda uma unidade subnacional, como é um Estado federal. Politicamente, passa a importar mais medir os ganhos dos agentes pelas avaliações precárias de perdas imputadas às coalizões posicionadas no polo oposto, do que pelos resultados públicos, ou mesmo seletivos, que as políticas redistributivas potencialmente podem gerar. No tocante às consequências observáveis, a esse fenômeno sociopolítico de disseminação de conflitos e de bipolarização provocado por políticas públicas do tipo redistributivas dá-se, aqui, a denominação de antagonismo posicional.

O antagonismo posicional é o fenômeno sociopolítico que motiva esse trabalho. Especificamente, tem como objeto de investigação o antagonismo de posições, expresso na bipolarização política que teve curso no Estado do Rio Grande do Sul entre janeiro de 1995 e dezembro de 2002: período em que o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com Antônio Britto Filho, e o Partido dos Trabalhadores (PT), com Olívio de Oliveira Dutra, lideraram coalizões, disputaram espaços políticos e se sucederam na condução do governo do Estado do Rio Grande do Sul. Seu estudo orienta-se à luz das articulações entre agentes e dos processos de políticas públicas que movimentaram os espaços políticos no período.

Ambos os conceitos – articulação e políticas públicas – passam a ser esclarecidos com mais detalhe a partir desse ponto. Antes, cabe um breve esclarecimento quanto à atribuição emprestada ao sentido de agente nessa pesquisa.

1.1 UMA BREVE EXPLICAÇÃO DO SENTIDO DE AGENTE ADOTADO NA PESQUISA

Articulações e políticas públicas são categorias sem sentido, se a eles não se associam o fator humano e sua ação. Por si só, não têm autonomia, precisam de agentes para consecução de ambas, para que existam, para que representem os antagonismos nos espaços da política.

Metodologicamente, as articulações entre agentes e os processos de construção de políticas públicas, nessa pesquisa, reproduzem pequenas alterações, num período

determinado, nas relações estabelecidas entre agentes e entre grupos nos campos da política, da economia e outros que atravessam um espaço sociopolítico e geográfico: no caso, a sociedade rio-grandense. Para entender o agente, faz-se necessário caracterizá-lo e posicioná-lo pelo que apresenta de regularidade na relação com seus pares e o que o distingue de outros agentes, dispondo-o de modo relacional no espaço social em estudo. É preciso associá-lo àquilo que Bourdieu (2011) denomina de um *habitus*³ (a uma consciência prática), para integrá-lo a grupos de interesse e/ou organizações posicionadas no espaço social estudado, onde há institucionalizado um sistema de valores construídos, traduzidos aqui como um sistema de preferências. Além do *habitus*, há uma consciência discursiva que o coloca na condição de alguém capaz de ser reflexivo mediante as consequências de suas ações e das mudanças que elas causam (GIDDENS, 2009). Também, ao que o mobiliza no sentido de um agir racional estratégico/instrumental ou racional com base em valores. Sendo assim, quem é o agente?

Nesse trabalho, o agente é quem age com um sentido subjetivo com referência a um comportamento esperado de outros, como diz Weber (1964). É racional tendo em vista fins ou valores, mas converge para ação social orientando pela viabilidade da construção de relações com outros agentes. Por meio de relações sociais constituídas os agentes individuais transformam de modo combinado ações subjetivas em coletivas, constituindo grupos que se fundam com base em interesses. Portanto, o agente é racional.

Para a ação coletiva, segundo Olson (1971), faz-se necessário uma mensuração dos agentes quanto aos custos e a utilidade da cooperação. Desse modo, os agentes sentem-se compelidos a cooperar como grupo se os custos para isto forem menores que os benefícios esperados, levando em conta os resultados pretendidos. No entanto, as condições às quais os agentes políticos estão sujeitos para escolherem agir coletivamente ou não são restritas e incertas para aferir a utilidade delas. Decidem dentre as alternativas que dispõem com *déficit* de informações, de conhecimento e de capacidade para aferir essas utilidades (FRIEDBERG,

³ Assim como o termo campo, *habitus* tem um uso precário no trabalho. O sentido que tem para Bourdieu (2011) será aprofundado e precisado ao longo da pesquisa. No entanto, aqui, por uma questão de honestidade intelectual, a terminologia desenvolvida por Bourdieu foi usada como sinônimo de senso prático. Nele os agentes são dotados de um sistema práticas institucionalizadas de preferências, de princípios de visão e divisão, de estruturas cognitivas duradouras (produto de incorporações de estruturas objetivas) e de esquemas de ação de ordem weberiana, que permite a eles entender as regras do jogo da política.

1993; MARCH; OLSEN, 1989). Agem coletivamente sob o signo do que Friedberg (1993) denomina racionalidade limitada.

Um grupo, porém, não se sustenta unicamente por uma eterna mensuração de utilidade de ações. Há nas relações constituídas internamente a um grupo, fatores de maior permanência – estruturais para este – que socializam os agentes e que fazem parte de construções feitas de modo objetivado a ele. Segundo Offerlé (1998), isso remete ao entendimento de que mesmo os interesses sustentados por um grupo resultam de construções entre agentes com antecedentes fundados em trajetórias que se cruzam, em simbolismos compartilhados, em valores e na referência que os posiciona frente a relações existentes em um espaço sociopolítico. Assim, situar um grupo de interesse em uma sociedade, é situá-lo pelas características que distinguem seus integrantes dos de outros grupos, seja pelo que internalizam das estruturas objetivas cognitivamente, seja pelo que combinam cooperar ou almejam subjetivamente (BOURDIEU, 1996; 2008; 2011).

Retomando a questão do agente, há dois entendimentos possíveis associados a ele. O primeiro é aquele em que o agente age individualmente, internamente a um grupo ou fora dele em vista dos seus interesses e vontades reflexivamente. Nesse sentido é o sujeito da ação subjetiva de Weber (1964), também o agente capacitado cognitivamente, cognoscitivo e reflexivo de Giddens (2009). Nesse caso, o agente dispõe de duas modalidades de consciência que se complementam: uma prática e outra discursiva. O outro é, quando este, frente aos recursos que possui, age pelo grupo ou em nome dele e dos interesses coletivamente construídos que representa. Em ambas as situações, é o agente dotado de capacidade e de reflexividade que o faz conhecer e operar nas regras dos jogos que orientam os campos exercendo agência⁴.

Os agentes que agem com respaldo do grupo, aqui denominados de agentes coletivos, assumem atribuições de direção e respondem pela relação que constituem com outros grupos. Conhecem as regras dos campos e refletem sobre elas ao longo do processo de relação que estabelecem com outros agentes. Contudo, mesmo dispondo de um caráter ativo da conduta humana, precisam, constantemente, para assumir e manter suas posições de

⁴ Agência remete a uma leitura particular do conceito desenvolvido por Giddens (2009). Nessa leitura, o agente que exerce a agência é aquele que tem a capacidade, com sua ação, de modificar uma situação existente.

direção, da confiança dos seus pares e de incentivos a eles para que mantenham sua legitimidade externa e interna.

Assim, as lideranças – dirigentes – com capacidade para agir precisam manter-se num exercício de equilíbrio constante entre a reflexão e o resultado da ação racional, e entre a afirmação de valores compartilhados – sistemas de preferências – com os demais pares do grupo que pertencem: fatores ditos “ontológicos”, na medida em que, combinados, ajudam a conhecer o ser. Vivem, os agentes, conforme Weber (2000), um conflito cotidiano entre uma ética fundada na responsabilidade e uma ética das convicções, sujeitos (os agentes) a um contexto que nem sempre controlam: precisam gerenciar condições por vezes paradoxais entre o que “são” e o que têm como meta.

Assim, a esses agentes dirigentes cabe a tarefa de obter ganhos na política, na economia e em outras áreas, para que eles sejam divididos no grupo, o que os colocam mais próximos de uma orientação fundada na ética de responsabilidade; contudo, também estão, como agentes coletivos, alçados a condição de dirigentes, sob a influência de valores construídos e compartilhados com seus próprios pares de grupo, o que os obriga ter atenção a uma ética dos fins últimos ou das convicções. Isso significa que as suas vontades subjetivas, e mesmo as estratégias, só subsistem se estas não se antepuserem aos interesses, aos símbolos e aos valores construídos e compartilhados coletivamente pelo grupo e, em alguns aspectos, ao *habitus* do grupo e da disposição social que pertence.

Sinteticamente, o que se quis dizer até aqui, é que o agente dirigente político de governos, de grupos de interesses ou organizações (esta como grupo com estruturas e instituições definidas) é quem pode trazer para a pesquisa as informações necessárias para situar um grupo no espaço social, as articulações feitas em torno de interesses coletivos e as coalizões que sustentam as políticas públicas. Estudando o agente – quando coletivo, como dirigente de um grupo ou organização – é possível identificar, a partir dele, sistemas de preferências que os aproxima de outros agentes e, eventualmente, subjetividades latentes e manifestas repensadas reflexivamente sob um contexto.

Entendido o sentido emprestado para agente nessa pesquisa, é possível avançar na precisão do que é articulação.

1.2 UMA PRÉVIA CONSTRUÇÃO DO SENTIDO DE ARTICULAÇÃO

O conflito é inerente à natureza da política, mais do que o consenso. Este – o consenso – se subordina ao conflito estando, não raras vezes, na gênese deste. É isso que Lipset (1992, p. 16) explica, quando diz concordar “que mais dinheiro, poder e *status* é melhor do que menos”, e que não dispor desses atributos significa estar numa condição de inferioridade em relação a outros que os possuem em maior volume. Sem essa concordância não haveria motivações para que os agentes tentassem, por iniciativas próprias ou coletivas, melhorar suas condicionantes socioeconômicas e para arregimentar forças no sentido de controlar em disputa. Iniciativas que, na perspectiva do autor, implicam em mudanças dos dispositivos sociais e, portanto, no *status quo* vigente: o que reforça a ideia de supremacia do conflito sobre o consenso.

Para o objeto de estudo, talvez seja a perspectiva de mudança do *status quo* a primeira explicação para as razões que motivaram os conflitos políticos observados no Rio Grande do Sul entre 1995 e 2002. Estes, traduzidos em bipolarização política e no antagonismo posicional que se estendeu pelo campo político de toda unidade subnacional no período, incluindo o sistema partidário local. À luz dessas argumentações, segundo entendimento de Lipset e Rokkan (1992), o fenômeno em tela poderia representar uma versão contemporânea da luta de classes de uma sociedade com manifestos limites de estratificação classista.

No entanto, os repetidos posicionamentos conflituosos – em momentos definidos, beligerantes e antagônicos – associados à bipolarização política são fenômenos recorrentes à tradição política rio-grandense (*vide* TRINDADE, 1981; 1993; XAUSA; FERRAZ, 1981). Encontram suas origens na trajetória dos agentes junto a grupos de interesse e no processo de formação das instituições regionais. Como fenômenos, não se dissociam do que ocorre nacionalmente, principalmente nas disputas no campo do poder numa leitura de Bourdieu (2011), mas ganham contornos diferentes daqueles que ocorrem em outras subunidades nacionais e espaços sociais.

Retomando explicação anterior inspirada em Lipset (1967), o conflito poderia ser um fenômeno cuja origem seria encontrada na perspectiva de luta de classes e na direta relação com os partidos destas. A base econômica seria, então, a definidora da estratificação social, da classe e do partido da classe. Contraditoriamente, porém, no Estado do Rio Grande do Sul essa associação seria limitada, já que por longos períodos da sua história os conflitos foram

entre elites políticas regionais que economicamente pertenciam à mesma classe: a de proprietários rurais (LOVE, 1975; TRINDADE, 1993).

Uma linha explicativa alternativa, mais adequada para o caso do Estado do Rio Grande do Sul, poderia ser o da ausência de diferenciações estruturais no sistema político (existência de limitações de recursos para o Poder Executivo), nos campos da economia e da política. Isto implicaria numa repetida articulação de posição entre os agentes ou grupos de interesse em dois polos mutuamente excludentes no campo político, cujo intento seria o do atendimento a suas demandas.

Pelo menos no curto prazo, a diversidade dessas demandas poderia ser entendida como um impeditivo para a construção de condições de amálgama de interesses ou de demandas – talvez de valores e de vontades – entre os agentes ou os grupos concorrentes na política subnacional. Com esse entendimento, isso seria a princípio uma explicação adequada para a observação mais frequente do fenômeno do conflito do que do consenso no campo político desse Estado.

Por paradoxal que pareça, contudo, o conflito só tem existência a partir de uma gênese que se traduziria em consensos que definiriam, para os agentes, o pertencimento ou a negação a grupos de interesse, a organizações ou a uma imagem relacional de classe socioeconômica em um espaço social. Hodiernamente, os conflitos em sociedades complexas, como as do objeto do estudo, são, mesmo que de largo alcance, restritas e não têm as dimensões impostas pela luta de classes. Ficam limitados a contextos e a espaços – principalmente políticos – que envolvem a disputa entre agentes individuais e coletivos com identidades e interesses antagônicos localizados. Logo, como afirmam Laclau e Mouffe (2004), os conflitos, como também os consensos, em sociedades plurais contemporâneas, são variados, precários e contingentes, de tal forma que não é mais possível universalizá-los e sintetizá-los em antagonismos imediatamente identificáveis a interesses e a vontades de grupos, de organizações e de classes prováveis com os dos seus partidos respectivos, sejam eles instituições ou organizações.

Essa impossibilidade em universalizar e sintetizar os conflitos tem como consequência para a ciência política a necessidade de reforçar o foco dos estudos sobre fenômenos políticos a partir de unidades menores. Dentre essas unidades, os grupos de interesse e seus agentes, a relação que estas constituem de modo articulado consensualmente em coalizões com os partidos. Em parte, essa foi a direção adotada por Filomena (2006), para

explicar a relação entre os jogos de poder feito pelos grupos internos do Partido dos Trabalhadores (PT), a capilaridade destes com a sociedade, o direcionamento das políticas públicas e a consequente ocupação de espaços de governo durante o longo período em que este partido esteve na liderança do Poder Executivo do município de Porto Alegre (1989 a 2004).

Aproxima-se, nessa linha, a de Offerlé (2004), onde este propõe estudar os partidos não como instituições indexadas a classes, nem como organizações, mas como campo de lutas e campo de forças. Segundo o autor, é preciso inicialmente levar em conta que os agentes partidários são recrutados junto a grupos de interesse e à sociedade civil. Portanto, estes inevitavelmente são influenciados pela configuração das características sociais e históricas das organizações econômicas, sindicais, associativas e religiosas locais por onde os agentes dos grupos transitam e onde são socializados.

Sawicki (1997) adota linha de abordagem próxima a de Offerlé. Para Sawicki, a trajetória dos agentes e seu modo de socialização junto a organizações sociais locais e a grupos de interesse influenciam também as características das organizações partidárias. Tanto isso é fato, que ele observa para o caso do Partido Socialista francês que as seções locais do partido podem apresentar posicionamentos politicamente conflitantes com os tomados nacionalmente: algo inexplicável se descolada a análise de contextos sociais e históricos, regionais e locais. Isso suscita a existência de fenômenos políticos que ganham a alcunha de regionais, como antes anunciado para o antagonismo posicional. Mais, para casos como esses, não se trata de compreender o porquê dos partidos, mas sim como os agentes sociais interessados pelos partidos – por consequência também os grupos de interesse que representam ou participam – lhes servem ou se servem deles.

Cabe, porém, destacar que isolado um agente – individual ou coletivo – não conseguiria, quando há a ele oposição no segmento que opera, legitimidade e força para dar consequência as suas demandas junto a um sistema político pouco diferenciado como os locais. Precisa se articular a grupos de interesse de outros segmentos ou organizações. Segundo Offerlé (1998), há a necessidade de formar coalizões entre grupos para que, as demandas destes possam ser legitimadas e combinadas de modo articulado a outras. Assim, os interesses e vontades de agentes, grupos e mesmo organizações passam a ter consequência a partir de um alinhamento a um partido (ou coalizão partidária). Para esse partido ou coalizão,

disponibilizam por recrutamento seus agentes individuais (normalmente quadros dirigentes), somando esforços com outros grupos.

De modo derivado à compreensão anterior, se a lógica de articulação é a de incluir um grupo (ou grupos) de determinado segmento excluindo os adversários, é possível entender que aqueles agentes não participantes de uma coalizão tendem se a articular em outros partidos ou coalizões partidárias. Em cenários como o descrito para os governos de Britto (1995 a 1998) e de Dutra (1999 a 2002), há a tendência à formação de dois polos políticos articulados em torno de interesses contraditórios, por vezes, pelo menos no curto prazo, antagônicos. Em alguma medida, casos como do período estudado podem reproduzir, em períodos determinados, o que Sartori (2005) denomina de pluralismo polarizado para um sistema partidário. Neles os antagonismos seguem impulsos de alinhamentos centrífugos fazendo com que as articulações partidárias convirjam em oposições bilaterais: situação na qual não há mediação entre elas.

As condições para descrever o fenômeno do antagonismo posicional ainda são limitadas, se o foco recair somente nos agentes políticos, nas suas articulações e na leitura do sistema partidário. Falta no mínimo entender quais os interesses – raras vezes manifestos – que motivam a adesão dos agentes a uma ou outra coalizão política e onde é mais adequado pesquisá-los. Isso remete à necessidade de entender a função que cumprem as políticas públicas, no tocante à contribuição que trazem para alimentar as contradições de posições entre os agentes políticos.

1.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS ARENAS DE PODER

O antagonismo posicional nem sempre resulta de proposições declaradas no seu conteúdo e das motivações manifestas dos agentes políticos. No estudo da política como ciência, assim como em outras áreas humanas, não são as motivações declaradas e suas consequências objetivas que explicam os fenômenos sociais. A riqueza do estudo dos homens em sociedade, em especial como pertencentes a grupos, e destes na relação com a política, se encontra com mais precisão na análise das consequências observadas de um ou mais fenômenos que, na proposição inicial, não eram – como diria Merton (2002) – aquelas manifestas. Encontra-se, sim, nas consequências cujas proposições, na origem, estavam latentes.

Quando os fenômenos em estudo integram o campo da administração pública, dos governos e da relação de articulação e de conflito entre interesses de grupos e dos seus dirigentes, valorizar a análise das consequências observadas é uma necessidade inerente a uma adequada abordagem da ciência da política. Em especial, segundo entende-se de Lowi (1964; 2008; 2009), porque as consequências observadas têm como gênese proposições latentes dos agentes entremeadas a orientações e à gestão das políticas ditas públicas. As políticas públicas delineiam, assim, as condições de contorno de campos políticos e econômicos e, ampliadas, do campo do poder de um espaço social, sejam como núcleo das ações dos governos, sejam como tipo ou como processo.

As políticas públicas, entendidas como tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer (DYE, 1972), estão no núcleo das disputas por demandas e por espaços de poder entre os grupos. Em especial, quando essas disputas envolvem, nas sociedades hodiernas, o controle dos poderes públicos, principalmente do Executivo. Assim, ocupar espaços estratégicos nos governos pelos agentes políticos significa possibilidades reais de ingerência nas diretrizes das políticas públicas, benefício a interesses seletivos de certos grupos, organizações ou coalizões, com conseqüente exclusão de outros.

As políticas públicas, porém, não são “propriedades exclusivas” dos governos e de seus agentes. Primeiro porque são públicas. Logo, minimamente precisam ser justificadas pelos agentes políticos quanto ao que eles estimam como incrementos socioeconômicos compartilhados à sociedade, como impactos positivos. Segundo, porque são falíveis. Representam decisões de homens que as fazem em contextos de difícil previsibilidade (de incertezas quanto aos resultados prometidos), como desatacam March e Olsen (1989) e Friedberg (1993). Não raras vezes, diante dos limites de informações e de conhecimento que têm, decidem sobre políticas públicas afeitas a questões ou problemas locais, inspirando-se em modelos de políticas elaborados para outros contextos e realidades ou, mesmo, em opiniões genéricas e efêmeras expressas por autoridades técnicas. Trata-se de um processo de produção de políticas expedito, através de mecanismos que Powell e DiMaggio (1991) denominam de mudança isomórfica, por pressão externa, por mimetismo (imitação) ou por pressão normativa. Logo, quanto maior o volume de recursos envolvidos em políticas que seguem esse modo de produção, maior a probabilidade de que intensifiquem conflitos nos espaços em que a direção destas é disputada, principalmente quando os impactos ficam aquém dos prometidos pelos agentes para legitimá-las.

Os processos produção de políticas públicas (de elaboração, de gestão e de implantação) articulados em ambientes de maior ou menor intensidade de conflito entre agentes, segundo Lowi (2008), têm estreita relação com os padrões que estas assumem: (1) distributivas⁵, (2) normativas⁶, (3) redistributivas⁷ e (4) constituintes⁸. Cada tipo dessas políticas gera um escopo característico de apoios e de oposição entre os agentes políticos que se envolvem com elas, estejam eles na condição de dirigentes de grupos de interesse, de coalizões partidárias, de governos ou de oposição. Como consequência, conforme seus traços distintivos, as políticas públicas constituem no entorno delas espaços de luta política, os quais Lowi (1964; 2008; 2009) denomina arenas de poder. Nas arenas de poder articulações de apoio e de veto se sucedem, configurando coalizões entre agentes mais ou menos amplas e estáveis entre agentes conforme o tipo da política pública que as geram.

Políticas públicas redistributivas⁹ e constituintes¹⁰ são aquelas que apresentam maior abrangência, permanência, seletividade e incertezas quanto aos impactos que podem trazer. Também são elas que tendem intensificar nas arenas de poder as tomadas de posição dos agentes e os conflitos. Portanto, nelas residem os incentivos para convergência das articulações dos agentes a somente dois polos, com posições políticas antagônicas, que se disseminam pelas coalizões nas arenas de poder. Quando um governo encaminha e executa um conjunto de políticas públicas com as características dessas num curto período, as arenas de poder que se formam confundem-se, reproduzindo conflitos para campos como da economia e de outras áreas da vida social, incluindo da política. Em suma, políticas públicas destes tipos, principalmente as redistributivas, fomentam o antagonismo posicional.

Em situações onde o fenômeno do antagonismo posicional caracteriza os espaços políticos, há uma probabilidade maior de que os agentes no campo da política, no campo da econômica e em outros atrelados a vida social adotem preferencialmente estratégias de

⁵ Políticas públicas distributivas são aquelas nas quais novos recursos são distribuídos;

⁶ Políticas públicas normativas são aquelas de regulação e controle das atividades;

⁷ Políticas públicas redistributivas são aquelas onde há a modificação da distribuição de recursos existentes;

⁸ Políticas públicas constituintes são aquelas que criam ou reorganizam as instituições;

⁹ Como políticas públicas redistributivas entendem-se aquelas que representam a institucionalização de benefícios setoriais de longo curso e que implicam na redução desses benefícios em outros setores.

¹⁰ Políticas públicas constituintes são aquelas que podem alterar padrões sociais de ação, às vezes motivados por incentivos latentes ou manifestos a novas moralidades.

aferição de ganhos políticos pela imposição de danos à coalizão que se posta no polo oposto. Ou seja, quando nos ambientes políticos há intensa observância de antagonismo posicional, as arenas reproduzem uma lógica de jogos de poder estritamente competitiva de conflito entre os agentes, onde os interesses das coalizões, com posições bipolarizadas, apresentam-se irreconciliáveis. Jogos de poder entre agentes, que na de denominação de Von Neumann e Morgenstern (2004), são de *zero sum* (de soma zero), nos quais os ganhos de uma coalizão, em oposição à outra, são mensurados mais pelos danos imputados, do que pelos ganhos obtidos. Consequentemente, nessas situações, funcionalmente **as políticas redistributivas tendem a importar menos para os agentes políticos pelos resultados prometidos para justifica-las publicamente, do que pelo reforço prestado para garantir as coalizões, força política e espaços de poder.**

No presente trabalho, a opção foi a de observar o fenômeno do antagonismo posicional através do estudo das políticas públicas redistributivas que iniciaram no governo de Britto e que continuaram e repercutiram no de Dutra. Explica-se essa opção na seção subsequente.

1.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS, O ANTAGONISMO POSICIONAL E QUESTÃO DE PESQUISA

Como foi argumentado na seção anterior, quando num curto período um governo encaminha quase simultaneamente um conjunto de políticas públicas redistributivas, há um incentivo para que as arenas de poder se confundam, disseminando padrões de conflito por campos e áreas da vida social de uma unidade subnacional. Geralmente, as motivações para concentração de políticas redistributivas justificam-se pela urgência dos governos em alterar o *status quo*, diante do que seus agentes argumentam como problemas a serem enfrentados.

No Rio Grande do Sul, a urgência de encaminhamentos de políticas públicas redistributivas foi uma das características do governo dirigido por Britto (1995 e 1998), cujos efeitos estenderam-se para a gestão de Dutra (1999 a 2002), seu sucessor. Fazia parte das avaliações que iniciaram ainda no ano de 1994, nas quais o nível de endividamento do Estado repercutia como um problema na incapacidade de investimento público, algo que, à época, era quase consensual na agenda política. As divergências entre os agentes políticos

concentravam-se no modo como resolver os problemas estruturais, o que foi tema de debates nas eleições para o governo estadual, quando, pela primeira vez Britto e Dutra enfrentaram-se.

Na condição de vencedor da eleição e, depois, de governador, as soluções encaminhadas por Britto davam conta de uma estratégia com duas frentes de ação. A primeira, sustentada em políticas de reforma administrativa do estado, procurava (1) a redução do comprometimento dos recursos estaduais com a folha de pagamento do funcionalismo, (2) a obtenção de recursos financeiros através da desestatização por meio da venda de empresas públicas¹¹ e (3) a diminuição dos encargos com a gestão de serviços públicos através da concessão destes à iniciativa privada. Em conjunto, além dessas políticas, procurava nessa frente reduzir o endividamento via negociação da dívida mobiliária estatal com a União.

A segunda frente de ação tinha como foco o incremento econômico, o que, em tese, traria, em conjunto, uma elevação na arrecadação de recursos públicos e a elevação da capacidade de investimento. Para Britto e seus aliados, o processo de desenvolvimento econômico do Rio Grande de Sul passava por políticas públicas de incentivo à modernização e ao aumento da atividade industrial, dentre elas, as de incentivos financeiros e fiscais a novos empreendimentos privados industriais, principalmente os de grande porte.

Derrotado em 1994, mas vencedor em 1998, Dutra apontava que os caminhos para enfrentar o endividamento público e a incapacidade de investimento passavam primeiro por políticas públicas orientadas (1) pelo aumento da ação do estado, (2) pelo reordenamento e incentivo à organização estatal existente, (3) pelo incremento das receitas públicas através do reforço das empresas estatais, e (4) pela renegociação da dívida em parâmetros mais vantajosos para o Rio Grande Sul, que implicava na renegociação desta com a União. Depois, pelo incentivo ao crescimento econômico, por consequência das receitas, através (1) do desenvolvimento industrial e de outros segmentos por meio de incentivos e de benefícios a empreendimentos que reforcem as cadeias produtivas locais (sistemas locais de produção) e (2) pela concentração de recursos preferenciais em empreendimentos de médio e pequeno porte.

¹¹ Destaca-se que durante a eleição de 1994, Britto anunciava a necessidade de uma reforma administrativa. No entanto, essa reforma não trazia de modo manifesto a intenção da venda de empresas estatais, o que só foi admitido pela coalizão vencedora após as eleições.

Como Britto antecedeu Dutra, a agenda de políticas públicas redistributivas que enfrentaram as questões do endividamento e do investimento público foi construída pelo primeiro governo. Pelo alcance que tiveram, pelas garantias institucionais que as mantinham e pelo que comprometeram de recursos, coube ao governo de Dutra dar curso a elas, procurando apenas mitigar seus impactos, no que avaliava prejudicial à sociedade rio-grandense.

As condicionantes do antagonismo posicional caracterizaram as arenas de poder que foram criadas pelas políticas públicas redistributivas de Britto. Programas executivos relacionados a políticas públicas que agiam sobre os problemas estruturais da dívida e da incapacidade de investimento alimentaram os antagonismos entre as coalizões políticas alinhadas a Britto e a Dutra. Diante do impacto que produziram, eventos como os das vendas da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) e de parte da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), os dos anúncios de instalação de grandes empreendimentos automotivos no Estado, como o da General Motors, e os de desistência, como da Ford do Brasil, retratam momentos nos quais os referidos programas incentivaram a disseminação de padrões de conflitos das arenas de poder para a política, para a economia e outra áreas da vida social rio-grandense: incentivaram o antagonismo posicional.

Diante do que foi apresentado até aqui, independente dos conflitos, políticas públicas são públicas, sejam elas mais ou menos seletivas quanto aos destinos dos recursos que envolvem. Logo, mesmo sendo do tipo redistributivas, em tese, são socioeconomicamente justificáveis, já que trazem pelo menos a expectativa de retornos positivos para a sociedade. Essa expectativa de ganhos socialmente compartilhados seria um fator de amortecimento de conflitos, salvo se os custos para consecução delas forem onerosos para os agentes políticos e setores que delas não se beneficiam. Os ônus em geral são maiores para aqueles que menos relações mantêm com os governos, para aqueles que se articulam na oposição. No entanto, em havendo retornos positivos para a sociedade, não se justificaria, imediatamente, o antagonismo posicional. A exceção seria a inexistência de impactos positivos por conta dessa política, algo que no curto prazo é de difícil avaliação, o que também relativizaria as condições para o antagonismo posicional.

Todas as situações expostas no parágrafo anterior ocorreram durante os governos de Britto e de Dutra, nos quais, mesmo com as relativizações apresentadas, observou-se a ocorrência do antagonismo posicional. Se foi assim questiona-se:

Por que as políticas públicas redistributivas criaram as condições para que o fenômeno do antagonismo posicional se manifestasse na política rio-grandense durante os governos de Britto e de Dutra?

A resposta estimada à questão anterior é a de que, nas condições em que foram encaminhadas no governo de Britto e depois geridas no de Dutra, **políticas públicas do tipo redistributivas funcionaram mais para os agentes políticos como incentivos para reforçarem as coalizões – estas com o intuito de ganharem ou manterem espaços de no Executivo – do que para produzirem resultados socioeconomicamente justificáveis.** Ou seja, a hipótese dessa pesquisa é a de **essas políticas importaram de fato pela funcionalidade que possuíam para reforçar as posições de articulação política entre os agentes para que, assim, ganhassem espaços de poder: não pelos resultados estimados.**

Para operacionalizar a pesquisa os impactos das políticas públicas redistributivas de reforma do estado e de desenvolvimento econômico são analisados segundo a influência que exerceram na agenda política e quanto aos resultados obtidos. Como variáveis para repercussão na agenda de programas de reforma previdenciária, de planos de carreira, de demissão voluntária, de desestatização (privatização), de concessões de rodovias e de incentivos ao desenvolvimento industrial – principalmente o Fundo Operação-Empresa - FUNDOPEM-RS (incluindo os casos da GM e da Ford) – lança-se mão da avaliação dos conteúdos (positivo ou crítico/conflictivo) que foram veiculados em matérias selecionados de um periódico local de larga circulação sobre os programas citados.

Para avaliação dos resultados levam-se em conta como variáveis as despesas com funcionalismo em relação à receita corrente do Estado (1997 a 2003), a taxa de servidores inativos em relação aos em atividade (1995 a 2003), o comprometimento com a dívida pública (evolução do *superávit* primário, da amortização e dos juros e encargos da dívida entre 1998 e 2004), a concentração dos recursos nos programas de incentivos às indústrias entre 1994 a 2004 (concentração dos beneficiados pelo FUNDOPEM-RS por número de projetos, por tipo de indústria, por região), o impacto nas receitas tributárias (principalmente ICMS¹²), a variação do Produto Interno Bruto do Estado – PIB-RS e a taxa de desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre, estas três últimas entre 1994 a 2004.

¹² ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

Além das variáveis anteriores, analisa-se também o sistema partidário rio-grandense pelos partidos que importavam no período de 1994 a 2002, pela representatividade, pela disposição destes no espaço político (esquerda, centro e direita), pelos resultados das eleições majoritárias de primeiro e segundo turnos para governador nos pleitos de 1994 e 1998 e das eleições proporcionais de 1994, 1998 e 2002. Ainda, a dinâmica das articulações (coalizões) feitas entre 1994 e 2002, segundo os movimentos de bancadas na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul para a 49ª e 50ª Legislaturas.

Apontadas questão de pesquisa, hipótese e variáveis de pesquisa, na seção seguinte apresenta-se o objetivo geral e os específicos que orientam esse trabalho.

1.5 OBJETIVOS

Diante da questão de pesquisa apresentada na seção anterior, o objetivo geral do trabalho é o de **investigar o modo como foram criadas as condições para que o fenômeno do antagonismo posicional tivesse curso no Rio Grande do Sul a partir do estudo das políticas públicas redistributivas de reforma administrativa e de incentivo às indústrias entre 1995 e 2002.**

Para que o objetivo geral seja atendido, constam como objetivos específicos a serem cumpridos:

- a) Segundo a agenda proposta pelo governo de Britto, selecionar os programas executivos de políticas públicas com vínculos com a reforma administrativa e com os incentivos a empreendimentos privados industriais que tiveram curso no período;
- b) Analisar os referidos programas executivos de políticas públicas quanto aos aspectos legais, à repercussão na agenda pública, aos impactos causados e aos ganhos políticos às coalizões;
- c) Descrever o sistema partidário vigente no período a partir das coalizões;
- d) Descrever as motivações e razões para o antagonismo posicional a partir da leitura reflexiva feita pelos agentes políticos que decidiram sobre os programas executivos de políticas públicas analisados sobre os fatos.

Elaborada a questão, descrita a hipótese e apresentados os objetivos, na última parte da introdução ressaltam-se os aspectos que justificam estudar o fenômeno do antagonismo posicional para o período.

1.6 JUSTIFICATIVA PARA ESTUDAR O ANTAGONISMO POSICIONAL

O processo político nessa pesquisa caracteriza-se por uma relação dialética entre regularidade e ruptura, como consenso e como conflito. Por paradoxal que pareça, o fenômeno da bipolarização aparece como uma regularidade da política rio-grandense, desde os períodos imperiais e na República Velha (LOVE, 1975). Para esse período, Trindade retrata bem o fenômeno, apontando que até na República Velha:

A tradição política rio-grandense, desde a Revolução Farroupilha, configurava-se, na prática política através de uma polarização que começa no Império com legalistas ou caramurus de um lado e os farrapos ou farroupilhas de outro, e que na República se dicotomiza em Republicanos e Federalistas, e a partir de 1928, em Republicanos e Libertadores. (TRINDADE, 1993, p. 136).

Conforme o autor, no período Republicano até o Estado Novo, o fenômeno aparece como divisão política interna no seio das oligarquias regionais – conservadores-autoritários e conservadores-liberais –, que se confrontam inseridas em movimentos e organizações partidárias então existentes. Mesmo que com um traço autoritário do Partido Republicano Riograndense (PRR), que na maior parte do tempo esteve à frente do governo estadual, não houve no período uma dominação completa de força governista sobre a oposição. Esta (a oposição) manteve o controle de uma fatia dos recursos políticos, ao que Trindade (1993) associa a ideia de que para o PRR o custo em extinguí-la era superior ao de tolerá-la, até porque representavam divisões em uma mesma classe.

No texto, porém, o autor ressaltava que o verdadeiro foco de divergência entre os grupos de interesse regionais e suas consequentes coalizões para a política rio-grandense não era a de garantir pequenos espaços no Legislativo, mas o de controlar o Executivo levando a cabo uma visão de Estado: algo que, ao final do período, frente à consecução da Revolução de 1930 e ao aumento na diferenciação estrutural no sistema político, permitiu a amálgama entre grupos adversários e uma subsequente reacomodação de forças na oligarquia, diferente da anterior. Nela, adversários históricos se articularam contra antigos parceiros da política formando uma nova polarização dicotomizada: *varguista* e *antivarguista* (TRINDADE, 1993).

Xausa e Ferraz (1981), para um período mais recente – de 1947 a 1966 –, apontam também para um padrão rio-grandense de polarização mais rígido que o do restante do país, com antecedentes históricos, traduzido num comportamento que denominam de bipartidista (ou para uma gramática política mais recente, bipartidária). Segundo eles, “a única polarização verdadeiramente relevante da vida política do Estado” foi a do confronto entre as coalizões articuladas em torno do PTB¹³ (varguista) – e do anti-PTB (antivarguista) (XAUSA; FERRAZ, 1981, p. 147). Polarização reforçada pelo que denominam de crescente “udenização” do PSD¹⁴ do Rio Grande do Sul e o consequente afastamento deste da linha varguista associada ao PTB; reproduzida no sistema bipartidário pós-1966, onde a ARENA¹⁵ representava as coalizões em torno da do PSD¹⁶ e UDN¹⁷, e o MDB¹⁸, resquícios do PTB e de outros partidos que a ele se articulavam.

Cabe destacar que o trabalhismo populista do PTB, entre 1950 e 1966, apontava para uma possibilidade de inclusão de grupos de interesse não organizadamente integrados ao sistema político de então, e a representação de outros grupos de apelo popular. Nessa perspectiva de maioria de eleitorado, o PTB sintetizava a dominação do trabalhismo na época, o que implicava numa tendência eleitoral à bipolarização entre este e os conservadores-liberais, bem como à inviabilidade da formação de uma terceira força (de outro polo) (TRINDADE, 1981).

No período subsequente houve uma tendência num sistema bipartidarista (ARENA e MDB) a uma hegemonia conservadora-autoritária, especialmente nos municípios de menor população urbana. No entanto, conforme Trindade (1981), as eleições de 1974 no Rio Grande do Sul representaram o fim do bipartidarismo e o início de um domínio hegemônico do MDB.

¹³ PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

¹⁴ O termo “udenização” do PSD – Partido Social Democrático – refere-se ao alinhamento de parte da elite política rio-grandense vinculada ao partido, à revelia do que acontecia majoritariamente nos outros Estados da Federação, a posições de opositores de Getúlio Vargas e conservadoras adotadas pela UDN – União Democrática Nacional (XAUSA; FERRAZ, 1981).

¹⁵ ARENA – Aliança Renovadora Nacional, partido que foi a base de respaldo legislativo do Regime Autoritário Militar que vigorou no Brasil entre 1964 e 1984, após a extinção dos partidos que existiam no sistema partidário até 1966. Partido cujo sucessor foi o Partido Democrático Social (PDS) em 1980.

¹⁶ PSD – Partido Social Democrático.

¹⁷ UDN – União Democrática Nacional.

¹⁸ MDB – Movimento Democrático Brasileiro, partido que reuniu a oposição ao Regime Autoritário Militar entre 1966 e 1980, sucedido pelo PMDB.

Nas disputas eleitorais mais recentes pós-redemocratização (1979), como destacam Noll e Trindade (2005) houve uma reprodução dessa tendência ao bipartidarismo eleitoral nos moldes do PTB e anti-PTB e da ARENA e MDB, conseqüentemente, à bipolarização política, com destaque para a eleição de 1982. Para o caso mais recente, essa tendência é repetida no fenômeno do petismo e do antipetismo, como destacam Dias (2002; 2008) e Filomena (2008).

Ao fenômeno do petismo e de antipetismo, porém, estão associados outros fatores sociopolíticos, contingências e contexto que o distinguem dos anteriores. O primeiro deles da conta da emergência nos anos de 1970 e 1980 de novos movimentos sociais e de novos agentes a eles ligados – de uma nova elite política (KRISCHKE, 2003). Essa emergência implica numa complexificação dos campos econômico, social e político, e, por consequência, de poder: problemas típicos de uma sociedade heterogênea contemporânea.

Ressalta-se que para a maior parte desses agentes originados nesses novos movimentos não houve, em períodos anteriores à pós-redemocratização em 1979, a possibilidade de inclusão nos sistemas políticos. Com o PTB, por exemplo, a possibilidade de encaminhamento das suas demandas para o sistema político não acontecia por meio agentes originados nos grupos de interesse modernos (muitos deles incipientes ou inexistentes nos anos de 1950 e 1960). De fato, a operacionalidade das suas demandas no sistema político ocorria numa perspectiva populista de dependência de políticos que afirmavam serem líderes das causas populares, mas que raramente tiveram suas origens nelas.

O PT, no sentido inverso, era ele próprio objeto da construção desses novos movimentos sociais, nos quais os agentes dos próprios grupos de interesse, compromissados com estes, adentravam ao processo de disputa no campo político. O PT, então, significou, talvez, os últimos segmentos da sociedade a serem incorporados no campo político (CESAR, 1997; KRISCHKE, 2003). Por essas razões, o PT, com vistas às suas origens trazia uma expectativa diferente de outras agremiações partidárias, diante da sua radicalidade¹⁹, principalmente quando na oposição.

O segundo é a longevidade de um partido no comando do Executivo mais importante além do Governo do Estado: a Prefeitura Municipal de Porto Alegre. De 1989 a 2004, o PT

¹⁹ O termo radicalidade tem relação com raízes, com origem. Essa radicalidade, porém, nem sempre se amolda aos ritos e às regras institucionalizadas da política. Afrontar esses ritos e regras é uma fonte inerente de conflitos e reações políticas.

elegeu consecutivamente em Porto Alegre quatro prefeitos municipais, contradizendo a tradição de, em períodos democráticos anteriores, da alternância no poder (*vide* XAUSA; FERRAZ, 1981; TRINDADE, 1981). Entre 1999 e 2002, o PT comandou concomitantemente, o Governo Estadual e Porto Alegre sob o ordenamento de um “modo petista de governar”, como visto para Porto Alegre em Filomena (2006).

Em cenários como esse no Estado, nos quais um partido controla os espaços mais importantes de poder, há a tendência da articulação de uma oposição unida, mesmo que com algumas posições contraditórias, munida de um objetivo comum: reagir retirando-o dos governos. Foi assim no passado, como mostra Trindade (1993) para o período da República Velha. Porém, diferente daquela época, pelo menos nas eleições estaduais de 1994 e 1998, principalmente nesta, ao contrário de um sistema bipartidário, o que melhor caracterizou esses momentos foi o da existência de sistema partidário com um pluralismo polarizado, no qual oposições bilaterais articulam posições com uma tendência centrífuga (*vide* SARTORI, 2005).

O terceiro decorre dos dois primeiros. Num contexto de um partido formado por agentes oriundos de grupos de interesse associados a novos segmentos emergentes, controlando por longo tempo o Poder Executivo, significa uma legitimação para a consecução de políticas públicas que beneficiam as demandas dos grupos articulados aos governos, excluindo a dos opositores. Isso é um incentivo à reação articulada de agentes de partidos excluídos e de grupos de interesse retirados do poder.

Isso traz dois indicativos razoáveis para o conflito. Primeiro, aponta no sentido de que ter agentes ligados a grupos de interesse com agentes ocupando posições no Executivo, significa uma expectativa forte de atendimento de interesses (demandas) e de vontades; portanto, é preciso mantê-los nessas posições, nesses espaços. No sentido oposto, a exclusão de agentes de grupos de interesse de postos no Executivo significa, no mínimo, uma maior reprovação aos interesses destes; logo, é preciso lutar para obtê-los eu recuperá-los.

Combinados, os três fatores indicam uma situação propensa ao surgimento de sentimentos antagônicos: de antagonismo. O antagonismo, como impossibilidade de coexistência, para o caso, implica na inviabilidade para amálgama de interesses entre grupos rivais, na medida em que os interesses de uns são excludentes ao interesse de outros no campo político e em outros campos. Assim, o período da pesquisa (1995 a 2002) sofre duas interpretações.

Primeiro, é curto, para um sistema político com baixa diferenciação estrutural como o rio-grandense; portanto, com recursos escassos, para atender interesses que concorrem entre si por recursos. Por outro, longo para os grupos de interesse ligados a um *status quo* anterior para ficarem de fora do poder; para verem ameaçados seus interesses em outros campos por conta de políticas públicas redistributivas e constituintes de iniciativa dos governos do PT.

O antagonismo é, então, antagonismo de posição (antagonismo posicional) no poder público, nas arenas de poder, no campo político, no campo econômico: no Executivo e no campo de poder.

Na introdução foi apresentado um o desenho geral da pesquisa, seja numa prévia dos conceitos que a estruturam, na identificação do objeto da pesquisa, da delimitação do mesmo, do problema, da hipótese, das variáveis e dos objetivos. Ao final, as justificativas para estudar o antagonismo posicional num período sucessivo de dois governos: Britto (PMDB) e Dutra (PT).

No capítulo subsequente – no capítulo dois – os conceitos que estruturam o trabalho são aprofundados desde o agente, o que orienta sua ação, sua consciência prática e reflexiva, portanto, sua agência. Adiante, as motivações e as racionalizações que o orientam para as ações coletivas e para se articular a grupos (de interesse) ou organizações são detalhadas sob um sentido conceitualmente lógico. Traz, também, uma abordagem conceitual sobre as situações de constrangimentos e de incertezas aos quais estão sujeitos os agentes, principalmente os políticos, quando dos procedimentos de escolhas de tomadas de posição nas ações: das decisões. Depois, desde os agentes e suas tomadas de posição, as políticas públicas são trabalhadas na relação que estas têm com os governos, com os espaços políticos (campos), com o ambiente que as circunda e com o antagonismo: o antagonismo posicional.

No capítulo três as políticas públicas de recuperação da capacidade de investimento do Estado executadas desde a agenda do governo Britto são apresentadas com base na execução, resultados impactos, bem como na repercussão pública que tiveram. Com essa lógica, os programas executivos de redução do comprometimento das finanças com as despesas com o funcionalismo, de reforma do Estado e de privatizações, de concessões de rodovias e a renegociação da dívida são apresentados.

No capítulo quatro o foco é nas políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento industrial. Parte da apresentação das condições institucionais e legais para execução dos

programas de incentivos, que incluem os casos da General Motors e da Ford do Brasil. Em seguida, faz-se uma análise da repercussão pública que causaram à época, o que inclui potenciais zonas de conflito. Ao fim, analisam-se os impactos dos programas de incentivos no tocante à concentração de recursos, nas receitas do Estado e nos indicadores socioeconômicos.

No capítulo cinco a pesquisa concentra-se nas condições institucionais e políticas que caracterizaram o espaço sociopolítico rio-grandense entre os anos de 1995 e 2002. Trata-se de um exercício analítico, fundamentado em Sartori (2005), sobre a tendência no período de os agentes políticos produzirem articulações centrífugas, característica do pluralismo polarizado e indicativo da existência do antagonismo posicional. Para tanto, são estudados o sistema partidário à época, os resultados eleitorais e as coalizões entre partidos à luz das interfaces entre o governo e as bancadas na Assembleia Legislativa. Consideram-se os potenciais efeitos das políticas públicas estudadas no tocante às perdas e aos ganhos das coalizões políticas articuladas ou a Britto (PMDB), ou a Dutra (PT).

No capítulo seis, tendo como interlocutores vinte (20) dos mais relevantes agentes políticos do Rio Grande do Sul, remontam-se as condições políticas à época. Com a leitura reflexiva de quem exerceu agência, reavaliam-se as políticas públicas, seus programas executivos, as articulações e os episódios mais significativos, analisando as motivações e as razões para a ocorrência do antagonismo posicional e de jogos de soma zero, assim como da manifestação do antipetismo. Ainda, utilizando-se da subjetividade reflexiva dos interlocutores, avalia-se a hipótese de que políticas públicas, principalmente as redistributivas, importaram no período mais pela utilidade para garantir espaço de poder, do que pelos resultados por elas obtidos.

As conclusões e reflexões sobre o trabalho constam nas considerações finais.

2 PRODUZINDO UMA SÍNTESE CONCEITUAL

Para elaborar uma linha de abordagem para pesquisa do fenômeno do petismo e do antipetismo – do antagonismo posicional – três conceitos precisam ser compreendidos e combinados: (1) o de agente, (2) o de articulação e (3) o de políticas públicas.

O primeiro é o de agente, indissociável do de ação e do de agência. Duas bases epistemológicas opostas concorrem para o conceito de agente, que ajudam a classificá-lo: as que privilegiam o objetivismo, ou as que se alinham ao subjetivismo. É nessa oposição que os conceitos de agente, de ação e de agência estão assentados. Vinculados a eles, o sentido emprestado para interesses (demandas), motivação, intenção e racionalização da ação.

Na pesquisa em tela, os aspectos objetivos, traduzidos numa consciência prática, ajudam a posicionar os agentes nos grupos e nos espaços sociais. Na transição para o subjetivismo, os agentes também são classificados pela consciência discursiva que apresentam associada aos grupos ou organizações que pertencem. Nessa consciência estão incluídos valores coletivamente construídos e compartilhados que se traduzem numa ética coletiva, em recursos simbólicos e em regras institucionalizadas de um grupo, que influem no monitoramento crítico das ações. No subjetivismo, a mensuração da ação racional do agente, das vontades, das estratégias. Todos esses aspectos relacionados com o espaço e o tempo em que as ações têm curso; portanto, com o contexto, com os eventos, com o momento histórico em que ocorrem.

O segundo conceito é o de articulação. Este envolve a ação dos agentes no sentido de formarem coalizões para conjuntamente enfrentarem as limitações para terem suas demandas incorporadas e legitimadas à agenda política em campos como da política e da economia: algo que, de modo isolado, não conseguiriam. Como para o agente e para a agência, as articulações são influenciadas pelo contexto em que ocorrem; contudo, pelos recursos que envolvem, o influenciam também. Assim, entendendo os mecanismos de articulação para as tomadas de posição dos agentes e das coalizões entre grupos e organizações, é possível, em períodos determinados, identificar nos temas políticos e econômicos em disputa e nos recursos disponíveis para atender as demandas os direcionamentos das políticas públicas.

Estreitamente ligadas ao Estado e à sua capacidade em atender as demandas, as políticas públicas estão no centro das articulações políticas entre os agentes individuais ou

coletivos. Nesse trabalho, as políticas públicas é que estão no núcleo da análise. Elas são instrumentos que permitem aos agentes reproduzir ou contestar as estruturas de dominação existentes em campos como da política e da economia, e, de certa forma, de poder, especialmente na relação que estabelecem com o Estado. Vistas em conjunto com as arenas de poder, no seu processo de agenda, de elaboração e de implantação há agentes que, dispondo de recursos diferenciados, se põem em luta para direcioná-las junto ao Estado frente a interesses compartilhados ou disputados com outros agentes. Dependendo da modalidade que têm, são mais ou menos conflitivas.

Nesse capítulo os conceitos de agente, de articulação política e de políticas públicas são trabalhados no sentido de construção de uma linha de abordagem que dá sustentação à metodologia e aos métodos de pesquisa aqui adotados. Na seção subsequente inicia-se imediatamente a compreensão do conceito de agente, sua relação com a ação e com a agência.

2.1 DO AGENTE À AGÊNCIA E À AÇÃO

Como linha geral, a base da análise não pode deixar de remeter a Weber (1964). Ação social weberiana de um agente é dotada de um sentido orientado pelo comportamento referenciado de outros agentes: seja por comportamentos passados, presentes e expectativa de futuros.

Com comportamentos passados, relaciona-se “a organização da experiência e da ação humanas por meios simbólicos”, onde “as pessoas, relações e coisas que povoam a existência humana manifestam-se como valores e significados” que não são determinados com base em propriedades biológicas ou físicas (SAHLINS, 1997, p. 41). Ao passado Sahlins (2011, p.7) associa a história, afirmando que esta é ordenada “de acordo com os esquemas de significação das coisas”. O contrário para o autor também é verdadeiro. Segundo Sahlins:

[...] esquemas culturais são ordenados historicamente porque, em maior ou menor grau, os significados são reavaliados quando realizados na prática. A síntese desses contrários desdobra-se nas ações criativas dos sujeitos históricos, ou seja, as pessoas envolvidas. Porque, por um lado, as pessoas organizam seus projetos e dão sentido aos objetos partindo das compreensões pré-existentes da ordem cultural. Nesses termos, a cultura é historicamente reproduzida na ação. [...] Por outro lado, entretanto, como as circunstâncias contingentes da ação não se conformam necessariamente aos significados que lhes são atribuídos por grupos específicos, sabe-se que os homens criativamente repensam seus esquemas convencionais. É nesses termos que a cultura é alterada historicamente na ação. (SAHLINS, 2011, p. 7).

Para Sahlins, não cabe a apregoada oposição entre “história” e “estrutura” nas ciências sociais; como também não há essa oposição entre o sujeito – o agente – e a estrutura de uma sociedade ou sua cultura, ao menos no modo como é abordada de modo corrente, e que será aprofundado adiante. Como diria Geertz (2008, p.4), sob inspiração weberiana, se “o homem é um animal amarrado a teias de significados”, o é por aquilo “que ele mesmo teceu”. Portanto, se há uma estrutura, ela é resultado da ação dos homens, dos sujeitos históricos, dos agentes, e das suas experiências apreendidas na trajetória de cada um e na relação que estes constituíram com outros homens. Essas ações, porém, não permanecem no passado; continuam no presente e se estendem em seus efeitos sobre os comportamentos esperados no futuro. Logo, para que se entenda o agente, é preciso atentar para as dimensões simbólicas da ação e para o que elas significam no seu processo de formação.

Focando na dimensão simbólica da ação há de se entender o agente a partir do que lhe é objetivado, no caso, a cultura. Mas, também, que a compreensão que o agente tem desta cultura não é imune das suas experiências pessoais e ao modo como ele as organiza. Segundo Geertz:

Olhar as dimensões simbólicas da ação – arte, religião, ideologia, ciência, lei, moralidade, senso comum – não é afastar-se dos dilemas existenciais da vida em favor de algum domínio empírico de formas não-emocionalizadas; é mergulhar no meio delas. (GEERTZ, 2008, p.21).

Porém, no “mergulho” proposto por Geertz nas dimensões simbólicas da ação é preciso fazer uma separação. De um lado, àquelas dimensões simbólicas da ação comuns a todos que integram uma mesma cultura de uma sociedade. De outro, àquelas dimensões que são construídas pelo ordenamento das experiências dos agentes nas suas trajetórias.

Para essa pesquisa, as dimensões simbólicas da ação comuns a todos integrantes de uma cultura, àquelas ditas estruturais para uma sociedade, não são relevantes. O que interessa, são as dimensões da ação, também simbólicas, focadas nos valores e na moralidade construídos e compartilhados por experiências singulares de agentes que agem, no caso da política no Estado do Rio Grande do Sul, mediante o que os distinguem e os posicionam na relação com outros agentes.

Quando se fala em distinção e em posição de um agente em relação a outros, traz-se também a noção de espaço e de construção deste. Segundo Bourdieu (2008; 2011) o espaço,

como espaço social, não se descola do simbólico e não existe como substância: é relacional.

Segundo Bourdieu:

O espaço social é construído de tal modo que os agentes ou os grupos são aí distribuídos em função de sua posição nas distribuições estatísticas de acordo com os *dois princípios de diferenciação* que, em sociedades mais desenvolvidas, [...], são, sem dúvida, os mais eficientes – o capital econômico e o cultural. Segue-se que os agentes têm tanto mais em comum quanto mais próximos estejam dessas duas dimensões, e tanto menos quanto mais distantes estejam delas. As distâncias espaciais no papel equivalem a distâncias sociais. (BOURDIEU, 2011, p. 19). (Grifo do original).

Bourdieu (2008) representa a distribuição dos agentes no espaço social, inicialmente, pelo volume global de capitais – recursos – que possuem: capital econômico mais capital cultural. Complementarmente, pelo peso relativo que é dado a esses dois recursos que os agentes dispõem. Trata-se, segundo o autor, de uma construção na qual se exige, para além da distribuição espacial, o entendimento do princípio gerador que rege a intermediação entre o espaço de posições e o de tomada de posição dos agentes. Esse princípio intermediador de construções e de reprodução Bourdieu denomina de espaço de disposições ou *habitus*.

O *habitus* é, antes de tudo, um princípio de diferenciação, de separação entre os agentes: é distintivo. Também é uma propriedade relacional que só existe quando disposta em relação à outra ou a outras propriedades. Essa ideia de diferença e relação está no fundamento da noção de espaço:

[...] como conjunto de posições distintas e coexistentes: exteriores umas às outras, definidas umas em relação às outras por sua exterioridade mútua e por relações de proximidade, de vizinhança ou de distanciamento e, também, por relações de ordem, como acima, abaixo e entre. (BOURDIEU, 2011, p. 18).

O *habitus* é, então, um princípio gerador de distinções, mas que não pode ser confundido com os hábitos dos agentes: estes inconscientes. Há, inicialmente, disposições adquiridas pelos agentes há mais tempo, durante a infância, junto ao grupo familiar. Estas disposições são constituídas durante o processo de socialização primária, no qual a posição social dos pais no espaço social tem grande relevância. Bourdieu denomina esse processo de constituição inicial de *habitus primário* (BONNEWITZ, 2003). Ou seja, agentes que na infância foram situados em condições sociais diferentes, adquirem disposições diferentes; no entanto, isso imediatamente não informa o conjunto das disposições dos agentes.

À medida que o *habitus primário* é interiorizado por um agente, este tende a perceber experiências novas, à luz das anteriores que lhe condicionaram. Ao longo da existência de um

agente, somam-se novas experiências que contribuem para formação de um *habitus secundário*. Para ele, concorrem a formação escolar, a acadêmica, as atividades profissionais, as sindicais e outras relacionadas aos grupos que se integram à trajetória dos agentes. Cada nova experiência exige, do agente, ajustes no seu *habitus*. Assim, “o *habitus* é uma estrutura interna sempre em via de reestruturação [...] é o produto de nossa experiência passada e presente” (BONNEWITZ, 2003, p. 79). Isso demonstra que o *habitus* não é estanque. Segundo Bonnewitz (2003, p. 79), “isto implica que nossas práticas e representações não são nem totalmente determinadas (os agentes fazem escolhas), nem totalmente livres (estas escolhas são orientadas pelo *habitus*)”. Trata-se, o *habitus*, de uma mediação entre relações objetivas e comportamentos subjetivos: é, ao mesmo tempo, estrutura e estruturante.

Como pode ser sintetizado até aqui, o *habitus* é um senso prático. Por ele os agentes são dotados de um sistema adquirido de preferências, de parâmetros de visão e de divisão, de estruturas cognitivas – fruto do que é incorporado das estruturas objetivas – e de esquemas de ação que orientam o agente na percepção de uma situação e da resposta adequada a ser dada a ela (BOURDIEU, 2009). Como diz Bourdieu (2011, p. 42), é “o senso do jogo, arte de *antecipar* o futuro do jogo inscrito, em esboço, no estado atual do jogo”. Também é algo que se vincula à origem social (à posição) e à trajetória dos agentes (BOURDIEU, 1996). Logo, “o *habitus* é simultaneamente a grade de leitura pela qual percebemos e julgamos a realidade e o produtor de nossas práticas; estes dois aspectos são indissociáveis” (BONNEWITZ, 2003, p. 78). A noção de *habitus* é a de consciência prática. No modo como é apresentada por Bourdieu não se presta para enfrentar, pelo menos até aqui, a questão da subjetividade estratégica no tocante a alterações das distinções sociais e para as disputas políticas.

Na teoria de Bourdieu, os mecanismos de conservação da ordem social são predominantes comparados aos de mudanças (BONNEWITZ, 2003). As estratégias dos agentes focam na reprodução social, sejam para conservarem o *status quo* vigente no espaço social, com suas classes, sejam para adquirirem capitais para ascenderem a outras disposições, outras classes, de um mesmo desenho de espaço social: leiam-se estratégias de mobilidade social. Nesse trabalho, o *habitus* é relevante para que se entenda o agente quanto a sua posição no espaço social, algo que se associa à consciência prática que manifesta. Porém, isso não é suficiente para explicar a ação quanto às formas ou categorias que podem assumir.

Para explicar ação, as noções de agente e de agência não podem ser analisadas como processos dissociados. Existindo uma consciência prática do agente, também precisa haver uma consciência crítica que oriente a ação frente à reflexividade das suas consequências. Esta consciência crítica, aqui, é o que Giddens (2009) denomina de consciência discursiva.

Entre a consciência discursiva e a consciência prática não há limites claramente delineados. Porém, a noção da última, a consciência prática, parte na sua concepção de perspectivas epistêmicas que se inclinam para o objetivismo, para a premência do todo social, como as que fundamentam os conceitos de Bourdieu; a consciência discursiva parte de uma base epistêmica mais próxima à sociologia interpretativa e à hermenêutica. Com a consciência discursiva o agente adquire outra atribuição: a do monitoramento da vida social mediante a avaliação das consequências da sua ação. Para Guiddens:

O monitoramento reflexivo da atividade é uma característica crônica da ação cotidiana e envolve a conduta do indivíduo, mas também de outros. [...] os atores não só controlam e regulam continuamente o fluxo das atividades e esperam que outros façam o mesmo por sua própria conta, mas também monitoram rotineiramente aspectos, sociais e físicos, dos contextos em que se movem. (GUIDDENS, 2009).

Ou seja, a noção de monitoramento reflexivo da ação é algo que ajuda no entendimento da expectativa de comportamentos esperados de outros agentes, o que é uma primeira aproximação com Weber (1964) e com a forma como que ele explica a ação social. Guiddens, porém, detalha melhor os mecanismos da ação estratificando-os junto ao agente. Além do monitoramento reflexivo, há a racionalização e a motivação da ação.

Guiddens (2009) entende como racionalização da ação a capacidade que os agentes competentes mantêm para explicar teoricamente os fundamentos da sua atividade, em especial quanto ao que esperam de outros agentes. Portanto, o agente competente é aquele que tem a capacidade de explicar o que fez se indagado. Por razões óbvias, um agente só tem capacidade de explicar o que fez, se este souber com que intenção. Tanto o monitoramento reflexivo quanto a racionalização vinculam-se à continuidade da ação.

Ao contrário da racionalização e do monitoramento, a motivação de uma ação não tem relação com sua continuidade. Os motivos, segundo Guiddens (2009), tendem a ter uma influência direta na ação em circunstâncias muito específicas, naquelas que não são rotineiras, nem padronizadas. Mais, ao contrário das intenções que estão associadas à ação pela razão, a

motivação tende estar mais próxima do “inconsciente”, adequadamente, da consciência prática.

O motivo, a racionalização e a monitoração da ação têm relação com o agente e com a sua capacidade de executar um ato. No entanto, para o entendimento do ato (da ação), este precisa ser analisado acompanhado das suas consequências, nem sempre aquelas premeditadas pelo agente. As consequências de uma ação têm relação com o poder do agente em fazê-la, não imediatamente com a intenção, mas que, em conjunto (poder de agir e consequência), traduzem-se na agência. Para Guiddens, a agência:

[...] diz respeito a eventos dos quais um indivíduo é perpetrador, no sentido em que ele poderia, em qualquer fase de uma dada sequência de conduta, ter atuado de modo diferente. O que quer que tenha acontecido não o teria se esse não tivesse interferido. A ação é um processo contínuo, um fluxo, em que a monitoração reflexiva que o indivíduo mantém é fundamental para o controle do corpo que os atores ordinariamente sustentam até o fim das suas vidas no dia-a-dia. **Sou ator de muitas coisas que não tenho a intenção de fazer e que posso não querer realizar, mas que, não obstante, faço. Inversamente, pode haver circunstâncias em que pretendo realizar alguma coisa, e a realizo, embora não diretamente através da minha ‘agência’.** (GUIDDENS, 2009, p. 11). (Grifo do autor).

Agência é fazer. Mas a intenção que o agente tem quando faz, nem sempre produz a o desfecho por ele esperado, o que é comum na política. Dependendo das circunstâncias que motivam o agente a agir de um modo e não de outro, o desfecho obtido, mesmo não sendo o esperado, acaba reforçando outros aspectos de orientação da ação social, que não os intencionados ou manifestos. É na análise das consequências que ajudam a reforçar as funcionalidades²⁰, ou mesmo dificultá-las, que Merton (2002) recomenda atenção ao observador (o pesquisador), seja pelo aquilo que é manifesto²¹ na ação, como por aquilo que fica latente²² nesta.

²⁰ Como funcionalidades, Merton (2002, p. 126) faz referência às *funções* como “*las consecuencias observadas que favorecem la adaptación ou ajuste del un sistema dado*”. O contrário de funções são as disfunções. As últimas, como aquelas que diminuem a adaptação ou ajuste de um sistema social.

²¹ Manifesto é uma referência a *funções manifestas*. Funções manifestas são aquelas cujas consequências objetivas contribuem para adaptação do sistema social – ou ao sistema, vendo na perspectiva do agente – e que são procuradas e reconhecidas por quem participa desse sistema (MERTON, 2002).

²² Latente é uma referência a *funções latentes*. Funções latentes, segundo Merton (2002), são aquelas consequências objetivas não procuradas nem reconhecidas que reforçam as estruturas vigentes, dentre as quais as de dominação. A identificação e a observação das consequências latentes é algo perseguido nessa pesquisa, seja pelo que é funcional ou disfuncional numa leitura funcionalista de inspiração *mertoniana*.

Ao analisar as consequências manifestas e latentes, especialmente as últimas, é que o observador tem condições de avaliar aspectos relacionados à consciência prática e à consciência discursiva dos agentes, relacionando estas com as formas de classificação da ação, frente a uma situação pesquisada. O passo subsequente é, então, classificar os mecanismos que determinam a ação, o modo como são estabelecidas relações sociais e, por consequência os grupos sociais.

2.2 DOS MECANISMOS DA AÇÃO SOCIAL À AÇÃO COLETIVA E OS GRUPOS DE INTERESSE

A consciência prática (*habitus*) e a consciência discursiva (ou crítica) relacionam-se com a agência por serem passíveis de entendimento do agente quanto às razões da sua ação quando relacionada à expectativa de outros agentes. São, portanto, fatores que orientam a ação por mecanismos de racionalidade do agente e para a relação.

Para Weber (1964), a ação social pode ser determinada de modo racional referenciada pelos fins pretendidos pelo agente ou pelos valores em que este crê. Para além da racionalidade, a determinação da ação também pode seguir a emoção do agente (de modo afetivo) ou de modo tradicional. Reforçando, de modo sintético, as taxonomias weberianas da ação social podem ser:

1) racional con arreglo a fines: determinada por expectativas en el comportamiento de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como ‘condiciones’ o ‘medios’ para el logro de *fines* propios racionalmente sopesados y perseguidos. *2) racional con arreglo a valores*: determinada por la creencia consciente en el valor – ético, estético, religioso o de cualquiera otra forma como se le interprete – propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor. *3) afectiva*, especialmente emotiva, determinada por afectos y estados sentimentales actuales, y *4) tradicional*: determinada por una costumbre arraigada. (WEBER, 1964, p. 20). (Grifos do original).

Como dito anteriormente, tanto a consciência prática, como a discursiva são racionais para o agente. Logo, para o objeto estudado, as classificações de ações sociais não racionais – afetivas ou tradicionais – não são relevantes, já que estas se dissociam daquilo que pode ser minimamente elaborado pelo agente reflexivamente ou não. No entendimento aqui desenvolvido, só as ações do tipo racional, sejam elas estratégico-instrumentais (mensuradas)

ou referentes a valores, é que interessam para a política e para entender as relações que no entorno dela são construídas.

Subsequente à ação do agente racional, por relação social entende-se o comportamento reciprocamente referido por uma pluralidade de agentes quanto à probabilidade destes se orientarem pelo mesmo sentido de ação (WEBER, 1964). Sendo assim, como relação social, a ação social remete à questão da ação coletiva e aos dilemas da possibilidade de cooperação a ela associados expostos por Olson (1971). Segundo ele, para que a ação coletiva tenha curso não basta apenas que indivíduos se agrupem no entorno de um interesse comum. Para que decidam fazer parte de um grupo, faz-se necessário que os custos pagos na cooperação pelos indivíduos sejam menores que os benefícios gerados pela ação conjunta. Mais, que haja a garantia de que a divisão desses ganhos seja equânime entre todos integrantes, independente desses ganhos serem para fins econômicos ou de poder, como para reforçar valores construídos e compartilhados. Porém, as condicionantes complexas que envolvem o contexto que circunda as ações e as incertezas quanto aos resultados gerados dificultam a escolha dos agentes para avaliar o custo da cooperação.

Os agentes em uma ação coletiva dispõem de limites cognoscitivos para orientar sua escolha; fazem opções sob o signo do que Friedberg (1993) denomina de racionalidade limitada, seja esta mais próxima de uma ação instrumental ou de uma com base em valores. Como racionalidade limitada, significa que os agentes raramente têm uma mensuração clara das consequências das suas escolhas (da utilidade destas). Decidem com base em probabilidades precárias de entendimento das situações, baseadas em experiências vividas que informam suas consciências prática e discursiva: a última crítica e reflexiva. Os agentes, como aqui exposto, sofrem de um *déficit* de informação, de conhecimento e de capacidade para elaborar as diversas alternativas que possam esclarecer as consequências de uma ação.

Para Friedberg (1993), os agentes tendem a optar pela primeira alternativa que se aproxime do que consideram aceitáveis aos seus fins (nem sempre claros) e/ou valores, frente a constrangimentos e a oportunidades que o contexto da ação oportuniza a eles no momento de sua decisão. Os mecanismos que orientam a racionalidade limitada de Friedberg se inspiram naqueles que March e Olsen (1989) desenvolveram para explicar as tomadas de posição dos agentes nas organizações diante de maiores ou de menores incertezas no tocante às consequências impremeditadas de uma ou várias ações.

Os agentes, ao estabelecerem relações sociais com outros agentes, reflexivamente regulam expectativas: diminuem incertezas. Quanto mais duradouras forem essas relações, maior a probabilidade desses agentes constituírem identidades compartilhadas e distinções com relação a outros agentes com os quais não mantêm relações. Relações sociais duradouras e distinções contribuem para construção de valores compartilhados, de interesses comuns e de segurança, o que incentiva a cooperação entre os que o participam de uma relação.

O *déficit* de informação e de capacidade de elaboração de alternativas, frente à imprevisibilidade dos efeitos de uma ação, acaba por motivar os agentes a cooperarem, mobilizando-os a agir coletivamente. Ou seja, a cooperação é um modo de redução das incertezas; também é um meio de formação do próprio interesse.

De certo modo, a produção de interesse parte de uma incógnita e não de uma estratégia prévia definida. Segundo Offerlé (1998), os interesses em si não são dados a priori e, tampouco, são “produtos quimicamente puros”. Seguem um *continuum* sobre uma linha entre que vai da autonomia à heteronomia de um grupo frente a incentivos para um processo de mobilização iniciado por algo exógeno a ele. O interesse, em si, segundo Offerlé, resulta de uma história pregressa, de uma trajetória comum de agentes, cristalizada e mobilizada pela interação destes, como acontece nos lugares²³. Isto permite afirmar que os agentes descobrem, inventam (às vezes de modo voluntário, às vezes de modo voluntarista – sem opinião) um grupo de representação de interesses a partir de relações sociais firmadas e de experiências vividas por eles. Isso denota que a adesão a um grupo não está sustentada por uma conta clara de consciência baseada na racionalidade estratégico-instrumental cada agente, mas também envolve aspectos valorativos e de segurança social, construídos e internalizados ao longo das relações sociais.

A adesão ou não a um grupo de interesse pode variar dependendo das razões de cada agente. Pode, por exemplo, estar associada, a uma aceitação à regularidade nas relações de um meio ou ambiente de trabalho que um agente participa; pode, numa perspectiva geográfica,

²³ Os lugares, ou lugar, na tradição geográfica fenomenológica, são ao mesmo tempo contextos para ação de um agente, identidade e estabilidade onde existe uma relação inseparável entre espaço e tempo (HOLZER, 1999). Nessa pesquisa, o lugar (ou lugares) explica o ordenamento de parte das experiências vividas pelos agentes; portanto, este é um indicador para convergência de valores construídos e compartilhados pelos agentes.

estar associada aos lugares de vivência; como, também, a crenças em uma ordem legítima de normas de socialização à qual este agente se sujeita (WEBER, 1964).

Muitas das crenças numa ordem assentam-se na confiança subjetiva construída em torno daqueles agentes que assumem a condição de líderes (ou dirigentes) de um grupo e nos repertórios utilizados por eles para mobilizar a ação coletiva de seus pares, a partir dos recursos que dispõem. Dentre esses recursos estão (1) o tamanho e o significado dos “números” como argumentos que justificam um posicionamento relacional ante uma realidade, (2) o apelo que uma posição tomada tem sobre os formadores de opinião setoriais, como *expertises*, intelectuais e, mesmo, a opinião pública geral; e (3), por fim, o apelo moral que esta ordem tem quando na tomada de posição por um grupo (OFFERLÉ, 1998).

Desse modo, dois aspectos devem ser destacados para os grupos e para a possibilidade da ação coletiva. Primeiro, que os interesses de um grupo não são permanentes, principalmente porque dependem de destaque e de legitimação pública para as posições defendidas pelos seus dirigentes frente a questões dinâmicas de uma sociedade; questões estas apoiadas em estratégias e nos recursos que os agentes dos grupos dispõem para mobilizar os seus e outros. Segundo, porque boa parte da legitimação de posições depende da notoriedade pública de um grupo e das suas lideranças, manifesto na repercussão que conseguem obter para suas questões nos espaços de dominação e de poder, como na mídia e na política. Para Offerlé:

Etudier un groupe d'intérêt implique donc de mesurer sa capacité à utiliser un type particulier d'assemblage de moyens d'action et donc sa capacité à imposer enjeux et de nouveaux problèmes (ou de le maintien du status quo) par la gestion de son propre répertoire d'action collective (de nombreuses politiques publiques peuvent être controversées sans mobilisation visible)²⁴. (OFFERLÉ, 1998, p. 106).

Isso quer dizer que para influenciar a agenda política os dirigentes dos grupos de interesse precisam estabelecer um repertório (uma dinâmica) de ações coletivas no sentido reforçarem a capacidade de agência mediante a mobilização dos recursos que dispõem.

²⁴ “Estudar um grupo de interesse implica mensurar a sua capacidade de usar um tipo especial de montagem de meios de ação e, portanto, sua capacidade de impor novos desafios e problemas (ou necessidade manutenção do *status quo*) através da gestão de repertório próprio de ação coletiva (sem uma mobilização com visibilidade, muitas políticas públicas poderiam ser controversas)”. Livre tradução do pesquisador.

A agência, no entanto, nem sempre é viável a dirigentes de um grupo, especialmente quando isolados de outros. O volume de recursos econômicos, políticos e simbólicos necessários para capacitar dirigentes de um grupo à agência em espaços socioeconômicos como os do Estado do Rio Grande do Sul só são atingidos quando somados aos de agentes de outros grupos. Isso remete à necessidade de articular interesses e de institucionalizá-los no entorno de questões que mobilizam a agenda política de um espaço-tempo por intermédio de relações que se formam e, às vezes, se desfazem entre agentes com capacidade de agenda oriundos de grupos com interesses coincidentes e divergentes.

2.3 A DINÂMICA DA AÇÃO COLETIVA E A ARTICULAÇÃO

A ação coletiva segue uma dinâmica, em regra, perpassada por dilemas. Dentre os dilemas mais relevantes para um agente no tocante à sua ação está o da incerteza quanto às consequências que esta pode ter. Quanto ao monitoramento das consequências de uma ação, Guiddens (2009) diz que fazê-lo é algo que somente agentes com consciência crítica podem ter. Num sentido lógico, para um agente, agir várias vezes de um modo e obter regularidade quanto às consequências, aumenta a certeza quanto aos resultados esperados; ou seja, diminui as incertezas e os dilemas que dela advêm no sentido de dificultar ações coletivas.

Estabelecer relações sociais entre agentes significa, portanto, no sentido *lato*, reduzir incertezas. Isso incentiva a cooperação e o estabelecimento de dinâmicas de ações coletivas entre agentes. De modo mais preciso, seguindo uma trajetória, a regularidade quanto às expectativas das consequências de uma ação e quanto à correspondência desta por meio de relações que se constituem reforça laços de convivência, aumenta a segurança e, pelas experiências vividas, constroem sistemas de preferências compartilhados entre os agentes, dentre os quais estão os valores. Essas condições são facilitadoras de relações sociais entre agentes, mais ou menos duradouras, que se traduzem, como dito anteriormente, nas condições para a formação de grupos e para o incentivo à ação coletiva.

Os grupos são expressões de relações regulares entre agentes. Também, são eles espaços, como grupos, de construção de interesses, o que é condição para que se incentive a ação coletiva, diante da necessidade de obtenção de demandas por ganhos conjuntos ou por valores compartilhados que se estendem para além das estreitas relações internas entre

agentes. Segundo definição de Kaplan e Lasswell (1998, p. 70), “um ‘grupo de interesse’ é um agregado de interesse organizado de forma a satisfazer um interesse”. Cabe então precisar os mecanismos de formação de interesses e como estes são ajustados para além dos grupos. Para que isso seja feito, antes é preciso trazer o conceito de campos sociais, no modo como aqui é trabalhado, para a continuidade da produção teórica em curso.

Segundo Bourdieu (2006), o espaço social é um espaço de posicionamento relacional dos agentes segundo o volume de capitais e o valor relativo que estes possuem, regido por princípios de diferenciação – o *habitus*. O espaço social e o *habitus* não são estáticos; ambos são consistentes indicadores de estratificação dos agentes quanto às diferenças de grupo, de posição social que ocupam ou de classe. No entanto, não são suficientes para expor a natureza dos conflitos que possam advir dessas diferenças. Para que estes possam ser observados, há de se entender inicialmente que o mundo social é “lugar de um processo de diferenciação progressiva” (BONNEWITZ, 2003, p. 59). Essa diferenciação dá conta de especializações na sociedade em áreas – campos na linguagem de Bourdieu – que se originam da divisão social do trabalho, como o da educação, das artes, da economia, da política e outras.

Cada campo social corresponde a uma área diferenciada, a um “mercado” específico, a um segmento. Num dado momento histórico, produtores e consumidores de bens, regras de dominação e formas legitimação próprios coexistem nele. São nos campos que atravessam os espaços sociais e no que representam, segundo Bourdieu (2011), onde agentes com diferentes recursos se enfrentam diante dos interesses e das demandas que têm; é neles que os conflitos entre representações de classes relacionais tornam-se manifestos, mesmo que a existência de classes como categoria seja polêmica na sociologia contemporânea. Por um lado, os que defendem a existência das classes como essência dos conflitos (*vide* LIPSET; ROKKAN, 1992; MARX, 2003); por outro, os que negam a existência delas. Sobre a polêmica, Bourdieu diz:

[...] podemos negar a existência das classes sem negar o essencial do que os defensores da noção acreditam afirmar através dela, isto é, a diferenciação social, que pode gerar antagonismos individuais e, às vezes, enfrentamentos coletivos entre agentes situados em posições diferentes no espaço social. (BOURDIEU, 2011, p. 49).

O que Bourdieu quer reforçar é que o principal não é pensar a classe como uma essencialidade, mas que a disposição no espaço social, num dado momento, de um grupo representa, provavelmente, uma agenda de interesses comuns para os agentes; e se esses

interesses se antepõem aos de outros grupos, há motivações para que entre eles existam posições antagônicas. Para Bourdieu:

Essa estrutura não é imutável e a topologia que descreve um estado de posições sociais permite fundar uma análise dinâmica da conservação e da transformação da estrutura da distribuição das propriedades ativas e, assim, do espaço social. É isso que acredito expressar quando descrevo o espaço social global como um campo, isto é, ao mesmo tempo, como um campo de forças, cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, e como um campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou a transformação de sua estrutura. (BOURDIEU, 2011, p. 50).

Assim, para Bourdieu um campo significa conjuntamente, e ao mesmo tempo, um campo de lutas e de forças entre grupos com diferentes recursos e disposições no espaço social. Numa limitada representação, ao campo pode ser feita a analogia com um jogo, nos quais os adversários (os agentes) se enfrentam usando estratégias de acúmulo e/ou de sobrevalorização dos tipos de capitais (recursos) que possuem para manter as regras dominantes ou alterá-las.

Isoladamente os campos podem ser entendidos como jogos, ou melhor, espaços onde há mecanismos de operação do tipo jogos, como os das arenas de poder de Lowi (2008): algo aprofundado mais adiante. Conjuntamente, o estudo dos campos nas suas especificidades permite a um analista uma visão de conjunto da sociedade. Para Bourdieu (2011), a relevância dos campos é tamanha que a gênese do Estado está relacionada a eles. De modo mais preciso, “a gênese do Estado é inseparável de um processo de unificação dos diferentes campos sociais, econômico, cultural (ou escolar), político, etc., que acompanha a constituição progressiva do monopólio estatal da violência física e simbólica legítima” (BOURDIEU, 2011, p.51).

Constituído o Estado, é ele quem concentra recursos materiais e simbólicos em tamanha quantidade que o permite regular o funcionamento de diferentes campos. É o Estado, por obra de quem o dirige, que intervém através do direcionamento de recursos financeiros na economia, na educação, em segmentos específicos; é ele que também estabelece as condições institucionais para efetividade das suas intervenções através da gestão exclusiva das normativas legais e dos mecanismos jurídicos. Intervenções financeiras e legais do Estado sobre os campos são estreitamente ligadas às políticas públicas: categoria aprofundada adiante.

Junto aos campos com as suas especificidades – campo econômico, campo cultural, campo político e outros – e ao Estado, há um campo que articula as questões gerais, o que envolve poder e controle das instituições de reprodução das formas de dominação: o campo do poder. Segundo Bourdieu:

O campo do poder [...] é o espaço de relações de força entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão [...] especialmente quando os equilíbrios estabelecidos no interior do campo, entre instâncias especificamente encarregadas de reprodução do campo do poder [...], são ameaçados. (BOURDIEU, 2011, p. 52).

Ou seja, os agentes, com recursos suficientes para ocupar posições de domínio sobre um ou mais campos, enfrentam outros agentes no sentido de tornar mais relevantes os tipos de capitais que dispõem em maior volume – econômico, cultural e político²⁵ – em detrimento de outros que os têm em quantidades menores. Com isso, procuram controlar áreas do Estado onde é possível direcionar as estruturas de dominação do campo de poder, seja para conservá-las, ou para transformá-las. A origem das lutas entre agentes e grupos é, então, a de tornar mais relevante um recurso em relação a outros, numa “taxa de câmbio” de capitais como diz Bourdieu, para viabilizar o controle do campo do poder. Isso requer a construção de interesses para os agentes e a articulação desses com outros agentes através de ações coletivas. Feitas essas considerações sobre os campos, cabe retomar daqui a elaboração sobre os mecanismos de formação de interesses e, posteriormente, como estes são ajustados além dos grupos nos campos.

Iniciando pelos interesses e pela sua transição para os grupos, diz Laclau (2006, p. 9) que “*la unidad del grupo es, [...], el resultado de una articulación de demandas*”. Como articulações não correspondem a configurações estáveis. São objetos de construções combinadas de experiências entre agentes não raras vezes contextuais e conjunturais. A ação coletiva como fator de mobilização para dominação dos campos, com estreita relação com interesses articulados, também não é dissociada da realidade, não é única quanto à percepção

²⁵ O capital político é uma modalidade capital relacional do agente não desenvolvida por Bourdieu no seu trabalho. Para essa pesquisa, no entanto, ele tem relevância, na medida em que somente o capital econômico e o cultural não são suficientes para explicar a possibilidade dos agentes controlarem as estruturas de dominação do campo do poder. O capital político, sem a pretensão de desenvolvê-lo à profundidade, reúne no mínimo relações político-pessoais, acesso a informações privilegiadas, possibilidade de elaborações de posições/interesses e condição de agência.

dos agentes e do que intencionam diante da dinâmica do contexto e da conjuntura. Segundo Lagroye, François e Sawicki:

Les mobilisations politiques ne peuvent donc pas être traitées comme de mouvements réellement unifiés par un objectif commun accepté par tous les agents, pouvant bénéficier de ‘ressources’ stables fonctionnant selon des stratégies déterminées initialement. La dynamique de l’action collective modifie constamment les perceptions qu’ont les protagonistes, leurs préférences et leur degré d’engagement effectif, la vision qu’ils ont de l’adversaire et de ses ressources, les alliances et les compromis qu’ils sont disposés à conclure. Les coalitions qui se font et se défont ne résultent pas nécessairement des propriétés initiales des groupes (même si ces propriétés favorisent certains rapprochements et en rendent d’autres improbables), mais des définitions successives de la situation, des ‘raisons’ et des objectifs du conflit²⁶. (LAGROYE; FRANCOIS; SAWICKI, 2006, p. 332).

Logo, os agentes dos grupos não têm interesses de tal monta identitários e de longo curso para que mantenham a ação coletiva assentados em estratégias com posicionamentos estáticos sobre questões da sociedade. Seus agentes na condição de dirigentes ou de agentes coletivos precisam de percepção para reposicionamentos dinâmicos, de representatividade pública e de capacidade para, com os recursos que têm à disposição, mobilizar e articular politicamente outros grupos para suas posições nos campos, garantido, assim, a legitimidade dos seus interesses: em especial no econômico e no político.

Segundo Lagroye, François e Sawicki (2006), as mobilizações são produzidas sob condições de conflito, na medida em que partem da perspectiva de obtenção de vantagens que outros grupos resistem em conceder. O desenvolvimento de um grupo, então, é produzido na interação com grupos opostos, com os aparelhos de governo que defendem uma ordem (ou falta de ordem) estável: as instituições de garantia de manutenção do *status quo*. As fases sucessivas de uma mobilização aparecem como uma “sequência de golpes” nos agentes adversários (inimigos) e nos seus recursos: “*dynamique conflictuelle qui modifie*

²⁶ “As mobilizações políticas não podem ser tratadas como movimentos reais unificados do por um objetivo comum aceito por todos os agentes, beneficiados por ‘recursos’ estáveis, funcionando segundo estratégias determinadas inicialmente. A dinâmica da ação coletiva modifica constante a percepção dos protagonistas, suas preferências e seu grau de comprometimento efetivo, a sua visão do adversário e dos seus recursos, alianças e compromissos que estão dispostos a concluir. As coalizões que se formam e se desfazem não resultam, necessariamente, de propriedades originárias dos grupos (mesmo se essas propriedades favoreçam certas reconciliações e rendam outras improváveis), mas de definições sucessivas das situações, das razões e dos objetivos do conflito”. Livre tradução do pesquisador.

constatamment les situations respectives de protagonistes, les representations qu'ils s'en font, les stratégies qu'ils adoptent"²⁷ (LAGROYE; FRANÇOIS; SAWICKI, 2006, p. 330).

Três efeitos surgem da interação emulada pela dinâmica dos conflitos nos campos e para o campo de poder: (1) a agregação de vários grupos de agentes à mobilização por razões de interesse diferentes, onde as coalizões articuladas são contextuais e conjunturais; (2) os agentes não integram um único grupo, participam de mais de um, e ao fazê-los produzem seus sistemas de preferências e interesses pelas experiências vividas em um ou mais grupos; isso significa que uma demanda pode não ser originária de um único grupo, senão como apreensão de construções feitas pelos seus agentes também em outros grupos que participa ou participou; e (3) há a possibilidade da desvalorização dos recursos utilizados na interação por um grupo, na medida em que estes podem estar defasados quando da ação, tornando-os inúteis para o uso; avaliados criticamente, os efeitos que causam podem ser de consequências inversas às intencionadas.

Duas consequências derivam da interação e dos seus efeitos. A primeira é que a articulação em torno de interesses entre agentes é difusa, o que, como destacado anteriormente por Lagroye, François e Sawicki, podem originar o que se denomina coalizões precárias: essas sustentadas em interesses voláteis. Laclau e Mouffe (2004) apontam essa precariedade na articulação como a condição *sine qua non* para a própria existência de um processo articulatório, de modo derivado, a para existência da democracia e da política.

A segunda é que o antagonismo entre grupos de um mesmo segmento e a necessária articulação a grupos de outros segmentos, pela precariedade dessas articulações, não se fecha em coalizões duradouras e estanques. Os interesses mudam e mesmo que grupos opositores ou inimigos de mesmo segmento permaneçam em posições contrárias, as articulações com grupos de outros segmentos podem mudar conforme a conjuntura e o contexto que delineiam o ambiente que circunscreve os campos, em especial o campo político. Isto implica num conceito nuclear desse trabalho, o de antagonismo posicional. Cabe então entender os mecanismos do processo articulatório nos campos propriamente dito e, posteriormente, o antagonismo.

²⁷ “Dinâmica de conflito que modifica constantemente as posições dos protagonistas, as representações que eles implantam, as estratégias que eles adotam”. Livre tradução do pesquisador.

Laclau e Mouffe, com as mediações necessárias pela base epistemológica que orientam sua teoria, caracterizam a articulação como um processo. Chamam de “*articulación a toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de éstos resulta modificada como resultado de esa práctica*” (LACLAU; MOUFFE, 2004, p. 143). Essa prática é um exercício de relação entre agentes, como dito anteriormente. Agentes que constroem seus sistemas de preferências e interesses pelas experiências vividas, com as trocas que fazem com outros agentes nos grupos que integram e em outros. Essa prática, quando estendida para os campos, significa o estabelecimento de “momentos” de articulação de diferenças que fixam convergências de tomadas de posição sobre questões que mobilizam os interesses dos agentes de grupos de segmentos variados que, por vezes, compartilham também seus agentes. Se estas questões forem de longo curso e alcance, e esses momentos significarem “nós” de articulação com outros momentos, isso pode significar uma regularidade de relações entre agentes e grupos e entre grupos. Sendo assim, para entender as articulações como práticas ou processos, é preciso identificar as questões que em maior ou menor grau mobilizam os agentes dos grupos e o que amarra (nós) essas questões a outras em eventos e em períodos específicos.

Os campos são espaços de lutas e de forças que atravessam todo espaço social de um tempo e local. Para que os agentes tenham condições de agência neles – em especial no campo do poder – precisam agregar seus recursos com os de outros grupos, o que requer mecanismos de articulações. Para os mecanismos de articulações, além das questões propriamente ditas, concorrem para as condições de agência: (1) a capacidade dos dirigentes de grupos provocarem as questões dos seus interesses na agenda dos campos; (2) a habilidade dos agentes para organizar e mobilizar os interesses e demandas com outros grupos; e (3) a força para influenciar mudanças ou mesmo dominar os campos por meio da ação coletiva com base na racionalidade estratégica dessa ação. Esses três mecanismos é que criam as condições para que se estabeleçam momentos e os nós que podem dar a dimensão de alcance de um ou mais blocos de articulações.

Nos campos, dependendo das dimensões das questões e dos momentos articulados, os nós podem significar a exclusão das demandas de outros agentes e de outros grupos. Nessa situação entre os grupos que se articulam a momentos e os nós numa posição e os que são excluídos desta, há o estabelecimento de antagonismos entre eles. Os agentes e grupos excluídos acabam nesse caso se articulando no entorno de momentos e nós que são, em

síntese, a negação de outra posição. O antagonismo entre grupos de um mesmo campo ou segmento, que disputam maior legitimidade para suas questões de interesse, implica na necessária impossibilidade de compartilhamento de posições (LACLAU, 2000).

Frente à centralidade do Estado como detentor de recursos econômicos e simbólicos, um grupo de interesses, que tem em outro a negação dos seus interesses e demandas, não pode estar articulado em um mesmo bloco a este, como já foi dito. Isto significa que, como integrantes de grupos rivais, os agentes precisam articular questões comuns com grupos de interesse de outros segmentos para majorar sua força nos campos, lançando mão de coalizões precárias (contextuais e conjunturais) posicionadas em polos da política que se opõem aos dos seus adversários. Consequentemente, para aumentar os benefícios coletivos e reduzir os custos de cooperação de uma ação coletiva entre seus integrantes, aos agentes de grupos de interesse rivais sobra uma estratégia de assumirem posições políticas articuladas antagônicas a de outros blocos. Essas posições contrárias não raras vezes indicam momentos articulados e nós que, em suma, nessa pesquisa encaminham para o que se denomina de **antagonismo posicional**.

Antes de avançar com o antagonismo posicional e no modo como este aparece como racionalidade dos agentes, é preciso aprofundar as questões de institucionalização das relações internas dos grupos e das articulações: condições que facilitam a ação coletiva.

2.4 DO GRUPO À ORGANIZAÇÃO: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

A articulação de interesses para Almond e Powell (1980) é o que demarca a fronteira entre a sociedade e o sistema político. Sem a existência de canais de acesso para que grupos expressem seus interesses e necessidades, é baixa a probabilidade do atendimento daquilo que demandam. Para os grupos de interesse, um incremento na possibilidade de terem atendidas suas demandas passa inevitavelmente pelo reforço na coesão deste com seus agentes. Isto é, pela constituição de instituições internas que facilitem e incentivem a colaboração entre seus agentes dirigentes e dirigidos.

De certo modo, como dito anteriormente, a regularidade nas relações internas de um grupo facilita a efetivação da ação coletiva junto aos campos para constituição de força na luta

pelo atendimento de interesses compartilhados construídos internamente e externamente a um grupo. Grupos fortes, estruturados também são grupos com instituições internas consolidadas, diretrizes e divisão de tarefas: são organizações.

March e Olsen (1989) na expectativa de encontrar um caminho para melhorar os procedimentos de escolha dos agentes numa organização tentam combinar aspectos relacionados à Teoria da Escolha Racional com aspectos de modelos de ordenamento temporal de escolhas (*temporal sorting*), obtido da observação ordenada das consequências.

Como forma de combiná-los de modo bem sucedido, destacam a importância das regras como forma de regular e constranger o comportamento dos agentes de uma organização. Regras ou instituições que, para eles, são entendidas como rotinas, procedimentos, convenções, códigos, papéis, estratégias, formas de organização e tecnologias, acumuladas por experiências sucessivas. Segundo eles, “as regras podem ser impostas e executadas pela coerção direta e pela autoridade política ou organizacional”, como também “podem ser parte de um código de comportamento apropriado que é aprendido e interiorizado pelos agentes por meio da socialização e da educação” (MARCH; OLSEN, 1989, p. 22).

Em suma, as regras (ou instituições aqui) operam como mecanismos que reduzem as incertezas, facilitando as trocas entre os agentes, melhorando as condições de cooperação numa organização.

A crença pelos agentes de grupos organizados ou organizações nas regras ou normas destas implica no reconhecimento daquilo que Weber (1964) denomina de uma ordem legítima, em instituições. A existência de instituições estáveis por longos períodos, tanto como normas formais quanto informais, segundo North (1990), facilitam a cooperação entre os agentes. Agentes estes, que sem instituições estáveis, geralmente ficam sujeitos a escolhas em condições de racionalidade limitada, de insuficiência de informação, sempre constrangidos por estruturas que os circundam (*vide* FRIEDBERG, 1993).

Para North, levando em conta trajetórias e histórias comuns dos agentes, instituições estáveis ao longo do tempo incrementam as condições de escolha destes, melhorando a previsibilidade e dando clareza às alternativas possíveis para a organização e para ação coletiva. Logo, mesmo que para North os custos de transação nunca sejam zero, a redução significativa dos custos de informação sustentada por regras ou instituições estáveis por longos períodos facilita as trocas (a cooperação) entre os agentes ou integrantes de uma

organização: cabe dizer que o mesmo vale para as articulações entre agentes e grupos de interesse e entre grupos.

A ideia de instituições garantindo a cooperação entre agentes é extensiva às relações entre grupos ou entre organizações. Para Pierson (2000; 2004) trajetórias comuns de agentes de organizações diferentes ou mesmos de organizações tendem a reforçar as instituições (formais ou informais) que regram suas relações incrementando suas trocas, facilitando também as condições de cooperação. Mais uma vez reforça-se o entendimento de que instituições incentivam a ação coletiva junto aos campos por meio da constituição de coalizões políticas articuladas por grupos de interesse ou organizações.

Vale lembrar, que o controle do Estado é o objetivo maior para viabilização dos interesses coletivos de agentes e grupos, o que exige uma articulação no entorno de uma organização maior. Essa organização maior é o partido político. O partido então, não só como organização, mas como campo de lutas e de forças, é a convergência de instituições que regulam as coalizões entre grupos interesses, que reforçam a cooperação entre agentes e que incentivam a ação coletiva de agentes, de grupos de interesse e de organizações.

2.5 DOS PARTIDOS COMO FIADORES DAS COALIZÕES

Pensar uma abordagem sociológica para os partidos políticos não é, em si, uma tarefa de imediata resolução. Na perspectiva de Weber (1964), os partidos são organizações voluntariamente criadas, baseadas no livre recrutamento dos seus integrantes, cujo objetivo é o de manter e expandir uma clientela mais ou menos interessada nos seus desígnios. São, portanto, em essência, empresas políticas: empresas que possuem a exclusividade institucional de acesso ao controle dos governos e dos aparatos do Estado.

A ideia marxiana que aponta para uma perspectiva de partido como instrumento de luta indissociável de uma classe, perde força contemporaneamente frente à complexificação das clivagens sociais. Lipset e Rokkan (1992) compreendem essa complexificação social e, mesmo não se distanciando de uma linha marxiana, apontam que as clivagens resultam de divergências institucionalizadas que vão além da divisão classista de Marx. Em cenários complexos como os definidos pelos autores a definição imediata de um agente a um alinhamento político é menos óbvia, o que permite um cenário de disputas entre partidos pelos

eleitores, novos integrantes, militantes, lançando mão de recursos morais, de identidade local e econômica: papel que os agentes de grupos de interesse fazem para criar o próprio interesse e legitimá-lo. Desse modo, a compreensão de partidos como empresas (empreendimentos), mesmo não sendo síntese robusta do que é uma organização partidária, serve como marco inicial do caminho a ser seguido: marco que, nos dias atuais, não perdeu sua integral validade.

A possibilidade de explicar os partidos a partir de tipologias também não supera a ideia de partido como empresa. A dicotomia de Duverger (1970), partidos de quadros *versus* partido de massa, é limitada para responder a complexidade das organizações partidárias dos dias atuais. Mesmo uma taxonomia contemporânea – onde partidos de massa e convencionais passariam para o estágio subsequente de partidos *cath-all* (pega tudo) de Kirchheimer e, posteriormente, ao de cartel de Katz e Mair (1995) – não se justifica por si só como uma explicação da operacionalidade dos partidos e do papel que exercem na sociedade e nos campos: especialmente nos campos político e econômico, e, numa condição maior, no campo do poder.

Trabalhos como o de Panebianco (2005), mesmo que direcionados para sínteses taxonômicas, avançam analiticamente apontando que as estratégias dos partidos não são construídas unicamente à luz de contextos e contingências exógenas a eles, nem sob a influência de objetivos facilmente identificáveis. Segundo o autor, o modelo originário e a modalidade de institucionalização, adotados na trajetória das organizações partidárias propriamente ditas, importam quando se encampa a tarefa do entendimento do papel cumprido e dos posicionamentos tomados por cada uma delas no sistema partidário e no campo político. A esses requisitos de institucionalização organizacionais, Mair (1994) acrescenta outros três elementos (ou faces) relacionados à relação dos partidos com a sociedade: (1) na organização do partido nos governos e parlamentos; (2) na relação com os filiados e o eleitorado fiel; e (3) na direção e no modo de financiamento da organização. Soma-se aos anteriores o modo como são recrutados os quadros partidários junto aos grupos de interesses. Os modelos partidários de Panebianco e de Mair incrementam as condições de análise de partidos, permitindo um passo seguinte: o de compreender o papel dos agentes partidários pela trajetória que cumpriram desde um processo de socialização, até o de condução para cargos de direção ou representação nesses partidos e nos governos.

Sawicki (1997) aponta que um partido não tem existência, consciência e estratégias próprias. Sua configuração é dependente do processo interação cumprida por seus agentes, especialmente dirigentes, ao longo da trajetória que cumprem a partir de contexto sociopolítico onde são constituídos. Nessa trajetória, as configurações locais são fatores fundantes que delineiam as propriedades dos agentes e dos grupos e seus compromissos. Nessa lógica, as formas de organização partidárias são produtos particulares de relações concretas entre agentes e grupos que operam em espaços sociais diferentes, fugindo assim de imediatas explicações taxonômicas e teológicas: ideologia, integração, recursos de poder, entre outras. Isto remete a Offerlé (2004) e à compreensão de que os partidos são ao mesmo tempo campos de luta e campos de forças.

Na análise, então, recorre-se novamente a compreensão dos partidos como empresas de Weber (1964), mas alia-se a ela a compreensão de que nos partidos são operadas, na sua complexidade, relações sociais. Logo, não se trata de compreender para que servem os partidos (a priori todos servem para o mesmo fim), mas sim como os agentes sociais, que têm interesse na organização, a ela servem e dela se servem de modo diverso (OFFERLÉ, 2004).

Na dimensão de uma coalizão, o fim principal das organizações partidárias é o de agregar recursos de agentes para capacitá-los ao poder de agência nos campos e para legitimá-los para acessarem os postos eletivos, os governos e a nomeação de postos nestes. Isto se deve à exclusividade que os partidos têm aos referidos acessos. Essa atribuição exclusiva dos partidos os coloca na condição de fiadores das instituições que regulam as relações sintetizadas em processos de interação, de trajetórias comuns e de compromissos assumidos entre agentes e grupos de interesse. É nessa esteira em que se encontra a relação dos grupos de interesse, sejam eles organizações ou não, com o campo político e com a possibilidade de consecução de objetivos por meio de políticas públicas.

Até esse ponto foi elaborado um exercício de entendimento do que são os agentes, a ação, a agência, os interesses e os grupos de interesse, da ação coletiva e da articulação, da institucionalização da regularidade de relações e da convergência dos grupos para organizações. Além disso, um destaque para as articulações de questões e a formação de coalizões na relação com os partidos como forma de incrementar forças para as lutas nos campos e no campo de poder. Mesmo que tenha sido abordado de modo superficial, falta ainda aprofundar a o tema do antagonismo posicional em especial quanto à racionalidade da

ação e à estratégia dos agentes frente a situações de bipolarização política. Esse é o passo subsequente.

2.6 A BIPOLARIZAÇÃO POLÍTICA E O ANTAGONISMO POSICIONAL

O antagonismo posicional, até esse ponto, está circunscrito à impossibilidade dos agentes de grupos de interesses rivais se articularem a um mesmo bloco de posição. Essa impossibilidade, principalmente quando os grupos são de um mesmo segmento, concentra-se na manifesta impossibilidade de amálgama de interesses, já que as demandas de um grupo são imediatamente excludentes as de outro ou de outros. A bipolarização de posições, porém, não é imediata.

Dependendo dos segmentos e do alcance das demandas por recursos econômicos, políticos ou simbólicos dos grupos de interesses, os antagonismos observáveis não direcionam imediatamente a uma bipolarização de todo espaço social ou, mesmo, da sociedade. Esses antagonismos se tratam de divergências aparentemente inconciliáveis entre partes, que a elas ficam localizadas em duas ou mais posições. Ou seja, não são extensivos ao conjunto dos agentes. No campo da política, no entanto, as posições localizadas acabam sendo articuladas em momentos (em diferenças) sobre questões a outras posições que, dependendo da agenda em curso e da dimensão que adquirem, exigem dos agentes uma tomada de posição restrita a poucas opções: normalmente duas. Isto, porém, não é determinismo, o que requer um olhar mais cuidadoso para o antagonismo a partir de uma leitura do contexto político, seja nos espaços observáveis onde ela tem curso, como no sistema partidário, seja numa perspectiva mais apurada sobre as escolhas dos agentes.

Para os sistemas partidários plurais, nos quais mais de cinco partidos importam como o rio-grandense, existe a possibilidade de polarização de posições, segundo Sartori (2005). Essa medida de importância partidária é feita a partir da aferição da relevância dos partidos quanto à utilidade que dispõem para garantir coalizões ou quanto à capacidade de constrangimento que possuem, chegando ao ponto de alterar a tática de competição dos demais partidos. Além disso, mais do que apenas o número de partidos considerados relevantes, a distância ideológica que apresentam entre eles, que, para o Rio Grande do Sul, a priori também é significativa. Sartori (2005) denomina sistemas partidários de pluralismo polarizado

àqueles no qual (1) existem oposições bilaterais, (2) inexitem posições políticas intermediárias viáveis e onde (3) ocorrem impulsos centrífugos de competição entre os partidos, além de outras condições. Pelo menos as três primeiras condições, estima-se que houve na política rio-grandense no período estudado. No entanto, a leitura do antagonismo, apenas com vistas às instituições partidárias, é precária para explica-lo. Requer-se trazer o agente para explica-lo.

A convergência a duas posições também tem estreita relação os limites impostos aos agentes para prever as consequências da sua agência frente a situações complexas, como as que ocorrem no campo político e, numa escala maior, no campo de poder. As limitações de previsão associam-se à dificuldade imposta aos os agentes fazerem o monitoramento crítico da sua agência, já que a relação entre ação e consequência depende de fatores que extrapolam o nexos direto entre elas. Esses fatores incluem a exigência de compreensão dos mecanismos de ação de um ou mais campos de condicionantes cujo potencial para controle é baixo.

A necessidade nutrida pelos agentes para se articularem a um ou a outro polo responde a uma racionalidade em vista a fins instrumentais e/ou estratégicos de difícil mensuração quanto aos resultados em campos de largo alcance como o político. Observado empiricamente, isto é um indicativo de que há incentivos maiores à adoção de estratégias defensivas de reforços de posições entre agentes, grupos ou organizações que mantêm laços mais antigos de mútuo conhecimento e relações.

Seguindo em eixo de observação, os conflitos que se originam de ações com base em valores são mais intensos que os de distribuição (ou racionais com vista a fins), como afirmam Lipset e Rokkan (1992). No caso, os conflitos são mediados por regras claras e por negociações racionais e, de certo modo, previsíveis quanto às intenções das partes e às consequências geradas. Para ações com fundo em valores, especialmente na política, a solução para os conflitos segue outro caminho.

Para Mouffe (2007), as questões propriamente políticas sempre implicam em decisões que requerem optar por alternativas em conflito. E os conflitos, quanto mais próximos do que Lipset (1967) e Lipset e Rokkan (1992) denominam de *oposição ideológica*²⁸, mais difusos os

²⁸ Oposição ideológica aqui, numa leitura feita para esse trabalho, é oposição com base em valores construídos compartilhados, em sistemas de preferências e em *habitus* (principalmente os secundários).

critérios de alinhamentos entre os agentes e mais intensa a identificação com uma coalizão de “nós” (aqui como pertencimento) contra “eles”²⁹. Também, se a essa situação for acrescido o argumento de que os recursos simbólicos e econômicos do Estado são limitados para atender o volume das demandas de todos os segmentos, as condições para existência de conflitos intensos entre agentes articulados a um ou outro bloco de coalizão serão ainda maiores, especialmente quando as questões em jogo envolverem o domínio do campo de poder.

O domínio do campo do poder, conseqüentemente de áreas de grande relevância do Estado, é o que exige dos agentes maiores recursos e, portanto, articulações amplas com critérios de alinhamento mais difusos entre os agentes, grupos de interesse e organizações. Normalmente, articulações desse tipo requerem um vínculo entre os agentes que se ajusta a compromissos entre classe com largo assente sobre valores construídos compartilhados, mais do que imediatos objetivos de ganhos econômicos ou mensuradas estratégias políticas de poder. Nessas situações, os agentes são continuamente desafiados pelo dilema de agir segundo uma ética fundada na responsabilidade ou na dos fins últimos: a primeira como uma medida de ajuste entre obter ganhos abrindo mão de convicções; e a segunda onde os resultados são subtraídos pelos valores construídos e compartilhados (WEBER, 2000). Essa dicotomia é de todos os agentes e esta informa a ação destes, por conseqüência, a ação coletiva das coalizões.

Nas situações que incluem o domínio do campo de poder de modo simultâneo a outros campos, como o político e o econômico, as alternativas de articulação são escassas. Nelas a ação coletiva requer bases simples de consensos em valores, em éticas de convicções, para viabilizarem coalizões de agentes convergentes a uma posição, excludente de outros agentes que a ela não se alinhem. Isso só pode ser compreendido por um observador através de um exercício de abstração, no qual imagina uma linha divisória política que atravessa a totalidade de um espaço social, segmentando-o em dois blocos de posições: numa bipolarização política.

A bipolarização política no campo do poder sintetiza, no tocante à ação coletiva, uma estratégia de dominação baseada nos paradigmas de jogos estritamente competitivos ou de

²⁹ Mouffe (2003) relativiza a concepção de “nós” e “eles”, afirmando que oposição amigo/inimigo não é a única forma como aparece o antagonismo. Para a autora, uma das formas como se apresenta o antagonismo é a do “agonismo”. Nela, há um reconhecimento entre as partes de uma base institucional comum, onde o enfrentamento nos campos não é entre inimigos, mas entre adversários.

zero-sum. Nela os interesses entre as partes (dos agentes participantes) são irreconciliáveis e os participantes desconhecem qual a orientação da ação dos inimigos-adversários (FIANI, 2009). Nesse caso, quando uma das coalizões do jogo ganha nas disputas pela dominação de campos, a outra obrigatoriamente perde na mesma proporção da que ganhou. Em suma, a máxima recompensa para uma das coalizões que integra a disputa pelo domínio de um campo de poder ou, em menor escala, campos como da economia e da política é ao mesmo tempo o máximo dano (ou o mínimo ganho) à outra (VON NEUMANN; MORGENSTERN, 2004).

Condições como as de jogos de soma-zero nas disputas políticas tendem a ser mais profícuas em situações de larga incerteza aos agentes, aos grupos de interesse, às organizações ou às coalizões. Ocorrem na medida em que as consequências de uma ação são mais complexas para os agentes relacioná-las como efeito e causa quando do monitoramento dessa ação. Optar por orientação de ações coletivas com base mais em sistemas adquiridos de preferências, dentre os quais valores, do que em racionalidades mensuráveis no tocante a perdas e ganhos, é uma estratégia conservadora. No entanto, mesmo que paradoxal, é a que permite maiores mudanças, incluindo a do *status quo* de um espaço social e do campo do poder.

O antagonismo posicional é, então, uma situação particular da política onde as possibilidades de tomadas de posição dos agentes restringem-se a dois polos; no campo do poder, dentre os que dominam o Estado e suas instituições de reprodução da dominação e os que se opõem a ela. O passo seguinte é o que permite ver a instrumentalização das disputas entre os dois blocos de coalizão antagonônicos com base empírica, na qual os agentes de governos e as políticas públicas produzidas em um período permitem estudar a fundo as manifestações de antagonismo posicional.

2.7 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Toda a construção feita até aqui teve como orientação um caminho articulado de conceitos para delinear os nexos existentes entre o agente e os mecanismos de operação do Estado, em particular os de decisão.

Partiu-se da premissa de que o domínio do Estado é o fim maior da política. De modo mais preciso, o controle dos poderes do Estado, especialmente do Executivo, é o que permite

aos agentes constituir dispor dos maiores recursos para a agência no campo de poder e em outros. Ou seja, o fim maior do agente político, pelo menos para o caso estudado, é o de criar as condições para ser ou estar no governo do poder do Estado que possui os maiores recursos disponíveis: o Executivo.

Como dito para o caso, o fim maior dos agentes é o de controle dos recursos estatais, logo, maior a necessidade de compreender os instrumentos de operação dos poderes, em especial do Executivo. As políticas públicas é o modo como são operacionalizadas as ações dos agentes no Poder Executivo. Portanto, entendê-las quanto à ação dos governos, implica estudá-las seguindo as intenções de quem as mobilizam, as constroem e as efetivam, classificando-as quanto aos seus tipos e as avaliando quanto às consequências que podem produzir. Trata-se de pesquisá-las como processos, como forma e como campos de forças e de lutas: algo que não é uniforme diante das linhas de abordagem de políticas públicas existentes na ciência política.

Antes de tudo, é importante esclarecer que o estudo das políticas públicas é complexo não só pela diversidade de abordagens da política, mas, e principalmente, pelo traço de interdisciplinaridade que tem. Parsons (2007), em um extenso trabalho, faz questão de destacar que essa complexidade aparece já na dificuldade em definir o que é política pública e em estabelecer conexões entre os modos de análise delas. Dentre as tradições consolidadas de conceitos e de abordagens metodológicas para as políticas destacam-se nessa pesquisa as de Kaplan e Lasswell (1998), de Easton (1968), de Lowi (1964; 2008; 2009), de Dye (1972; 2008; 2009) e, mais recentes e nacionais, de Souza (2006; 2007): todas aqui apresentadas.

Para Kaplan e Lasswell a dificuldade enunciada traduz-se no próprio conceito de políticas públicas elaborado por ambos. Nele dizem que política (*policy*) “é um programa projetado de valores e práticas – metas”, e que “‘processo de política’ é a formulação, promulgação e aplicação de identificações, reivindicações e expectativas relativas às futuras relações interpessoais do ‘eu’” (KAPLAN; LASSWELL, 1998, p. 103). Para Easton (1968), as políticas públicas são vistas à luz da análise de sistemas, onde pressões por demandas e suportes originam-se do meio ambiente que circunda o sistema político, e são convertidas em decisões e ações que voltam como resultados para o meio ambiente. Trata-se de um conceito que estabelece uma relação entre formulação de políticas, resultados e o entorno destas, o que

revela uma preocupação com maior com as políticas públicas como processos (PARSONS, 2007).

Lowi (1964; 2009) define políticas públicas originalmente em termos dos seus impactos ou expectativa destes na sociedade, dividindo-as em três áreas originais: distributivas, regulatórias e redistributivas; posteriormente, a essas áreas, acrescentou outra: a de políticas constitutivas (LOWI, 2008). Cada área de políticas públicas ou atividade governamental tem um tipo particular de arenas reais de poder; em cada uma, estruturas políticas, conflitos, processos políticos, elites e relações entre grupos com características próprias. Se para Lowi as políticas devem ser estudadas pelas configurações que assumem, para Dye (1972, p. 1), “*public policy is whatever governments choose to do or not to do*”³⁰. Para o autor, a análise das políticas públicas tem como centro as ações ou inações dos agentes de governo. Ou seja, inclui todas as ações desses governantes – não somente intenções estabelecidas por eles ou por funcionários governamentais – e disposições de não-ação: estas com potenciais de impacto semelhantes a das ações.

Numa leitura conceitual contemporânea nacional incorpora-se a noção de Souza (2006, 2007) sobre políticas públicas, de certo modo, próxima a de Dye. Para a autora, política pública é:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças de rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão mudanças no real. (SOUZA, 2007, p. 69).

Para os fins dessa pesquisa, políticas públicas são entendidas na convergência de duas tradições de abordagem. Uma primeira de Dye (1972; 2001; 2013), na qual a opção em encaminhar determinadas demandas em detrimentos de outras é dos agentes que ocupam os canais de acesso de poder nos governos, transformando-as em políticas ou não. A segunda, de Lowi, numa abordagem direcionada ao tipo de política pública e à modalidade de arenas de poder que elas constituem: estas, numa simplificação, entendidas como formas assumidas de campos de lutas e de forças de Bourdieu. Numa aproximação epistêmica entre elas, a

³⁰ “Política pública é o que os governos decidem fazer ou não fazer”. Livre tradução do autor.

centralidade na ação dos agentes de governo. Antes, uma breve explicação das políticas públicas à luz dos seus processos.

No trabalho de Parsons (2007) há a proposição de estudar políticas públicas de modo conjunto quanto à análise do processo das políticas públicas e quanto à análise em si do processo de formulação das políticas. A primeira – a análise do processo – enfrenta questões como a da definição de problemas e da agenda, como são formuladas, como são tomadas decisões e como se faz para avaliá-las e implantá-las. Já a segunda, como análise em si do processo, os estudos das políticas públicas são prescritivos, compreendem o uso de técnicas de análise, de investigação e de defesa na definição dos problemas para as tomadas de decisões, para a avaliação e para a implantação das políticas. Ou seja, a primeira análise é política; a segunda, técnica.

As rotinas do processo podem ser medianamente entendidas seguindo a teoria dos sistemas para a política. Segundo Easton (1968), os *inputs* políticos – entradas no sistema – são realizados no ambiente que circunda os sistemas em transações que ocorrem nos limites entre o sistema político e demais sistemas como o econômico, o social e outros. Como dois *inputs* principais de um sistema político estão as das demandas e do suporte. Ambos sintetizam mudanças no ambiente e diferenciação estruturais em curso, são indicadores-chave do modo pelo qual as condições do meio modificam e afetam a operacionalidade do sistema político, inclusive possibilitando ou impulsionando alterações estruturais internas.

Sociedades como a rio-grandense, que emergiram na pós-redemocratização no final dos anos de 1970 e início dos de 1980, contêm uma diversidade de diferenciações estruturais. Segundo Easton (1968), condições como esta significam mudanças no volume e na variedade das demandas, cuja satisfação depende do atendimento destas no sistema político. Principalmente para demandas que implicam no dispêndio de recursos econômicos e nas alterações de concepções morais (visões acerca de sexualidade, religiosidade e etnia, por exemplo), o suporte – como garantia para consecução – para elas é mais complexo.

Em larga medida, o suporte para recursos econômicos esbarra na escassez. Um suporte político garantido por coalizões indica a ordem preferencial de consecução de políticas (as prioridades), tendo em vista a exigência de dispêndios de recursos econômicos e a existência dos interesses que serão atendidos inicialmente por elas. Logo, para os agentes de grupos que estão fora da coalizão de governo, suas demandas têm possibilidades maiores de não serem

atendidas, já que as autoridades governamentais podem não ser desejosas em resolvê-las. O antagonismo posicional, aqui, aparece com força e destaque, na medida em que não estar nas coalizões de governo como agente tende a ser menos favorável para o atendimento de demandas do seu interesse.

Já o suporte para demandas morais resulta dos custos políticos acrescidos para efetivação de políticas dessa ordem. Dependem por um lado, de forte pressão social (por vezes, contrária); por outro, de uma necessidade de honrar acordos com o grupo interessado para garantir a unidade e a força da coalizão. Não raras vezes, a consecução de políticas públicas que visam à alteração de preceitos morais implica em reações muito duras de grupos contrários a elas, cujos resultados (*outputs*) podem produzir impactos (*outcomes*) negativos aos governos. Aqui também o antagonismo posicional justifica-se na escolha entre o fazer ou não fazer, frente à incerteza quanto aos custos a serem pagos pelos agentes da coalizão que está no governo.

Para esse trabalho, a análise do processo de políticas públicas, como até aqui apresentado, ou melhor, o entendimento mais geral dele, limita-se primariamente à observação de que os recursos à disposição do Estado, em particular do Executivo, são limitados. De fato, são escassos quando se acrescenta a eles as diversidades de demandas dos agentes em espaços sociais como o rio-grandense. Além dessa primeira observação, outra vem a ela agregada: a de que as políticas dependem do que os agentes de governos querem ou não fazer.

O foco contemporâneo da ciência política vem sendo direcionado para os estudos das políticas: para a descrição e classificação das causas e consequências da atividade governamental. Dye diz que os estudos acerca das políticas públicas:

[...] involves a description of the content of public policy; an assessment of the impact of environmental forces on the content of public policy; an analysis of the effect of various institutional arrangements and political processes on public policy; an inquiry into the consequences of various public policies for political system; and an evaluation of the impact of public policies on society, both in terms of expected and unexpected consequences.³¹ (DYE, 1972, p. 3).

³¹ “[...] envolve uma descrição do conteúdo das políticas públicas, uma avaliação do impacto das forças ambientais sobre o conteúdo da política pública, uma análise do efeito de vários arranjos institucionais e processos políticos para a política pública, um inquérito sobre as consequências de várias políticas públicas para

O que Dye destaca para o estudo das políticas é que as consequências delas, sejam intencionais quanto aos resultados ou não, são relevantes à análise. A incerteza do agente diante dos resultados e das consequências possíveis das ações intencionadas empreendidas por meio de políticas públicas e o monitoramento crítico delas são fatores de alto interesse para o estudo da política como ciência. Há, segundo o autor, um ganho na compreensão das causas e consequências das decisões políticas, o que incrementa o conhecimento científico sobre o tema:

Public policy can be viewed as a *dependent variable*, and we can ask what environmental forces and political system characteristics operate to shape the content of policy. Or public policy can be viewed as an *independent variable*, and we can ask what impact public policy has on the environmental and the political system. By asking such question we can improve our understanding of the linkages between environmental forces, political process, and public policy.³² (DYE, 1972, p. 4). (Grifo original).

Entender as relações existentes entre as forças que transitam no contexto do campo político (como em outros), entre os processos políticos e entre as políticas é um dos porquês que justificam estudá-las. Outras duas razões concorrem como incentivo para dedicar atenção a elas segundo Dye. A primeira é de cunho profissional, estreitamente relacionada à aplicação de conhecimentos científicos desenvolvidos; a segunda, como forma de propor políticas com o intuito de melhorar a qualidade delas. Há nas três razões de Dye uma proximidade epistêmica com o modo de análise dos processos e de análise em si dos processos de políticas públicas proposto por Parsons e, em certa medida, por Souza, como apresentado anteriormente. Especificamente, a análise das políticas para Dye envolve: (1) uma preocupação principal com a explicação, em vez da prescrição (o que a política deve ou deveria ser); (2) uma rigorosa investigação sobre as causas e as consequências das políticas públicas; (3) um esforço para desenvolver e testar hipóteses sobre causas e consequências e para realizar pesquisas confiáveis e relevantes.

o sistema político, e uma avaliação do impacto das políticas públicas sobre a sociedade, tanto em termos de consequências esperadas e inesperadas”. Livre tradução do autor.

³² “A política pública pode ser vista como uma *variável dependente*, o que nos permite perguntar no que as forças ambientais e as características do sistema políticos operam na modulação do conteúdo da política. Ou pode a política pública ser vista como uma *variável independente*, com a qual podemos perguntar o impacto da política pública sobre o meio ambiente e sobre o sistema político. Ao perguntarmos essas questões, podemos melhorar a nossa compreensão acerca das ligações existentes entre forças ambientais, o processo político, e políticas públicas”. Livre tradução do autor.

Na proposição de análise de Dye há foco nas condições de constrangimento aos agentes que decidem políticas, devido a influências originadas do ambiente – do contexto e da conjuntura que circundam as ações. Essas condições, em conjunto com a carência de informações e de conhecimento, contribuem para aumentar a imprevisibilidade quanto aos resultados e quanto aos impactos que as políticas públicas podem gerar, mas sob as quais, mesmo assim, os agentes decidem (MARCH; OLSEN, 1989). Condições de decisão como estas, nas quais os agentes dispõem do que Friedberg (1993) denomina de racionalidade limitada para fazerem suas escolhas, há uma disposição para procura modelos que simplifiquem as decisões.

Uma das formas encontradas para os governantes decidirem o que fazer ou não, como agirem diante de problemas que requerem políticas públicas, está no de sustentarem decisões simplificando-as com base em outras experiências ou opiniões, para as quais existem incentivos para que as siga. Trata-se de um procedimento de escolhas de diretrizes para políticas públicas, no qual os agentes (1) sofrem pressões formais e informais de grupos externos ao governo, mas com os quais têm proximidade, (2) procuram padrões de soluções diante das incertezas e (3) apoiam-se em opiniões técnicas. No tocante às persuasões de grupos externos ao governo, atender a demandas de políticas públicas, mesmo particulares, pode representar uma forma de legitimar as decisões, inclusive para sociedade. Se a estas forem reforçadas por outros exemplos, novamente, mais legitimidade elas ganhariam. Ainda, se as linhas de decisões adotadas corresponderem ao *mainstream* de autoridades técnicas, a legitimação das políticas passaria a ser quase integral.

Em tese, a lógica de decisão dos agentes políticos apresentadas no parágrafo anterior responderia às exigências recomendáveis de formulação de diretrizes de políticas públicas. No entanto, essa lógica torna as soluções padronizadas. Políticas com temáticas parecidas, feitas para outras realidades, acabam servindo para responder a questões de baixa afinidade com elas. Ao invés de adequação às necessidades, de inovações e de atendimento às utilidades delas esperadas, as políticas públicas acabam respaldam-se na forma, o que Powell e DiMaggio (1991) denominam isomorfismo. Segundo os autores, para as organizações, esse procedimento de standardização segue três mecanismos de mudança institucional: (1) de isomorfismo coercivo – pressão externa; (2) de isomorfismo por mimetização – outras experiências; e (3) de pressões normativas – opiniões de autoridades técnicas. Standardização, porém, é um modo simplificado de reduzir incertezas; é uma

institucionalização precária de decisões dos agentes nas quais os balanços entre expectativas, resultados e impactos são relegados ao segundo plano. Comparando os procedimentos de simplificação de escolhas das formas a serem adotadas pelas políticas a eventuais avaliações negativas dos impactos que podem causar, ou causam, podem reproduzir equívocos e, como reação, alimentar conflitos, cujas formas que assumem para os enfrentamentos entre os agentes, também podem ser isomórficas.

Esse isomorfismo de enfrentamentos é uma das justificativas de Lowi para propor uma taxonomia de políticas públicas, para qual há uma correspondência com tipos de arranjos de arenas de poder: arenas que nessa pesquisa correspondem a uma leitura particular de operação nos campos de Bourdieu. Segundo Souza (2007), o que Lowi afirma é que cada modalidade de política pública encontra formas singulares de apoio ou de rejeição e que as disputas no entorno das decisões e tomadas de posição dos agentes passam por arenas diferenciadas.

Para Lowi (2008) os processos políticos são o fundamento das políticas (*policies*). Assim, taxas de retornos positivos ou negativos para os agentes diante das ações, articulações e tomadas de posições são indicadores do grau de competição e de conflito entre as elites sociais e políticas e das características das estruturas existentes. A escala e o padrão observáveis dessas estruturas sociais, das elites e dos processos políticos locais apontam para as formas que os espaços de disputa entre agentes existem ou assumem. Numa síntese, políticos e a política geram políticas públicas.

A conhecida máxima de Lowi é inversa. Para ele, “*policy causes politics*”³³ (LOWI, 2008, p. 4). Uma política é uma regra construída por agente de governo que expressa um desejo de influenciar no comportamento dos cidadãos mediante a aplicação de prêmios ou sanções. Se assim é, a análise das políticas públicas não deve focar nas questões, mas nos caminhos em que o poder do Estado torna-se manifesto. Identificar quais são os agentes de governo (ou com poder ou capacidade de influência) e de oposição a essas políticas, as articulações e os conflitos gerados, em um tempo e espaço de poder (em um campo), entendendo combinadamente esses aspectos quanto à forma que assumem e quanto ao modo como são feitos, deve estar nos objetivos principais de uma análise da matéria de políticas

³³ [...] “política pública cria a política”. Livre tradução do autor.

públicas. Essa combinação é possível se as políticas e os espaços de disputa em torno delas forem identificados a uma tipologia de política pública.

Para Lowi (1964; 2008; 2009) são 4 (quatro) os tipos de políticas públicas, imediatamente associados às suas áreas de impacto sociopolítico: (1) distributivas, (2) regulatórias, (3) redistributivas e (4) constitutivas; para cada uma, uma modalidade singular de arena de poder, onde grupos de apoio ou de veto se enfrentam num sistema político com traços particulares, o que mais adiante é precisado. Antes, o esquema explicativo de Lowi para definição dos padrões de políticas e arenas de poder, que segue os argumentos:

1. Os tipos de relacionamentos que devem ser encontrados entre as pessoas são determinados pelas suas expectativas, pelo que querem obter na relação com outras;
2. Nos políticos, expectativas são determinadas pelas políticas e ações relacionadas a elas;
3. Uma relação política é determinada pelo tipo de vínculo e de conteúdo da política pública; então, para todo tipo de política pública há modo distintivo de relação política (LOWI, 2008; 2009).

Logo, se o poder é definido como uma parte do processo de elaboração das políticas, ou de decisão quanto à alocação de recurso para elas, a relação política em questão é uma relação de poder ou, em alguns casos, de estrutura de poder.

Há no argumento de Lowi uma manifesta influência à concepção de Lasswell sobre poder. Para ilustrar essa influência, traz-se a definição de Kaplan e Lasswell para poder relacionada a decisões:

A definição de poder em termos de tomada de decisões acrescenta um elemento importante à ‘produção de efeitos pretendidos sobre outras pessoas’ [...] o recurso a sanções quando os efeitos pretendidos não se produzem. É a ameaça de sanções o poder da influência em geral. O poder é um caso particular do exercício da influência³⁴: é o processo de afetar as políticas dos outros com a ajuda de privações severas (efetivas ou ameaçadas) se não se conformarem às políticas pretendidas. (KAPLAN; LASSWELL, 1998, p. 111).

³⁴ Influência, para Kaplan e Lasswell, “é afetar as políticas dos outros quanto a seu peso, seu alcance e ao seu domínio” (1998, p.118).

Ou seja, exercer poder é para o agente decidir sobre as políticas. Por razões óbvias quanto mais abrangentes, quanto mais controversas e quanto maior os danos potenciais para as demandas de outros agentes, maior a tendência para que as estruturas de poder dos campos se caracterizem pelo conflito e para que os arranjos políticos entre agentes venham a apresentar antagonismo nas suas posições; portanto, mais o representativo o poder do agente que decide.

A abordagem proposta por Lowi é a de que os tipos de políticas públicas indicam os potenciais impactos ou expectativas de impactos na sociedade. Dependendo da modalidade de impacto, um tipo de política pública. Formas estruturais de poder e de intensidade de conflito entre os agentes que decidem e os que tentam impor restrições às decisões são singularizadas nos espaços de disputa política e de poder, traduzindo-se numa configuração própria de política e, associada a ela, um tipo arena. Os impactos esperados traduzem-se analiticamente na taxonomia das políticas e das arenas.

Retomando a taxonomia das políticas públicas, são quatro as formas que assumem para Lowi (1964; 2008; 2009).

A primeira delas é a das políticas ditas distributivas. Políticas públicas que assumem essa forma são de curto prazo e, normalmente, possuem impacto com alcance limitado – em geral atendem demandas de grupos sociais ou locais. Pelo baixo impacto no espaço social, se gerarem conflitos, estes são localizados e pouco relevantes, principalmente porque representam pequena alocação de recursos do Estado. Políticas distributivas servem mais para os agentes de governo atenderem a interesses clientelistas locais e de parlamentares no tocante às relações destes com seu eleitorado: políticas que na “gramática” da ciência política são conhecidas como de *pork-barrel* (LOWI, 2008).

A segunda forma de política pública é a regulatória. Como a distributiva, apresenta impactos específicos e de alcance individualizado. No entanto, políticas como esta possuem maior visibilidade para a população. Não são políticas do tipo que implicam em conflitos entre os grupos interessados, sendo que as coalizões que se formam em torno delas são pontuais e de curto prazo. Havendo conflitos, em regra estes são resolvidos pelo balanço de forças e pela negociação. Caracterizam-se por envolverem regramentos gerais, que no caso brasileiro, podem ser leis com diretrizes e conceitos, que dependem de decretos que as complementam quanto à especificidade dos setores e das demandas atendidas: algo que só pode ser mensurado restringindo a análise a segmentos. Para Lowi, as arenas regulatórias são

aquelas em que as relações e as estruturas de poder atendem às dimensões analíticas da escola pluralista da ciência política.

A política pública do tipo redistributiva é a terceira forma. Diferente das demais, políticas desse tipo têm impactos de grande monta e de alcance em todo espaço social. Por óbvias razões, implicam em conflitos entre grupos articulados, entre coalizões, que se estendem por uma sociedade, pelo menos durante um período específico. No curto prazo, beneficiam determinados grupos e causam danos a outros. No médio e no longo prazo, os ganhos e danos oriundos de políticas redistributivas tornam-se difíceis para os agentes políticos mensurarem. Essas políticas envolvem questões orçamentárias, tributárias, de previdência e as que mudam instituições de longo curso ou práticas institucionalizadas. Segundo Lowi:

Issues that involve redistribution cut closer than any others along class lines and activate interests in what are roughly class terms. If there is ever any cohesion within the peak associations, it occurs on redistributive issues, and their rhetoric suggests that they occupy themselves most of with these.³⁵ (LOWI, 1964, p. 707)

Ou seja, as questões relacionadas a políticas redistributivas contêm condicionantes para disseminação de conflitos entre agentes em larga escala. Isto mobiliza articulações de grupos para posições antagônicas, que não raras vezes alinham-se a coalizões de longo curso, como são as coesionadas em demandas “ideológicas”, e exigem longa persistência de enfrentamento. Para Lowi, analisar as arenas redistributivas é um exercício melhor elaborado com base em teorias de elites políticas, onde há uma elite dominante, uma contraelite e bipolarização.

A quarta é o tipo de política pública constitutiva. Também, como a anterior, políticas dessa forma têm largo impacto. Essas se assentam sobre alterações nos processos da política e, no médio e longo prazo, implicam em alterações intencionadas pelos governantes nas estruturas sociopolíticas e na consolidação novas formas de coerção desejadas por estes (LOWI, 2008). As políticas constitutivas contribuem para o reforço das redistributivas na

³⁵ “Questões que envolvem a redistribuição são muito próximas àquelas relacionadas às divisões de classe e às que mobilizam interesses em torno de classes. Se há alguma coesão dentro de articulações pontuais, ela ocorre em questões de redistribuição, e a retórica que os agentes usam sugere que eles se ocupam mais com questões dessa natureza do que de outras”. Livre tradução do autor.

medida em que minam resistências de setores de oposição através da construção e compartilhamento de novos valores e de sistemas de preferências.

As arenas de poder redistributivas e constitutivas são aquelas que permitem aproximá-las dos processos das políticas públicas naquilo que, nessa pesquisa, vem sendo apontado como mecanismos de operação nos campos de lutas e de forças. Se por um lado, há instituições que caracterizam e sentidos práticos aliados a consciências críticas dos agentes que caracterizam esses campos – estas condições de contorno para que recursos sejam agregados para capacitar a agência e para que lutas pelo domínio dos campos econômico, político e de poder tenham curso –, por outro, as políticas públicas são os fatores de mobilização para essas forças e essas lutas. Em suma, as arenas de poder do tipo redistributivas e constituintes são àquelas, quando estudadas, contribuem mais para entender o antagonismo posicional e a bipolarização política: principalmente as primeiras. São elas que colocam os governos no núcleo de investigação e que permitem “alinhar” com um fio condutor analítico os agentes e as articulações às políticas públicas: fio condutor que passa pelas categorias da ação, pela identificação dos agentes com capacidade de agência, das organizações (e partidos), das coalizões, dos campos de lutas e de forças, do Estado, da política e, é claro, do poder.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECUPERAÇÃO DA CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DO ESTADO E A QUESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

O contexto político-econômico do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 1994 indicava aos postulantes à sucessão do governo de Alceu de Deus Collares do PDT (1990-1994) a necessidade de enfrentar a crise existente nas finanças públicas. Com a redução da inflação e a estabilidade monetária trazida pelo Plano Real (1993), a “rolagem” da dívida do Estado, através da emissão de títulos da dívida pública deixava de ser alternativa: tática utilizada com frequência para honrar os compromissos assumidos pelos governos. Endividado, e com taxas menores de inflação, o Executivo perdia as condições para garantir seu custeio, por consequência, a capacidade de investimento via títulos públicos. Com taxas menores de inflação, o desafio que cabia aos agentes políticos à época era o de recuperar a capacidade de investimento do Estado do Rio Grande do Sul, o que exigia, dentre outras ações, mudanças institucionais e na estrutura estatal.

Na eleição para o governo estadual de 1994, Britto (PMDB) e Dutra (PT) representaram a expectativa dessas mudanças. Cada um, com diretrizes próprias, propunha enfrentar os problemas de custeio e de investimentos com políticas públicas de reformas administrativas e de incremento de receitas.

Britto, seguindo a *mainstream* da administração pública à época³⁶, apostava na recuperação da capacidade de investimento estatal, via políticas de (1) redução do comprometimento dos recursos públicos com a folha do funcionalismo, (2) desestatização via privatização de áreas de interesse econômico e (3) de concessão de serviços públicos para iniciativa privada: políticas combinadas à redução do comprometimento das receitas estatais pela renegociação da dívida mobiliária. Ao aumentar os recursos disponíveis, Britto propunha o incentivo à atividade industrial de grande escala como forma de mudança da matriz produtiva regional.

³⁶ Na linha defendida por Bresser Pereira (1998), fora para as atividades exclusivas de Estado, a reforma do aparelho do estado deveria assentar-se nos princípios de publicização de serviços públicos em que não há interesse econômico (executados por organizações não estatais que não visam lucro) e da privatização nas áreas de interesse do mercado.

Dutra apostava na capacidade do próprio Estado como prestador de serviços públicos e como agente de fomento ao desenvolvimento, reforçando seu “protagonismo”. Trazia à cena política a necessidade de legitimação das políticas públicas por meio do incentivo à participação popular nas decisões. Propunha o aumento das receitas do Estado com a cobrança dos devedores e a redução do comprometimento dos recursos públicos pela renegociação da dívida: esta antecedida de auditoria para avaliá-la. Também apostava no crescimento econômico através do reforço estatal às cadeias produtivas regionais já existentes e aos micros, pequenos e médios empreendedores.

Por ter sido o vencedor no pleito de 1994, a agenda de políticas públicas seguiu as diretrizes apresentadas por Britto para o governo. Agiu em duas frentes estratégicas cujas consequências das políticas que empreendeu se estenderam para além da sua gestão (1995-1998), perpassando o período do governo de Dutra (1999-2002). A primeira, por políticas ligadas à reforma administrativa e, por consequência, à redução do comprometimento dos recursos do Estado, cujos programas representativos concentraram-se no de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Serviço Público e à Reconversão Funcional de Servidores Públicos Estaduais (PDV), no de Reforma do Estado (PRE) – que incluiu a privatização de empresas estatais, no de Concessões Rodoviárias (PECR) e na própria renegociação da dívida mobiliária com a União. A segunda, dependente para sua consecução da primeira, através de programas de fomento à indústria: o Fundo Operação-Empresa (FUNDOPEM-RS), o Fundo de Fomento Automotivo (FOMENTAR-RS) e o Fundo de Desenvolvimento para Complexos Industriais (FDI-RS).

Nesse capítulo, o objeto de análise são os programas que deram curso às políticas de reforma administrativa e a renegociação da dívida pública, nos governos de Britto e, pela abrangência, de Dutra. Como objeto de escolhas dos agentes políticos (vide DYE, 1972; 2001; 2013), pela dimensão que tinham e pela incerteza quanto aos impactos que trariam a segmentos da sociedade rio-grandense e ao *status quo*, potencializaram arenas de poder com traços de programas executivos de políticas públicas do tipo redistributivas, conforme classificação desenvolvida por Lowi (1964; 2008; 2009). Portanto, à época, em tese, foram programas que incentivaram conflitos entre elites, coalizões estáveis e a articulação de posições dos agentes políticos convergente a dois polos opostos: condição disseminada pelo espaço político regional, aqui, como antagonismo posicional entre agentes alinhados a Britto ou a Dutra.

Partindo da trajetória dos programas executivos de políticas públicas ligadas à reforma administrativa e da renegociação da dívida mobiliária, nesse capítulo o objetivo é o de investigar os fatores que incentivaram as articulações entre os agentes políticos no período, e que criaram as condições para que o fenômeno do antagonismo posicional tivesse curso. Desse modo, na primeira seção o PDV é apresentado quanto aos aspectos institucionais que o cercaram, sua repercussão na agenda política e resultados primários (3.1). Na segunda (3.2), o objeto é o PRE, analisado à luz dos processos de privatização que ocorreram no governo de Britto, repercutindo no de Dutra, principalmente para os casos da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) e da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). As concessões rodoviárias fazem parte da terceira seção do capítulo (3.3), que, assim como nas seções anteriores, é analisada levando em conta seus aspectos institucionais e repercussão na agenda política. A seção seguinte (3.4) é dividida em duas abordagens. Na inicial os programas anteriores são avaliados quanto aos impactos que produziram no comprometimento das receitas públicas; na segunda, as condições renegociação da dívida mobiliária são analisadas quanto ao que comprometeram com o pagamento da dívida.

3.1 A DEMISSÃO VOLUNTÁRIA: GANHOS OU PERDAS PARA O ESTADO?

As políticas públicas relacionadas ao funcionalismo, sejam aquelas que envolvem planos de carreiras, sejam as de recuperação de ganhos econômicos, em regra não se enquadram na condição clássica do tipo redistributivas caracterizadas por Lowi (1964; 2008; 2009). Raramente agentes políticos se opõem, como princípio, ao direito dos servidores públicos perceberem ganhos condicentes com a responsabilidade das funções que possuem.

Como medida de utilidade, quando na oposição, os agentes políticos se alinham às demandas dos funcionários públicos. Quando no governo, negociam segundo as regras de relação capital *versus* trabalho, típico do regime capitalista institucionalizado, no qual “empregadores” (agentes de governo) e “empregados” (servidores) “lutam” pela apropriação da “mais valia”. Ou seja, respeitando as medições necessárias de maior ou menor vínculo dos agentes de governo com as corporações ou grupos de interesse de defesa dos servidores, independente de posições políticas, os que governam sempre tentam maximizar os recursos que têm à disposição para investimento público, reduzindo mais ou menos, às vezes seletivamente, os ganhos pretendidos pelas categorias do funcionalismo.

No Rio Grande do Sul, porém, a preocupação ia além do conflito capital *versus* trabalho e de um maior ou menor ganho do funcionalismo. O *déficit* nas contas estaduais³⁷ e o grau de comprometimento das receitas com os encargos com a folha obrigaram o governo de Britto, depois o de Dutra, a agir sobre questões estruturais que envolviam os gastos com pessoal. Nessa seção, a abordagem dos encargos com a folha é dividida em duas partes. Na primeira (subseção 3.1.1), as questões que envolveram reajustes salariais e previdência são analisadas, levando em conta a repercussão na agenda pública. Na segunda (subseção 3.1.2), as políticas de redução de pessoal e o de demissões voluntárias (PDV) são enfrentadas, levando em conta a repercussão na agenda política e os resultados primários nas contas públicas.

3.1.1 Ganhos, perdas e previdência

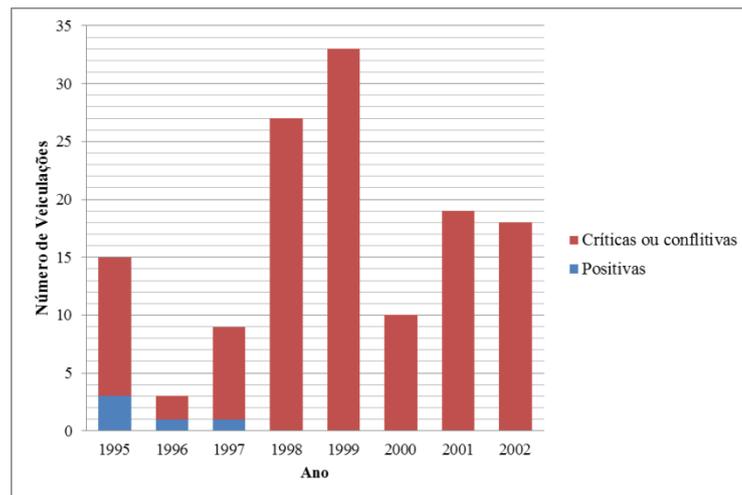
Como dito anteriormente, as políticas de reajustes e planos de carreira do funcionalismo público não são, pela sua tipicidade, redistributivas. Produzem articulações e conflitos entre agentes políticos é verdade, mas estes são localizados e, geralmente, de curto prazo. Mesmo políticas que se assentam no tema da previdência, estas com potencial para serem redistributivas, seguem preocupações que não se restringem a políticas de cunho regional, o que faz com que os conflitos por elas gerados fujam dos aspectos locais diante da dimensão geral que possuem.

As políticas de reajustes e de planos de carreira encaminhadas por Britto e Dutra para o funcionalismo rio-grandense diferiram pouco de um governo para outro. As alterações, em regra, foram insuficientes para corrigir diferenças estruturais de remuneração entre categorias de servidores. Pelo número de funcionários envolvidos, na maioria das vezes os embates foram na relação dos governos com os professores, estes representados pelo Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – CPERS-Sindicato. Com uma representatividade menor, também a Federação Sindical dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul – FESSERGS e entidades representativas da Brigada Militar atuaram na defesa dos interesses dos seus representados. Ao todo, para os temas ligados a gratificações ou planos de carreira e ganhos econômicos, foram identificadas 134 veiculações entre 1995 e

³⁷ O *déficit* é uma medida da razão de comprometimento da Receita em relação à Despesa.

2002 no periódico *Correio do Povo*, na maioria, trazendo no conteúdo conflitos de posições entre os governos e os servidores e desconfortos, conforme ilustra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Veiculações com conteúdo positivo ou crítico/conflitivo sobre reajustes e planos de carreira do funcionalismo público do Estado do Rio Grande do Sul dentre as 134 matérias selecionadas sobre o tema no periódico *Correio do Povo* (1995 a 2002)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo A.

Como pôde ser observado, somente no governo de Britto houve veiculações consideradas positivas (cinco ao todo), mesmo que em condições circunstanciais. Nelas dois pontos foram atacados. No primeiro, Britto e outros agentes políticos ligados ao governo anunciavam a redução de pagamentos de gratificações consideradas indevidas, mas, sobre as quais houve, em seguida, resistência das corporações de servidores. Ressalte-se que a promessa de cortes nas gratificações para o quadro da Brigada Militar, veiculadas de modo positivo na pesquisa em duas notícias datadas do primeiro semestre de 1995, não foi levada a termo como ação de governo. No segundo, a justificativa dava conta da necessidade de controle de gastos de pessoais através de políticas de instituição de teto para remuneração, com as três outras veiculações (uma em cada ano, 1995, 1996 e 1997). Como no ponto anterior, as ações nesse sentido não passaram de intenções do governo, não tendo efetividade.

As demais 129 veiculações foram caracterizadas como de conteúdos críticos ou que expuseram conflitos entre os agentes políticos. Nesse sentido, tanto os governos de Britto como o Dutra, para além das iniciativas do CPERS-Sindicato e da FESSERGS, precisaram debater e negociar com as bancadas de situação e de oposição no parlamento local e com segmentos corporativos. O momento de maior conflito foi no governo de Britto nos meses de

janeiro e início de fevereiro do ano de 1998. Nessa ocasião, à revelia dos interesses do CPERS-Sindicato, então presidido por Lúcia Camini (futura secretária da educação do governo de Dutra), foi aprovado um novo plano de carreira para a categoria do magistério público rio-grandense. A principal parlamentar a articular a resistência ao novo plano foi Maria Augusta Feldmann (PSB³⁸). No entanto, partidos como PPB³⁹, mesmo votando a favor da proposta, o fizeram de modo constrangido (Anexo A⁴⁰).

Com Dutra, mesmo adotando uma linha mais receptiva às demandas dos professores, o CPERS-Sindicato não deixou de intensificar suas reivindicações. Destacam-se as contradições no período entre os papéis exercidos por parlamentares e por agentes de governo que ocuparam as duas funções. Posicionamentos como os de Cezar Busatto (PMDB) e de Otomar Vivian (PPB), receptivos aos interesses dos professores estaduais quando parlamentares (1999 a 2002), contrastaram com suas ações quando no Executivo como secretários de Estado, respectivamente, da Fazenda e da Administração e Recursos Humanos (ANEXO A⁴¹). Flávio Koutzii na condição de secretário Chefe da Casa Civil de Dutra, no ano de 1999, justificou-se por meio de um pedido de desculpas aos professores frente às limitações econômicas do governo para atender suas demandas (CORREIO DO POVO, 3 jul. 1999).

Sobre a previdência, as ações dos agentes de governo foram circunstanciais e concentradas no primeiro governo, o de Britto, não entrando na agenda de Dutra. Mesmo assim, articularam resistências, principalmente da FESSERGS no ano de 1995 liderada por Sérgio Arnoud, de parlamentares opositoristas como Pompeo de Mattos (PDT⁴²), José Gomes (PT) e, mesmo, de setores do PPB (à época ainda PPR⁴³) e do PTB com Sérgio Zambiasi. Foram vinte e sete (27) veiculações no Correio do Povo: vinte e duas (22) no ano de 1999 – dezenove (19) críticas ou conflitivas e três (3) de caráter positivo; outras cinco (5) – duas (2) em 1997 e três (3) em 1998 – críticas e conflitivas (ANEXO A⁴⁴). Numa síntese, a única

³⁸ PSB – Partido Socialista Brasileiro.

³⁹ PPB – Partido Progressista Brasileiro.

⁴⁰ Para maiores detalhes *vide* as veiculações nos arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta A141.

⁴¹ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta 151.

⁴² PDT – Partido Democrático Trabalhista.

⁴³ PPR – Partido Progressista Reformador.

⁴⁴ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pastas 112, 132 e 142.

consequência desse tema foi a de que os funcionários públicos passassem a contribuir com parcela do ganho para suas aposentadorias e pensões de dependentes: algo que já estava em curso nacionalmente e que tinha um sentido de justiça.

Em suma, nem as questões que envolveram reajustes e planos de carreira, tampouco sobre previdência, repercutiram de modo decisivo para alterações estruturais no comprometimento com a folha do funcionalismo. Sobre suas características, foram pontualmente conflitivas, mas não suficientes para formar arenas de poder típicas de políticas públicas redistributivas: comportamento diferente do observado em programas como o PDV.

3.1.2 Demissão voluntária e redução do quadro funcional – PDV

O *déficit* nas contas estaduais de 1994 era de 3,45%. No ano subsequente, primeiro ano do governo de Britto, passou à casa de 8%, o que reforçava a preocupação dos governantes com as despesas, dentre elas a de pessoal. As despesas líquidas com pessoal da administração direta⁴⁵ comprometiam 62,10% da Receita Corrente Líquida⁴⁶ em 1994, no ano seguinte os comprometimentos foram elevados para ordem de 71,53% e, em 1996, para 86,38%, o que inviabilizava as expectativas de investimento do Executivo estadual e indicava a necessidade de políticas de mudanças estruturais (TCE-RS, 1996; 1997a).

Reforçado pela obrigatoriedade em atender a Lei Camata⁴⁷ que disciplinava o limite de comprometimento com a folha de funcionários ativos e inativos da administração direta e indireta de Estados a 60% da receita corrente líquida, o governo de Britto trouxe para a agenda política o debate sobre a necessidade de redução do funcionalismo. Propôs, à época

⁴⁵ As despesas líquidas com pessoal da administração direta incluem os gastos com servidores dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), mais Tribunal de Contas e Ministério Público, não contando autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista: estas da administração indireta.

⁴⁶ Receita Corrente Líquida é igual Receita Corrente reduzida da quota parte dos municípios do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

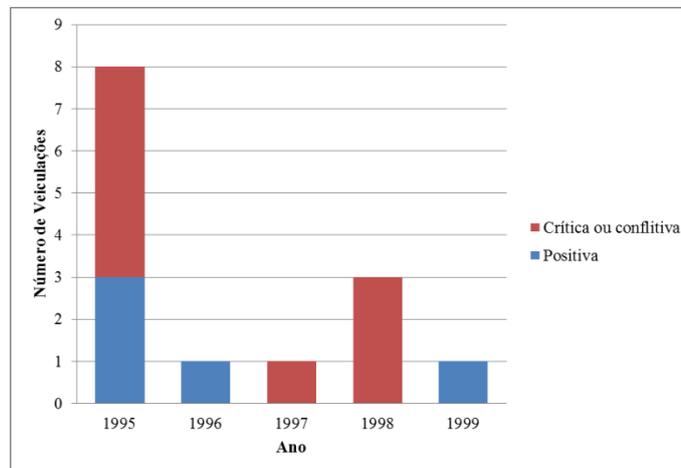
⁴⁷ Lei Camata – Lei Federal Complementar nº 82 de 27 de março de 1995 – que disciplinou os limites das despesas com o funcionalismo público conforme art. 169 da Constituição Federal de 1988, revogada pela Lei Complementar Federal nº 96 de maio de 1999, antecessora da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Federal Complementar nº 101 de maio de 2000 (BRASIL, 1995a; 1999; 2000).

(1995), um programa que se alinhava ao de Reforma do Estado (abordado na seção seguinte), no qual propunha incentivos à exoneração voluntária de funcionários públicos.

Ao longo do ano de 1995, os indicativos de que o governo agiria no sentido de reduzir o número de funcionários estaduais foram paulatinamente ganhando importância na agenda política. Principalmente nas pelas falas veiculadas do mês de setembro do vice-governador Vicente Bogo, e de outubro de outros representantes do governo, havia referências à adequação à Lei Camata. Além delas, ilustravam a agenda de demissões, matérias sobre ações experimentais do governo na linha de redução de pessoal no Banco do Estado do Rio Grande do Sul nos meses de outubro e novembro (ANEXO A⁴⁸).

Em linhas gerais, o Gráfico 2 ilustra os conteúdos das veiculações sobre o tema da redução de pessoal *latu sensu* (menos PDV) ao longo do período pesquisado, quanto ao modo como foi interpretada: positiva; crítica ou conflitiva.

Gráfico 2 – Veiculações com conteúdo positivo ou crítico/conflitivo sobre redução do funcionalismo público do Estado do Rio Grande do Sul dentre as 14 matérias selecionadas sobre o tema exceto PDV no periódico Correio do Povo (1995 a 2002)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo A.

Quatorze (14) veiculações selecionadas sobre redução do funcionalismo público, como mostra a figura anterior, foram objeto de críticas e produziram conflitos. Essa temática persistiu de modo efêmero nos anos seguintes, e foi definitivamente encerrada, em 1999, com

⁴⁸ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta A113.

a manifestação de Dutra. Nela, este acabou com controvérsias, ao dizer que no seu governo não ocorreriam demissões (CORREIO DO POVO, 30 jan. 1999, p. 2).

Quanto à demissão voluntária em si, o assunto teve outra dimensão, na medida em que se tornou um programa – o PDV – com alterações institucionais e com repercussões em outras áreas.

O Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Serviço Público e à Reconversão Funcional de Servidores Públicos Estaduais – PDV – foi o modo sistêmico como o governo de Britto procurou atender às exigências de adequação à Lei Camata (BRASIL, 1995a). Como proposto, tratava-se de um incentivo para que os trabalhadores do serviço público trocassem suas atividades econômicas no Estado pelas da iniciativa privada. Era uma forma de enxugamento funcional, cuja preocupação restringia-se a imediata redução dos comprometimentos da receita corrente líquida com a folha de ativos e de inativos.

Nas condições propostas inicialmente pela Lei Complementar Estadual nº 10.727 de 1996, trava-se de um programa de incentivos (1) para exoneração a pedido, (2) para licença de reconversão funcional e (3) para aposentadoria voluntária com proventos proporcionais a servidores públicos estaduais estatutários estáveis (RIO GRANDE DO SUL, 1996a). Contava dos seguintes incentivos:

Para exoneração:

- Indenização de 100% da remuneração mensal para cada ano no exercício do cargo efetivo, até vinte (20) remunerações;
- Continuidade do serviço de assistência médico-hospitalar, à conta do Estado, por até um (1) ano contado da exoneração pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS;
- Assistência e treinamento gerencial;
- Pagamento em dinheiro de férias vencidas e não gozadas e do valor equivalente do 13º salário;
- Ainda, para os que se antecipassem pedindo a exoneração em até quinze dias (15) e de dezesseis (16) a trinta (30) dias após a edição da lei, o acréscimo, respectivamente, de 25% e 15% da indenização por ano de serviço efetivo.

Para licença especial de reconversão funcional, sem remuneração, por até cinco (5) anos, para os servidores que pretendem se aposentar proporcionalmente:

- Servidores do sexo masculino com pelo menos vinte e cinco anos (25) anos computáveis para a aposentadoria e feminino com no mínimo vinte (20) anos;
- Contagem de tempo de serviço para aposentadoria durante a licença;
- Percepção, a título de gratificação mensal, de 20% da remuneração.

Para os que já tivessem adquirido direito à aposentadoria voluntária com proventos proporcionais:

- Indenização à razão de cinco (5%) ao mês da remuneração entre a data do pedido de aposentadoria e o tempo para os servidores preencherem os requisitos para aposentadoria integral (RIO GRANDE DO SUL, 1996a).

Com o Decreto Estadual nº 36.607 de 1996, os incentivos para o afastamento e aposentadoria foram estendidos também para os empregados de Fundações Públicas de Direito Privado (RIO GRANDE DO SUL, 1996b). Para eles, também a liberação dos valores do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

As vantagens apresentadas para a demissão e para a aposentadoria voluntárias traziam recompensas econômicas aos que aderissem ao programa; por outro lado, despesas imediatas para os cofres públicos. A alternativa encontrada pelo governo de Britto para garantir o PDV foi a de contrair linhas de crédito junto ao governo federal através da Caixa Econômica Federal – CEF – na ordem de R\$ 140 milhões. Do referido crédito, R\$ 127,754 milhões foram utilizados para o PDV no ano de 1996 (TCE-RS, 1997).

Na forma como a o PDV começou a ser anunciado na agenda pública no final do ano de 1995 (novembro), tinha uma conotação positiva. Era apresentado pelos secretários de Estado João Carlos Brum Torres (da Coordenação e Planejamento) e César Busatto (da Fazenda), e pelo próprio governador, como uma medida necessária de saneamento financeiro (CORREIO DO POVO, 13 nov. 1995, p.1; 17 nov. 1995). A meta a ser alcançada girava na ordem de dezoito mil demissões, o que permitiria, em tese, ao Estado adequar-se aos 60% de comprometimento da receita corrente líquida exigidos pela Lei Camata (BRASIL, 1995a). A iniciativa do PDV atraiu nos primeiros tempos os olhares de outros gestores brasileiros e foi associado a uma expectativa de geração de empregos na iniciativa privada e ao

empreendedorismo (ANEXO A⁴⁹). No entanto, rapidamente no ano de 1996, passou a sofrer críticas recorrentes das representações corporativas de funcionários, principalmente pela FESSERGS e CPERS-Sindicato, e de deputados de oposição como Pompeo de Mattos (PDT) e Luiz Roberto de Albuquerque (PSB), e mesmo de situação como Wilson Mânica (PPB).

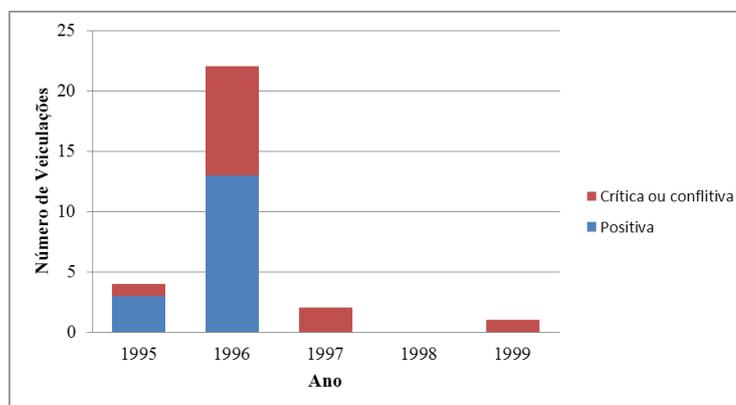
A execução do PDV ficou sob a responsabilidade de Otomar Vivian, então secretário de Administração e Recursos Humanos, o qual destacava a possibilidade da folha de pagamento poder ser redizida no prazo de vinte e quatro (24) horas, com uma meta de enxugamento de 7% a 8%. O próprio secretário Vivian foi um dos primeiros a aderir ao PDV em abril de 1996, pedindo exoneração do cargo de professor de Educação Física da rede pública estadual (CORREIO DO POVO, 17 abr. 1996, p. 7).

Exaltado pelos agentes do governo Britto no início, principalmente até o mês de maio, o PDV passou a sofrer críticas. Inicialmente vieram do TCE-RS em julho; depois, de agentes do governo cujas pastas que dirigiam mais perderam funcionários como a Brigada Militar, a Fundação Zoobotânica e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM e, em setembro, de setores da sociedade civil, diante do incremento nos indicadores de desemprego (ANEXO A). No início do ano de 1999, como destacado anteriormente, o governador Dutra encerrou o tema PDV criticando a desestruturação que o programa trouxe às áreas da saúde, da segurança e da educação (CORREIO DO POVO, 13 jan. 1999).

Conforme representado no Gráfico 3, o modo como o programa apareceu na agenda teve um comportamento que transitou de positivo para crítico/conflictivo ao longo do tempo, com uma quase equivalência nas vinte e nove (29) veiculações entre as duas categorias.

⁴⁹ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta A123.

Gráfico 3 - Veiculações com conteúdo positivo ou crítico/conflictivo sobre Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Serviço Público e à Reconversão Funcional de Servidores Públicos Estaduais – PDV – do Estado do Rio Grande do Sul dentre as 29 matérias selecionadas no periódico Correio do Povo (1995 a 2002)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo A

O PDV, conforme relatado até aqui, resultou em posicionamentos bipolarizados entre os agentes que defendiam o programa de demissão e os que não o apoiavam. Porém, não foi, na essência, uma política redistributiva, mas continha na promessa de reduzir o comprometimento da receita estadual com as despesas da folha de pagamento do funcionalismo, como forma de atender a Lei Camata, medidas de cunho potencialmente estruturais.

Como apresentado anteriormente, as despesas líquidas com pessoal da administração direta comprometeram 62,10%, 71,53% e 86,38% da receita corrente líquida, respectivamente, nos exercícios de 1994, 1995 e 1996 (TCE-RS, 1996; 1997). Mesmo com PDV e com a redução de 11.037 servidores ativos, segundo Parecer das Contas do Governador de 1996, o comprometimento da receita corrente líquida com a folha da administração direta ficou na ordem de 80,40% em 1997, de 76,91% em 1998 e de 76,45% em 1999 (TCE-RS, 1997; 1998; 1999; 2000). A adesão anunciada publicamente por Vivian de mais de 20 mil pessoas ao PDV não foi suficiente para a necessidade de redução da folha estatal.

Já sob a vigência da Lei Camata e da sua sucessora, a Lei Complementar Federal nº 96 de 1999 (vide BRASIL, 1995a; 1999), o comportamento das despesas com a folha de pessoal da administração direta e da indireta dos Três Poderes (mais TCE-RS e Ministério Público) apresentou um comportamento estável em relação à receita entre os anos de 1997 e de 1999,

como mostra a Tabela 1. Ficou na faixa de 75% a 80% de comprometimento da receita corrente líquidas com as despesas de pessoal com a administração direta e indireta.

Tabela 1 – Taxa de comprometimento com despesas líquidas de pessoal da administração direta e indireta do Estado do Rio Grande do Sul com a receita corrente líquida sob a vigência das leis federais complementares nº 82 de 1995 (Lei Camata) e nº 96 de 1999 (1997 a 1999)

Dados do balanço patrimonial do Estado do Rio Grande do Sul	Valores (em mil R\$)		
	1997	1998	1999
Despesas líquidas de pessoal (DLP)	4.244.960,00	4.436.337,00	4.720.927,00
Receita corrente líquida (RCL)	5.340.518,00	5.843.648,00	5.991.916,00
Comprometimento - DLP/RCL (%)	79,49%	75,92%	78,79%

Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados do TCE-RS (1998; 1999; 2000).

Com a edição de novo regramento de avaliação do comprometimento com a folha de pagamento, o qual passou a ser regido pela Lei Federal Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a despesa total com pessoal manteve-se constante (BRASIL, 2000). Exceto o ano de 2000 (neste caso por conta de uma adaptação na modulagem de cálculo) o comprometimento da despesa com pessoal permaneceu na casa de 58% segundo a LRF. A Tabela 2 mostra a relação dessa despesa nos exercícios de 2000, de 2001, de 2002 e de 2003 com a Receita Corrente Líquida, baseada nos dados analisados no Parecer Prévio das Contas do Governador do Estado de 2003 (TCE-RS, 2004).

Tabela 2 – Taxa de comprometimento com despesas de pessoal segundo Lei Federal Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) do Estado do Rio Grande do Sul (2000 a 2003)

Dados do balanço patrimonial do Estado do Rio Grande do Sul	Valores (em mil R\$)			
	2000	2001	2002	2003
Despesa de pessoal segundo LRF	4.875.272,00	4.392.591,00	4.971.060,00	5.790.259,00
Receita corrente líquida (RCL)*	6.657.894,00	7.512.695,00	8.558.339,00	9.859.597,00
Comprometimento conforme LRF	73,23%	58,47%	58,08%	58,73%

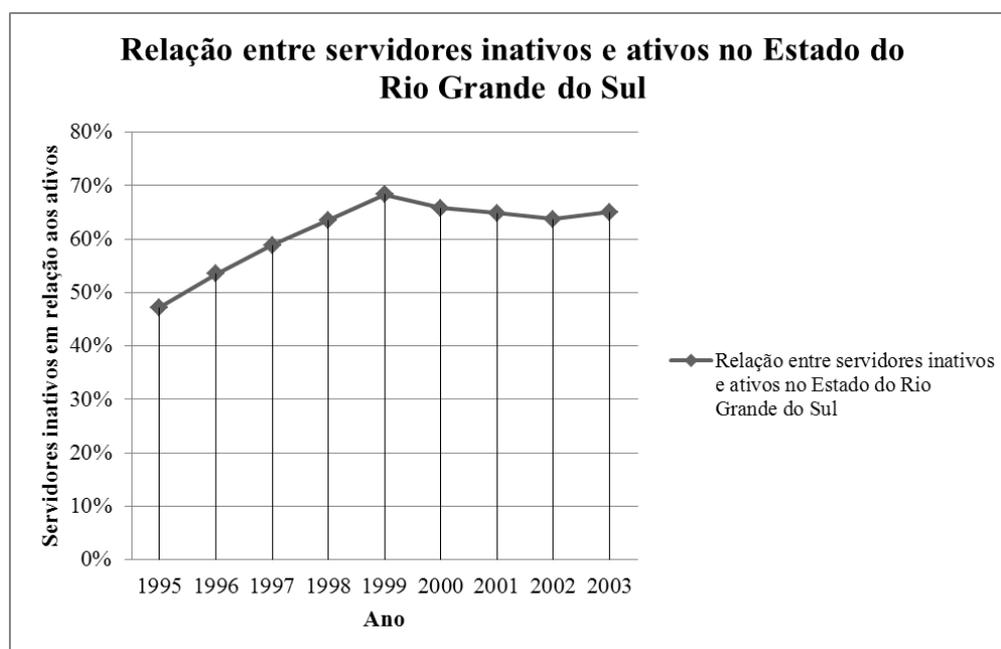
Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados de TCE-RS (2004)

*RCL calculada para o ano de 2000 segundo regramento vigente até o ano de 2000, a partir de 2001 pela LRF.

Independente do modo como foi avaliado o comprometimento com pessoal, o PDV não foi eficaz no sentido de reduzir o comprometimento da receita estadual. Anunciado inicialmente como um programa virtuoso para enfrentar questões estruturais, seu resultado foi

limitado. Nos anos avaliados no estudo para administração direta (1995 a 1999) e, depois, incluindo mais a administração indireta (2000 a 2003), o PDV serviu para incentivar a migração de funcionários da atividade para a inatividade, como mostra a Gráfico 4: o que não evitou que as despesas com os servidores continuassem comprometendo as finanças públicas (*vide* Tabela 1 e Tabela 2).

Gráfico 4 – Taxa de servidores inativos em relação aos em atividade no Estado do Rio Grande do Sul (1995 a 2003)



Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados do TCE-RS (1996; 1997; 1998; 1999; 2001; 2002; 2003; 2004).

O PDV, pelo que resultou a análise feita nessa seção, não foi uma política pública redistributiva no sentido apresentado por Lowi (1964; 2008; 2009). Aliás, programas e projetos de reajustes e planos de carreira do funcionalismo público não têm potencial para produzir arenas de poder típicas desse tipo de política. Porém, como visto na agenda política à época, incentivou a tomada de posições dos agentes políticos e bipolarização, pelo menos como foi observado aqui. Quando combinada a outras políticas, como as de desestatização e a Programas como o de Reforma do Estado (PRE), as potencializam como objetos de debates públicos. Na seção seguinte, as políticas analisadas reúnem o PRE e, principalmente, a parte mais conflitiva dele: a desestatização, traduzida na privatização de empresas estatais.

3.2 PROGRAMA DE REFORMA DO ESTADO: DESESTATIZAÇÃO (PRIVATIZAÇÃO)

Bem mais do que o PDV, o Programa de Reforma do Estado (PRE)⁵⁰, de dezembro de 1995, tinha alcance, incentivava a formação de coalizões e polarizava a tomada de posições dos agentes políticos: traços de políticas públicas do tipo redistributivas segundo LOWI (1964). Caracterizavam-se, desse modo, principalmente pelo que representavam pelas alterações legais e institucionais que exigiram, bem como pelas suas consequências. Mais do que quaisquer outros programas à época, sinalizava para uma agenda de políticas públicas de reestruturação do Estado, na qual os agentes de governo tornavam manifesto o que fariam ou o que pretendiam fazer: leitura alinhada à tese de que estas (as políticas) são escolhas orientadas, a partir de um modelo do topo para a base, elaboradas por elites políticas (*policymakers*), como defendida por Dye (2001).

Para analisar o PRE e as políticas públicas cujos objetivos pretendia atender – (1) reestruturar a participação do Estado na atividade econômica, (2) reduzir a dívida pública, (3) transferir atividades à iniciativa privada e (4) concentrar a atividade do Estado no “bem estar social” – a presente seção é dividida em duas subseções. Na primeira (3.2.1) as alterações legais, institucionais e a execução do programa, típicas de políticas públicas redistributivas, são apresentadas. Nelas os processos de vendas de empresas estatais rio-grandenses (CEEE e CRT) e de extinção de outras são trabalhados e discutidos quanto às suas implicações e consequências. Na segunda subseção (3.2.2), os movimentos que repercutiram nas arenas de poder relacionadas às políticas públicas de desestatização (privatização) são focados a partir da agenda política tornada pública no periódico *Correio do Povo*, principalmente sobre a extinção de estatais e a venda da CEEE e da CRT.

3.2.1 Mudanças institucionais e legais: o processo de vendas

Sem tergiversações, o governo Britto não demorou em propor alterações em dispositivos legais autorizativos para extinções e dissoluções de empresas públicas e

⁵⁰ Programa de Reforma do Estado (PRE), *vide* Rio Grande do Sul (1995a).

departamentos, para alienações e para transferências de funções⁵¹. Antecipou-se, inclusive, à posse do mandato dos deputados estaduais eleitos para a 49ª Legislatura na Assembleia Legislativa⁵², Já no terceiro mês de governo, março, apresentando um perfil de governo decidido e resolutivo regulamentou as extinções⁵³ e outras alterações na estrutura estatal.

No mês de julho, ainda no ano de 1995, demonstrando também ter respaldo político para enfrentar temas controversos, Britto obtém com a Emenda Constitucional nº 10⁵⁴ a possibilidade de extinção da Caixa Econômica Estadual: importante autarquia da área financeira do Estado.

Vencidos os entraves iniciais, foi possível ao Governador Britto instituir e dar curso ao Programa de Reforma do Estado (PRE) com a edição da Lei Estadual nº 10.607 de 1995 (RIO GRANDE DO SUL, 1995a). Inspirado em diretrizes discutidas no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso da República Federativa do Brasil (1995-1998), o PRE tinha objetivos semelhantes aos do Programa de Reforma do Estado para Cidadania (BRESSER PEREIRA, 1998). Constava no texto dos artigos 1º e 2º da referida Lei Estadual:

Art. 1º - É instituído o Programa de Reforma do Estado, que será regido pelos seguintes objetivos fundamentais:

I - reestruturar a exploração pelo Estado da atividade econômica;

II - contribuir para a redução da dívida pública do Estado;

⁵¹ Em janeiro foram aprovadas as extinções da Companhia Estadual da Habitação (COHAB), da Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras do Rio Grande do Sul (CINTEA), da Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul (CEDIC), da Companhia Rio-grandense de Turismo (CRTur) e do Departamento Aeroviário do Estado (DAE) (RIO GRANDE DO SUL, 1995b; 1995c; 1995d; 1995e; 1995f). Foram alienadas as Centrais de Abastecimento (CEASA) localizadas nos municípios de Santa Maria, Santo Ângelo, Passo Fundo, Ijuí e Caxias do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1995g). Também, transferiu as funções de armazenagem e de estocagem do Instituto Rio-grandense do Arroz (IRGA) à Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA) (RIO GRANDE DO SUL; 1995h).

⁵² 49ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul – 31/01/1995 a 31/01/1999 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 1999).

⁵³ Regulamentou por Decretos os processos de extinção da COHAB, da CINTEA, da CEDIC e da CRTur (RIO GRANDE DO SUL, 1995i; 1995j; 1995k; 1995l).

⁵⁴ Emenda Constitucional nº 10 que extingue o § 3º do artigo 41 das Disposições Transitórias da Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1995m). Com ela, liberava-se do compromisso em arcar com os funcionários da autarquia, integrante do Sistema Financeiro Estadual, o que o autorizava a iniciar o processo de extinção da Caixa Econômica Estadual: esta, posteriormente extinta, através transformação em sociedade de economia mista (RIO GRANDE DO SUL, 1997a).

III - permitir a retomada de investimentos nas sociedades e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - permitir à administração pública concentrar seus esforços nas atividades em que a presença do Estado assegure o bem estar social.

Art. 2º - Com vistas à consecução dos objetivos elencados no artigo 1º, poderão ser tomadas medidas de desestatização de empreendimentos que caracterizem a intervenção do Estado na atividade econômica.

Parágrafo único - Considera-se desestatização, para efeitos desta Lei, a alienação, pelo Estado, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade, bem assim a alienação das participações minoritárias diretas e indiretas do Estado, no capital social de quaisquer outras sociedades. (RIO GRANDE DO SUL, 1995a).

Numa síntese, com a Lei, o Governo Britto propunha duas diretrizes estratégicas. A primeira, incentivar a atividade econômica privada no Estado por meio da desestatização de empreendimentos, nos quais propunha para garanti-la (os incentivos) a alienação dos direitos societários de empresas públicas ou de capital misto: privatizar patrimônio público e financiar a iniciativa privada. Para tanto, dentro do texto legal, estabelecia o Fundo de Reforma do Estado do Rio Grande do Sul – FRE/RS, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 36.756 de 1996, que veio a ser importante instrumento de fomento a grandes empreendimentos industriais privados⁵⁵ (RIO GRANDE DO SUL, 1996c). A segunda, com as alienações ou privatizações, reduzir em parte a dívida pública.

As companhias públicas ou sociedades de economia mista que dispunham de maior atratividade a empreendedores nacionais e internacionais eram, no ano de 1996, as das áreas da energia elétrica – Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) – e da telefonia – Companhia Rio-grandense de Comunicações (CRT). As condições para viabilizar suas privatizações, porém, requeriam alterações institucionais de difícil trânsito na sociedade rio-grandense e na Assembleia Legislativa, como é apresentado na subseção seguinte (4.2.2). Mesmo assim, não foram empecilhos para que Britto encaminhasse as alterações legais para autorizar a venda parcial ou total das ações das mesmas.

⁵⁵ No capítulo cinco (5), os efeitos do FRE/RS são analisados em detalhe, já que este fundo foi financiado por recursos de alienação.

No caso da CEEE, a primeira alteração ocorreu com a aprovação da Lei Estadual nº 10.681 de janeiro de 1996 (RIO GRANDE DO SUL, 1996d). Com ela, foi viabilizada a venda de até 49% do capital social votante da Companhia. A segunda foi efetivada, complementarmente à primeira com a edição da Lei Estadual nº 10.900 de dezembro de 1996, que autorizava a reestruturação societária da CEEE (também da Companhia Rio-grandense de Mineração – CRM⁵⁶), criando, a partir dela, seis sociedades anônimas e uma sociedade controladora – *holding* (RIO GRANDE DO SUL, 1996e). Duas empresas criadas para a área de geração de energia – Companhia de Geração Hídrica de Energia Elétrica e Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica; uma, de transmissão – Companhia Transmissora de Energia Elétrica; três sociedades de distribuição de energia elétrica, a Companhia Sul-Sudeste de Distribuição Energia Elétrica, a Companhia Centro-Oeste de Distribuição de Energia Elétrica e a Companhia Norte-Nordeste de Distribuição de Energia Elétrica; o *holding*, a Companhia Estadual de Energia Elétrica – Participações.

De todas as empresas do *holding*, somente as companhias distribuidoras Centro-Oeste e Norte-Nordeste foram negociadas pelo governo de Britto. Em outubro de 1997, o Estado do Rio Grande do Sul obteve aproximadamente R\$ 3,14 bilhões com a venda das companhias: R\$ 1,51 bilhão com a Centro-Oeste, adquirida pela AES do Brasil; e R\$ 1,635 bilhão com a Norte-Nordeste, adquirida pelo consórcio VBC (Votorantim, Bradesco e Camargo Corrêa) e Community Energy Alternatives. O destino dos recursos obtidos foi regulado pela OS do Governador 181/95-98 de 1997, na qual os recursos oriundos da Centro-Oeste seriam aplicados na CEEE e o restante destinado ao uso indicado pelo Conselho Diretor do PRE (PODER EXECUTIVO, 1997).

Para CRT, o movimento para viabilizar a alienações das ações que estavam em propriedade do Estado foi diferente do caso da CEEE. Primeiro, foi necessária a edição da Lei Estadual nº 10.682 de janeiro de 1996, que autorizava alienar as ações que o Estado tinha da CRT, até o limite de manutenção do controle da empresa (RIO GRANDE DO SUL, 1996f). Segundo, a regra vigente até o ano de 1996 era a de que para que um usuário pudesse ter uma linha telefônica, obrigatoriamente precisava adquirir um lote de ações da Companhia. Ou seja,

⁵⁶ Mesmo tendo sido autorizada a alienação integral das ações da CRM, isto nunca foi viabilizado, já que a concessão de exploração de bens minerais só pode ser feita pela União, conforme o inciso IX do art. 20 da Constituição Federal, o que inviabilizava a venda da empresa estatal (SENADO FEDERAL, 2010).

a propriedade de uma linha telefônica era atrelada a condição de ser acionista da CRT. Logo, para viabilizar a empresa era preciso mudar essa situação.

Em agosto de 1996, o Conselho de Administração decidiu desvincular a linha telefônica das ações. Isto autorizou a liberação da venda de ações até o limite de 49% do controle acionário, desde que, como dito antes, o Estado mantivesse o controle dos demais 51%: exigência constante no texto das leis nº 10.607 de 1995 e nº 10.682 de 1996 (RIO GRANDE DO SUL, 1995a; 1996f). No mesmo ano, em dezembro, a empresa espanhola Telefónica consorciada com a TBS (Tele Brasil Sul), e em parceria com Portugal Telecom, Iberdrola, Banco Bilbao Vizcaya, RBS e telefônicas do Chile e da Argentina, comprou 35% do capital da CRT por R\$ 681 milhões⁵⁷.

O passo seguinte foi o de viabilizar a venda do restante do controle acionário da CRT. Para tanto, foi aprovada a Lei Estadual nº 11.004 de 1997, que autorizava a venda da integridade das ações da CRT e que alterava dispositivos de leis contrários à aplicação desta (RIO GRANDE DO SUL, 1997b). Dentre os dispositivos tornados ineficazes, o do art. 14 da Lei Estadual nº 10.607 de 1995 (PRE), que restringia a alienação de ações até o limite necessário para a manutenção do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 14 - Fica o Poder Executivo autorizado a alienar os títulos representativos do capital social de entidades das quais o Estado seja acionista ou sócio majoritário por exigência constitucional ou legal, que excederem ao mínimo necessário à manutenção do controle sobre as deliberações sociais e do poder de eleger a maioria de seus administradores. (RIO GRANDE DO SUL, 1995a).

Liberado das restrições, o governo de Britto concluiu a alienação do restante dos 51% das ações que tinha da CRT no mês de julho de 1998, obtendo R\$ 1,17 bilhão.

Ainda no governo Britto, como parte do abatimento da renegociação da dívida mobiliária do Estado do Rio Grande do Sul, o controle acionário da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica da CEEE foi transferido para União em novembro de 1998.

Os processos de alienação (ou privatização) restringiram-se ao período da gestão de Britto, não avançando sobre o governo de Dutra. O debate e a presença do tema privatização

⁵⁷ Parte deste recurso foi enviada ao FRE/RS, servindo, como será visto no capítulo quatro (4), para financiar o empreendimento da GM.

na agenda política, porém, se estenderam para os anos de 1999 e subsequentes. A análise da agenda política e dos conflitos é o objeto da próxima subseção.

3.2.2 Desestatização e privatização na agenda pública

Como foi apresentado até aqui, uma das características do governo Britto, independente de juízos quanto a acertos ou equívocos, foi a de enfrentar através de políticas públicas questões de cunho estrutural no Estado. Extinção e venda de ações e de controles acionários de autarquias, de empresas públicas e de sociedades de economia mista são políticas com grande potencial de conflito e, pelas consequências que trazem, de cunho estrutural. Envolvem interesses de grupos econômicos nacionais e internacionais, de corporações empresariais e de trabalhadores, setores da sociedade e dos agentes políticos: estes, principalmente no tocante à expectativa de redução de encargos da dívida e de incentivo ao desenvolvimento econômico. Pelo alcance que possuem, pelas zonas de conflito que geram, classificam-se como típicas políticas públicas redistributivas onde as arenas de poder formadas caracterizaram-se pelas articulações entre elites a dois polos opostos antagônicos, na linha defendida por Lowi (1964; 2008; 2009).

Mais do que quaisquer outras políticas públicas aqui analisadas, as extinções de autarquias, o PRE, a reestruturação societária e alienação de parte da CEEE e a venda do controle acionário da CRT foram programas e episódios que fomentaram conflitos, principalmente entre 1995 e 2000. Também, foram os que melhor explicitaram as posições que os agentes políticos assumiram e, numa interpretação inspirada em Dye (1972; 2001; 2013), as escolhas de ação dos que governaram (ou fizeram oposição).

No mais, políticas desse tipo são menos populares, cuja utilidade para os agentes políticos precisa ser ponderada diante dos custos que precisam arcar ao se posicionarem coletivamente contra ou a favor delas (a cooperarem ou não), como destaca Olson (1971) ao analisar os mecanismos de incentivos à ação coletiva. Acresce-se, o complicador de que as decisões tomadas seguem um ordenamento temporal que se torna complexo para os agentes desvendarem seus meandros, principalmente diante da incerteza quanto à maior ou menor precisão relativa às consequências que podem (as decisões) produzir (MARCH; OLSEN, 1989).

Os agentes políticos do governo de Britto operaram nos primeiros dias de 1995 com uma aparente convicção sobre o pacote de extinções que incluía a COHAB, a CINTEA, a CEDIC, CRTur e de outras empresas estatais como a Companhia Riograndense de Artes Gráficas (CORAG) e a CRM. Nas veiculações iniciais, do dia 04 e da capa datada de 05 de janeiro de 1995, as ações foram noticiadas como ganhos aos cofres públicos, na medida em que, nos argumentos trazidos pelo Governador Britto e pelo chefe da Casa Civil Nelson Proença, as medidas seriam saneadoras de privilégios e reduziriam os gastos, tendo em conta o nível de endividamento que as autarquias e as empresas tinham à época. Porém, se na capa do dia 05 havia um sentido positivo noticiado, na segunda página as iniciativas ganhavam reações do deputado Pompeo de Mattos (PDT), do deputado Ivar Pavan (PT) e do deputado Luiz Alberto Albuquerque (PSB). Dentre veiculações positivas e críticas (ou conflitivas), seguiram àquelas de iniciativa do governo de Britto que reuniam (1) a unificação do sistema financeiro estadual, extinguindo a Caixa Econômica do Estado do Rio Grande do Sul (dias 06, 11, 13 de janeiro), e (2) o encaminhamento das matérias de extinção das estatais para Assembleia Legislativa, com subsequente aprovação destas (dias 07, 09, 10, 12 e 13) (ANEXO A⁵⁸).

Ainda no mesmo mês, no dia 15 de janeiro, começam a aparecer os primeiros sinais de que a CEEE e a CRT constariam nas previsões de alienação patrimonial, com posições defendidas por Nelson Proença e Cezar Busatto (então titular da pasta da Fazenda). No dia 20, o governador fez uma primeira manifestação negando sua intenção em vender o Banco do Estado do Rio Grande do Sul. Tratava-se de uma medida para relativizar as especulações sobre o tema que estavam sendo noticiados e que preocupavam segmentos aliados ao governo e a opositores. No dia 26, Nelson Proença deu indicativos de recuo no ritmo de extinção da Caixa Econômica Estadual, em resposta aos enfreamentos que vinham ocorrendo com o deputado Pompeo de Mattos do PDT⁵⁹.

Após um mês de janeiro intenso quanto à agenda de notícias sobre extinções e vendas de autarquias e estatais, seguiu um período de calma. Em 09 de março, retomou-se esse

⁵⁸ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta A21.

⁵⁹ *Idem* anterior.

tema na agenda, a partir de uma notícia positiva sobre *superávit* na CRM, trazida pelo então presidente Pedro Bisch Neto.

Em seguida, novos sinais de extinção e privatização reacendem conflitos dominando o teor das veiculações do mês de março, de abril, de maio e de junho de 1995. Nelas destacam-se veiculações com agentes com capacidade de agência pelo governo como Ricardo Russowsky – presidente do Sistema Financeiro Estadual, Onix Lorenzoni (ainda no PL), Berfran Rosado – presidente da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), Cezar Busatto e o próprio Britto; na oposição, além de Pompeo de Mattos (PDT), o deputado Luiz Alberto Albuquerque (PSB) e o deputado Vieira da Cunha (PDT) e corporações como Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul – SEMAPI⁶⁰. Em julho, com apedido veiculado no dia 10, o Sindicato dos Servidores da Caixa Econômica Estadual – SINDICAIXA – reage acusando um perfil autoritário do governador e de que sua ação promove o “desmonte da máquina administrativa do Estado”, para quem “Britto não faz, mas faz de conta que faz” (SINDICAIXA, 10 jul. 1995, p. 3).

Mesmo diante de críticas o governador Britto não recua. Em novembro CEEE e CRT entram na agenda de desestatização com manifestações do secretário de Minas e Energia Assis Roberto de Souza e do líder do governo na Assembleia Legislativa, o deputado Paulo Odone de Araújo Ribeiro (PMDB). O debate sobre os rumos das dessas estatais adentra o mês de dezembro, mobilizando reações dos sindicatos de trabalhadores (principalmente do Sindicato dos Telefônicos do Rio Grande do Sul – SINTTEL) e da oposição. Pelo governo, Brum Torres (titular da pasta da Coordenação e Planejamento) e Busatto (da Fazenda) anunciam no dia 15 de dezembro que a não aprovação do PRE e das alterações que permitiriam a rearranjo societário da CEEE e a abertura das ações da CRT inviabilizaria o Estado (CORREIO DO POVO, 15 dez. 1995, p. 13). Ao final de dezembro, independente de reações lideradas pelos deputados Pompeo de Mattos (PDT) e Flávio Koutzii (PT), o governo de Britto obteve a aprovação dos projetos que precisava para a reestruturação da CEEE e a venda de parte das ações da CRT (CORREIO DO POVO, 16 dez. 1995; 21 dez. 1995, p.1; 28 dez. 1995).

⁶⁰ *Ibidem.*

O ano de 1996 é “intenso” no tocante às críticas ou conflitos veiculados na agenda política ligada à privatização. A bancada do PT na Assembleia Legislativa torna pública sua insatisfação com o PRE e às potenciais vendas da CEEE e CRT por meio de apedido publicado no dia 05 de janeiro (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 5 jan. 1996, p. 11). Como agentes do governo de Britto, Assis Roberto de Souza e Russowsky anunciam em janeiro, fevereiro e março, respectivamente, ações de desestatização da CEEE e CRT e para extinção da Caixa Econômica Estadual. Entremeadas por notícias sobre a privatização do Banco Meridional S.A. pelo governo federal de Fernando Henrique Cardoso, surgem em julho e agosto notícias acerca da privatização do Porto de Rio Grande, com ações conduzidas pelo então secretário estadual dos Transportes Guilherme Socias Villela (ANEXO A⁶¹).

A notícia, em agosto, do começo do processo de privatização de 35% das ações da CRT foi o estopim para desencadear, no restante do ano, a articulação de coalizões favoráveis e contrárias ao governo de Britto. Tornaram-se manifestos os conflitos e a bipolarização política nas arenas de poder que envolveram, principalmente, a venda de ações da CRT. Por um lado, veiculações positivas que exaltavam os valores estimados e o fluxo de corporações privadas que demonstravam interesse no negócio, nas quais o próprio governador Britto e o secretário Assis Roberto de Souza, exercendo agência sobre os fatos, não se furtavam comentar o tema. Por outro, um movimento de defesa da empresa como pública e dos acionistas minoritários, que envolvia o SINTTEL, Pompeo de Mattos (PDT), Luiz Alberto Albuquerque (PSB), Flávio Koutzii (PT), Vieira da Cunha (PDT), o então prefeito de Porto Alegre Tarso Hertz Genro e o Vice Raul Anglada Pont (ambos do PT) e outros agentes políticos importantes à época⁶².

O Correio do Povo como órgão de comunicação, em editorial do dia 18 de novembro de capa, posicionou-se criticamente ao processo que envolvia a CRT, denunciando problemas que, na linha dirigente do periódico, maculavam o edital de venda: dentre elas a da subvalorização dos ativos da empresa (CORREIO DO POVO, 18 nov. 1996, p.01). Mesmo sob críticas, a homologação da venda do lote das ações ocorreu no mês de dezembro e rendeu R\$ 681 milhões, que parte serviu para pagamento de dívidas da Companhia e parte, como será

⁶¹ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta A22.

⁶² *Idem.*

visto no capítulo quatro, para financiar o empreendimento da empresa montadora General Motors no Rio Grande do Sul⁶³.

Sobre a CEEE, em dezembro Pedro Bisch (então na presidência da Companhia) informava a intenção de que, na reestruturação, parte das ações da empresa fosse entregue como abatimento de dívidas com a Eletrobrás. Quanto aos funcionários, organizavam-se para resistir à privatização, com a liderança do deputado Antonio Barbedo (PMDB): deputado que pertencia à base de apoio de Britto no Legislativo local, mas era dúbio no tocante às suas ações e posições quanto a esse episódio, já que pertencia aos quadros da empresa e tinha vínculos com o Sindicato dos Eletricistas – SENERGISUL, o que trazia coerções.

A venda de 35% das ações da CRT em 1996, combinada à aprovação dos dispositivos legais na Assembleia Legislativa no final de 1995, autorizou as políticas de desestatização de Britto que viriam a ter curso ao longo de 1997 e 1998. Também, como será visto no capítulo quatro, garantiu com os recursos obtidos novos empreendimentos industriais no Estado (como o da GM), o que deu coesão à sua base política de apoio diante das expectativas de ganhos que geravam para os agentes naquela época.

No entanto, na contramão, as privatizações estreitaram nas arenas de poder articulações de agentes que envolviam o PT, o PDT, o PSB, sindicatos ligados à CUT, como o SINTTEL, e mesmo contrários a ela (CUT), como o SENERGISUL, além de setores da sociedade rio-grandense, que à semelhança dos citados, eram contrários às políticas de desestatização de Britto. Privatização *versus* incentivos públicos ao desenvolvimento industrial foi o eixo do debate político que teve curso no restante do ano de 1996 e nos subsequentes – 1997, 1998 e 1999 (ANEXO A⁶⁴).

No ano de 1997, a unificação do Sistema Financeiro Estadual foi concluída com a extinção da Caixa Econômica Estadual em maio, transformada em sociedade de economia mista, para fins de fomento, ligada ao Bannrisul. Ainda, as articulações de resistência à venda do restante das ações da CRT continuaram, principalmente com o SINTTEL. Mesmo assim, não foram suficientes para evitar que em julho a base de apoio ao governo de Britto alterasse os dispositivos legais que impediam a venda do restante das ações da Companhia de

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pastas A22, A23, A24, A25, B22, B23 e B24.

propriedade do Estado. Nacionalmente, o Banco Meridional S.A. foi privatizado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em dezembro (ANEXO A⁶⁵).

Apesar das notícias envolvendo a CRT, a única venda efetivada de ações por parte do governo Britto em 1997 foi de duas distribuidoras de energia da CEEE. Essa venda, objeto de críticas por parte dos setores de oposição ao governo, rendeu ao Estado aproximadamente R\$ 3,14 bilhões em outubro, o que autorizou ao secretário da Fazenda Busatto a anunciar pelo segundo ano consecutivo *superávit* nas contas estaduais (CORREIO DO POVO, 27 dez. 1997, p.9).

No ano de 1998, as eleições para o governo era um potencial limitador das políticas de desestatização de Britto. Porém, o contexto das eleições não arrefeceu as ações dos agentes políticos do governo, pelo menos no que se refere à conclusão da venda do controle acionário da CRT. Mesmo com o esforço de articulações de resistências capitaneada pelos dirigentes do SINTTEL, do PT, do PDT e de outros segmentos (como do Movimento Gaúcho pela Cidadania), como mostram as Figuras 1 e 2, a negociação do controle da Companhia foi concluída no dia 19 de junho (CORREIO DO POVO, 20 jun. 1998, p.1). O *holding* formado pela Telefónica de Espanha e pela RBS adquiriu o lote de 50,12% das ações da CRT pelo valor de R\$1,176 bilhão (TCE-RS, 1997).

Figura 1 – Protesto contra privatização da Companhia Rio-grandense de Telecomunicações – CRT – no dia 15 de junho de 1998



Fonte: Correio do Povo (16 jun. 1998, pp.14-15).

⁶⁵ Arquivo eletrônico do Anexo A, pasta A23.

Figura 2 – Apedido do Movimento Gaúcho pela Cidadania contra privatização da Companhia Rio-grandense de Telecomunicações – CRT publicado na capa do Correio do Povo de 19 de junho de 1998



Fonte: Correio do Povo (19 jun.1998, p.1).

Os custos políticos das privatizações repercutiram nas eleições para o governo do Estado. O quanto, é difícil afirmar. No entanto, no ano de 1998 as veiculações sobre privatização, que envolveram além da CRT a CORSAN e outras como a PROCERGS, caracterizaram-se todas como críticas ou conflitivas na agenda política (ANEXO A⁶⁶). De concreto sobre o episódio eleitoral, Dutra (PT) acabou derrotando Britto (PMDB) por estreita margem de 1,56% dos votos válidos: 87.366 votos (TRE-RS, 1998). Sem demora, o governador eleito e outros agentes políticos do PT, como Koutzii (PT), mantiveram a afirmação de que evitariam vender estatais (CORREIO DO POVO, 30 nov. 1998, p.2).

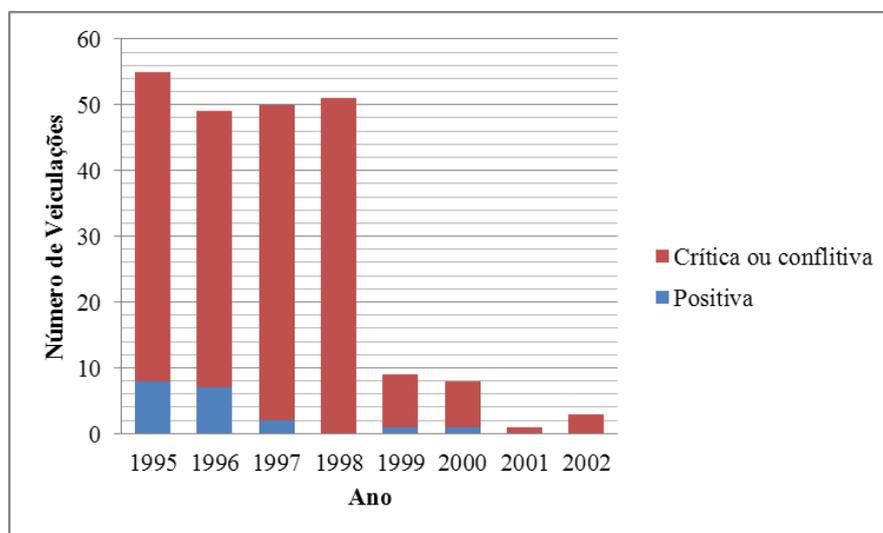
Nos anos subsequentes o debate acerca da privatização perdeu intensidade. As esparsas veiculações feitas sobre o tema foram de afirmações de que o ciclo de desestatização havia sido encerrado no Estado, de mútuas acusações entre os agentes políticos ligados aos

⁶⁶ Arquivos eletrônicos do Anexo, pasta A24.

governos de Britto e de Dutra, de expectativas frustradas de reversão das vendas de ações e de resultados melhores ou piores no desempenho das empresas que continuaram sob o controle estatal (ANEXO A⁶⁷).

No Gráfico 5 o modo como foram veiculadas, no tocante ao teor emprestado para privatização – positiva ou crítica/conflitiva, é apresentado para os episódios que envolveram a CEEE, a CRT, ambas (CEEE e CRT) e outras autarquias ou empresas que foram noticiadas para privatização, extinção ou alienação parcial entre 1995 e 2002. Percebe-se que as duzentos e vinte e seis (226) matérias (ou apedidos, editoriais) veiculadas tinham majoritariamente conteúdos críticos ou conflitivos às políticas de desestatização encaminhadas pelos agentes ligados ao governo de Britto, com um destaque para o ano de 1998, no qual todas denunciavam arenas de poder com posições de conflito bipolarizadas: favoráveis ou contrários às privatizações.

Gráfico 5 – Veiculações com conteúdo positivo ou crítico/conflitivo sobre Políticas de Desestatização do Estado do Rio Grande do Sul do Estado do Rio Grande do Sul - dentre as 226 matérias selecionadas no periódico Correio do Povo (1995 a 2002)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo A.

Nas 226 veiculações selecionadas, como agentes políticos com maior frequência de referências feitas, destacam-se quinze (15), conforme listado na Tabela 3. Destes, foram selecionados para serem entrevistados na pesquisa Pompeo de Mattos (PDT), Flávio Koutzii

⁶⁷ Arquivos Eletrônicos do Anexo A, pastas A25, A26, A27 e A28.

(PT), Cezar Busatto (PMDB/PPS) e Pedro Bisch Neto (PMDB). Com frequências menores de referências nas veiculações, também foram destacados: Sérgio Zambiasi (PTB) com 0,0177; Manuel Valente (CEEE/SENERGISUL) com 0,0133; Vicente Rauber (CEEE/PT) e Túlio Zamin (Banrisul/PT) com 0,0088; João Carlos Brum Torres (PMDB), Clóvis Ilgenfritz da Silva (PT) e Iradir Pietroski (PTB) com 0,0044.

Tabela 3 – Agentes políticos com maior frequência de referências nas 226 veiculações selecionadas sobre políticas públicas de desestatização (extinção ou privatização de autarquia, empresas estatais e sociedade de economia mista e PRE) no Rio Grande do Sul no periódico Correio do Povo (1995 a 2002)

AGENTES POLÍTICOS	FREQUÊNCIA
1. POMPEO DE MATTOS (PDT)	0,1372
2. LUIS ALBERTO ALBUQUERQUE (PSB)	0,1327
3. ASSIS ROBERTO DE SOUZA (PMDB)	0,1195
4. FLÁVIO KOUTZII (PT)	0,0929
5. ANTÔNIO BRITTO FILHO (PMDB)	0,0885
6. JURANDIR LEITE (SINTEL)	0,0575
7. CEZAR BUSATTO (PMDB/PPS)	0,0531
8. VIEIRA DA CUNHA (PDT)	0,0531
9. NELSON PROENÇA PMDB	0,0487
10. OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA (PT)	0,0442
11. PAULO ODONE DE ARAÚJO RIBEIRO (PMDB/PPS)	0,0442
12. RICARDO RUSSOWSKY (SISTEMA FINANCEIRO)	0,0442
13. PEDRO BISCH NETO (PMDB)	0,0398
14. ANTÔNIO BARBEDO (PMDB/SENERGISUL)	0,0310
15. JOSÉ IVO SARTORI (PMDB)	0,0310

Fonte: Elaboração própria com base no Anexo A

O uso da frequência de citações nas matérias veiculadas sobre privatização é um indicativo da relevância dos agentes políticos na medida qualitativa da sua agência no período. Como política pública conflitiva, no caso redistributiva, ter veiculações relacionadas a elas aponta para a ideia de que participações nas decisões, e de como e com quem se articularam no período: quais suas tomadas de posição.

Como foram observadas na seção, as referidas políticas de desestatização (e o PRE) incentivaram a formação de arenas de poder típicas de políticas públicas redistributivas. Nelas houve articulações políticas que convergiram para dois polos opostos, disseminando conflitos entre agentes pelos espaços políticos rio-grandenses. Isto teve curso, principalmente nos episódios que envolveram a CEEE e a CRT. Pelo menos para as pretensões de reeleição de

Britto, sem medidas precisas, trouxe prejuízos a ele. Quanto aos benefícios, ou danos, relacionados às contas públicas, estes não foram tratados nessa seção, fazem parte da seção 3.4 (renegociação da dívida mobiliária) e do capítulo quatro (programas de incentivo a empreendimentos industriais).

Na seção subsequente (3.3), o programa analisado é o de concessão de rodovias.

3.3 PROGRAMA DE CONCESSÃO DE RODOVIAS

O Programa Estadual de Concessão de Rodovias – PECR, criado em 1996, foi, dentre todos os demais programas ligados às políticas de desestatização ou de concessão de serviços públicos, aquele cujos efeitos se estenderam por um tempo mais longo. Concebido e efetivado no governo de Britto, com consequências práticas nos governos de Dutra e em três governos subsequentes, esteve, desde o início, cercado de controvérsias quanto à sua utilidade para o Poder Público e aos usuários de rodovias concedidas.

Marcado por litígios e por manifestas reclamações das comunidades atingidas e dos usuários, o PECR serviu como objeto de disputas políticas no Rio Grande do Sul. Pelas suas características, pode ser classificado como um programa de políticas públicas do tipo redistributivas, cujas arenas de poder serviram para albergar bipolarizações políticas e articular posições de conflitos entre agentes políticos locais. Porém, numa perspectiva mais pragmática de gestão, não representou, isolado de outros programas e políticas, mais do que uma iniciativa governamental para a conservação das rodovias gaúchas, diante da incapacidade de investimento público na área de infraestrutura.

Como resultado das escolhas dos agentes políticos, o PECR é analisado nessa seção com dois enfoques. O primeiro (subseção 3.3.1) quanto aos seus aspectos institucionais, legais e de execução. O segundo (na subseção 3.3.2) o foco é na disputa política que cercou o programa durante os governos de Britto e de Dutra.

3.3.1 A concessão de rodovias nos aspectos institucionais, legais e de execução

O PECR foi uma iniciativa do governo Britto que, diante de limitações de recursos públicos para garantir a conservação das rodovias, optou em concedê-las à iniciativa privada, para que esta explorasse seu uso através da cobrança de tarifa (pedágio) dos usuários.

Alinhava-se às diretrizes de concessão de serviços públicos que estavam em curso no governo de Fernando Henrique Cardoso (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Criado em 1996, a viabilização do PECR foi antecedida por alterações legais, sem às quais não seriam criadas as condições institucionais para sua efetivação. A primeira foi a da edição do dispositivo legal estadual de 1994, no qual as condições para estabelecimento de concessão ou permissão de prestação de prestação de serviços públicos foram regradas (RIO GRANDE DO SUL, 1994a). A segunda é federal – Lei Federal nº 8.987 de 1995, na qual, com um texto parecido com o dispositivo estadual antes referenciado, há a disposição das condições para que sejam feitas as concessões (BRASIL, 1995b). A terceira trouxe no seu texto a autorização para que a União delegasse, via Ministério dos Transportes, aos municípios e aos Estados da Federação a administração e a exploração de trechos de estradas federais (BRASIL, 1996a). O recebimento de trechos de rodovias sob a responsabilidade da União permitia aos entes federados equacionar a escala das concessões, na medida em que estes (trechos) tinham fluxo de veículos razoáveis, o que, em tese, viabilizava economicamente a exploração da concessão via iniciativa privada.

Tecnicamente, a opção escolhida pelos agentes políticos do governo de Britto foi a de maximizar a extensão dos trechos concedidos. Para tanto, foram divididos lotes de concessões de rodovias geograficamente distribuídas a partir de cidades polos regionais. Neles os gastos com a conservação de estradas com menor tráfego de veículos seriam compensados pelas receitas operacionais obtidas pelas empresas concessionárias nas de maior fluxo, o que caracterizava o que se denomina subsídio cruzado (TCE-RS, 2010).

Com base no subsídio cruzado, foram licitados no ano de 1996 nove (9) polos rodoviários: Lajeado⁶⁸, Gramado⁶⁹, Metropolitano⁷⁰, Santa Maria⁷¹, Carazinho⁷², Santa Cruz

⁶⁸ Polo Rodoviário de Lajeado, regrado pela Lei Estadual nº 10.698 de 1996, concedeu para serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação do Sistema Rodoviário as rodovias: (1) Rodovia Estadual RS/129, trecho Entroncamento RS/130 (para Arroio do Meio) ao Entroncamento RS/431 (Dois Lajeados); (2) Rodovia Estadual RS/130, trecho Entroncamento BR-386 (para Lajeado) ao Entroncamento RS/129 (para Encantado); (3) Rodovia Estadual Transitória RST/453, trechos Entroncamento BR-287 (para Santa Cruz do Sul) ao Entroncamento BR-386 (para Lajeado) e Entroncamento BR-386 (Estrela) ao Entroncamento BR-470 (Garibaldi); (4) Rodovia Estadual BR-386, trechos Lajeado a Soledade e Lajeado ao Entroncamento RST/287 (para Montenegro). (RIO GRANDE DO SUL, 1996g).

⁶⁹ Polo Rodoviário de Gramado, regrado pela Lei Estadual nº 10.699 de 1996, concedeu: (1) Rodovia Estadual RS/115, trecho Gramado a Taquara; (2) Rodovia Estadual RS/235, trechos Nova Petrópolis a Gramado;

do Sul⁷³, Vacaria⁷⁴, Caxias do Sul⁷⁵ e Pelotas⁷⁶. Destes, oito (8) tiveram suas licitações concluídas, permanecendo em litígio, sem nunca ser instalado, o Polo Rodoviário de Santa Maria. Já no governo de Dutra, o Polo Rodoviário de Pelotas foi devolvido à União no ano de 1999 (TCE-RS, 2010). Ao todo, foram concedidos aproximadamente 1.800km entre rodovias estaduais e municipais nos sete (7) polos que restaram sob a jurisdição do Estado, conforme discriminado no Quadro 1, a serem mantidos pelos recursos dos usuários através de tarifas em pedágios: aproximadamente 99% em pista simples e 1% em trechos duplicados.

Gramado a Canela e Canela a São Francisco de Paula; e (3) Rodovia Estadual RS/466, trecho Canela a Caracol. (RIO GRANDE DO SUL, 1996h).

⁷⁰ Polo Rodoviário de Metropolitano, regrado pela Lei Estadual nº 10.700 de 1996, concedeu: (1) Rodovia Estadual RS/030, trecho Gravataí a Osório; (2) Rodovia Estadual RS/040, trecho Viamão a Pinhal; (3) Rodovia Estadual RS/118, trecho Gravataí a Sapucaia; (4) Rodovia Estadual RS/784, trecho Pinhal a Cidreira; (5) Rodovia Federal BR-116, trecho Guaíba a Camaquã; e (6) Rodovia Federal BR-290, trecho Guaíba a Pantano Grande. (RIO GRANDE DO SUL, 1996i).

⁷¹ Polo Rodoviário de Santa Maria, regrado pela Lei Estadual nº 10.701 de 1996, concedeu: (1) Rodovia Estadual Transitória RST/287, trecho Entroncamento RS/509/511 (Camobi) ao Entroncamento BR-153 (para Cachoeira do Sul); (2) Rodovia Federal BR-287, trecho Santa Maria a São Vicente; (3) Rodovia Federal BR-158, trecho Santa Maria a Júlio de Castilhos; e (4) Rodovia Federal BR-392, trecho Santa Maria a São Sepé. (RIO GRANDE DO SUL, 1996j).

⁷² Polo Rodoviário de Carazinho, regrado pela Lei Estadual nº 10.702 de 1996, concedeu: (1) Rodovia Federal BR-386, trechos Carazinho a Sarandi e Carazinho a Soledade; e (2) Rodovia Federal BR-285, trechos Carazinho a Passo Fundo e Carazinho a Saldanha Marinho. (RIO GRANDE DO SUL, 1996k).

⁷³ Polo Rodoviário de Santa Cruz do Sul, regrado pela Lei Estadual nº 10.703 de 1996, concedeu: (1) Rodovia Estadual Transitória RST/287, trechos Santa Cruz do Sul ao Entroncamento BR-153 (para Cachoeira do Sul) e Santa Cruz do Sul ao Entroncamento BR-386 (Tabaí); e (2) Rodovia Federal BR-471, trecho Santa Cruz do Sul a Pantano Grande. (RIO GRANDE DO SUL, 1996l).

⁷⁴ Polo Rodoviário de Vacaria, regrado pela Lei Estadual nº 10.704 de 1996, concedeu: (1) Rodovia Federal BR-116, trecho Vacaria a Divisa de Santa Catarina e Vacaria a São Marcos; e (2) Rodovia Federal BR-285, trecho Vacaria a Lagoa Vermelha. (RIO GRANDE DO SUL, 1996m).

⁷⁵ Polo Rodoviário de Caxias do Sul, regrado pela Lei Estadual nº 10.705 de 1996, concedeu: (1) Rodovia Estadual RS/122, trecho Caxias do Sul a Antonio Prado; e (2) Rodovia Federal BR-116, trechos Caxias do Sul a São Marcos e Caxias do Sul a Vila Cristina. (RIO GRANDE DO SUL, 1996n).

⁷⁶ Polo Rodoviário de Pelotas, regrado pela Lei Estadual nº 10.706 de 1996, concedeu: (1) Rodovia Federal BR-116, trechos Pelotas a Camaquã e Pelotas a Jaguarão; (2) Rodovia Federal BR-392, trechos Pelotas a Canguçu e Pelotas a Rio Grande; e (3) Rodovia Federal BR-293, trecho Pelotas a Bagé. (RIO GRANDE DO SUL, 1996o).

Quadro 1 – Polos rodoviários do PECR, com as respectivas extensões de trechos concedidos de rodovias federais e estaduais que permaneceram sob a jurisdição do Estado do Rio Grande do Sul

Polo	Federal (km)	%	Estadual (km)	%	Total (km)
Lajeado	138,41	42,10	190,37	57,90	328,78
Gramado	0,00	-	144,07	100,00	144,07
Metropolitano	328,55	61,32	207,22	38,68	535,77
Carazinho	211,38	84,42	39,02	15,58	250,40
Santa Cruz do Sul	58,71	28,24	149,16	71,76	207,87
Vacaria	141,84	100,00	0,00	-	141,84
Caxias do Sul	104,66	54,78	86,41	45,22	191,07
Total	983,55	54,64	816,25	45,36	1799,80

Fonte: Adaptado do Relatório de Auditoria Operacional do PECR TCE-RS (2010).

O conceito da concessão rodoviária com remuneração por tarifa de pedágio, em si, é uma solução utilizada de forma corrente no Brasil e em outras nações. Com prazo de quinze (15) anos, no caso rio-grandense, as condicionantes da concessão dos polos foram objetos de críticas permanentes de usuários, da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos (AGERGS), de órgão de controle e dos agentes políticos que se opunham ao modelo de pedagiamento adotado em 1996. Também os Ministérios Públicos Estadual e Federal representaram judicialmente contra as concessões. Conforme Relatório do TCE-RS (2010), os questionamentos assentavam-se (1) nos critérios de remuneração aos empreendimentos, (2) nos baixos encargos de investimentos nos trechos de rodovias e (3) na localização das praças de pedágios.

Quanto ao primeiro questionamento, nos dispositivos legais que estabeleceram os termos da concessão constava que a fixação de tarifa atenderia a exigência do critério de equidade entre o valor do serviço prestado de modo “adequado” e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Sobre isto, constam nos textos legais:

Art. 4º - As tarifas serão fixadas atendendo ao critério da equidade entre a prestação do serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo 1º - Serviço adequado é o que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Parágrafo 2º - Equilíbrio econômico-financeiro do contrato é o resultado obtido pela receita da cobrança das tarifas que cubram os custos da prestação dos serviços, que ressarcam o investimento efetuado pelo concessionário, bem como lhe proporcionem justa remuneração.

Parágrafo 3º - Os custos referidos, que são os de administração, operação, conservação, manutenção e ampliação do mencionado Sistema Rodoviário mais o ressarcimento do investimento e a justa remuneração, serão apurados, por meio de planilhas, previamente aprovadas pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER/RS, através de seus órgãos técnicos, as quais conterão os

parâmetros, os coeficientes técnicos e os métodos de cálculos, usualmente aceitos para a espécie de serviços concedidos. (RIO GRANDE DO SUL, 1996g; 1996h; 1996i; 1996j; 1996k; 1996l; 1996m; 1996n; 1996o).

Como pode ser observado, não há clareza quanto ao que significa satisfação das condições de regularidade, continuidade, eficiência e outros, e a relação destes com o equilíbrio da execução contratual e, portanto, com a tarifa. Como destacado no Relatório do TCE-RS, essas condições envolvem três tipos de interesses quanto à utilidade apurada para a tarifa:

[...] a política tarifária deve garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Tecnicamente, em termos de estrutura, toda concessão de serviço público possui três (3) partes envolvidas: o Poder Concedente, o concessionário e o usuário. De um modo simplificado, **o interesse do Poder Concedente, ao instituir o pedagiamento de uma via, diretamente ou por concessão, é o de transferir os custos de administração, operação e melhoria para aqueles que efetivamente as utilizam (princípio usuário-pagador)**. Assim, os recursos do orçamento público podem ser destinados a outras áreas. Por sua vez, **o interesse do concessionário, como empresa privada, é a obtenção do maior lucro possível, com a minimização dos riscos. E os usuários têm interesse em trafegar pela melhor estrada, com o menor custo.** (TCE-RS, 2010, p. 40). (Grifo do autor).

Obtém-se da citação, que os interesses dos concessionários são diametralmente opostos aos dos usuários-pagadores: o primeiro quer ganhar mais com o negócio, reduzindo riscos; o segundo, segurança para o tráfego com menor dispêndio. A condição de equilíbrio entre os interesses é, de fato, a equação a ser resolvida pelo Poder Público.

No caso do PECR, essa equação foi, desde a origem, mal resolvida. Inicialmente, diferente de outros modelos de concessão, venceu as licitações dos polos rodoviários as empresas ou consórcios que fizeram a maior oferta de trechos a serem conservados: critério divergente dos costumeiramente utilizados – menor valor de tarifa ou maior valor para outorga. Nessa modelagem não foi privilegiado o princípio da eficiência. Como paradigma de escolha, o modelo incentivou a redução de investimentos e a elevação das tarifas, um contrassenso aos interesses dos usuários que, ao fim e ao cabo, suportaram as cobranças. Além disso, como destacado no Relatório de Auditoria Operacional do TCE-RS (2010), os licitantes vencedores das licitações superestimaram os custos: fator que repercutiu na base de cálculo para revisões tarifárias.

Depois, os parâmetros utilizados para o estabelecimento dos valores de tarifas seguiram quantitativos de serviços apresentados em planilhas elaboradas pelo Departamento

Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER: autarquia da administração indireta do Poder Concedente. Com base nas referidas quantidades de serviços, se estas fossem extrapoladas ou houvesse a necessidade de execução de outros não computados, a concessionária colocaria, sem assumir riscos, os dispêndios extras no cálculo das tarifas. Ou seja, para além do que havia sido especificado pelo DAER no processo licitatório, se houvesse novos investimentos nas vias concedidas ou condições extraordinárias, como consertos não computados, quem arcava com os dispêndios e os riscos dos negócios eram os próprios usuários ao pagarem as tarifas de pedágio.

Além disso, concorria para prejudicar a correta solução da equação de equilíbrio a remuneração dos custos financeiros assumidos pelos concessionários, diante das vantagens que estes tinham, pela modelagem, em antecipar as obras programadas⁷⁷. Nesse caso, houve investimentos prévios de restauração das vias antes da obtenção de receitas operacionais. Os financiamentos de recursos para execução dos serviços, feitos no período pré-operacional, foram obtidos nas condições de juros e de taxas vigentes no sistema financeiro à época, e estes acabaram incorporados à tarifa. Isto trouxe impactos ao fluxo de caixa projetado dos empreendimentos e, por consequência, às taxas internas de retorno (TIR) ou ao valor presente líquido (VPL) aceitos nas licitações⁷⁸.

Diferente dos valores praticados para concessões rodoviárias a partir dos anos 2000, quando a taxa SELIC⁷⁹ baixou para patamares médios inferiores a 15% ao ano, nos últimos anos da década de 1990 a taxa de referência para os juros girava em torno de 30% ao ano, o que impactava no fluxo de caixa. A TIR utilizada para analisar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos dos polos foi sempre sobrelevada em benefício dos concessionários e em prejuízo dos usuários. O TCE-RS (2010) dá destaque no Relatório de Auditoria

⁷⁷ No PECR havia incentivos na tarifa para a antecipação das obras. Quanto mais obras feitas antes do início da obtenção das receitas de operação, maior a possibilidade de incremento na tarifa ao longo da concessão. Logo, financiar no sistema financeiro a antecipação das obras era positivo e aceitável, na medida em que o retorno no valor tarifário seria maior ao concessionário.

⁷⁸ O fluxo de caixa de um projeto ou empreendimento é uma das ferramentas de suporte para a tomada de decisão entre investir ou não em um projeto. Esta análise pode ser efetuada por valor presente líquido (VPL) do fluxo de caixa, descontado à taxa de atratividade de capital, ou por meio da taxa interna de retorno (TIR), que expressa a rentabilidade esperada de um projeto.

⁷⁹ A taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) é um índice pelo qual as taxas de juros cobradas pelos bancos no Brasil se balizam. Em suma, representa a taxa básica de juros vigente.

Operacional a esse “benefício aos concessionários e prejuízo aos usuários”, apontando as repercussões em tarifas a maior praticadas, principalmente pela adoção da TIR alavancada⁸⁰, ao invés da TIR não-alavancada: medida adotada a partir da repactuação das concessões originadas do Termo Aditivo nº 1⁸¹ (TA 1), feita já no governo de Dutra em 2000.

A segunda questão dava conta da baixa previsão de investimento nas rodovias proposta nas concessões. Basicamente, eram contratos de conservação de vias que continham poucas melhorias. Mesmo antes do TA 1, pactuado pelo então secretário de estado da pasta de Transportes Luiz Alberto Albuquerque (PSB) no governo de Dutra, os investimentos nas rodovias concedidas limitavam-se a reformas em entroncamentos viários, à execução de terceiras faixas em trechos mais perigosos de aclives e na substituição de pavimentos em trechos mais comprometidos. Com os aditivos contratuais de 2000, parte dessas exigências foi retirada das concessões, sobrando praticamente para responsabilidade dos concessionários, os ônus de recapeamentos asfálticos eventuais e corriqueiros, capina dos acostamentos e a manutenção da sinalização.

Dos quase 1.800 km de estradas concedidas jurisdicionadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e regulados pela AGERGS, não constavam exigências como duplicação das vias, obras de arte de vulto, como viadutos, pontes e outras, e, tampouco, alargamentos de pistas (TCE-RS, 2010). Há casos em que os maiores investimentos eram os das construções das próprias praças de pedágio: motivo de maior controvérsia nas concessões.

As praças de pedágio, as taxas cobradas nelas e suas localizações foram objetos constantes litígios entre usuários, juntamente com órgãos de controle, e concessionárias. Durante o primeiro ano de Dutra (1999), também entre governo e concessionárias: litígio precariamente relativizado com o TA 1 no ano de 2000, quando as taxas de pedágio foram reduzidas pela metade, mas cobradas em dois sentidos (ida e volta).

⁸⁰ A alavancagem é uma função direta do nível de endividamento de uma empresa, que por sua vez, pode ser definido como sendo o percentual dos recursos da empresa que é fornecido por terceiros.

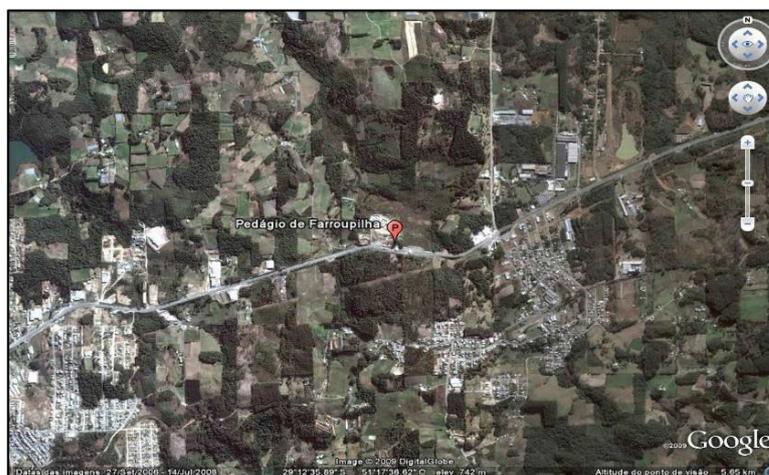
⁸¹ Termo Aditivo nº 1 (TA 1) foi uma repactuação nos contratos originais de concessão de rodovias. Tratava-se de uma expectativa de redução de tarifas, autorizado pela Lei Estadual nº 11.545 de 2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000a). De concreto, resultou na cobrança de pedágio na ida e na volta, na redução de investimentos e na adoção da TIR alavancada para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, adotada para compensar, em parte, a ausência de reajustes nas tarifas nos anos de 1999 e 2000 (TCE-RS, 2010).

O TA 1, objeto de uma remediação de contratos, já que por dois anos (1998 e 1999) não haviam sido autorizados reajustes para as taxas de pedágio, não enfrentou (ou o fez com equívocos) o problema levantado como terceiro questionamento: o da localização das praças, uma das distorções mais significativas no PECR. Por se tratar de um programa fundamentado na distribuição radial de trechos rodoviários concedidos, foram estabelecidos cercos de pedágios a cidades polos regionais. Para entrar ou sair delas foram instaladas praças de cobranças de pedágios, cujos valores, pelas razões anteriormente apresentadas, eram elevados para os padrões adotados em outras modelagens de concessão.

Na forma como foram concedidos os trechos e localizadas as praças, não havia aos usuários caminhos alternativos que permitissem desvios para evitar o pagamento das taxas de pedágio. Onde era possível, disseminou-se pelo Estado a abertura de precárias “rotas de fuga” que serviam para desviar das praças instaladas. Casos que também motivaram litígios entre o Ministério Público Estadual e usuários contra as concessões, e das concessionárias contra os governos devido à falta de iniciativa destes em impedir o uso dessas rotas.

O Relatório de Auditoria Operacional do TCE-RS (2010) traz estudos sobre as implicações das rotas de fuga nos contratos de concessão. Como caso emblemático, no único trecho duplicado concedido, foi instalada uma praça de pedágio no perímetro da área urbana de Caxias do Sul, segunda maior cidade do Estado, no caminho para lindeira cidade de Farroupilha. Esse transtorno que obrigava ao usuário pagar o pedágio para se deslocar entre bairros da cidade servidos pela rodovia RS-122, como mostra a Figura 3.

Figura 3 – Localização da praça de pedágio entre Caxias do Sul e Farroupilha na RS- 122



Fonte: Relatório de Auditoria Operacional do PECR do TCE-RS (2010)

A adoção do modelo de concessão de rodovias com a remuneração dos concessionários baseada no subsídio cruzado, nos investimentos de manutenção e não na eficiência da gestão das concessões, além da forma adotada para garantir o reequilíbrio econômico contratual, repercutiram em incrementos de tarifas muito superiores aos serviços oferecidos. Ainda, a localização das praças de pedágio funcionou como cercos às cidades. Conjuntamente, os fatos e fatores expostos nessa seção impactaram negativamente aos usuários e foram mais prejudiciais do que benéficos aos governos que sucederam o de Britto. Quanto à perspectiva da disputa política regional, o PECCR contribuiu para dar cursos a políticas públicas do tipo redistributivas, formando arenas de poder conflitivas que se estenderam por mais de um período de governo estadual.

Na subseção seguinte, o debate concentra-se na disputa política que ocorreu a partir do PECCR.

3.3.2 A concessão de rodovias na disputa política regional

Como dito anteriormente, a política de concessão de rodovias foi uma alternativa adotada de desoneração do Estado para reduzir encargos econômicos com as manutenções delas, diante de limitações para fazê-las. No tocante ao conceito, muito utilizada, mas no caso rio-grandense, o modelo do PECCR gerou conflitos, bipolarização política e enfrentamentos entre agentes políticos desde seu lançamento no governo de Britto em 1996, principalmente a partir do início das cobranças das tarifas de pedágio em 1998.

As exposições obtidas pela via das veiculações na agenda pública sobre o PECCR são, aqui, mais ilustrativas⁸² da forma como o debate sobre o tema ocorreu, do que para demonstrar a intensidade das zonas de conflito nas arenas de poder. Fixam-se fundamentalmente nas concessões rodoviárias, já que essa modalidade também pode ser estendida para portos, para energia elétrica e para outras áreas dos serviços públicos, economicamente atrativas para iniciativa privada.

⁸² Como ilustrativas, diz-se que não houve para o PECCR o mesmo rigor na coleta de veiculações. Logo, as zonas de conflito nas arenas de poder são exploradas mais pelo seu conteúdo do que pela frequência nas veiculações selecionadas no periódico *Correio do Povo* de 1995 a 2002, como é possível perceber do Anexo A.

Entre o anúncio público pelo governo de Britto no final de outubro e a aprovação dos dispositivos legais que autorizaram os polos rodoviários no Rio Grande do Sul na segunda metade de dezembro de 1996, passaram-se um pouco mais de quarenta dias 40 dias. Anunciavam, respectivamente, uma política pública de governo em curso veiculada por falas do próprio Britto e pelo secretário Cezar Busatto e as frequentes derrotas das bancada do PT, PDT, PSB e PCdoB⁸³ na Assembleia Legislativa nas votações sobre temas polêmicos contra os quais em conjunto se insurgiam, como este (ANEXO A). A resposta em forma de apêndice assinada bancada do Partido dos Trabalhadores, veiculada no jornal Correio do Povo de 5 de janeiro de 1996, denuncia, também para o caso PECR, as divergências que tinham com as políticas de Britto (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 5 jan. 1996, p.1).

Iniciativas públicas como as da bancada do PT, porém, não diminuíram o cronograma proposto para o PECR, tanto que em maio de 1996, nova notícia sobre o tema foi explicitada publicamente pelo então Diretor-Geral do DAER João Luiz Rocha Paiva (CORREIO DO POVO, 15 de mai. 1996). Porém, se as concessões ocorreram ainda 1996, as cobranças nas praças de pedágio começaram às vésperas das eleições de 1998, entre agosto e novembro: fato ilustrado na matéria de novembro de 1998 (CORREIO DO POVO, 7 nov. 1998, p.1).

Trazida como fato concomitante às eleições para governador de 1998, Dutra lançou mão do expediente da crítica ao PECR para obtenção de ganhos eleitorais. Naquele período, popularizou-se a chamada de campanha “Britto é o Pedágio, Olívio é o Caminho”, o que, se não foi decisivo, ajudou-o a vencer o pleito. No entanto, trouxe para ele um encargo que não poderia cumprir como governador: extinguir as concessões rodoviárias feitas por Britto.

Com pedágios em valores de R\$ 3,00 a R\$ 4,00 em 1998 para veículos de dois eixos leves, em um único sentido de via, o deputado estadual licenciado Luiz Alberto Albuquerque, em um dos seus primeiros atos em 1999 como secretário de Transportes, suspendeu o início da cobrança da tarifa em onze (11) praças já autorizadas (CORREIO DO POVO, 5 jan. 1999, p.1). Com isto abriu-se um litígio entre o governo de Dutra e a Associação Gaúcha dos Concessionários de Rodovias (AGCR), representantes das empresas ou consórcios de concessionárias. O restante do ano foi de infrutíferas negociações bilaterais – governo e AGCR – entre janeiro e fevereiro, que incluía pedido de reajustamento de 18% na tarifa

⁸³ PCdoB – Partido Comunista do Brasil.

praticada, proposta de congelamento, intermediações da AGERGS envolvendo o então Conselheiro da Agência Guilherme Villela, antes secretário de Transportes de Britto, repostas de agentes políticos do governo anterior (ANEXO⁸⁴). A partir de março, o debate perpassou as ações unilaterais do secretário anunciando estudos de encampação, a redução da tarifa de pedágio pelo governo, reações das concessionárias não cobrando e ameaçando com litígios judiciais e reações de surpresa por parte dos usuários. Em 21 de abril, as concessionárias retomaram as cobranças (CORREIO DO POVO, 21 abr. 1999, p.11).

Obrigado pelas condições contratuais, o governo reabriu negociações com as concessionárias no final de janeiro de 2000, o que resultou no TA 1 e na cobrança em dois sentidos da tarifa (CORREIO DO POVO, 31 jan. 2000, p.9). Porém, não impediu iniciativas dos Ministérios Públicos Estadual e Federal e de usuários de impedir a cobrança em praças específicas (ANEXO A⁸⁵).

Com problemas de execução contratual, litígios, limitações de investimentos e com valores altos de tarifas, o PECCR manteve-se ultrapassando o período do governo de Dutra (1999 a 2002) e se estendeu para os governos que o sucederam. Como epitáfio dessa política pública, articulações que se aliaram a Dutra em 1998 na expectativa de encerrar o PECCR, mas que, depois, ao longo do governo foram paulatinamente se afastando deste pelas limitações em resolver os casos concretos. Para Britto, permaneceu a marca da autoria de uma política mal sucedida: “Britto é o Pedágio”.

Na seção seguinte a dívida pública é o objeto da análise.

3.4 O ESTADO E A DÍVIDA PÚBLICA

As políticas públicas de redução do comprometimento das receitas do Estado com o pagamento do funcionalismo, incluindo os programas de ajuste previdenciário e do PDV (1996), e de desestatização de áreas de interesse econômico privado como do PRE, este sintetizado, respectivamente, nas vendas parciais da CEEE (1997) e total da CRT (1998), representaram iniciativas de governo para enfrentar a questões estruturais com repercussão na

⁸⁴ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta A35.

⁸⁵ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta A36.

dívida pública. Dívida esta que comprometia a capacidade de investimento estatal e que implicou em soluções como a do PECR.

Originada por sucessivos *déficits* fiscais nas décadas de 1970 a 1990, a dívida mobiliária do Rio Grande do Sul resultou da necessidade sucessiva de emissões de títulos para financiar, com recursos de terceiros, a redução de *déficits* orçamentários. Nos anos de 1990, sem o subterfúgio da inflação, as novas emissões de títulos serviram apenas para substituir àqueles existentes que venciam no período, o que, principalmente entre 1991 e 1997, representou uma elevação no estoque da dívida de curto prazo (mobiliária), em especial pelas taxas de juros praticadas.

A troca da dívida do Rio Grande do Sul de curto prazo por outra contratual de longo prazo (30 anos), feita em 1998, no epitáfio do governo de Britto, fez parte de um contexto nacional de ajuste fiscal dos entes federados iniciado em 1995. Nele, a União, a partir da promulgação do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, vinculou a cessão de auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual (e de municípios) e ao ajuste patrimonial. Isto obrigou aos potenciais entes federados refinanciados a cumprirem com metas de ajuste fiscal e de saneamento financeiro, adotando medidas de controle de gastos com pessoal, de alienação de ativos (privatização), de concessão de serviços públicos, para, assim, obterem o aceite da sua inclusão na negociação da dívida (TCE-RS, 2012).

A Lei Federal nº 9.496 de 1997 foi o instrumento jurídico que autorizou as negociações das dívidas mobiliárias, incluindo a rio-grandense, por outra refinanciada com a União, com prazo de pagamento de trinta (30) anos (BRASIL, 1997). No Estado, a Lei Estadual nº 10.920 de 1997 legitimou o Executivo a contratar operações de crédito destinadas a refinar a dívida mobiliária e os empréstimos concedidos pela Caixa Econômica Federal - CEF para financiar os programas de ajuste, como no caso do PDV (RIO GRANDE DO SUL, 1997c). Em abril de 1998, o Estado firmou com a União o Contrato nº 014/98/STN/COAFI de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas: (1) com prazo de 30 anos (ou 360 meses); (2) com atualização pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas; (3) com juros de 6% ao ano no sistema conhecido como Tabela

Price (ou Sistema Francês); e (4) com limite de 13% da Receita Líquida Real – RLC⁸⁶ (TCE-RS, 2012).

A dívida repactuada tinha o valor histórico de R\$ 9.427.324.980,43 em março de 1998. Corresponhia ao somatório da dívida mobiliária existente na data (R\$ 8.761.477.178,00), mais os saldos dos contratos com a CEF (R\$ 665.847.802,43). Sob o valor histórico, a União concedeu um subsídio no início de R\$ 1.644.901.532,15, restando, um saldo total refinanciado de R\$ 7.782.423.448,28. Desse saldo, R\$ 650 milhões foram amortizados com a cessão pelo Estado do Rio Grande do Sul de bens e direitos. Segundo dados do TCE-RS (2012), R\$ 500 milhões foram abatidos com a transferência da titularidade das ações da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica da CEEE – CGTEE e R\$ 150.000.000,00 em aumento de capital da ELETROBRÁS pela União. Desse modo, o valor inicial financiado no prazo de 30 anos foi de R\$ 7.132.423.448,28.

No entanto, o Rio Grande do Sul havia socorrido o Sistema Financeiro Estadual, principalmente o Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL, com recursos do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES. Devido a não privatização do BANRISUL, ao longo do exercício de 1998 foi acrescido ao valor inicial financiado o montante de R\$ 2.379.886.158,25, relativo ao PROES. Em suma, o valor refinanciado foi superior a R\$ 9.512.309.606,53, com 30 anos de pagamentos mensais (TCE-RS, 2012). O Quadro 2 sintetiza os valores contratados e amortizados para o financiamento da dívida.

⁸⁶ A RLR, para o Contrato nº 014/98/STN/COAFI, corresponde à receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com fim específico de atender despesas de capital e as transferências aos Municípios por participações constitucionais e legais. (TCE-RS, 2012).

Quadro 2 – Valores históricos da composição da dívida mobiliária do Estado do Rio Grande do Sul refinanciada com a União (1998)

Componente da dívida 1998	Valores (R\$)	
	Amortizações	Dívida
1. Dívida mobiliária consolidada		8.761.477.178,00
2. Saldo dos contratos com a Caixa Econômica Federal - CEF		665.847.802,43
3. Subsídio da União	1.644.901.532,15	
4. CGTEE	500.000.000,00	
5. Aumento de capital via ELETROBRÁS	150.000.000,00	
Total 01	2.294.901.532,15	9.427.324.980,43
Dívida mobiliária refinanciada mai. 1998		7.132.423.448,28
6. Refinanciamento do PROES		2.379.886.158,25
Dívida mobiliária refinanciada – Total 02		9.512.309.606,53

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TCE-RS (2012).

Apontada como um ganho para o Estado pelo governo de Britto, pelo menos nos primeiros meses de 1999, a renegociação da dívida mobiliária com a União foi objeto de contestações pelo governo de Dutra. Na matéria da capa do periódico *Correio do Povo* do dia 02 de janeiro de 1999, Dutra anunciou que “assumiria a articulação de uma mobilização nacional contra a guerra e o que chama [ou] de espoliação das finanças gaúchas pelo governo federal”: alusão à renegociação da dívida mobiliária de 1998 (CORREIO DO POVO, 2 jan. 1999, p. 1). Arno Augustin, titular da pasta da Fazenda, acompanhando Dutra, afirmou que a repactuação da dívida era uma necessidade para o Estado trabalhar: “[...] único risco que existe para o salário do funcionalismo é o pagamento dessa dívida” (CORREIO DO POVO, 9 jan. 1999, p. 2). Flávio Koutzii, na mesma linha, anunciou que nada seria feito ante da pretendida renegociação e que não era “à toa que o tema nacional de abertura do ano” estava relacionado ao endividamento dos estados (CORREIO DO POVO, 11 jan. 1999, p.2).

A necessidade de renegociação foi o fator de agenda do governo de Dutra entre janeiro e abril do ano de 1999. Nas palavras do governador, “só assumimos responsabilidades que possam ser cumpridas” e “taxa de juros praticada triplica o valor da dívida em curtíssimo prazo”, manifestação ditas ao fazer referência à reunião de Arno Augustin com o Ministério da Fazenda no início de janeiro de daquele ano (CORREIO DO POVO, 12 jan. 1999, p. 13). A manifestação de Dutra, para o período entre 1999 e 2004, tinha fundamentos, como pode ser observado na Tabela 4 levando em conta somente os valores históricos de pagamento da

dívida, que demonstram que entre 1998 e 2002, os valores de saldo da dívida cresceram aproximadamente 160%.

Tabela 4 – Saldo em valor nominal da dívida mobiliária renegociada com a União de em 31/03/1998 e para 31/12 de 2002, de 2003 e de 2004, com os respectivos valores de captação, de atualização monetária e de amortização.

Exercício	Valores Nominais (R\$)			
	Saldo (31/12)	Captação	Atualização Monetária	Amortização
1998 ^(*)	9.512.309.606,53	-	-	-
2002	24.751.949.320,10	138.182.231,57	5.606.111.289,71	944.475.291,07
2003	26.644.079.192,54	282.420.542,90	2.763.148.262,82	1.153.438.933,28
2004	29.093.646.626,42	230.075.653,92	3.398.657.061,41	1.179.165.281,45

Fonte: Adaptado de TCE-RS (2012)

(*) – Saldo em 31/03/1998

A decisão do governo Dutra foi a de depositar as parcelas da dívida com a União em juízo, o que, nas palavras de Cezar Busatto (ex-secretário da Fazenda de Britto e na condição de deputado estadual de oposição), indicavam que “as consequências do despreparo do PT chegam [chegavam] a R\$ 800 milhões” à época (CORREIO DO POVO, 2 fev. 1999, p. 2). Segundo Busatto, Dutra agia contra o Estado ao não depositar as parcelas devidas das dívidas (CORREIO DO POVO, 4 fev. 1999, p.2).

Sofrendo pressões de estados e governadores importantes da federação como Minas Gerais (Itamar Franco), Rio de Janeiro (Anthony Garotinho), Paraná (Roberto Requião) e Rio Grande do Sul, o governo Federal no final do mês de fevereiro de 1999 faz um pedido de trégua para os governadores. Porém, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou como condição para estabelecer compensações aos estados e a alterações na Lei Kandir (Lei Federal Complementar nº 87 de 1996) o pagamento das parcelas da dívida na forma pactuada (CORREIO DO POVO, 26 fev. 1999, p. 1). Mantendo os depósitos em juízo por mais alguns meses, o que repercutiu em sanções como apresenta a matéria do Correio do Povo de 20 de março do mesmo ano, o governo de Dutra precisou retomar os pagamentos regulares (CORREIO DO POVO, 20 mar. 1999, p. 1). Mais, a consolidação das garantias às negociações foi reforçada pela edição a posteriori da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (BRASIL, 2000).

De modo concreto, desde as renegociações de 1998, o comprometimento de 13% da RLR não tem permitido ao Estado recuperar sua condição de investimento. Tampouco, a economia feita tem reduzido, como consta no Relatório de Auditoria Operacional do TCE-RS, o nível de endividamento e, muito menos, os desequilíbrios orçamentários (TCE-RS, 2012). A Tabela 5 apresenta a situação exposta através da evolução do *superávit* primário, dos juros e encargos com o pagamento da dívida e de amortização entre os exercícios de 1999 e 2004: períodos de previsibilidade para os agentes políticos para análise dos impactos da renegociação feita com a União.

Tabela 5 – Evolução do superávit primário, da amortização e dos juros da dívida – administração direta (1998 a 2004)

Ano	Valores (R\$ milhões)			
	<i>Superávit</i> Primário	Juros e encargos da dívida	Amortização da dívida	Resultado
1998	-1379	141	1637	-3157
1999	-166	190	560	-916
2000	-402	228	613	-1243
2001	-152	245	723	-1120
2002	309	274	920	-885
2003	207	270	1152	-1215
2004	175	280	1177	-1282

Fonte: Divisão da Dívida Pública da SEFAZ/RS e TCE-RS (2012)

Com base nos dados expostos, independente da necessidade ou não em fazer a renegociação da dívida, a capacidade de investimento, o endividamento e, por consequência, o comprometimento das receitas do Estado do Rio Grande do Sul não melhoraram, pelo menos até o ano de 2004. Programas estruturais como o PDV e o PRE, principalmente as vendas de ativos como os da CEEE e da CRT, não recuperaram, no período analisado, as condições financeiras de modo sustentável. Num cenário de crescente endividamento, mesmo com uma tendência de manutenção de *superávits* primários, não garantiram as condições para remediar as condições de balanço financeiro rio-grandense. Como políticas públicas redistributivas – PDV, PRE e privatizações, além da própria renegociação da dívida – parecem ter funcionado mais como mobilizadoras de arenas de poder conflitivas e bipolarizadas do que como soluções estruturais para as quais foram, em tese, propostas.

Numa linha de desonerações do Estado para investimentos (ou de manutenções), políticas públicas como a do PECR não foram suficientes para atender as necessidades e as expectativas dos usuários e do Estado. Assim como os programas de políticas públicas do tipo redistributivas anteriores, fomentaram conflitos de largo alcance e articularam posições antagônicas nas arenas de poder que foram criadas por elas.

Com visíveis limites no tocante aos resultados esperados, os agentes políticos articulados aos governos de Britto e de Dutra mantiveram posições e não recuaram delas, dando curso aos programas de políticas públicas até aqui analisados. Do mesmo modo, esforçaram-se para manter as posições, mesmo que, diante das constatações, à época, não representassem as melhores para o Estado.

Em parte garantidas pelas privatizações, no capítulo seguinte as políticas públicas de reestruturação do Estado dão lugar às de incentivo ao crescimento econômico, principalmente o industrial.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO RIO GRANDE DO SUL

No modo como foi abordado até aqui, em linhas gerais, no período político estudado (1995-2002), as duas coalizões governistas que se sucederam na condução do Executivo estadual estabeleceram estratégias para recuperar a capacidade de investimento estatal. Pela precedência, na linha investigativa adotada, a abordagem das políticas públicas seguiu a agenda proposta pelo governo de Britto (1995-1998), e o entendimento de que as políticas de Dutra foram de mitigação aos efeitos das políticas do primeiro governo.

Na agenda de Britto, a recuperação passava por etapas de desenvolvimento de políticas públicas para reforma das condições administrativas, incluindo a renegociação da dívida mobiliária, e pelo incremento da economia do Estado do Rio Grande do Sul. A primeira dessas etapas e a questão do endividamento público, para os dois governos, já foram abordadas no capítulo anterior.

Como foi possível constatar, as políticas públicas ligadas à reforma administrativa suscitaram arenas de poder conflitivas com indicativos de polarizações de posições entre os agentes políticos. Essas situações requereram esforços para a manutenção das articulações políticas, nas quais os programas executivos de políticas públicas importaram mais para reforçar a coesão dessas articulações entre os agentes, do que pelos resultados obtidos: estas de difícil mensuração quanto às consequências, mas importantes dentro de uma estratégia de manutenção ou de conquista do Executivo estadual. Logo, as políticas públicas já analisadas, pelo que ficou demonstrado, enquadraram-se no que Lowi (1964; 2008; 2009) denomina de redistributivas.

A partir deste ponto, cabe investigar, numa segunda etapa, se os traços observados nas arenas de poder encontrados nas políticas de recuperação administrativas se estenderam às políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento econômico. Portanto, à semelhança das analisadas no capítulo anterior, se estas podem ser descritas como políticas públicas do tipo redistributivas que fomentaram o fenômeno do antagonismo posicional nas arenas de poder relacionadas a elas. Em havendo antagonismo posicional, além de descrevê-lo, também é preciso compreendê-lo para as políticas de incentivo econômico às indústrias.

Situações de antagonismo posicional não são estanques. São construções feitas ao longo de uma sucessão de eventos, num esforço continuado de constituição, de legitimação e

de manutenção da ação coletiva dos agentes. Dos que decidem, exige-se justificar suas ações, legitimando-as com base nos impactos esperados para as políticas públicas. Porém, como agentes, decidem sobre as políticas em condições de imprevisibilidades, sopesando-as à perspectiva de poder que trazem. Mas, o que pesa mais na decisão de um agente político diante de limites de previsibilidade que tem para fazê-la: reforçar suas posições políticas ou resguardar a própria política pública?

O caminho trilhado até esse momento foi o de que, para os agentes, as políticas públicas redistributivas importariam mais pelas funções que exerceram atraindo e reforçando as articulações políticas, portanto, incrementando a perspectiva de poder, do que pelos impactos socioeconômicos imediatos que produziram. Nessa linha, o esforço preferencial dos agentes seria maior no sentido de garantir a ação coletiva e para ganhar ou manter os espaços de poder. É esta a mesma orientação adotada nesse capítulo para investigar as políticas públicas de incentivos para o setor industrial no Rio Grande do Sul.

Entre 1995 e 1998, as políticas públicas de incentivos industriais foram aquelas nas quais o governo de Britto concentrou esforços com o intuito de alavancar o crescimento econômico do Rio Grande do Sul. Essas políticas integravam uma estratégia política cujos objetivos manifestos eram o de reduzir a dependência existente em relação às flutuações do setor primário, aumentar a competitividade da indústria rio-grandense, descentralizar o desenvolvimento, incrementar o PIB e, por consequência, a arrecadação de impostos e o nível de empregabilidade. Por certo, como políticas públicas, faziam parte do fazer ou do não fazer daqueles que governavam o Estado, como afirma Dye (2001; 2013), diante de uma agenda influenciada pela guerra fiscal. Pelo alcance e impacto que tinham, limitaram as alternativas de ação para os agentes articulados a Dutra, aos quais coube cumprirem ou não com as diretrizes do governo anterior entre 1999 e 2002, ou, no máximo, mitiga-las quanto aos seus efeitos.

O Fundo Operação-Empresa (FUNDOPEM-RS), principalmente este, o Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul (FOMENTAR-RS) e o Fundo de Desenvolvimento para Complexos Industriais (FDI-RS) foram os programas executivos que deram curso às políticas de incentivos financeiros e fiscais ao desenvolvimento industrial. Estes, programas que perpassaram o período dos dois governos analisados produzindo arenas de poder com articulações, com momentos de incertezas quanto às tomadas de posições, com

zonas de conflito e com bipolarização, que evoluíram as decisões tomadas pelos agentes políticos: características associadas a situações de manifestação do antagonismo posicional.

Nesse capítulo, o objetivo é o de investigar os fatores que deram sentido para que os agentes se articulassem a uma ou outra posição política ao longo da trajetória do programa FUNDOPEM-RS, do FOMENTAR-RS – que beneficiou o Complexo Automotivo da General Motors do Brasil – e do FDI-RS – relacionado ao Complexo Industrial Ford – ligados às políticas públicas redistributivas de incentivo industrial, entre os anos de 1995 e 2002. Está dividido em quatro (4) seções.

Na primeira (4.1), é feita uma análise documental sobre as normas do FUNDOPEM-RS, do FOMENTAR-RS e do FDI-RS e o curso desses programas, o que ajuda a os compreender sobre seus aspectos legais e objetivos. Na segunda seção (4.2), a agenda política é apresentada em conjunto com uma análise da repercussão pública quanto aos momentos, aos eventos e às zonas de conflitos que foram produzidas pelos agentes, baseadas nas veiculações feitas na mídia escrita local sobre os programas. Na terceira seção (4.3) são apresentados os impactos dessas políticas quanto à concentração ou distribuição de incentivos, quanto ao incremento de receita de impostos, quanto ao comprometimento desta com os programas, quanto à variação do Produto Interno Bruto estadual (PIB-RS) e quanto à geração de empregos. Na última seção (4.4) consta uma síntese dos efeitos políticos das políticas públicas sobre a política rio-grandense à luz dos dados analisados.

4.1 INCENTIVO À INDÚSTRIA: FUNDOPEM-RS, FOMENTAR-RS E FDI-RS

Pelo alcance que possuem e pelo impacto que podem gerar nas arenas de poder que as circundam, políticas públicas do tipo redistributivas, segundo LOWI (1964; 2008; 2009), requerem aos agentes uma tomada de posição sobre suas diretrizes, já que estas tendem a potencializar conflitos entre elites. Na maioria das vezes, estes materializados nas escolhas de quais segmentos são beneficiados em detrimento de outros.

Entre 1995 e 1998 no Rio Grande do Sul, no Governo de Britto, as políticas públicas de desenvolvimento econômico privilegiaram o setor de transformação ou industrial. Através delas, delinearam-se as condições imediatas para as expectativas de incremento na economia rio-grandense, na competitividade industrial, na descentralização, na arrecadação de tributos e

na geração de postos de trabalho. As iniciativas mais relevantes nesse sentido foram concentradas nos programas de incentivo industrial como o FUNDOPEM-RS e outros dois: o FOMENTAR-RS e o FDI-RS. Pelos recursos que envolveram, esses programas limitaram as possibilidades de incentivo a outros setores no governo de Britto, como foi para o setor agropecuário. Também, dificultaram ao governo subsequente de Dutra o fomento via novos programas e a outros setores econômicos e empreendimentos. Cabe então uma sucinta explicação sobre cada um dos programas.

4.1.1 FUNDOPEM-RS

O FUNDOPEM-RS foi, e ainda é, um programa executivo de políticas públicas de desenvolvimento, cujo objetivo tem sido o de prestar incentivo financeiro à implantação e à expansão de projetos industriais no Rio Grande do Sul. Instituído em 1972, desde a sua regulação, funciona, em regra, como um financiamento subsidiado, em parte garantido e pago por incentivos fiscais⁸⁷ (RIO GRANDE DO SUL, 1972; 1988a; 1988b). Num sentido amplo, tratam-se das contratações de operações de crédito entre o empreendedor e o Sistema Financeiro Estadual⁸⁸. Estas são remuneradas e garantidas por meio da renúncia pelo Estado do incremento de parte ou de todo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) gerado com o investimento financiado, que servem para os pagamentos das parcelas da operação creditícia. Em regra, sempre se manteve o usufruto (ou fruição) limitado a uma fração do investimento feito pela empresa beneficiada para aumentar sua produção de bens.

A renúncia aqui referida é uma modalidade de incentivo fiscal (ou tributário) para projetos de empreendimentos industriais qualificados junto ao Conselho Diretor do

⁸⁷ Segundo Ávila (1973), o incentivo compreende um meio pelo qual o Estado aplica recursos públicos em atividades privadas com finalidades de ordem econômica com o objetivo de promoção do bem comum. Classificam-se em (a) incentivo geral – interesses da nação, (b) incentivo regional – estímulo à economia de regiões, (c) incentivo setorial – a seguimentos econômicos. Já os incentivos fiscais ou tributários, são aqueles que alcançam obrigações tributárias como forma de fomento geral, regional e setorial.

⁸⁸ Sistema Financeiro do Estado do Rio Grande do Sul é formado pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (Banrisul), pelo o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e pela Caixa Estadual S.A. - Agência de Desenvolvimento (depois, Caixa Estadual S.A. Agência de Fomento-RS – Caixa-RS).

FUNDOPEM-RS⁸⁹, coordenado pela SEDAI⁹⁰. Como incentivo tributário iniciou no ano de 1988 com o limite porcentual de até 50% sobre o ICMS incremental real⁹¹ e até cinco (5) anos para usufruir mensalmente a renúncia (RIO GRANDE DO SUL, 1988a; 1988b); em 1994, o limite passou a ser de até 60%, com fruição de até oito (8) anos (RIO GRANDE DO SUL, 1994b); e chegou a até 75% em 1995 (RIO GRANDE DO SUL, 1995n; 1995o). Na vigência dessas condições, além do tempo, sempre houve a limitação adicional para fruição mensal de no máximo 50% do valor investido no empreendimento, sendo proibido considerar o valor do terreno como parte do investimento para efeitos do benefício. Porém, em 1996, no contexto da Guerra Fiscal entre os entes federados, essa condicionante foi relativizada.

Num período de excepcionalidade, com a edição da Lei Estadual nº 10.774 de 1996, o limite de fruição mensal para empreendimentos de “vital interesse econômico do Estado”, desde que autorizados pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM-RS, passou a ser o da totalidade do montante investido, menos o terreno (RIO GRANDE DO SUL, 1996p; 1996q). Além disso, o valor de fruição mensal começou a ser autorizado pela Fazenda estadual através da avaliação do crédito fiscal presumido⁹², mediante fiscalização do projeto financiado pela SEDAI e pelo órgão financiador (RIO GRANDE DO SUL, 1996r). No período de vigência dessa lei, incrementado pelos efeitos da Lei Estadual nº 10.892 de 1996⁹³, e estendido em

⁸⁹ Conselho Diretor do FUNDOPEM-RS: formado por Secretários de Estado, Presidente do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (e de outros integrantes do sistema financeiro do Estado) e por representantes classistas empresariais e dos trabalhadores, presidido pelo Secretário da SEDAI (RIO GRANDE DO SUL, 1995o).

⁹⁰ SEDAI – Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais do Estado do Rio Grande do Sul.

⁹¹ O termo incremental real refere-se a uma medida que, à época, era feita sobre os valores recolhidos de ICMS pelas empresas beneficiadas. Com os valores depositados nos cofres públicos, era feita uma avaliação de quanto havia sido arrecadado além do que era corrente a empresa recolher. A diferença entre o montante arrecadado em um determinado mês e o que era corrente recolher, considerava-se incremento. Sobre esse incremento aplicava-se o incentivo, que era devolvido à empresa, ou abatido das parcelas do financiamento feito pelo Sistema Financeiro do Estado.

⁹² Como crédito fiscal presumido, entende-se a faculdade que cabe ao Tesouro de estabelecer ao contribuinte o direito a um valor adicional presumido, para além do que ele tem direito por se creditar pelas aquisições anteriores, com base em parâmetros estabelecidos pela Fazenda estadual. Para maiores esclarecimentos vide art. 32 do Anexo do Decreto Estadual nº 37.699 de 1997, que regulamenta o Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS). (TCE-RS; 2008).

⁹³ Lei Estadual nº 10.892 de 1996 que autorizou o enquadramento simultâneo de um mesmo empreendimento em quaisquer outros incentivos fiscais e/ou financeiros instituídos pelo Estado do Rio Grande do Sul, desde que não fosse feita fruição simultânea. (RIO GRANDE DO SUL, 1996s).

prazo pela edição da Lei Estadual nº 10.996 de 1997, o programa ficou conhecido como Fundopem “turbinado”⁹⁴, diante do que foi admitido para renúncia ao ICMS (TCE-RS, 2005).

Em sendo da iniciativa do Executivo as políticas públicas, o Fundopem “turbinado” representou, à época, uma resposta do governo de Britto à agenda da Guerra Fiscal antes referenciada. Na Justificativa encaminhada pelo Poder Executivo ao Projeto de Lei nº 67/1996 (que resultou na Lei ordinária nº 10.774 de 1996), a alusão a essa agenda constou de modo latente:

A proposição mais importante, porém, é a que objetiva elevar o potencial do FUNDOPEM-RS de atrair novos investimentos de vital interesse econômico do Estado. Esta consiste em conceder ao Conselho Diretor, por um período de 360 dias, a faculdade de ampliar, por unanimidade e visando a equiparar o tratamento dispensado por outras Unidades da Federação, a base utilizada para o cálculo do benefício limitado a 75% do ICMS recolhido até o montante do investimento realizado, excetuado o terreno. (PODER EXECUTIVO, 1996).

A concessão de incentivos fiscais segundo as regras do Fundopem “turbinado” manteve-se até a edição da Lei nº 11.028 de novembro de 1997. Com o novo dispositivo legal alteraram-se os parâmetros de concessão, que passaram a ser mais restritivos. A partir dela os incentivos ficaram limitados a 9% do faturamento bruto incrementado e, sobre o financiamento, passou a incidir correção monetária e juros, mesmo que, em parte, subsidiados (RIO GRANDE DO SUL, 1997e). Porém, no texto da lei, no seu artigo 14, havia a garantia de que se estenderiam os benefícios do Fundopem “turbinado” para os empreendimentos que tivessem protocolado requerimento de enquadramento ao FUNDOPEM-RS antes da vigência deste dispositivo legal. Como a edição do Decreto Estadual nº 38.609 de 1998, que regulamentou a lei anterior, foi feito em junho, isto, na prática, significou que os efeitos do Fundopem “turbinado” continuaram vigendo por mais sete (7) meses para o enquadramento de empreendimentos industriais no programa (RIO GRANDE DO SUL, 1998a).

Essas regras mantiveram-se durante o governo de Dutra com poucas alterações⁹⁵ em relação ao que permaneceu ao final do período do seu antecessor. Em parte a manutenção

⁹⁴ O termo Fundopem “turbinado” consta no Relatório (preliminar) de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul feita sobre o Programa na Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ), na Secretaria Estadual do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI) e na Caixa-RS – Agência de Fomento, e relaciona-se ao período no qual houve picos na concessão de incentivos fiscais para empreendimentos industriais privados, quando da vigência dos efeitos das leis estaduais nº 10.774 de 1996 e nº 10.996 de 1997 e alterações (RIO GRANDE DO SUL, 1996p; 1997d; TCE-RS, 2005).

resultou dos limites que Dutra tinha para alterar dispositivos de leis com o apoio de uma coalizão minoritária na Assembleia Legislativa, pelo menos aqueles de maior alcance (*vide* PASSOS, 2013). Por outro, porque no fim do ano de 1998, com a aprovação Lei Estadual nº 11.278, as condições contratadas pelos empreendimentos enquadrados no FUNDOPEM-RS no governo Britto foram asseguradas para exercícios posteriores, à revelia de Dutra, então governador eleito (RIO GRANDE DO SUL, 1998b). O Quadro 3 apresenta uma síntese das mudanças inseridas nos textos legais do FUNDOPEM-RS por períodos de vigência quanto aos limites para enquadramento aos incentivos e usufruto, bem como quanto às formas vigentes até o final do ano de 2002.

Quadro 3 – Incentivos, limites e formas de fruição dos empreendimentos enquadrados no FUNDOPEM-RS conforme períodos de vigência (1988 a 2002)

VIGÊNCIA	INCENTIVO	LIMITE DE FRUIÇÃO	FORMA DE FRUIÇÃO
1988-1994	Até 50% do incremento real do ICMS.	<ul style="list-style-type: none"> Até cinco (5) anos ou; Até atingir 50% do custo do novo investimento fixo total, exceto terreno. 	Devolução do ICMS recolhido pela empresa beneficiada
1994-1995	Até 60% do incremento real do ICMS.	<ul style="list-style-type: none"> Até oito (8) anos ou; Até atingir 50% do custo do novo investimento fixo total, exceto terreno. 	Devolução do ICMS recolhido pela empresa beneficiada
1995-1996	Até 75% do incremento real do ICMS.	<ul style="list-style-type: none"> Até oito (8) anos ou; Até atingir 50% do custo do novo investimento fixo total, exceto terreno. 	Devolução do ICMS recolhido individualmente
1996-1998	Até 75% do incremento real do ICMS.	<ul style="list-style-type: none"> Até oito (8) anos ou; Até o montante do investimento realizado para investimentos vitais ao Estado, exceto terreno. 	Abatido do ICMS a recolher segundo crédito fiscal presumido
1998-2002	Até 9% do faturamento bruto incremental, com correção monetária limitada a 90% da inflação e até 6% de juro ao ano.	<ul style="list-style-type: none"> Até oito (8) anos; Carência máxima de cinco (5) anos e; Amortização de oito (8) anos, prorrogável por igual período. 	Abatido do ICMS a recolher segundo crédito fiscal presumido

Fonte: Elaborado pelo autor com base em TCE-RS (2005).

⁹⁵ A mudança mais significativa foi introduzida pela Lei Estadual nº 11.600 de 2001, na qual os pequenos produtores rurais ganharam a possibilidade de se habilitarem a financiamentos via FUNDOPEM-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2001). Mesmo assim, a iniciativa da lei não coube ao Executivo, mas ao deputado estadual Elmar Scheneider do PMDB.

No tocante às diretrizes do FUNDOPEM-RS, durante um e outro governo houve ênfases diferenciadas para o que os agentes propuseram para o Programa. As diretrizes constavam em dispositivo legal: (1) descentralização da produção industrial; (2) manutenção e ampliação da atividade industrial; (3) a geração significativa de empregos diretos e indiretos; e (4) a incorporação de avanços tecnológicos do processo ou do produto (RIO GRANDE DO SUL, 1997e).

Durante do governo de Britto, os fatores preponderantes para as diretrizes foram o da busca por novos investimentos (ampliação da atividade industrial) e o da incorporação de avanços tecnológicos nos processos e nos produtos fabricados no Estado. Conjuntamente, os dois fatores significavam uma aposta no incremento de competitividade da cadeia produtiva regional e uma alteração positiva na margem de contribuição dos setores produtivos industriais no PIB rio-grandense. No período de Dutra, o foco foi o do fortalecimento dos sistemas locais de produção, portanto, dos arranjos produtivos locais, com ênfases na descentralização e manutenção da atividade industrial.

A questão do emprego, seja pelo anúncio da criação dos postos, seja pelo custo ao Estado para criá-los, durante todo o período pesquisado, esteve sempre presente nas justificativas do FUNDOPEM-RS. Sob a condução de Dutra, a preocupação com o emprego, constantemente utilizada na justificativa dos financiamentos, saiu da responsabilidade mediata da SEDAI e da SEFAZ. Passou a ser priorizado na Secretaria Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social e na Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS), através do Programa Primeiro Emprego (AZEVEDO; SILVA, 2002).

Quanto ao direcionamento dos incentivos, este ocorreu mediante o estabelecimento de programas setoriais vinculados ao FUNDOPEM-RS. A regulação desses programas foi feita por intermédio da edição de Resoluções Normativas, nos quais segmentos de transformação da indústria química (PROPLAST-RS), de energia elétrica (PRONERG-RS), fumageira (PROINCI-RS), de alta tecnologia (PROTEC-RS), de autopeças (PROPEÇAS-RS) e de pneumáticos (PNEUMÁTICOS) receberam, em períodos diferentes, prioridades para se enquadrarem às linhas de incentivos. Além deles, também foram vinculados ao FUNDOPEM-RS, o Programa Setorial para Interiorização da Indústria (PROINTERIOR-RS) – substituído pelo Programa Setorial de Desenvolvimento das Indústrias de Calçados e de Confeccões (PRÓ-CALÇADOS E CONFECÇÕES) – e o Programa especial de Incentivo à Geração de

Empregos – NOSSO EMPREGO (TCE-RS, 2005). O Quadro 4 apresenta uma síntese dos Programas de enquadramento ao FUNDOPEM-RS, relacionando-os às Resoluções Normativas que os criaram e/ou os regularam.

Quadro 4 – Programas setoriais de enquadramento ao FUNDOPEM-RS (1995-1998)

Programa Setorial		Norma Instituidora
1.	Programa Setorial de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Químicos do Estado do Rio Grande do Sul – PROPLAST-RS	Resolução Normativa nº 19 do FUNDOPEM-RS de 01 de novembro de 1995.
2.	Programa Setorial de Desenvolvimento das Indústrias de Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul – PRONERG-RS	Resolução Normativa nº 21 do FUNDOPEM-RS de 15 de dezembro de 1995.
3.	Programa Setorial para o Desenvolvimento da Indústria de Cigarros do Rio Grande do Sul – PROINCI-RS	Resolução Normativa nº 27 do FUNDOPEM-RS de 19 de junho de 1996.
4.	Programa Setorial de Desenvolvimento da Indústria de Alta Tecnologia do Estado do Rio Grande do Sul – PROTEC-RS	Resolução Normativa nº 30 do FUNDOPEM/R/S de 13 de setembro de 1996.
5.	Programa Setorial de Desenvolvimento da Indústria de Autopeças do Estado do Rio Grande do Sul – PROPEÇAS-RS	Resolução Normativa nº 31 do FUNDOPEM-RS de 13 de setembro de 1996.
6.	Programa Setorial para Interiorização da Indústria do Estado do Rio Grande do Sul – PROINTERIOR/RS –, alterado para a denominação de Programa Setorial de Desenvolvimento das Indústrias de Calçados e Confecções – PRÓ-CALÇADOS E CONFECÇÕES	Resolução Normativa nº 32 do FUNDOPEM-RS de 13 de setembro de 1996, alterada pela Resolução Normativa nº 42 do Fundopem/RS.
7.	NOSSO EMPREGO – Programa Especial de Incentivo à Geração de Empregos	Resolução Normativa nº 40 do FUNDOPEM-RS de 29 de abril 1997.
8.	O Programa PNEUMÁTICOS ⁽¹⁾	Decreto Estadual nº 38.205 de 1998 e Decreto Estadual nº 38.377 de 1998, que viabilizaram a integração de empresas pneumáticas ao Nosso Emprego.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em TCE-RS (2005).

⁽¹⁾ O Programa PNEUMÁTICOS foi uma distinção de enquadramento ao FUNDOPEM-RS feita à empresa Pirelli Pneus S.A, que se estabeleceu no Estado, quando da instalação do Polo Automotivo de Gravataí da GM no Rio Grande do Sul.

O FUNDOPEM-RS foi o principal programa de incentivo ao desenvolvimento industrial no Rio Grande do Sul no período estudado. Isolado, porém, não foi suficiente para garantir investimentos privados novos na área automotiva. Complementar ao FUNDOPEM-RS, o governo de Britto propôs o FOMENTAR-RS e o FDI-RS para atração de investimentos na área automotiva. Respectivamente, ambos resultaram em dois projetos industriais: o Complexo Automotivo da General Motors (GM) no Município de Gravataí-RS; e o Complexo

Industrial Ford em Guaíba-RS, que acabou não sendo concluído. Na subseção seguinte, o FOMENTAR-RS é apresentado.

4.1.2 FOMENTAR-RS e a GM

O FOMENTAR-RS foi instituído para atender as condições, então em negociação, entre o Estado do Rio Grande Sul e a General Motors do Brasil Ltda. no ano de 1996. Tinha como objeto, o financiamento de capital de giro para atender as necessidades econômicas de empresas do setor automotivo no seu processo de instalação em área destinada especificamente para esse fim no território rio-grandense. Estrategicamente, significava a expectativa de incremento da cadeia automotiva local e uma forma de aumentar a competitividade industrial do Rio Grande do Sul⁹⁶ (RIO GRANDE DO SUL, 1996t).

Em linhas gerais, o FOMENTAR-RS adotava como parâmetros para o financiamento, mediante a liberação por parcelas mensais: (a) a limitação à fruição em até 9% do faturamento bruto mensal do investimento; (b) a limitação à fruição a até 12% das aquisições de máquinas, de equipamentos e de instrumentos industriais; (c) tempo máximo para fruição de quinze (15) anos; (d) carência de dez (10) anos; e (e) até doze (12) anos para amortização (RIO GRANDE DO SUL, 1996t). Com as edições da Lei Estadual nº 10.978 de 1997 e com o Decreto nº 37.800 de 1997, permitiu-se também nos parâmetros a inclusão nos limites à fruição de até 9% o valor de faturamento dos veículos importados desembarcados pelo Porto na cidade de Rio Grande-RS. (RIO GRANDE DO SUL, 1997f; 1997g).

O Termo de Compromisso firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a General Motors do Brasil Ltda. não se limitou aos financiamentos regrados pelo FOMENTAR-RS e a enquadramentos ao FUNDOPEM-RS (*vide* RIO GRANDE DO SUL, 1998c; 1998d). A viabilização do complexo automotivo requereu o aporte de recursos de outros programas como o de Reforma do Estado. Isto exigiu do governo de Britto capacidade para operar uma engenharia institucional, já que esses recursos eram oriundos da venda de ativos da Companhia Regional de Telecomunicações - CRT (RIO GRANDE DO SUL, 1995a; 1996c; 1997b).

⁹⁶ Como será visto adiante, também tinha estreita relação com o projeto de poder para fazer Britto candidato à Presidência da República.

Em documento encaminhado pela SEDAI ao Conselho Diretor do Programa de Reforma do Estado, era manifesta a preocupação com a agenda da Guerra Fiscal, sendo que fazia parte das razões trazidas para emprestar os valores arrecadados com a venda de ativos da CRT:

[...] vista de tal circunstância – que reflete, sem dúvida, um quadro de desregulação do espaço econômico do país, frequentemente caracterizado como de *guerra fiscal* – é evidente que a consequência e o êxito no esforço de obter uma decisão de localização favorável aos interesses maiores do desenvolvimento do Estado, exige (sic) estejamos dispostos a **oferecer ao investidor potencial incentivos poderosos**, capazes não apenas de superar as ofertas dos concorrentes, mas de compensar a desvantagem estrutural que a localização no extremo meridional do país traz ao Rio Grande do Sul nesta competição. (TCE-RS, 1997, p. 247). (Grifo do autor).

Como oferta para o investido de “incentivos poderosos”, houve a autorização para a transferência direta do valor de R\$ 253.296.000,00 (duzentos e cinquenta e três milhões duzentos e noventa e seis mil reais) do Fundo de Reforma do Estado, em caráter de empréstimo, à General Motors do Brasil Ltda., como consta registrado na ata nº 6 da Sessão de 15 de março de 1997 do Conselho Diretor de Reforma do Estado (TCE-RS, 1997). Para esse empréstimo – juros fixos de 6% ao ano, carência de cinco (5) anos e, após a esta, cento e vinte (120) prestações mensais consecutivas para o pagamento. Como garantia, foram empenhados os valores resultantes dos incentivos a serem fruídos segundo enquadramentos do empreendimento ao FOMENTAR-RS e ao FUNDOPEM-RS: condições estendidas às outras empresas do complexo automotivo.

Ao Projeto, coube ao Estado do Rio Grande do Sul, ainda, os custos de desapropriação de área, a construção e o investimento na infraestrutura completa para operações industriais no Complexo Automotivo. Para a GM, as contrapartidas ao Termo de Compromisso eram o do início da atividade produtiva em até trinta e seis (36) meses após a liberação do empréstimo feito pelo Fundo de Reforma do Estado e o do pagamento dos valores financiados por meio de créditos presumidos e de diferimentos do ICMS a serem gerados, constantes nos enquadramentos ao FUNDOPEM-RS e no FOMENTAR-RS.

O Complexo Automotivo de Gravataí da GM foi inaugurado em julho de 2000. Já o Complexo Industrial da Ford, não teve o mesmo destino, como consta nos relatos da subseção seguinte sobre o FDI-RS.

4.1.3 FDI-RS e a Ford

Condições muito parecidas as da GM foram pactuadas com Ford Brasil Ltda. para o Complexo Industrial que seria construído em Guaíba-RS. No Protocolo de Intenções assinado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a empresa automotiva, datado de outubro de 1997, as ofertas feitas seguiram em linhas gerais as do FOMENTAR-RS, as do FUNDOPEM-RS e as do financiamento a GM.

Conforme o acordo firmado, depois respaldado no § 2º do artigo 5º da Lei 11.085 de 1998 que criou o FDI-RS, garantia-se que no financiamento que a Ford obtivesse para executar o empreendimento, o máximo encargo financeiro que pagaria seria de 6% ao ano (RIO GRANDE DO SUL, 1998e). Como o financiamento seria encaminhado junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), a diferença entre os 6% ao ano e os encargos financeiros contratados seriam honrados pelo erário do Estado do Rio Grande do Sul. Diante das dificuldades que o Estado tinha para cumprir com essa garantia para uma instituição financeira que não controlava, a solução foi a readequar o Protocolo de Intenções.

No Termo Aditivo ao Protocolo de Intenções, datado de 11 de março de 1998, parte dos recursos que a Ford buscava no BNDES foi substituída por um financiamento de R\$ 210.000.000,00 (duzentos e dez milhões) junto ao Sistema Financeiro do Estado contratado com o BANRISUL: ajuste posteriormente cancelado pelo contrato de 21 de março de 1998. As liberações de recursos do financiamento estavam vinculadas ao cumprimento do cronograma de execução do empreendimento, pactuado entre a empresa automotiva e o Estado, representado pela SEDAI.

Para uma melhor compreensão, diante do conjunto de condicionantes que envolveram o contrato firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a empresa automotiva para implantação do empreendimento, optou-se em elaborar um quadro comparativo apresentado as diferenças entre o Complexo Automotivo da GM e o Complexo Industrial da Ford. No Quadro 5 está sintetizada a comparação.

Quadro 5 – Comparativo entre as condicionantes pactuadas com o Estado do Rio Grande do Sul para implantação do Complexo Automotivo da GM em Gravataí-RS e do Complexo Industrial Ford em Guaíba-RS (1998)

FINANCIAMENTO	COMPLEXO AUTOMOTIVO	
	GENERAL MOTORS	FORD BRASIL
Capital de Giro e Investimento		
1. Empréstimo direto (em mil R\$)	253.296,00	210.000,00
Agente Financeiro	FRE-RS/Banrisul	FDI-RS/Banrisul
Carência (ano)	5	5
Encargos financeiros - juro (a.a)	6%	6%
Liberação em conformidade cronograma	À vista	físico-financeiro
Amortização (ano)	10	10
2. Subvenções para investimento com base no faturamento bruto (em mil R\$)	-	650.000,00
Programa	-	FDI-RS
Atividades no Complexo Industrial	-	7%
Comercialização de importados pela empresa beneficiada	-	11%
Comercialização e distribuição direta de importados	-	9%
Aquisição de máquinas, equipamentos e outros bens no Estado	-	12%
Liberação (mês)	-	54
Encargos financeiros - juros e correção monetária	-	não
3. Capital de giro com base no faturamento bruto (em mil R\$)	Todo Ativo Fixo	1.500.000,00
Programa	FOMENTAR-RS	FDI-RS
Atividades no Complexo Industrial	9%	7%
Comercialização de importados pela empresa beneficiada	9%	11%
Comercialização e distribuição direta de importados	9%	9%
Aquisição de máquinas, equipamentos e outros bens no Estado	12%	12%
Encargos financeiros - juros e correção monetária	-	não
Fruição de até (ano)	15	15
Carência (ano)	10	10
Prazo de amortização mensal (ano)	12	12
Possibilidade de desconto na amortização nas parcelas	-	2/3
4. Empréstimo com fonte complementar com BNDES (em mil US\$)	465.000,00	550.000,00
5. Incentivo para realização do investimento	FUNDOPEM-RS	-
Devolução pelo Estado do investimento total em ativo fixo com base no faturamento mensal (exceto terreno)	5,55%	-
Fruição de até (ano)	8	-
Limite do valor a ser fruído	Todo ativo fixo	-

FINANCIAMENTO	COMPLEXO AUTOMOTIVO	
	GENERAL MOTORS	FORD BRASIL
Obrigações da Empresa		
1. Prazo para operação após obtenção do terreno (mês)	36	48
2. Empregos diretos	1.500	1.500
3. Centro de desenvolvimento tecnológico	-	sim
Dimensão do empreendimento		
1. Área (ha)	390	600
2. Capacidade instalada (mil veículos/ano)	180	100

Fonte: Elaborado pelo autor com base em TCE-RS (1997) e documentos de arquivo pessoal.

Conforme o quadro anterior, as diferenças entre os dois complexos situam-se nas contrapartidas. A distinção principal era a de que no Complexo Industrial Ford estava incluído um centro de desenvolvimento tecnológico, o que justificava uma área superior para essas instalações industriais. No restante, os empreendimentos são parecidos, como foi dito anteriormente.

Quanto à execução do Complexo Ford, a garantia para o início foi dada ainda em março de 1998, através da antecipação de R\$ 42 milhões do financiamento (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 1999). Conforme o cronograma antes referido, restariam duas outras parcelas para a liberação, o que seria feito mediante a comprovação dos investimentos pactuados. Em março de 1999, já no governo de Dutra, não houve a autorização para que a segunda parcela fosse liberada para a Ford. No final de abril, após um longo período de negociações, a empresa anunciou a desistência do empreendimento.

O evento que ficou popularmente conhecido como a “Perda da Ford”, ou na versão dos agentes políticos do governo de Dutra, “Saída da Ford”, foi um marco para a política rio-grandense. Dentre as consequências, Dutra precisou enfrentar uma CPI na qual o deputado estadual relator Otomar Vivian, em conjunto com outros agentes políticos, foi responsabilizado pelo que se estimou naquela época como prejuízos para o Estado, diante dos “ganhos” que teria (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 1999). Em resposta, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul acionou judicialmente a empresa por descumprimento do contrato, o que ainda pende de decisão. O FDI-RS, em si, continuou existindo como dispositivo legal.

Além do FUNDOPEM-RS, do FOMENTAR-RS e do FDI-RS, houve outros programas na mesma área como o Fundo para Recuperação Industrial do Rio Grande do Sul – PRIN-RS⁹⁷. O interesse para a pesquisa, no entanto, ficou restrito a esses três programas executivos de políticas públicas industriais, cujo impacto e potencial gerador de conflitos entre agentes políticos foi maior.

Reconhecidas as condições institucionais que delinearão os programas, o passo subsequente remete à necessidade de aferir o modo como as políticas públicas de incentivo industrial foram veiculadas nos meios de comunicação, seja na condição de matérias de interesse gerais da política ou da economia, noticiando eventos, ou como manifestações públicas dos agentes que decidiam sobre elas, tentando legitimá-las ou deslegitimá-las.

4.2 AGENDA POLÍTICA DOS PROGRAMAS DE INCENTIVO INDUSTRIAL NAS VEICULAÇÕES PÚBLICAS

Segundo Dye (2001; 2013), as políticas públicas são o que os governos fazem ou deixam de fazer desde a ação (ou inação) dos seus agentes. Esse argumento remete ao poder de agenda que os agentes políticos têm com relação às políticas, já que decidem sobre elas e precisam legitimá-las.

Essa agenda, além de política, se expressa como informação nos espaços em que as veiculações são de fácil acesso ao público – população em geral, eleitores, outros agentes políticos. Uma das formas de observar a agenda política de um período é através de um estudo sistemático sobre as veiculações na mídia escrita. Em procedimentos investigativos como esse é possível recolher eventos, encontrar conflitos, sua periodicidade e recorrência, organizar acontecimentos e, através dos agentes que se manifestam nas veiculações, apurar interesses atendidos ou rejeitados.

Para possibilitar a avaliação do quando, do como e com qual intensidade essa agenda é apresentada, nessa pesquisa optou-se em levantar, entre os anos de 1995 a 2002, as

⁹⁷ Fundo para Recuperação Industrial do Rio Grande do Sul - PRIN/RS instituído pela Lei Estadual nº 10.715 de 1996. Tinha como objetivo, apoiar, mediante incentivo financeiro, a redução da capacidade ociosa de plantas industriais de setores específicos da atividade econômica do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 1996u).

veiculações sobre as políticas públicas de incentivo industrial somente no periódico diário Correio do Povo de Porto Alegre. O critério de seleção das matérias foi o de coletar somente àquelas na qual o conteúdo guardava relação com os programas de incentivos fiscais estudados, como o FUNDOPEM-RS, o FOMENTAR-RS (GM), o FDI-RS (Ford) e, por similitude, eventualmente outros. Com as veiculações foi possível traçar um calendário de eventos no qual houve períodos com maior ou menor intensidade de debate e/ou enfrentamentos, a frequência na qual os agentes políticos apareceram relacionados aos referidos eventos, suas posições e as zonas de conflito nas arenas de poder desenhadas para os programas de incentivos fiscais às indústrias. Na primeira subseção (4.2.1) o FUNDOPEM-RS é abordado; na segunda (4.2.2), os demais incentivos às indústrias, principalmente FOMENTAR-RS e FDI-RS.

4.2.1 A agenda do FUNDOPEM-RS

Diante das especificidades dos programas, a agenda política restrita ao FUNDOPEM-RS foi apartada da dos demais incentivos fiscais. Essa opção, como será demonstrada a seguir, originou-se da observação, ao longo dos procedimentos de pesquisa, de que as características da agenda política restrita a esse programa diferiram das dos demais incentivos fiscais estudados.

Para o período pesquisado (1995 a 2002) foram selecionadas sessenta e duas (62) matérias vinculadas exclusivamente ao FUNDOPEM-RS nas áreas de política e economia do Correio do Povo. Destas, seis (6) em 1995, doze (12) em 1996, onze (11) em 1997, quinze (15) em 1998 e dezoito (18) em 1999. Nos anos subsequentes – 2000, 2001 e 2002 – não foram selecionadas matérias nas quais houvesse referência manifesta e específica somente a esse programa (ANEXO A⁹⁸). No entanto, o FUNDOPEM-RS apareceu veiculado a outros incentivos industriais, cuja opção foi a de analisar essas veiculações na subseção seguinte, onde são tratados como uma categoria única.

⁹⁸ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pastas B11, B12, B13, B14 e B15.

De certo modo, sessenta e duas (62) veiculações para um programa de incentivos fiscais da dimensão do FUNDOPEM-RS é um número baixo no tocante ao alcance que este teve e às expectativas originais de veiculação. No entanto, duas explicações podem ser feitas sobre os números especificamente. A primeira é a de que o Correio do Povo, por se tratar de um periódico com uma linha editorial menos focada na área de economia, em poucas oportunidades dedica espaços a programas como esse. A segunda, a de que, no tocante às situações de conflito político (as que interessam à pesquisa), raras vezes houve veiculações exclusivas ao FUNDOPEM-RS. Essas veiculações foram classificadas segundo o conteúdo como (1) positivas⁹⁹, como (2) críticas ou conflitivas e como (3) neutras.

Iniciando pelo ano de 1995, das seis (6) veiculações exclusivas ao FUNDOPEM-RS, apenas uma foi feita no primeiro semestre e tratava-se de notícia sobre concessão de benefícios a empreendimentos, com referência direta ao secretário da SEDAI Fetter Jr.¹⁰⁰ e à geração de empregos, cujo teor foi classificado como positivo. No segundo semestre, em agosto, apareceu preocupação com a aprovação do que viria a ser a Lei Estadual nº 10.545, que resultou no incremento do limite para fruição do incentivo tributário de até 75% do ICMS e na incorporação do PROPLAST ao FUNDOPEM-RS. Em linhas gerais, uma matéria neutra sobre o programa, mas que indicava que a alteração fomentaria a oferta de incentivos, na medida em que as matérias veiculadas no restante do ano foram classificadas como de caráter positivo. Nelas o secretário Adolfo Fetter Jr. apresentava o programa pelas suas virtudes para geração de empregos e para geração de ICMS, como alternativa para incentivar a geração de energia pela CEEE e, associado ao PRIN, como forma de reduzir a ociosidade do parque fabril rio-grandense.

No ano de 1996, na agenda política apresentada no Correio do Povo sobre o FUNDOPEM-RS, quase a totalidade das doze (12) veiculações foram positivas, na mesma linha das apresentadas no ano de 1995, inclusive com matérias específicas sobre os resultados do programa na área de economia. Tanto o secretário Fetter Jr. (até o fim de janeiro de 1996),

⁹⁹ Positivas quando não houve críticas ou indicativos de conflito na matéria.

¹⁰⁰ Adolfo Antônio Fetter Jr. (PPR/PPB) secretário da SEDAI entre 3 de fevereiro de 1995 e 30 de janeiro de 1996 (PASSOS, 2013).

como seu sucessor Gilberto Mosmann¹⁰¹ noticiaram um volume substantivo de empreendimentos que se enquadraram nos incentivos do programa e a expectativa de empregos que traziam. Em nenhuma das veiculações apareceram indicativos de críticas ou conflitos. Uma única matéria, a que anunciava o Fundopem “turbinado” pelo secretário João Carlos Brum Torres¹⁰² da Coordenação e Planejamento em setembro, foi classificada como neutra, na medida em que indicava o programa como instrumento para o enfrentamento da Guerra Fiscal.

No ano subsequente, começaram a aparecer, dentre as onze (11) veiculações selecionadas, questionamentos ao FUNDOPEM-RS. O primeiro veio da própria base de apoio a Britto, na qual no mês de abril o deputado estadual João Fischer (PPB) reclamou publicamente a ausência de linhas de incentivo ao setor calçadista, algo que argumentou como causa para o desemprego na região do Vale do Rio dos Sinos. No mês de maio, o deputado estadual Luiz Alberto Albuquerque (PSB) acusou o governo de Britto de financiar empreendimentos que implicavam no fechamento de outras unidades fabris e o incremento do desemprego em regiões como da cidade de Passo Fundo-RS. O secretário da SEDAI Nelson Proença¹⁰³ (PMDB) respondeu nos meses subsequentes procurando legitimar o programa contrapondo as críticas com uma agenda positiva. Nessa agenda fez anúncios de concessões de incentivos em eventos públicos, com destaque ao concedidos ao grupo Gerdau e à empresa de pneus Goodyear, sempre argumentado a geração de empregos. No entanto, em outubro, como mostra a notícia sobre a modificação da FUNDOPEM-RS, novamente foi retomado o debate sobre o programa.

Nessa ocasião, o projeto da iniciativa do governo de Britto propunha a extinção do Fundopem “turbinado”. Esse projeto exigiu a articulação com o PDT para a aprovação do seu texto. O então líder do PDT, o deputado estadual Pompeo de Mattos (PDT), elogiou o projeto que resultou na Lei nº 11.028 de 1997, dizendo que o FUNDOPEM-RS passava ofertar dinheiro em boas condições, mas não a “fundo perdido”. A notícia em si trazia um conteúdo

¹⁰¹ Gilberto Mosmann (PMDB) secretário da SEDAI entre 30 de janeiro de 1996 a 05 de março de 1997 (PASSOS, 2013).

¹⁰² João Carlos Brum Torres – secretário estadual do

¹⁰³ Nelson Luiz Proença Fernandes, secretário da SEDAI entre 5 de março de 1997 a 30 de março de 1998, e de 4 de novembro de 1998 a 1º de janeiro de 1999 (PASSOS, 2013).

crítico, pois indicava o limite dessa política para enfrentar a Guerra Fiscal, diante do que comprometia do ICMS.

Se no ano de 1997 as veiculações sobre o programa em parte haviam sido críticas, em 1998 estas reapareceram. No entanto, houve respostas com uma agenda positiva liderada pelos secretários Proença e Tutikian¹⁰⁴ da SEDAI, sempre procurando legitimá-las com pelas expectativas de empregos. De qualquer modo, duas situações foram constatadas. A primeira, admitida pela SEDAI, era a de que o FUNDOPEM-RS não tinha atratividade para o desenvolvimento da região da Metade Sul do Estado, um problema diante das diretrizes existentes de descentralização do desenvolvimento industrial. A segunda foi a da eleição de Dutra para o governo do Estado, já que esta trouxe o debate sobre o programa para o núcleo da disputa política. Contrapondo-o, uma das expressões empresariais do Rio Grande do Sul – Jorge Gerdau Johannpeter – anunciou sua preocupação com o cumprimento dos contratos de incentivos no mês de novembro. Essa manifestação foi publicamente respondida por Dutra e por Miguel Rosseto, governador e vice-governador eleitos, que indicavam alterações nas políticas de incentivo industrial.

No ano de 1999, a maior parte das dezoito (18) veiculações ao FUNDOPEM-RS seguiu uma linha de concertação entre governo, setores classistas empresariais e de trabalhadores. Somente uma delas denunciou conflitos ou houve manifestações negativas das partes sobre o programa em si, e esta era sobre uma matéria na qual o governo de Dutra anunciava a exclusão de incentivos a produtos de origem transgênicos. Em suma, a agenda afeita exclusivamente a esse programa foi quase toda classificada como positiva: um paradoxo diante das consequências das negociações que envolveram o governo de Dutra e das empresas GM e Ford entre os meses de março e de maio daquele ano. Encerrado 1999, nos anos subsequentes, não foram encontradas veiculações específicas relacionadas ao FUNDOPEM-RS.

Dentre os agentes políticos com maior frequência de veiculações¹⁰⁵ no periódico diário Correio do Povo entre 1995 e 2002 sobre o FUNDOPEM-RS, se encontram nomes como José

¹⁰⁴ Edegar Tutikian - secretário da SEDAI em 1998, nos períodos de vacância de Proença.

¹⁰⁵ A frequência de veiculações foi calculada levando em conta o número de matérias (notícias, notas, e outras) nas quais houve referências aos nomes ou falas dos agentes políticos, dividindo pelo número total de veiculações sobre o FUNDOPEM-RS.

Luiz Vianna Moraes¹⁰⁶ com 0,1935 das veiculações, Proença com 0,0968 (0,3636 em 1997), Renan Proença¹⁰⁷ com 0,0806, Adolfo Fetter Jr. com 0,0645, Mosmann com 0,0484, e Luiz Alberto Albuquerque (PSB), Dagoberto Lima Godoy¹⁰⁸, Pompeo de Mattos (PDT), Tutikian, Michelucci¹⁰⁹ e Ricardo Hingel¹¹⁰, todos com 0,0323 cada. Há veiculações que referenciam diretamente os governadores Britto e Dutra, com frequências de 0,0806 e 0,0484.

Em suma, como mostram os dados da Tabela 6 e o Gráfico 6, estes nomes estiveram envolvidos em uma agenda cujas veiculações foram majoritariamente positivas, mesmo que nos anos de 1997 e 1998 tenham aparecido críticas mais contundentes ao programa.

Tabela 6 – Classe das veiculações no periódico Correio do Povo segundo conteúdo – positiva, crítica ou conflitiva e neutra – para o programa FUNDOPEM-RS (1995 a 1999)

Veiculações no periódico Correio do Povo					
Ano	Crítica ou			Total	Ano
	Positiva	Conflitiva	Neutra		
1995	5	-	1	6	
1996	11	-	1	12	
1997	6	4	1	11	
1998	10	4	1	15	
1999	16	1	1	18	
Total	48	9	5	62	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo A

¹⁰⁶ José Luiz Vianna Moraes (PT), o Zeca, secretário da SEDAI entre 01 de janeiro de 1999 e 01 de janeiro de 2003.

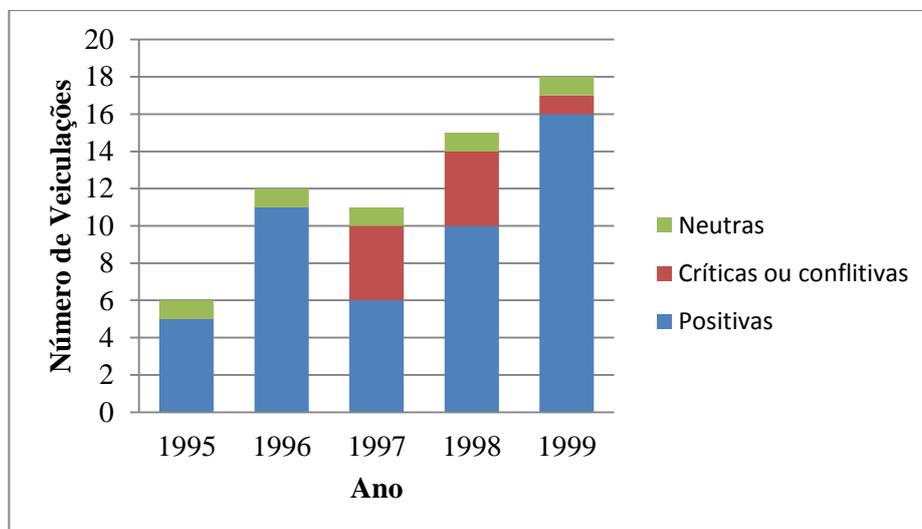
¹⁰⁷ Francisco Renan Proença – presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, FIERGS – entre 1999 e 2005.

¹⁰⁸ Dagoberto Lima Godoy – presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, FIERGS – entre 1993 e 1999.

¹⁰⁹ Paulo Michelucci – diretor geral da SEDAI em 1997, secretário estadual da Fazenda em 1998.

¹¹⁰ Ricardo Richiniti Hingel – economista e diretor técnico da SEDAI entre 1995 e 1998.

Gráfico 6 – Veiculações no periódico Correio do Povo sobre o FUNDOPEM-RS segundo classes de conteúdo (1995 a 1999)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo A

Como pôde ser observada nessa subseção, a agenda política sobre o programa do FUNDOPEM-RS foi majoritariamente positiva, principalmente pelo número de empreendimentos beneficiados e pela expectativa de empregos. Houve críticas, mas os momentos (ou zonas) de conflito não foram intensos e suficientes para isoladamente justificarem o antagonismo posicional. Porém, o modo como o programa foi veiculado nos anos de 1997 e 1998, indicavam que o *modus operandi* adotado pelo governo de Britto não era consensual nem para sua base de apoio no Legislativo local. Na subseção seguinte, a agenda política veiculada é apresentada numa classificação única de incentivos fiscais a empreendimentos industriais.

4.2.2 A agenda dos demais incentivos a empreendimentos industriais: GM e Ford

Na subseção anterior (4.2.1) a agenda política relacionada exclusivamente ao FUNDOPEM-RS foi abordada a partir das veiculações feitas com referência direta a este programa. Porém, o alcance dele, mesmo levando em conta o período em que foi denominado como Fundopem “turbinado”, não foi suficiente para identificar, a partir da agenda política tornada pública nas veiculações pesquisadas no periódico Correio Povo, zonas de conflito

suficientemente consistentes entre os agentes políticos para caracterizarem o antagonismo posicional nas arenas de poder associadas ao programa.

A constatação anterior não significa, imediatamente, que as políticas públicas de incentivos industriais não produziram arenas de poder com conflitos próximos aos esperados para políticas públicas do tipo redistributivas, no padrão de Lowi (1964; 2008; 2009). Na mesma linha adotada para o programa do FUNDOPEM-RS, investigou-se a agenda política do período segundo uma categoria geral de incentivos a empreendimentos industriais, ou, simplesmente **incentivos**.

Na categoria incentivos, foram reunidas quatrocentos e cinco (405) veiculações entre os anos de 1995 e de 2002 no periódico *Correio do Povo*, com destaque à GM e à Ford. Mais de 80% dessas veiculações – trezentos e trinta e duas (332) – concentraram-se nos anos de 1998, 1999 e 2000, o que, sem nenhuma análise prévia, indica que houve uma preocupação da mídia escrita com os rumos dessas políticas, o que transpareceu na agenda pública vigente (ANEXO A¹¹¹).

No ano de 1995, as cinco (5) veiculações coletadas apontavam mais para especulações sobre a busca de investimentos na área automotiva e para demanda dos setores empresariais para desonerações, do que para ações concretas. Essa situação manteve-se durante o ano de 1996, até o anúncio do empreendimento automotivo da GM no Rio Grande do Sul, fato noticiado no dia 28 de novembro (*CORREIO DO POVO*, 28 nov. 1996, p.1).

As veiculações que seguiram o anúncio da GM foram majoritariamente positivas, colocando o empreendimento da montadora como a realização de um desejo acalantado desde os anos de 1970, quando a FIAT construiu sua fábrica em Betim-MG. Nelson Proença destacou a GM como a maior empresa automotiva do mundo, como a detentora da tecnologia mais avançada, como emuladora da cadeia produtiva local e que esta geraria mil e quinhentos (1.500) empregos diretos. Nos dias que seguiram, os números tornaram-se mais positivos: dois mil (2.000) empregos diretos e milhares indiretos, acompanhados de manifestações eufóricas do então presidente da FIERGS Dagoberto Lima Godoy. Das veiculações pós-anúncio, apenas uma noticiou críticas, relatando a resistência das bancadas do PT e do PSB

¹¹¹ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pastas B21, B22, B23, B24, B25, B26, B27 e B28.

aos incentivos aprovados no Legislativo local à empresa GM, através da instituição do FOMENTAR-RS no ano de 1996 (ANEXO A¹¹²).

A agenda política positiva sobre incentivos continuou do início do ano de 1997 até o mês de março. Nesse momento teve início um período de críticas, tanto de parlamentares apoiadores de Britto como de oposição, às incertezas quanto ao que de fato havia sido ofertado pelo governo à GM, para que esta decidisse instalar a montadora no Rio Grande do Sul.

Em notícia veiculada na capa do periódico *Correio do Povo* no dia 2 de abril, o deputado estadual Flávio Koutzii do PT anunciou que a GM havia recebido como adiantamento do erário estadual o montante aproximado de R\$ 253,29 milhões (CORREIO DO POVO, 2 abr. p.1). Este foi o marco no qual a majoritária agenda positiva que cercava as veiculações sobre o tema fosse substituída por outra de conflitos entre os agentes políticos e de críticas. A partir de então, tornou-se dominante notícias sobre enfrentamentos e articulações de posições entre os agentes a favor ou contra as políticas de incentivos a empreendimentos industriais levadas a termo pelo governo de Britto (ANEXO A¹¹³).

Se havia setores beneficiados com o negócio, outros perdiam espaço diante da concentração de incentivos e pela perda da competitividade. Denunciavam fragilidades e seletividades nos programas de incentivos de Britto. Notícias, como as de que empresas calçadistas fechavam suas fábricas no Rio Grande do Sul, tornavam manifesta essa situação (CORREIO DO POVO, 6 abr. 1997, pp. 12-13).

Desde a notícia do adiantamento, foram vinte (20) veiculações com críticas aos incentivos concedidos à empresa GM e apenas duas (2) veiculações com sentido positivo¹¹⁴. Como última notícia da série pós-anúncio do adiantamento, no dia 1 de outubro, houve o reconhecimento público pelo secretário da Fazenda Cezar Busatto de que os recursos para garantir outro investimento automotivo – o da Ford – poderia, como foi para GM, ser garantido pelos recursos arrecadados pela venda de estatais (CORREIO DO POVO, 1 out. 1997 p.1). Ato contínuo, no dia 2 de outubro a Ford anunciou a instalação de uma montadora

¹¹² Arquivos eletrônicos do Anexo A, pastas B22 e B23.

¹¹³ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta B23.

¹¹⁴ *Idem*.

no Rio Grande do Sul, já sobre severas críticas dirigidas por Koutzii aos benefícios ao empreendimento (CORREIO DO POVO, 2 out. 1997, p. 13; 8 out. 1997, p.14). Ao longo de 1997, das trinta e duas (32) veiculações selecionadas, vinte e seis (26) foram consideradas críticas ou conflitivas e apenas 6 (seis) positivas, um indicativo de que os programas de incentivos a empreendimentos industriais como o FOMENTAR-RS produziram arenas de poder típicas de políticas públicas redistributivas.

Essa caracterização de arenas de poder com críticas e conflitos entre agentes políticos foi tônica das veiculações também em 1998 (ANEXO A¹¹⁵). Das sessenta (60) seleções feitas, apenas duas (2) não traziam essa característica, sendo que uma delas era a do anúncio da assinatura do protocolo de intenções entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Ford: esta feita com muito menos pompa que o da GM (CORREIO DO POVO, 10 fev. 1998, p. 11). Críticas e conflitos entre agentes políticos fizeram parte do período pré-eleitoral, do processo eleitoral em si e do período de transição do governo de Britto para o de Dutra. A aprovação pelo Legislativo local da prorrogação dos incentivos fiscais aos vários projetos industriais beneficiados durante o governo de Britto na data de 17 de novembro foi marcada como um “confronto” que se estendeu das galerias do legislativo local para as ruas, como noticiado pelo periódico Correio do Povo no dia subsequente (CORREIO DO POVO, 18 nov. 1998, p.1).

Os incentivos fiscais continuaram sendo noticiados majoritariamente numa agenda de críticas e de conflitos entre agentes políticos em 1999, que reunia, nos momentos iniciais do primeiro ano do governo de Dutra, interfaces com a dívida mobiliária e o comprometimento dos recursos do Estado para cumprir com seus compromissos correntes. Foram duzentas e duas (202) veiculações no ano, onde apenas 6 (seis) puderam ser classificadas como positivas aos empreendimentos beneficiados pelas políticas de incentivos (ANEXO A¹¹⁶).

Dentre as veiculações que merecem destaque, a primeira delas foi datada de 13 de março, quando o presidente da montadora Ford Ivan Fonseca anunciou a intenção da empresa em manter o empreendimento no Rio Grande do Sul (CORREIO DO POVO, 13 mar. 1999, p.11). Tratava-se, na leitura feita sobre as notícias à época, de uma fala de antecipação aos anúncios veiculados a partir do dia 18 do mesmo mês. Neles o Estado anunciava ajustes nos

¹¹⁵ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta B24.

¹¹⁶ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta B25.

contratos das montadoras (CORREIO DO POVO, 18 mar. 1999, p.10); e indicava a cessão aos repasses de recursos a elas (CORREIO DO POVO, 22 mar. 1999, p.1; 23 mar. 1999, p. 1). Na data aprazada de 31 de março para o repasse da segunda parcela do empréstimo à Ford, no montante aproximando de R\$ 68 milhões, este não foi autorizado (CORREIO DO POVO, 31 mar. 1999, p.1).

No mês seguinte, abril, o Correio do Povo noticiou frequentes reuniões entre o secretário José Luiz Vianna de Moraes da SEDAI e sua equipe com os representantes das montadoras, principalmente com Luis Moan da GM e com Waldemar Mussi da Ford. Paralelas às reuniões, foram veiculadas trocas de acusações entre agentes políticos ligados ao governo de Dutra e a oposição, recrudescendo ânimos e reforçando posições. Por fim, ainda dentro do mês de abril, no dia 29 (em reunião datada do dia anterior), houve o anúncio de que a Ford desistia do empreendimento: anúncio que se tornou um dos fatos políticos mais relevantes da história do Rio Grande do Sul (CORREIO DO POVO, 29 abr. 1999, p.1).

A “perda” ou a “saída” da Ford, dependendo do agente político que se manifesta sobre este fato, foi o ápice dos conflitos entre as coalizões que se alinharam a Britto ou a Dutra. Com os dados aqui analisados, foi um momento de expressão do fenômeno do antagonismo posicional, cuja trajetória recente havia iniciado com mais força a partir dos processos de alienação de ações e do controle acionário da CRT e da venda de ativos da CEEE. Desde o referido dia 29 de abril, seguiram-se troca de acusações entre os agentes políticos, manifestações irascíveis, ausência de debates e argumentações que permitissem avaliar a situação real do Estado. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito, a CPI da Ford, foi anunciada no início de junho. Nem o anúncio oficial da permanência do empreendimento da GM, apenas seis (6) dias após o da desistência da Ford, e a expectativa de reaproximação da FIERGS do governo de Dutra amenizaram os ânimos naquele ano de 1999¹¹⁷.

A Ford, que havia anunciado seu empreendimento automotivo na Bahia, continuou sendo notícia no ano de 2000, seja pelos incentivos concedidos a ela, seja pelo litígio judicial com o Estado do Rio Grande do Sul. Paulatinamente, porém, a agenda de críticas e conflitos entre agentes políticos foi sendo amainada e substituída por outra positiva, não aos incentivos propriamente ditos, mas aos empreendimentos beneficiados por essas políticas. De qualquer

¹¹⁷ *Idem.*

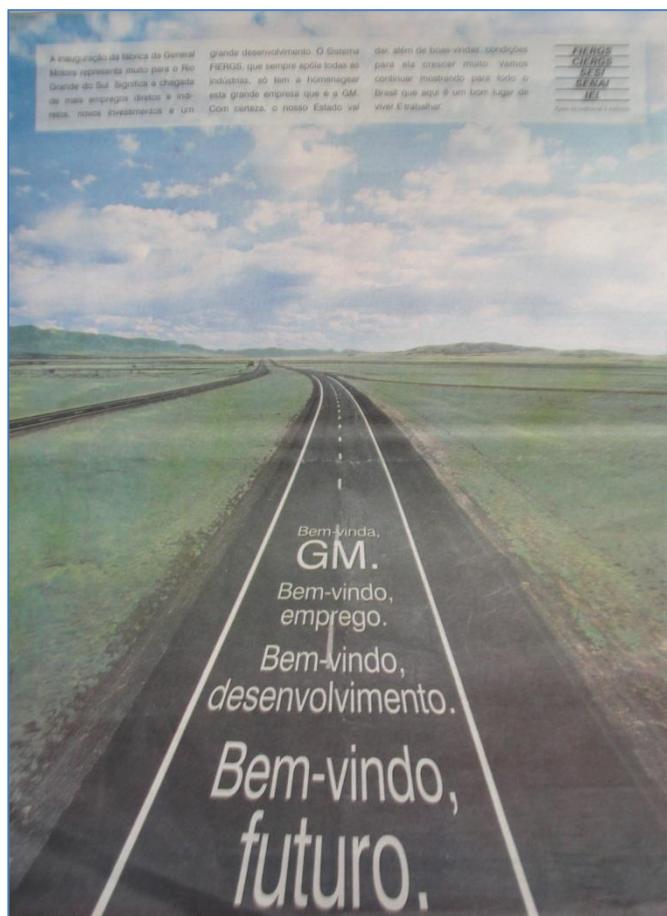
forma, mesmo dentro de veiculações classificadas como positivas, apareciam divergências entre agentes políticos alinhados a Dutra e de oposição (ANEXO A¹¹⁸).

Nas posições defendidas pelos agentes políticos alinhados ao governo de Dutra e as externadas pelos dirigentes da FIERGS, também apareciam críticas mais ou menos veladas às condutas de um e de outro, mas nesta feita, respeitosas. A FIERGS, apresentando estudo feito pela entidade, chegou a projetar um crescimento médio anual no PIB-RS na ordem de 2 a 3% (R\$ 2,9 bilhões ao ano) e a geração quarenta e quatro mil duzentos e trinta e oito (44.238) empregos diretos e indiretos com a GM: números contestados pela SEDAI (CORREIO DO POVO, 18 mai. 2000, p.18).

A Figura 4, integrante do caderno especial em homenagem à inauguração da GM no mês de julho de 2000, ilustra essa perspectiva positiva nutrida pelos agentes da FIERGS com a GM.

¹¹⁸ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pasta B26 e C.

Figura 4 – Anuncio da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) no dia 20 de julho de 2000



Fonte: Caderno Especial do periódico Correio do Povo de 20 jul. de 2000 (CORREIO DO POVO, 2000, p. 03).

Dentre as setenta (70) veiculações do ano 2000, sessenta (60) foram classificadas como positivas, dentre às quais o anúncio da parceria entre o governo do Estado e a empresa Motorola para a instalação do Centro de Excelência Ibero-Americano em Tecnologia Eletrônica Avançada¹¹⁹, veiculado na data de 27 de junho. As demais, como críticas ou conflituas.

Nos dois anos subsequentes, 2001 e 2002, as matérias sobre incentivos fiscais tornaram-se residuais, saindo da agenda pública mais direta. Nos dois anos houve quase um

¹¹⁹ O Centro de Excelência Ibero-Americano em Tecnologia Eletrônica Avançada tornou-se a empresa CEITEC S.A. – empresa pública federal vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), criada em 2008 para o desenvolvimento de semicondutores, localizada em Porto Alegre-RS (fonte: Ceitec S.A. Disponível em: <<http://www.ceitec-sa.com>>. Último acesso: 14 ago. 2014).

equilíbrio entre veiculações positivas e críticas ou conflitivas, mas a exposição do tema foi muito pequena: três (3) veiculações em 2001 e quatro (4) em 2002 (ANEXO A¹²⁰). No conteúdo dessas veiculações, noticiaram-se iniciativas de Dutra para incluir setores da agricultura e da pecuária às políticas de incentivos fiscais, sendo estas de baixa receptividade para a oposição na Assembleia Legislativa. A Tabela 7 e o Gráfico 7 apresentam o comportamento da agenda sobre a política pública, conforme classificação das veiculações selecionadas no periódico *Correio do Povo*: (1) positivas; (2) críticas ou conflitivas; e (3) neutras.

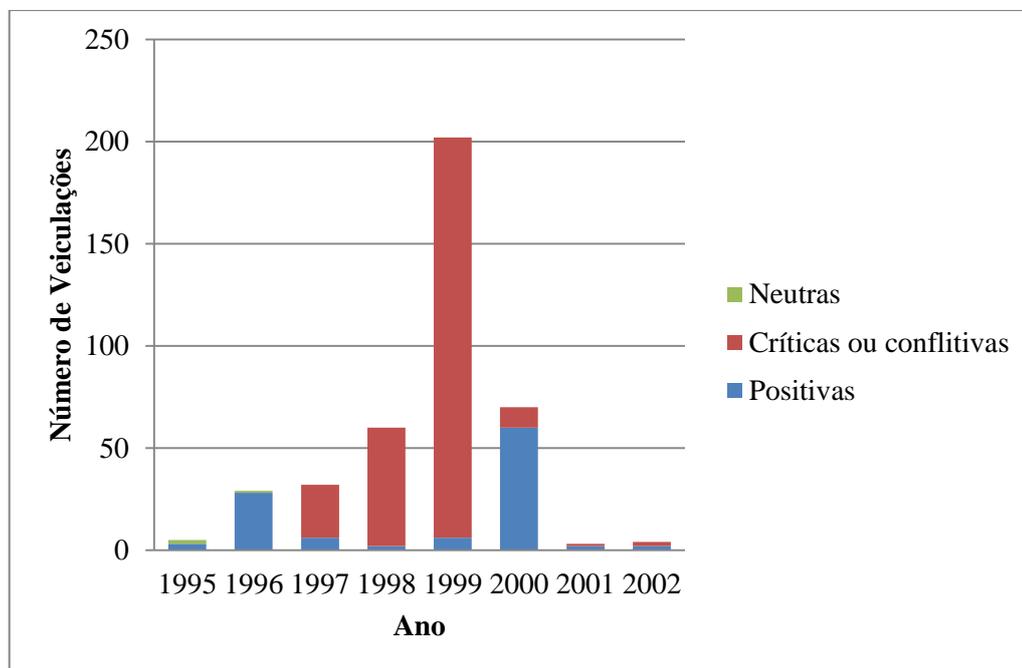
Tabela 7 – Classe das veiculações no periódico *Correio do Povo* segundo conteúdo – positiva, crítica ou conflitiva e neutra – para programas de incentivos gerais (1995 a 2002)

Veiculações no periódico <i>Correio do Povo</i>				
Ano	Crítica/			Total
	Positiva	Conflitiva	Neutra	
1995	3	-	2	5
1996	28	-	1	29
1997	6	26	-	32
1998	2	58	-	60
1999	6	196	-	202
2000	60	10	-	70
2001	2	1	-	3
2002	2	2	-	4
Total	109	293	3	405

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo A.

¹²⁰ Arquivos eletrônicos do Anexo A, pastas B27 e B28.

Gráfico 7 – Veiculações no periódico Correio do Povo sobre incentivos gerais a empreendimentos privados segundo classes de conteúdo (1995 a 2002)



Fonte: Elaborado pelo auto com base no Anexo A.

Diferente do comportamento encontrado especificamente para o FUNDOPEM-RS, as notícias sobre políticas públicas de incentivos (fiscais) às indústrias, principalmente para a GM e para a Ford, denunciaram a existência de arenas de poder caracterizadas por conflitos entre elites políticas e por bipolarização de posições. Essa caracterização é típica do que Lowi (1964) denomina para os casos que envolvem políticas públicas do tipo redistributivas.

Dentre os agentes políticos que, com maior frequência alimentaram os conflitos nessas arenas estão, além dos governadores Britto (0,0593) e Dutra (0,2025), José Luiz Vianna Moraes (0,1333), Flávio Koutzii (0,1086), Nelson Proença (0,1037) e Godoy (0,0222) da FIERGS, Busatto (0,0840), Paulo Odone de Araújo Ribeiro do PMDB (0,0790), Ivan Fonseca da Ford (0,0691), Miguel Rosseto (0,0642) e Luís Moan da GM (0,0543). Em linhas gerais as zonas de conflito entre estes agentes concentraram-se prioritariamente em divergências quanto ao volume de incentivos concedidos, quanto à fonte destes e quanto ao que de fato trariam de benefícios socioeconômicos, diante dos custos que tinham ao erário.

As benesses socioeconômicas faziam parte das justificativas que os agentes políticos tornaram públicas para legitimarem suas posições e alimentarem os conflitos. Estas, porém, eram constantemente sopesadas a incertezas das políticas e aos ganhos políticos que

justificam as expectativas de poder. Para analisar os ganhos socioeconômicos, na próxima seção, os resultados relacionados a essas políticas são analisados quanto aos impactos que tiveram para a descentralização industrial, para as receitas públicas, para o incremento da economia e para a geração de emprego.

4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO INDUSTRIAL: EXECUÇÃO E IMPACTOS

Como visto na seção anterior, dentre o que os agentes políticos apresentavam como razões para justificar publicamente as políticas de incentivos fiscais às indústrias, principalmente os alinhados a Britto, havia a perspectiva de impactos positivos com metas de ganhos na descentralização do desenvolvimento industrial, no incremento às receitas do Estado, principalmente impostos como o ICMS, na economia rio-grandense e nos postos de trabalho. Essas expectativas de ganhos, anunciadas pelos agentes para as políticas públicas, eram condições de legitimação de ações e condicionantes para articular a ação coletiva. Por terem a alcunha de públicas, pelo menos uma parte dessas políticas deveria retornar como resultados para o Estado e para a sociedade, para serem justificáveis pelos agentes.

Com o intuito de apresentar os resultados dessas políticas para o contexto nos quais os agentes decidiram sobre elas, foram trazidos nessa seção os impactos que estas políticas causaram para as razões elencadas no parágrafo anterior. Para tanto, esclarece-se preliminarmente que, salvo para os casos especiais dos complexos automotivos, o núcleo das políticas públicas de desenvolvimento industrial concentrou-se na execução do FUNDOPEM-RS¹²¹. Nessa seção, para uma avaliação mais apurada dos impactos das políticas de desenvolvimento econômico industrial, utilizou-se como base dados os projetos e as fruições autorizadas pelo Programa (TCE-RS, 2005). Esclarece-se que, devido às limitações impostas

¹²¹ Mesmo que o FUNDOPEM-RS isoladamente, segundo as veiculações públicas, ser limitado, por esta fonte, para caracterizá-lo como um programa executivo de uma política pública redistributiva, de fato ele foi. A razão deve-se ao volume de recursos que esse programa envolveu e à forma como foram direcionados os recursos. Em parte, o fato de não ter aparecido publicamente sob a mesma intensidade de conflitos do FOMENTAR-RS e do FDI-RS se justifica por ser este programa mais diluído quanto aos beneficiados e quanto à complexidade que há para sua compreensão imediata pelos agentes políticos.

pelo sigilo fiscal, tomou-se a precaução de resguardar as razões sociais das empresas que receberam os incentivos.

Para estabelecer os parâmetros de análise, inicialmente fez-se um esforço de levantamento de todos os valores de ICMS fruídos nos projetos enquadrados no FUNDOPEM-RS até 2002: último ano de Dutra. Para cada um desses projetos foram levantados os valores fruição entre os anos de 1995 e de 2004: período que envolveu os dois governos analisados e os efeitos do último Plano Plurianual aprovado em 2002. Nesse esforço, foram identificados por meio de Decretos Estaduais, ao todo, seiscentos e oitenta e oito (688) projetos qualificados no FUNDOPEM-RS, desde a sua regulamentação em 1988, até o último ano do governo de Dutra (2002). Destes, aferiu-se que quinhentos e sessenta e sete (567) tiveram enquadramento no período trazido na análise (1995-2002) e fruição até 2004. Os valores fruídos foram ajustados à base monetária do ano de 2004¹²², utilizando a média de doze (12) meses da Unidade de Incentivo do Fundopem (UIF/RS¹²³) do mesmo ano. Além disso, num segundo esforço, cada projeto foi classificado segundo sua localidade – cidade e Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE-RS) – e tipo de indústria.

Com os dados, foi possível verificar a concentração de recursos conforme valores dos projetos financiados segundo os segmentos fabris e as distribuições geográficas dos incentivos gerados pelo Programa (4.3.1). Num segundo momento (4.3.2), os impactos dos incentivos foram avaliados quanto ao incremento ou não da receita de impostos e do ICMS no período analisado e quanto ao comprometimento da arrecadação do ICMS com esses incentivos. Como fecho da seção (4.3.3), esses impactos foram analisados sob o enfoque socioeconômico, primeiro quanto ao crescimento do PIB-RS e segundo quanto aos empregos gerados.

¹²² A opção nesse trabalho foi a apresentar os valores em moeda nacional (Real) ajustando-os para uma mesma base anual. Assim, com os devidos índices, ou mesmo por valores históricos, foram retirados os efeitos da variação monetária, que poderiam prejudicar as análises.

¹²³ UIF/RS – Unidade de Incentivo do Fundopem é um índice publicado mensalmente pela SEFAZ e segue comportamento próximo ao do IGP-DI/FGV. Serve para garantir que os valores dos incentivos concedidos não sejam defasados quanto à variação monetária. No caso do FUNDOPEM-RS, quando um financiamento é autorizado, ele imediatamente é convertido em UIF/RS, dividindo o valor em moeda pela UIF/RS do mês da concessão. Para o ano de 2004, a média dos doze meses das UIF/RS foi de R\$ 11,57.

4.3.1 Concentração de recursos do FUNDOPEM-RS

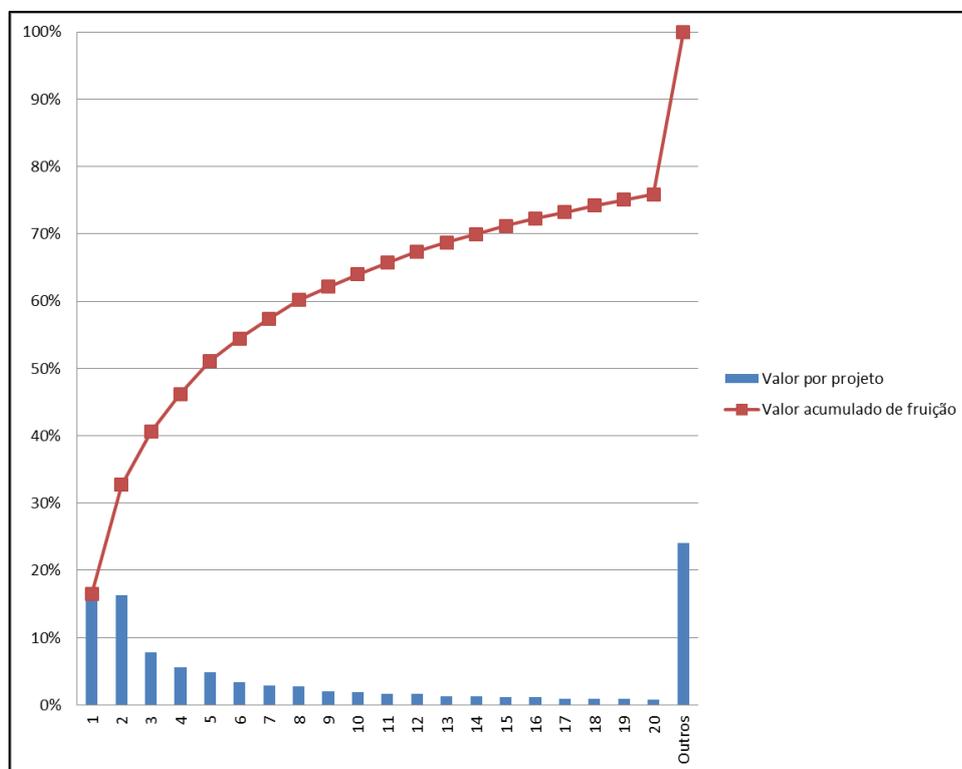
O primeiro dos aspectos analisados foi o da maior ou menor concentração dos incentivos fiscais concedidos aos financiamentos via FUNDOPEM-RS. Durante os anos de 1995 e 2004, vinte (20) projetos (identificados segundo o tipo de indústria) – aproximadamente 3,5% do total – concentraram mais de três quartos (ou 75%) dos mais de R\$ 3,7 bilhões de ICMS fruídos. Essa concentração de fato foi ainda maior, como mostra a Tabela 8 e o Gráfico 8, se for levado em conta que, desses vinte (20) projetos, três (3) pertenciam a um mesmo *holding* empresarial, que juntos montam 8,62% do total fruído: Decretos de nº 38.678 de 1998 (5ª posição), de nº 37.217 de 1997 (8ª posição) e de nº 35.131 de 1994 (17ª posição).

Tabela 8 – ICMS fruído pelos 20 maiores projetos enquadrados no FUNDOPEM-RS identificados pelo tipo de indústria e ordenados em ordem decrescente de valores em moeda nacional ajustados à base média da UIF/RS de 2004 e em valores relativos (1995 a 2004)

Decreto Estadual	Tipo de Indústria	Valor de ICMS Fruído - 1995 a 2004		
		Valor (em mil R\$)	Relativo	Acumulado
1	37344/97 Borracha, fumo e couros	616.025,57	16,45%	16,45%
2	38502/98 Petroquímica	608.880,76	16,26%	32,71%
3	36844/96 Borracha, fumo e couros	294.639,50	7,87%	40,58%
4	37638/97 Produtos alimentares e bebidas	210.849,10	5,63%	46,21%
5	38678/98 Siderurgia	182.654,60	4,88%	51,09%
6	38222/98 Borracha, fumo e couros	125.918,60	3,36%	54,45%
7	37783/97 Produtos alimentares e bebidas	110.061,48	2,94%	57,39%
8	37217/97 Siderurgia	104.546,89	2,79%	60,19%
9	38231/98 Calçado	73.860,31	1,97%	62,16%
10	38507/98 Produtos alimentares e bebidas	68.846,30	1,84%	64,00%
11	37393/97 Petroquímica	64.051,29	1,71%	65,71%
12	38715/98 Artigos de plástico	61.920,61	1,65%	67,36%
13	38831/98 Metalúrgica	50.211,33	1,34%	68,70%
14	38793/98 Produtos alimentares e bebidas	46.801,47	1,25%	69,95%
15	37774/97 Borracha, fumo e couros	44.818,69	1,20%	71,15%
16	35394/94 Papel, papelão e editoria	42.039,11	1,12%	72,27%
17	35131/94 Siderurgia	35.730,08	0,95%	73,23%
18	35066/94 Calçado	35.415,24	0,95%	74,17%
19	38497/98 Petroquímica	33.160,42	0,89%	75,06%
20	37778/97 Borracha, fumo e couros	30.956,69	0,83%	75,88%
Outros		902.951,20	24,12%	100,00%
Total		3.744.339,25	100,00%	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TCE-RS (2005)

Gráfico 8 – ICMS fruído pelos 20 maiores projetos qualificados ordenados em ordem decrescente de valores relativos e em valores relativos acumulados no FUNDOPEM-RS (1995 a 2004)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados TCE-RS (2005) e FEE.

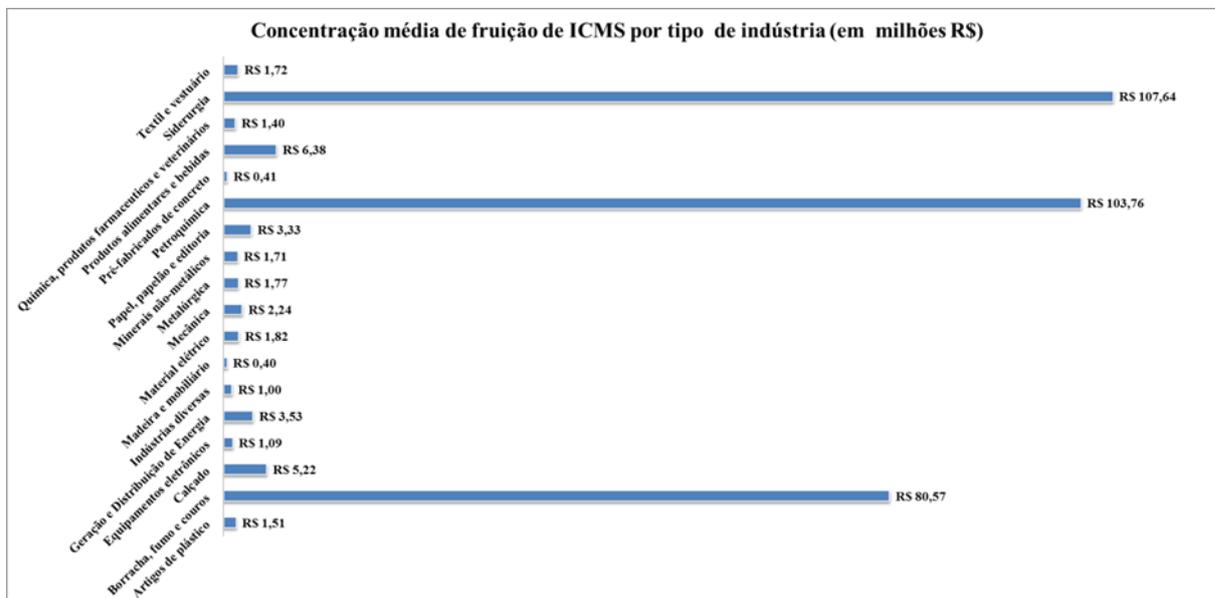
Ainda dentro do primeiro aspecto, fez-se um segundo exercício de análise. Nele, o volume de recursos fruídos de ICMS foi segmentado segundo o tipo de indústria de transformação qualificada no FUNDOPEM-RS. Para criar um indicador de concentração de incentivos no Programa, o volume de ICMS fruído entre os anos de 1995 e 2004 por cada tipo de indústria, com base na média da UIF/RS de 2004, foi dividido pelo número de projetos do respectivo setor fabril. Essa média setorial, apresentada na Tabela 9 e no Gráfico 9, indica que as indústrias de siderurgia, a petroquímica e a de borrachas, fumos e couros foram as que tiveram maior concentração média de incentivos do FUNDOPEM-RS no período. Respectivamente, os projetos dessas indústrias fruíram de ICMS em média R\$ 107,5 milhões, R\$ 103,7 milhões e R\$ 80,5 milhões.

Tabela 9 – ICMS fruído no FUNDOPEM-RS segundo o tipo de indústria com valores em moeda nacional ajustados à base média da UIF/RS de 2004 (1995 a 2004)

Tipo da Indústria	Fruição ICMS (1995-2004)		
	Valor (em mil R\$)	Nº de projetos	Média (em mil R\$)
1 Artigos de plástico	162.922,96	108	1.508,55
2 Borracha, fumo e couros	1.127.949,93	14	80.567,85
3 Calçado	177.422,96	34	5.218,32
4 Equipamentos eletrônicos	11.991,96	11	1.090,18
5 Geração e Distribuição de Energia	24.733,46	7	3.533,35
6 Indústrias diversas	10.020,94	10	1.002,09
7 Madeira e mobiliário	14.901,77	37	402,75
8 Material elétrico	12.721,44	7	1.817,35
9 Mecânica	123.217,27	55	2.240,31
10 Metalúrgica	113.435,69	64	1.772,43
11 Minerais não-metálicos	13.645,80	8	1.705,72
12 Papel, papelão e editoria	56.552,41	17	3.326,61
13 Petroquímica	726.328,54	7	103.761,22
14 Pré-fabricados de concreto	2.437,30	6	406,22
15 Produtos alimentares e bebidas	746.827,11	117	6.383,14
16 Química, produtos farmacêuticos e veterinários	44.648,74	32	1.395,27
17 Siderurgia	322.931,57	3	107.643,86
18 Têxtil e vestuário	51.649,42	30	1.721,65

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TCE-RS (2005) e FEE.

Gráfico 9 – Valores de concentração média de ICMS ajustados à base média da UIF/RS do ano de 2004 fruídos pelos projetos enquadrados no FUNDOPEM-RS segundo o tipo de indústria (1995 a 2005)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TCE-RS (2005) e FEE

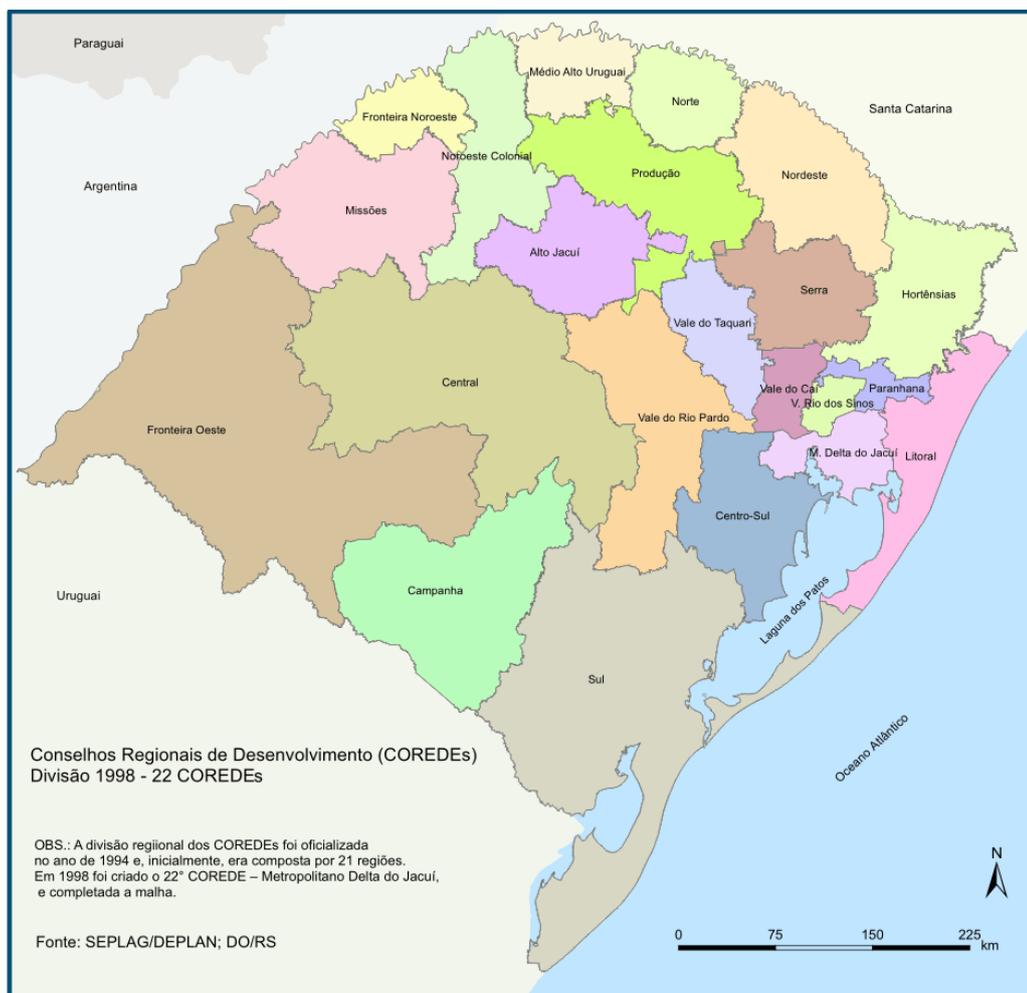
No entanto, esse indicador de concentração de recursos é menos esclarecedor quando comparado ao anterior. Dos vinte (20) maiores projetos, conforme Tabela 8, dois (2) deles ligados a indústria de produtos alimentares e de bebidas consumiram aproximadamente 43% dos recursos fruídos de ICMS nesse setor. Destacando os dois projetos, isto faria com que a média aproximada de fruição para eles, no período, fosse de R\$ 160,45 milhões, a maior concentração média de todos os tipos de indústria: uma contradição quando comparada à aparente descentralização apresentada na Tabela 9 de R\$ 6,8 milhões em média para esse segmento industrial.

É importante lembrar que a indústria mecânica, na qual estão inclusas as automotivas e suas empresas sistemistas, atendidas pelo FOMENTAR-RS e FDI-RS, não entraram no levantamento apresentado. Se estas fizessem parte, principalmente pelo caso da GM, elevariam substancialmente o valor médio de concentração de fruição de ICMS vinculado a projetos da indústria mecânica.

O segundo aspecto de análise foi o da disposição geográfica dos incentivos concedidos via FUNDOPEM-RS. Para tanto, o critério utilizado para as divisões regionais foi o dos vinte

e dois (22) Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDE-RS) vigentes entre os anos de 1995 e 2001, dispostos espacialmente como mostra a Figura 5.

Figura 5 – Mapa dos COREDES-RS (1995 a 2001)



Fonte: SEPLAG (1998)

Para cada COREDE foram distribuídos os valores fruídos em ICMS pelo Programa entre 1995 e 2004, segundo a cidade de localização do empreendimento. Como demonstra a Tabela 10 e ilustra o Gráfico 10, os incentivos fiscais fruídos restringiram-se majoritariamente a quatro regiões – Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio Pardo, Vale do Rio dos Sinos e Serra – perfazendo quase 85% do total. Se consideradas as distâncias à capital Porto Alegre, quase 94% das fruições de ICMS pelo FUNDAPEM-RS ocorreram em empreendimentos localizados em um raio de 160 km. Ou seja, os incentivos concedidos fruídos ficaram

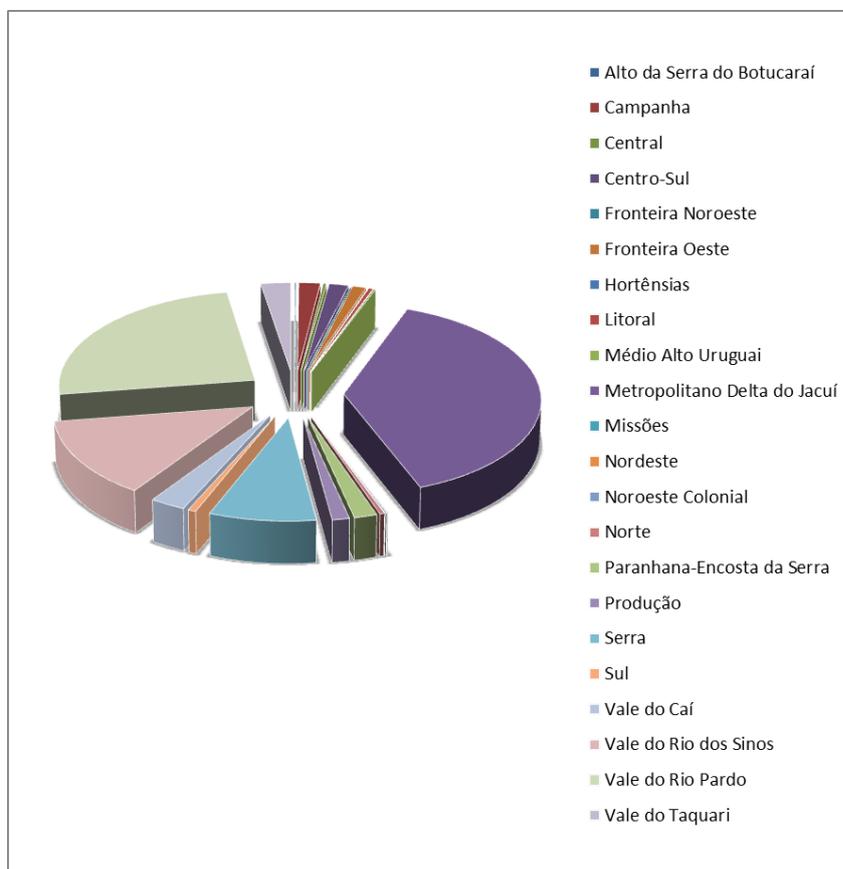
geograficamente restritos a poucas regiões – quatro –, às cercanias da capital e, como visto antes, concentrados em poucos projetos.

Tabela 10 – ICMS fruído no FUNDOPEM-RS segundo a região do COREDE-RS com valores em moeda nacional ajustados à base média da UIF/RS de 2004 (1995 a 2004)

COREDE	Dist. Rod. aprox. da Capital (km)	ICMS fruído 1995-2004		
		Valor (em mil R\$)	Relativo	
1	Alto da Serra do Botucaraí	346	4.282,02	0,11%
2	Campanha	377	69.600,33	1,86%
3	Central	292	10.089,91	0,27%
4	Centro-Sul	70	63.165,74	1,69%
5	Fronteira Noroeste	486	295,30	0,01%
6	Fronteira Oeste	493	44.471,71	1,19%
7	Hortênsias	112	1.435,34	0,04%
8	Litoral	102	14.389,00	0,38%
9	Médio Alto Uruguai	428	6.188,15	0,17%
10	Metropolitano Delta do Jacuí	-	1.440.726,48	38,48%
11	Missões	432	662,99	0,02%
12	Nordeste	238	2.937,08	0,08%
13	Noroeste Colonial	391	4.651,44	0,12%
14	Norte	371	13.311,38	0,36%
15	Paranhana-Encosta da Serra	80	65.652,16	1,75%
16	Produção	289	49.564,47	1,32%
17	Serra	128	308.071,45	8,23%
18	Sul	257	23.065,69	0,62%
19	Vale do Caí	66	102.271,70	2,73%
20	Vale do Rio dos Sinos	44	493.264,84	13,17%
21	Vale do Rio Pardo	153	929.180,67	24,82%
22	Vale do Taquari	113	97.061,40	2,59%
TOTAL			3.744.339,25	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TCE-RS (2005) e FEE.

Gráfico 10 – ICMS fruído pelos projetos enquadrados no FUNDOPEM-RS segundo a região do COREDE-RS em valores relativos (1995 a 2004)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TCE-RS (2005) e FEE

Analisada a concentração dos incentivos aos empreendimentos privados industriais beneficiados pelo FUNDOPEM-RS, no passo subsequente desse trabalho avaliam-se os impactos do programa nas receitas públicas do Estado do Rio Grande do Sul, principalmente as de impostos.

4.3.2 Impacto nas receitas do Estado

Sendo os FUNDOPEM-RS um programa economicamente concentrado e geograficamente de baixa dispersão, cabe verificar as consequências geradas nas receitas públicas, especialmente as de tributos como o ICMS. Essa análise justifica-se pelas expectativas de impacto geradas à época pelos agentes políticos para justificarem este e outros programas de incentivo ao desenvolvimento do setor de transformação, como o FOMENTAR-RS e o FDI-RS.

O impacto analisado nessa subseção foi quanto ao incremento nas receitas correntes do Estado: tributos e ICMS. Seguindo os mesmos parâmetros metodológicos utilizados para o FUNDOPEM-RS, os valores históricos de receita corrente entre 1994 e 2004¹²⁴ foram levantados, incluindo as parcelas relacionadas à receita tributária, às transferências correntes e à receita do ICMS. Para serem retirados os efeitos da variação monetária (inflação), os valores históricos foram ajustados para a base do ano 2004, seguindo a média do IGP-DI/FGV¹²⁵ nesse ano. A variação da receita corrente e de suas parcelas foi feita comparando os valores ajustados, aos valores destas no ano de 1994. A Tabela 11 sintetiza o trabalho feito de organização das receitas corrente do estado, das receitas tributárias, das transferências correntes e da arrecadação do ICMS para o período de 1994 a 2004.

¹²⁴ O uso do ano de 1994 como o primeiro da análise, deve-se à necessidade de apresentação das condições existentes anteriores ao período de estudo (1995 a 2004), e para possibilitar a montagem das séries de dados.

¹²⁵ IGP-DI/FGV – Índice Geral de Preços “Disponibilidade Interna” da Fundação Getúlio Vargas, cuja média para o ano de 2004 foi calculado em 311,876.

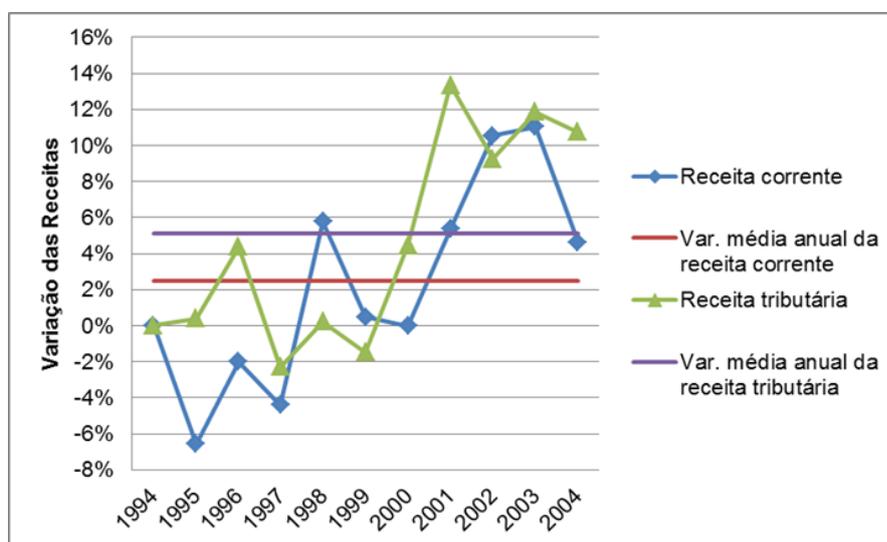
Tabela 11 – Receitas corrente, tributária de transferências e do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul em valores em moeda nacional e ajustados para pela média do IGP-DI/FGV à base do ano de 2004 (1994 a 2004)

RECEITA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - 1994 a 2004 (em milhão R\$)													
Ano	Receita Corrente			Receita Tributária			Transferências Correntes			ICMS			
	Histórico	Base 2004	Variação	Histórico	Base 2004	Variação	Histórico	Base 2004	Variação	Histórico	Base 2004	Variação	
1994	3.040,28	13.514,31	0,00%	2.160,21	9.602,30	0,00%	387,11	1.720,74	0,00%	2.040,61	9.070,70	0,00%	
1995	4.756,56	12.626,04	-6,57%	3.631,68	9.640,08	0,39%	724,28	1.922,57	11,73%	3.395,61	9.013,45	-0,63%	
1996	5.543,15	13.244,47	-2,00%	4.194,76	10.022,71	4,38%	835,50	1.996,29	16,01%	3.879,19	9.268,70	2,18%	
1997	5.834,46	12.918,44	-4,41%	4.237,22	9.381,89	-2,30%	983,08	2.176,69	26,50%	3.856,96	8.539,94	-5,85%	
1998	6.706,71	14.294,15	5,77%	4.515,64	9.624,28	0,23%	1.368,76	2.917,26	69,54%	4.101,73	8.742,10	-3,62%	
1999	7.092,16	13.578,61	0,48%	4.941,51	9.460,98	-1,47%	1.403,09	2.686,35	56,12%	4.521,43	8.656,70	-4,56%	
2000	8.028,21	13.510,20	-0,03%	5.960,21	10.030,08	4,46%	1.557,64	2.621,27	52,33%	5.489,65	9.238,22	1,85%	
2001	9.338,29	14.239,48	5,37%	7.138,69	10.885,42	13,36%	1.667,52	2.542,71	47,77%	6.515,17	9.934,66	9,52%	
2002	11.120,30	14.939,35	10,54%	7.808,52	10.490,21	9,25%	2.098,25	2.818,85	63,82%	7.213,31	9.690,58	6,83%	
2003	13.715,77	15.005,30	11,03%	9.818,89	10.742,04	11,87%	2.368,80	2.591,51	50,60%	8.595,60	9.403,74	3,67%	
2004	14.140,09	14.140,09	4,63%	10.634,85	10.634,85	10,75%	2.855,22	2.855,22	65,93%	9.360,61	9.360,61	3,20%	
Var. média anual 2004/1994			2,48%				5,09%			46,03%			1,26%
Taxa de contribuição média na receita corrente						72,76%			17,61%				
Taxa de contribuição média do ICMS na receita tributária											91,37%		
Taxa de contribuição média do ICMS na receita tributária (1994)											94,46%		
Taxa de contribuição média do ICMS na receita tributária (2004)											88,02%		

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TCE-RS (1994-2004)

O Gráfico 11, que tem como base a Tabela 11, demonstra que tanto a receita corrente, quanto a receita tributária cresceram cumulativamente, na média, em valores reais em relação ao que existia no ano de 1994. A receita corrente, menos que a tributária, aproximadamente 2,5% ao ano; já a receita tributária teve incrementos médios anuais na ordem de 5,1%. A receita com o ICMS, porém, teve um ritmo menor de crescimento entre os anos analisados.

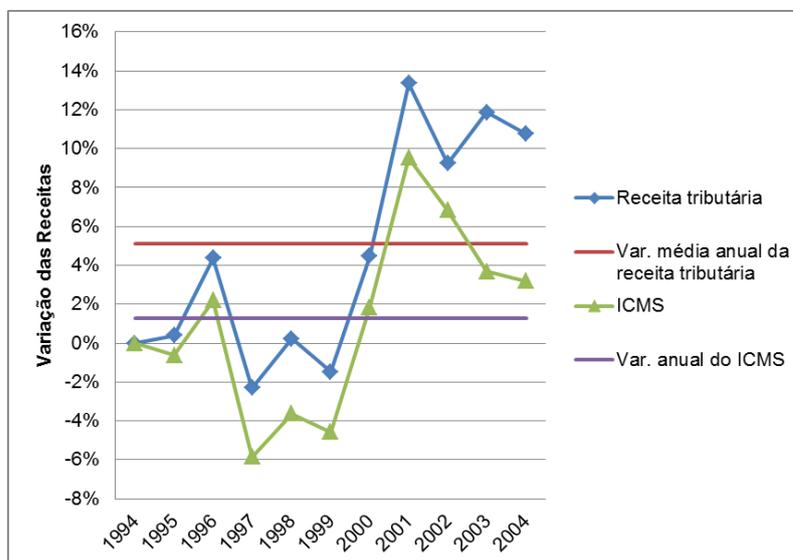
Gráfico 11 – Variação relativa anual da receita corrente e da receita tributária do Estado do Rio Grande do Sul comparadas a do ano 1994 (1994 a 2004)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TCE-RS (1994-2004)

Entre os anos de 1994 e 2004 a receita com o ICMS foi incrementada em média 1,26% ao ano, 3,8% a menos ao ano que o acréscimo médio anual de receita tributária, como consta no Gráfico 12, baseada nos dados da Tabela 11. Pode-se constatar, ainda que se no ano de 1994 a receita de ICMS representava 94,5% do montante arrecadado a título tributário, no ano de 2004, esse montante foi reduzido para aproximadamente 88% (*vide* Tabela 11).

Gráfico 12 – Variação relativa anual da receita tributária e da arrecadação do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul comparadas a do ano 1994 (1994 a 2004)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TCE-RS (1994-2004)

O comportamento descrito para o ICMS no parágrafo anterior requer precauções analíticas. A entrada em vigor da Lei Complementar Federal nº 87 de 1996 (Lei Kandir) teve efeitos sobre as desonerações de ICMS sobre os produtos exportados (Brasil, 1996b). Essa perda de receita tributária, em tese, seria compensada pelo aumento de repasses da União ao Estado exportador por meio do Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados (IPI Exportações). Nesse sentido, houve no período aumentos nas rubricas de transferências correntes da União para o Estado do Rio Grande do Sul (*vide* Tabela 11). Contudo, isso não explica por completo o baixo incremento do ICMS no período – 1,26% em média ao ano – e o crescimento menor da receita corrente em relação à receita tributária: 2,5% e 5,1% respectivamente, o que aponta para perdas de recursos estatais.

Uma segunda linha para explicar a taxa de incremento de ICMS inferior ao do crescimento da receita corrente e da receita tributária no período é a do comprometimento da arrecadação deste imposto com os incentivos, através da desoneração do setor industrial por programas como o FUNDOPEM-RS e o FOMENTAR-RS. Nas bases desses programas, as desonerações restringir-se-iam a uma previsão de incremento de receita de ICMS. Logo, a arrecadação regular não deveria ser reduzida em relação a outros tributos e à receita corrente, o que produziria impactos positivos na arrecadação.

No período analisado, no entanto, como consta na Tabela 12, as desonerações de ICMS com as fruições do FUNDOPEM-RS aumentaram o comprometimento relativo deste imposto. Entre os anos de 1995 e de 2004, os valores comprometidos com incentivos saíram da faixa de 0,67% do ICMS arrecado, para 5,13% em 2004. Sob o reflexo dos efeitos do “Fundopem Turbinado”, no ano de 1999 o comprometimento da arrecadação com o a fruição do Programa chegou à taxa de 6,77%, sem contar os efeitos do FOMENTAR-RS (não considerados aqui). Assim, sem a pretensão de explicações finalísticas, os efeitos conjuntos das desonerações das exportações trazidos pela Lei Kandir e da fruição dos programas de incentivos fiscais repercutiram negativamente na arrecadação do ICMS no período.

Tabela 12 – Comprometimento relativo da arrecadação anual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS com as desonerações devido à fruição do FUNDOPEM-RS (1995 a 2004).

Ano	Deson. de ICMS com fruição
1995	0,67%
1996	0,91%
1997	2,59%
1998	4,26%
1999	6,77%
2000	5,90%
2001	4,80%
2002	5,20%
2003	4,26%
2004	5,13%

Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TCE-RS (2005).

A síntese até aqui foi a de que os efeitos do FUNDOPEM-RS não trouxeram, para o período de análise, impactos positivos às receitas públicas e, tampouco, desconcentraram o desenvolvimento industrial¹²⁶ no Rio Grande do Sul. Pelo menos foi o que pode ser constatado nessa subseção e na anterior. Dentre as justificativas mensuráveis utilizadas pelos

¹²⁶ A conclusão que o FUNDOPEM não desconcentrou regionalmente a produção e o desenvolvimento industrial está de acordo com o estudo de Cargnin (2011) para área da geografia.

agentes políticos para dar curso aos programas de incentivo a empreendimentos privados, ainda restam a serem analisadas as dos impactos socioeconômicos: crescimento da economia e da oferta de emprego. Estes, desenvolvidos analiticamente na subseção subsequente.

4.3.3 Impactos socioeconômicos

Com incrementos relativos na arrecadação do ICMS inferiores a outros impostos e receitas, e mediante o comprometimento deste com os incentivos, a expectativa de impactos positivos no período recai sobre o crescimento econômico do Estado e sobre a geração de emprego. Os indicadores escolhidos para aferir esses impactos foram o do desempenho do Produto Interno do Rio Grande do Sul (PIB-RS), excluída a correção monetária entre 1994 e 2004, e os índices de desemprego.

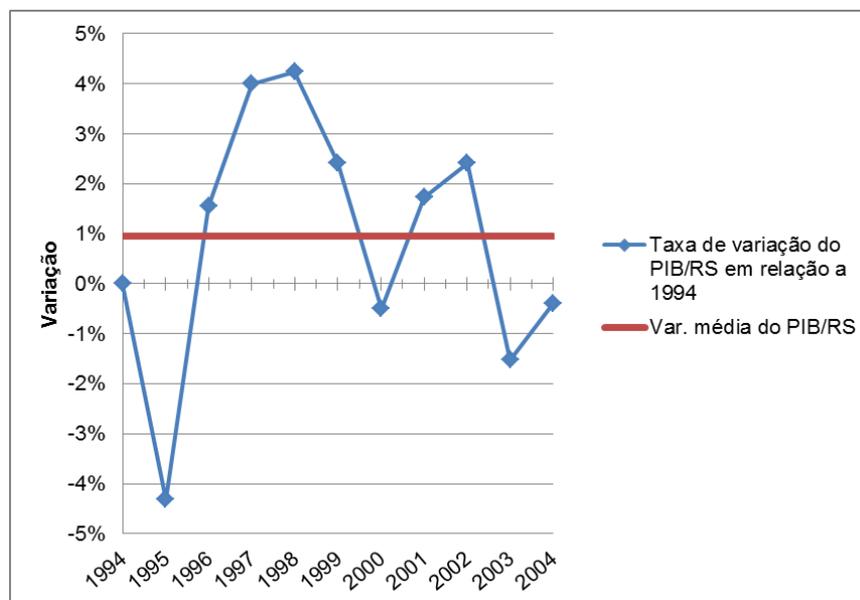
No tocante ao primeiro indicador, a variação anual obtida do PIB-RS apresentada na Tabela 13 indicou que em média a economia do Estado cresceu à taxa aproximada de 1% ao ano no período. Desse modo, a economia rio-grandense teve um desempenho inferior ao incremento da arrecadação de impostos, mesmo quando comparado ao ICMS. Os dados apresentados na Tabela 13, representados quanto à variação anual no Gráfico 13, demonstra que o comportamento do PIB-RS a preço de mercado, entre 1994 e 2004, não autoriza concluir que houve um crescimento econômico razoável devido às políticas de incentivo à industrialização, em especial o FUNDOPEM-RS. Pelo contrário, a taxa de crescimento econômico foi inferior, inclusive, à média de incremento na arrecadação do ICMS: fator preocupante diante do volume de recursos destinados para as políticas de incentivo ao desenvolvimento da indústria.

Tabela 13 – Produto Interno Bruto do Estado do Rio Grande do Sul a preço de mercado em valores históricos e ajustados pela média IGP-DI/FGV do ano de 2004 em moeda nacional (1994 a 2004)

PIB-RS a Preço de Mercado (R\$)			
Ano	Histórico	Base 2004	Variação
1994	31.129.234.456,59	138.372.069.288,00	0,00%
1995	49.879.354.698,01	132.401.981.631,07	-4,31%
1996	58.807.374.755,30	140.510.915.735,97	1,55%
1997	64.991.308.693,49	143.901.383.622,09	4,00%
1998	67.673.124.643,30	144.233.058.301,48	4,24%
1999	74.015.781.625,96	141.710.228.187,52	2,41%
2000	81.814.713.665,26	137.681.210.180,20	-0,50%
2001	92.310.078.327,84	140.759.002.334,99	1,73%
2002	105.486.816.447,58	141.714.185.141,46	2,42%
2003	124.551.267.193,73	136.261.290.076,65	-1,53%
2004	137.830.682.459,05	137.830.682.459,05	-0,39%
Var. média anual 2004/1994			0,96%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TCE-RS (1994-2004) e FEE.

Gráfico 13 – Variação percentual anual do Produto Interno Bruto do Estado do Rio Grande do Sul – PIB-RS, excluídos os efeitos da variação monetária (1994 a 2004)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da FEE.

Como pôde ser visto, o impacto positivo dos programas de incentivo a empreendimentos na área industrial, em especial do FUNDOPEM-RS, no incremento do PIB-

RS, tendo como base o ano de 1994, até 2004 não ocorreu, levando em conta os dados analisados. O último dos impactos esperados era o da geração de postos de trabalho, com imediata redução do desemprego, justificativa recorrente utilizada pelos agentes políticos para a concessão dos incentivos (principalmente fiscais).

O indicador escolhido para medir esse impacto foi o da evolução da taxa de desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) publicada pelo DIEESE (1994 a 2004). O uso da RMPA justifica-se por duas razões.

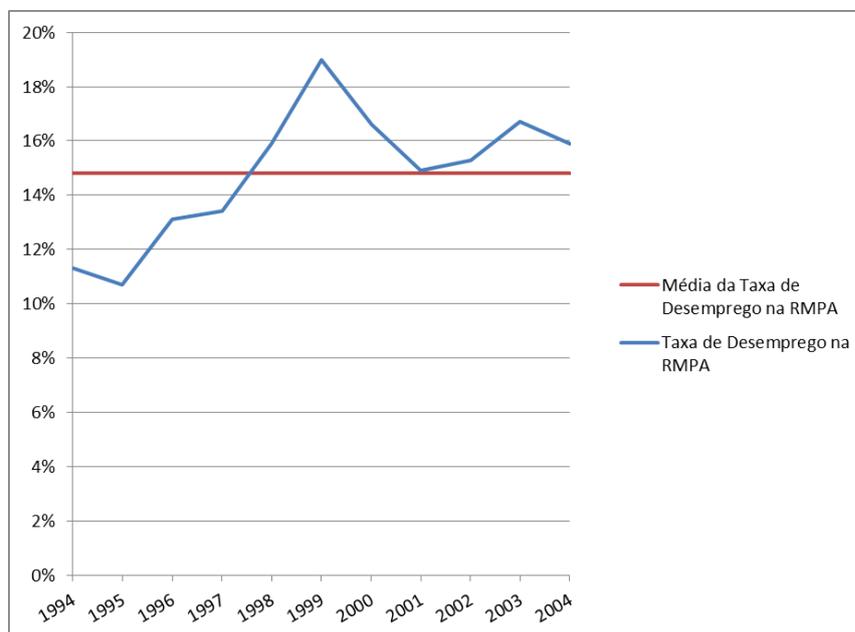
A primeira, porque nela estão integradas as regiões do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí mais o COREDE Vale do Rio dos Sinos, onde a quase totalidade da população residia, e ainda reside, em área urbana. A segunda é a de que, além de urbanas, também são regiões com grande concentração de indústrias, tanto que ambas juntas reuniram mais da metade dos recursos fruídos via FUNDOPEM-RS entre os anos de 1995 e 2004: 51,65%.

Com as condicionantes anteriores seria presumível que os programas do FUNDOPEM-RS e do FOMENTAR-RS deveriam incidir na redução das taxas de desemprego na RMPA. No entanto, como pode ser observada na Tabela 14, a taxa de desemprego seguiu uma tendência de crescimento entre 1994 e 1999: ano em que atingiu 19,4% de desempregados entre a população economicamente ativa. Nos anos subsequentes o desemprego diminuiu. No entanto, o índice ficou sempre acima da taxa média de desempregados calculada para os anos de 1994 a 2004. O Gráfico 14 demonstra graficamente o comportamento de evolução da taxa de desemprego no período.

Tabela 14 – Taxa de desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (1994 a 2004)

TAXA DE DESEMPREGO	
ANO	(%)
1994	11,3
1995	10,7
1996	13,1
1997	13,4
1998	15,9
1999	19,0
2000	16,6
2001	14,9
2002	15,3
2003	16,7
2004	15,9
Média	14,8

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do DIEESE (1994 a 2004)

Gráfico 14 – Evolução da taxa de desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (1994 a 2005)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do DIEESE (1994 a 2004)

O desemprego na RMPA não reduziu no período, pelo menos para um patamar no qual as expectativas que programas como o FUNDOPEM-RS e FOMENTAR-RS geraram naquela época. Tampouco a economia cresceu como os agentes políticos desenhavam esse

crescimento. Não foi diferente com as receitas correntes, tributária e com a arrecadação do ICMS. Se enfoque dirige-se à descentralização do desenvolvimento industrial, os resultados apresentados não foram mais alvissareiros.

As constatações dessa seção indicam que as políticas públicas redistributivas de incentivo a empreendimentos industriais como FUNDOPEM-RS e FOMENTAR-RS, para o período analisado, foram pouco eficazes no tocante às metas que acompanhavam de modo reiterado as falas dos agentes de governo de Britto, principalmente deste, e de Dutra. Isso não significa, porém, que, como agentes de políticas, estes perderam (ou ganharam) politicamente com esses programas: fator analisado no capítulo seguinte (5).

4.4 BREVE SÍNTESE DAS POLÍTICAS DE INCENTIVO ÀS INDÚSTRIAS NA POLÍTICA

Quando na agenda política, Britto deu início a um conjunto de reformas estruturais, tinha em mente capacitar o Estado para investir e, por certo, atrair investimentos. Se por um lado assumia os ônus de políticas não populares, por outro, criava incentivos para que ele, seu governo e aliados políticos obtivessem ganhos com as políticas de desenvolvimento industrial. De certo modo, enfrentar a Guerra Fiscal alterando a economia do Estado em larga escala, através da modernização do parque industrial e com a atração de novos investimentos, trazia um apelo considerável para que os agentes políticos o apoiassem e defendessem seu projeto.

Durante um longo período – quase dois anos e meio de mandato – enfrentou com sobras as resistências da oposição e das corporações sindicais de trabalhadores, principalmente, contra as privatizações. Tinha a seu favor o argumento de um Estado deficitário, limitado para atender as demandas da população e que as empresas privatizadas eram problemáticas para o Executivo. Mais, pelos argumentos veiculados, estas tinham problemas para atender às necessidades de infraestrutura. Logo, eram um entrave para as medidas de modernização encaminhava.

Desde cedo Britto deu indicativos do rumo que iria trilhar: por um lado, reformas no Estado; por outro, o aumento da competitividade de economia rio-grandense através de incentivos à modernização do parque fabril. Programas como o PDV, o PRE e do PECCR

tinham como objetivo agir sobre as despesas, aumentar os recursos em caixa via privatizações e desonerar o Estado de investimentos em áreas de interesse da iniciativa privada, como nas rodovias, telefonia e energia elétrica. Dos três, o único a ter relativo êxito foi o do PRE, na medida em que as privatizações permitiram que o Estado tivesse durante um curto período (dois anos) *superávit*. No entanto, também foi este que suscitou arenas de poder com níveis altos de conflitos entre as posições dos agentes políticos, que acabaram informando os confrontos e a bipolarização nos espaços políticos regionais.

A contrapartida do governo Britto para reforçar as articulações de apoio diante desses conflitos era uma atrativa perspectiva de ganhos políticos vinculados aos programas de incentivos industriais. O FUNDOPEM-RS, menos criticado, e, depois, o FOMENTAR-RS deram lastro político para Britto. O anúncio da GM, uma montadora de veículos, foi mais adiante, reacendeu as expectativas de um acalantado “sonho” de desenvolvimento. Simbolicamente e economicamente, uma montadora, uma indústria de ponta no mundo à época, era uma possibilidade concreta de o Estado, de fato, alterar suas escalas produtivas e a sua competitividade. Como se percebeu das veiculações públicas, resolvia frustrações passadas com empreendimentos que não vieram, dava visibilidade para o Estado e impactava nas cadeias produtivas locais.

Com a GM, Britto reforçou as articulações dos agentes políticos que já o apoiavam e obteve créditos para continuar seu projeto político. E assim foi, pelo menos até a veiculação da notícia de que o maior investimento que havia atraído recebeu recursos públicos em espécie para fazer o empreendimento.

Passados um pouco mais de quatro meses, em abril de 1997, a euforia do anúncio da GM no final de novembro de 1996 deu margem às dúvidas e aos conflitos. A veiculação atribuída a Flávio Koutzii do cheque de R\$ 253,29 milhões antecipado para a montadora alterou por completo a agenda política que envolvia os programas de incentivos. A partir de então, as críticas e os conflitos, ao contrário da euforia, adentram as arenas de poder relacionadas aos empreendimentos privados. Segmentos prejudicados e não atendidos por suas políticas públicas se insurgem contra a seletividade e o volume dos recursos públicos entregues à iniciativa privada: demais para uns, nada para outros.

O PT, principalmente com Flávio Koutzii (deputado estadual), consegue então juntar os padrões de conflitos já existentes nas políticas públicas de desestatização (ou privatização)

e trazê-los para as de incentivo também. Ou seja, o evento da publicação do cheque da GM altera o curso normal das relações políticas de *increasing returns* dos agentes articulados às posições de Britto, numa leitura inspirada em Pierson (2000; 2004). Se antes os custos para a cooperação, para a ação coletiva, eram baixos, com a disseminação de conflitos nas arenas de poder e nos espaços políticos regionais, estes se elevam (*vide* Olson, 1971).

A partir de então, privatização, incentivos fiscais, Guerra Fiscal e dívida pública passam a ser debatidos conjuntamente na agenda política publicamente veiculada. Nesse ambiente político, o anúncio do empreendimento da Ford em outubro de 1997 nem de longe teve o mesmo apelo produzido pela GM. Pelo contrário, já veio acompanhado de críticas contundentes, principalmente de Flávio Koutzii e do PT. Essa sistematização de conflitos bipolarizados entre as coalizões de apoio a Britto e a Dutra se estenderam no tempo perpassando a eleição de 1998.

Vitorioso na eleição, a partir de 1999, coube a Dutra dar curso a um governo financeiramente comprometido diante de insucessos de programas como do PDV e do comprometimento das receitas públicas com o pagamento da dívida repactuada com a União por Britto. Além disso, a tarefa de manter os empreendimentos automotivos, que não constavam na sua agenda de incentivos aos sistemas locais de produção.

O anúncio de desistência da Ford, para alguns, “expulsão” ou “perda”, deu combustível para incrementar os conflitos entre os agentes articulados a coalizão de Britto e de Dutra ao ponto da quase beligerância entre as elites políticas regionais: um dos eventos de maior repercussão na história da política rio-grandense.

O ambiente político, alimentado também pelas políticas públicas de incentivo industrial, apresentou as condições de manifestação do antagonismo posicional. Porém, com o tempo, as posições bipolarizadas e mutuamente excludentes dos agentes foram recrudescendo e reduzindo os níveis de enfrentamento, como foi observado para os anos de 2001 e 2002 para as políticas aqui analisadas.

A par do que foi dito, nesse capítulo, à luz das análises, outros fatores concorreram para incrementar as zonas de conflito nas arenas de poder que se disseminaram pelos espaços políticos. No caso, os resultados, os impactos das políticas de incentivo industrial, FUNDOPEM-RS e FOMENTAR-RS, principalmente estes, para o período analisado (até 2004) ficaram aquém das expectativas anunciadas, principalmente pelos agentes políticos da

coalizão de Britto. Três quartos dos incentivos fruídos via FUNDOPEM-RS concentraram em vinte empreendimentos, alguns deles do mesmo *holding* de empresas. Ainda, os recursos ficaram regionalmente concentrados na RMPA e nas áreas geograficamente próximas a ela. A receita de impostos, em especial do ICMS, talvez pelos efeitos da Lei Kandir, não foi incrementada. Tampouco, as promessas de aumento do PIB do Estado e a redução do desemprego foram bem sucedidas.

Como pôde ser observado nesse capítulo, a distância entre o que se esperava de resultados e os impactos obtidos com o FUNDOPEM-RS e a GM, pelo menos entre 1995 e 2004, foram maiores do que os agentes políticos podiam prever. Na perspectiva dos mecanismos de decisão dos agentes, para as condições de agência que tinham, ao invés de respostas, a síntese das funções que as políticas públicas analisadas aqui foi a dúvida: Para além da política, da luta para o poder, por que motivações e razões os agentes decidiram manter as diretrizes dessas políticas públicas a altera-las, diante da distância do que foi prometido e dos impactos observados?

No capítulo seguinte, a descrição e a análise se concentram no ambiente político e nos esforços em estabelecer medidas mínimas de conflito, de ganhos e de perdas para os agentes das coalizões políticas articulados a Britto e a Dutra.

5 AMBIENTE POLÍTICO E POSIÇÃO: ANTAGONISMO

Nos capítulos anteriores o exercício investigativo concentrou-se nas políticas públicas encaminhadas desde o governo Britto (1995-1998) que tiveram continuidade no de Dutra (1999-2002). Primeiro, nas de reforma do Estado, cujo objetivo era o de reduzir o comprometimento das receitas para capacitá-lo a investir; segundo, as de incentivo à modernização da economia estatal, principalmente pelo fomento a novos empreendimentos industriais com tecnologia de ponta.

Sem se ater às precisões constantes nos capítulos anteriores, os programas executivos das políticas públicas antes citadas – PDV, PRE, PECR, FUNDOPEM-RS, FOMENTAR-RS (GM) e FDI-RS (Ford) – produziram arenas de poder com indicativos de conflitos por posições. Nelas os agentes políticos se articularam tendencialmente a coalizões disposta em dois polos com interesses excludentes entre elas. Isolados ou em conjunto, esses programas assumiram a tipologia de Lowi (1964; 2008; 2009) de políticas públicas redistributivas.

Destacado no capítulo anterior, no período estudado, os padrões de conflitos dessas arenas se disseminaram pelo espaço político rio-grandense. Com elas, foi possível observar indicativos de que o fenômeno do antagonismo posicional teve curso, em especial, pela análise das veiculações públicas das posições dos agentes políticos e pelos traços de beligerância.

Nesse capítulo, essa característica de beligerância no ambiente político é analisada tendo como objetos de estudo o sistema partidário, as eleições e a interface entre as movimentações dos parlamentares e das bancadas com o governo (ou oposição) para articulação de coalizões. Como a busca é por indicativos da ocorrência do antagonismo posicional, o estudo concentra-se na possibilidade de observação do que Sartori (2005) denomina de tendência para articulação a posições centrífugas, típicas de um pluralismo polarizado. Trata-se também de um esforço analítico para criar conexões entre os resultados e impactos das políticas públicas em curso no período e a influência que tiveram nos resultados das eleições majoritárias e proporcionais. Com elas buscam-se estabelecer parâmetros para mensurar as perdas e os ganhos dos agentes políticos e das suas coalizões.

Na primeira seção (5.1) o objeto analisado é o sistema partidário rio-grandense, quem são seus partidos, características, disposição no espaço político e se existiu ou não o

pluralismo polarizado. Na seção seguinte (5.2) os resultados eleitorais são apresentados com os indicativos das votações por regiões do Estado e de tendência a bipolarização. Na seção 5.3, a dinâmica de mobilidade das bancadas de situação para oposição e das coalizões indica se as articulações feitas foram ou não centrífugas. A seção 5.4 é dividida em duas subseções. Na primeira parte é feita uma análise da mobilidade de votos de Britto e de Dutra nas eleições majoritárias a governador de 1994 e 1998 levando em conta o FUNDOPEM-RS e os resultados eleitorais por COREDE. Na segunda, os resultados eleitorais proporcionais são considerados para análise das flutuações de votos, levando em conta devido os potenciais efeitos dos programas estudados.

5.1 SISTEMA PARTIDÁRIO

Partindo de uma metáfora de inspiração *downsiana*¹²⁷, o sistema partidário configura-se como um tabuleiro. Nele, os partidos formam o conjunto das peças movimentadas pelos seus integrantes ou lideranças (aqui, agentes políticos) com o objetivo da vitória no jogo político e eleitoral: controlar o Executivo e as políticas públicas. Logo, o exercício investigativo feito até aqui, está inconcluso. Falta “entender” quem eram os partidos relevantes do sistema e o modo como os agentes políticos “moveram as peças” de desse jogo.

O primeiro esforço implica em reconhecê-los. Inicialmente, identificando os partidos que importaram no período (1995-2002). Depois, entende-los partir da trajetória e da forma como estes estabelecem estratégias de vínculos com a sociedade civil e o eleitorado.

5.1.1 Partidos do sistema partidário

Nas eleições de 1994, 18 (dezoito) partidos participaram do pleito concorrendo a mandatos legislativos proporcionais (deputados estaduais e federais). Destes, cinco (5) concentraram para o legislativo local quase 90% dos votos válidos, para bancada federal rio-grandense mais de 87%: PPR¹²⁸ (depois PPB), PDT¹²⁹, PT¹³⁰, PTB¹³¹ e PMDB¹³². Além deles,

¹²⁷ *Downsiana* é uma alusão ao trabalho de Anthony Downs, em especial *An Economic Theory of Democracy* de 1957 (DOWNS, 1999).

¹²⁸ Partido Progressista Reformador – PPR, após 1995, Partido Progressista Brasileiro – PPB (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 1999).

outros cinco (5), elegeram representações para os legislativos – estadual e/ou federal – por força do coeficiente eleitoral ou por terem participado de coalizões: PSB¹³³, PSDB¹³⁴, PL¹³⁵, PFL¹³⁶ e PCdoB¹³⁷ (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 1999; TRE-RS, 1994). À época, esses dez (10) partidos, seguindo os critérios desenvolvidos por Sartori (2005), importavam para contabilização no sistema partidário rio-grandense, pela força eleitoral que possuíam, pelo potencial que tinham para formar coalizões e, mesmo, por que tinham condições para chantagear ou constranger as decisões dos demais¹³⁸.

No pleito subsequente (1998), o número de partidos foi elevado para vinte e três (23). Salvo o caso do PL, que deixou de ter representação parlamentar no Estado na durante a 49ª Legislatura, as demais condições para contabilização partidária continuaram muito parecidas com as estabelecidas em 1994 (TRE-RS, 1994). Novamente PPB, PDT, PT, PTB e PMDB obtiveram as taxas mais elevadas de votos na eleição proporcional. Conjuntamente somaram aproximadamente 87% e 86% dos votos válidos, respectivamente para as bancadas estadual e federal. A lista dos partidos que importavam nas eleições de 1994 manteve-se para o pleito de 1998¹³⁹. A Tabela 15 apresenta uma síntese da representatividade dos partidos que

¹²⁹ Partido Democrático Trabalhista – PDT.

¹³⁰ Partido dos Trabalhadores – PT.

¹³¹ Partido Trabalhista Brasileiro – PTB.

¹³² Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB.

¹³³ Partido Socialista Brasileiro – PSB.

¹³⁴ Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.

¹³⁵ Partido Liberal – PL.

¹³⁶ Partido da Frente Liberal – PFL.

¹³⁷ Partido Comunista do Brasil – PCdoB.

¹³⁸ Segundo Sartori (2005) o primeiro critério para avaliar se um partido deve ou não ser contabilizado num sistema partidário é o da sua força eleitoral. A mensuração dessa força é feita a partir no número de parlamentares eleitos. O segundo critério é o da possibilidade de um partido formar coalizões políticas. O terceiro, o potencial que possui para chantagear ou constranger as táticas e a competição partidária no sistema. Na eleição de 1994 oito (8) partidos não seriam contados segundo esses critérios, e, por isto, não foram considerados: PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado); PSC (Partido Social Cristão); PPS (Partido Popular Socialista); PMN (Partido da Mobilização Nacional); PRN (Partido da Reconstrução Nacional); PP (Partido Progressista); PV (Partido Verde); e PRONA (Partido da Reedificação da Ordem Nacional).

¹³⁹ Além dos partidos não contabilizados na eleição de 1994, outros seis (6) partidos foram criados e participaram do pleito em 1998: PST (Partido Social Trabalhista); PCB (Partido Comunista Brasileiro); PAN (Partido dos Aposentados da Nação); PSDC (Partido Social Democrata Cristão); PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro); PRP (Partido Republicano Progressista). (TRE-RS, 1998). O PP fundiu-se com o PPR em 1995, unificado pela sigla PPB (PP, 2014). O PL e o PCdoB não elegeram parlamentares para os legislativos

importavam no sistema partidário local com seus respectivos números de cadeiras obtidas nos parlamentos local e federal, votos obtidos e a taxa de representatividade sobre os votos válidos.

Tabela 15 – Representatividade dos partidos no sistema partidário rio-grandense segundo número de parlamentares, votos em números absolutos e relativos (1994 e 1998)

PARTIDO		DEP. ESTADUAL		DEP. FEDERAL	
		1994	1998	1994	1998
1. PPR/PPB	Cadeiras	13	11	6	5
	Votos	913.084	996.281	669.667	768.006
	% válidos	23,3	19,8	19,2	15,8
2. PDT	Cadeiras	9	7	5	4
	Votos	614.135	601.015	539.646	569.912
	% válidos	15,7	12,0	15,5	11,7
3. PT	Cadeiras	6	12	7	8
	Votos	567.813	998.388	675.911	1.225.651
	% válidos	14,5	19,9	19,4	25,3
4. PTB	Cadeiras	10	10	2	3
	Votos	700.071	845.310	280.974	525.205
	% válidos	17,9	16,8	8,1	10,8
5. PMDB	Cadeiras	10	10	8	7
	Votos	711.664	916.759	864.399	1.072.006
	% válidos	18,2	18,3	24,8	22,1
6. PL	Cadeiras	1	-	-	-
	Votos	24.204	13.884	25.529	19.319
	% válidos	0,6	0,3	0,7	0,4
7. PFL	Cadeiras	1	2	1	1
	Votos	63.560	145.902	84.160	113.597
	% válidos	1,6	2,9	2,4	2,3
8. PSB	Cadeiras	3	1	-	1
	Votos	107.996	123.223	16.195	110.427
	% válidos	2,8	2,5	0,5	2,3
9. PSDB	Cadeiras	1	2	2	2
	Votos	114.802	243.696	240.002	342.269
	% válidos	2,9	4,9	6,9	7,1

local e federal na eleição de 1998. O PCdoB, no entanto, acabou obtendo a primeira suplência do parlamento local na coligação encabeçada pelo PT, o que permitiu com que Jussara Rosa Cony exercesse o mandato durante toda 49ª Legislatura, sendo que, a partir de janeiro de 2000, esta assumiu a titularidade do mandato (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2003).

PARTIDO		DEP. ESTADUAL		DEP. FEDERAL	
		1994	1998	1994	1998
10. PCdoB	Cadeiras	1	-	-	-
	Votos	32.781	51.362	15.467	26.754
	% válidos	0,8	1,0	0,4	0,6
11. Outros	Cadeiras	-	-	-	-
	Votos	63.759	86.059	67.589	77.865
	% válidos	1,6	1,7	1,9	1,6
Total de Cadeiras		55	55	31	31
Total de Votos		3.913.869	5.021.879	3.479.539	4.851.011

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (1999; 2003) e do TRE-RS (1994; 1998).

5.1.2 Partidos que “importavam”

Identificados os partidos que “importavam” no sistema partidário rio-grandense, o passo seguinte foi o de entendê-los. Nesse ponto, o esforço investigativo recaiu sobre a trajetória e o modo como estes estabeleceram suas estratégias de vínculos com a sociedade civil e o eleitorado, desde as posições que representaram.

Partiu-se da premissa de que a estratégia dos partidos não é construída unicamente à luz de contextos e contingências exógenas a eles, nem sob a influência de objetivos facilmente identificáveis, como afirma Panebianco (2005). Segundo o autor, o modelo originário e a modalidade de institucionalização, adotados na trajetória das organizações partidárias propriamente ditas, importam quando se encampa a tarefa do entendimento do papel cumprido e dos posicionamentos tomados por cada uma delas no sistema partidário.

Quanto ao modelo originário, PPB e PMDB surgem como organizações com lideranças cuja legitimidade foi construída internamente, na medida em que ambos os partidos descendem diretamente das agremiações políticas existentes no período do Regime Autoritário Militar, respectivamente: ARENA (Aliança Renovadora Nacional – apoiadora do regime) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro – opositor do regime). Logo, na origem, a lealdade dos seus agentes políticos constitui-se diretamente nos partidos e menos em aspectos exógenos a eles, como movimentos sociais, sindicatos e outros. Também, para ambos os partidos, não foram encontradas nas fontes pesquisadas lideranças carismáticas dentre seus quadros.

No Rio Grande do Sul, por ser um partido originalmente de oposição, a organização do PMDB foi desenvolvida pelos seus agentes segundo um processo que Panebianco (2005) denomina de difusão territorial. Em processos como este, o partido é constituído a partir de lideranças regionais já consolidadas, e que se agrupam numa estratégia de colaboração. O caso do PPB difere do PMDB nesse aspecto.

O PPB se organizou com base nas relações da ARENA – depois PDS¹⁴⁰ – a partir de um núcleo diretivo coeso constituído no Regime Autoritário para dirigir o Estado (1964-1984). Esse núcleo manteve-se como vínculo entre seus agentes, sendo que estes articularam o processo de organização partidária a partir das relações construídas e mantidas por um longo período de interface de gestão de políticas públicas com segmentos regionais (SANTIN, 2005). Esse processo, Panebianco (2005) caracteriza como de penetração territorial. Na sua origem, o PFL foi uma dissidência desse núcleo, que se descolou do PDS motivada pelo episódio da eleição indireta para Presidente no Congresso Nacional de Tancredo Neves em 1984 (PP, 2004).

O PTB, mesmo não tendo os vínculos diretos dos partidos anteriores, origina-se como um partido de parlamentares dissidentes de outros partidos que se agrupam, ganhando representatividade a partir deles. Sendo assim, também é um partido classificado como de legitimação inicial interna de seus quadros à organização partidária. No entanto, diferente do PMDB, organizou-se por penetração territorial a partir de um núcleo dirigente e no uso da popularidade da sua maior liderança: o radialista e, no período época da pesquisa, deputado estadual Sérgio Pedro Zambiasi.

Diferente dos anteriores, PDT e PT (principalmente este) surgiram como organizações cujas legitimações das suas lideranças aconteceram, antes, nos movimentos da sociedade civil, e depois nos partidos. O PDT teve como elemento de identidade partidária a liderança carismática de Leonel de Moura Brizola. Por sua vez, o PT não apresentou lideranças, na sua origem, com carisma semelhante. Inicialmente, o PDT organizou-se por penetração territorial. Já o PT, por difusão, mas rapidamente migrou para um processo de penetração territorial a partir de um núcleo dirigente (FILOMENA, 2010).

¹⁴⁰ PDS – Partido Democrático Social, sucessor da ARENA e antecessor do PPR.

PCdoB, PSB e PSDB são dissidências do PMDB. O PCdoB, o partido mais antigo do Brasil (1922), que em grande parte da sua história operou na clandestinidade. Manteve-se como facção no MDB e depois no PMDB até a obtenção do registro partidário. Sempre foi um partido de quadros, cuja legitimação dos seus agentes construiu-se internamente. Já o PSB, assim como o PCdoB, durante o regime autoritário permaneceu na clandestinidade no MDB. Obtido o registro, mesmo com uma organização partidária respeitável, ganhou expressão eleitoral com a liderança do agente político Luiz Alberto de Albuquerque (Beto Albuquerque) ex-PMDB, que no período da pesquisa foi deputado estadual na 49ª Legislatura e elegeu-se deputado federal em 1998. A entrada de Albuquerque (já deputado estadual antes do PSB) deu ao partido, que na sua origem tinha lideranças legitimadas externamente (em sindicatos e movimentos sociais), conformidade a um processo de legitimação interno. Com ele, o PSB passou a se organizar por difusão territorial.

O PSDB apresentou-se como um caso de partido que combinou legitimação interna com externa dos seus agentes na origem. Agentes políticos dissidentes do PMDB, já com carreiras políticas consolidadas, organizaram o PSDB em 1988. No entanto, para arregimentar força política, como aconteceu no Rio Grande do Sul, passou por um processo de recrutamento de agentes políticos com legitimação externa: autoridades nos meios acadêmicos e intelectuais médios da sociedade urbana rio-grandense (PSDB, 2014). Sua organização, assim como a do PMDB, pode ser classificada como de difusão territorial.

Quanto ao PL, no Rio Grande do Sul sua existência foi vinculada à construção da carreira política de Onyx Dornelles Lorenzoni, deputado estadual na 49ª e na 50ª Legislaturas (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 1999). Com a transferência de Lorenzoni para o PFL em 1997, perdeu, segundo os critérios de Sartori (2005), a condição de partido que importava para o sistema partidário local.

No tocante ao que Panebianco (2005) denomina processo de institucionalização, a única variável passível de investigação para o caso do sistema partidário rio-grandense foi a da manifesta linha política dos partidos, que aqui se associa a taxonomias político-econômicas.

O PPB alinha-se a posições conservadoras e se autodenomina moderado, focado na manutenção da ordem vigente, na garantia da propriedade e nos princípios familiares tradicionais, em especial os cristãos (PP, 2014). No período e no Rio Grande do Sul, os

agentes partidários, em sua maioria, se alinharam a uma agenda econômica liberal clássica. Também foram, contradizendo a ideia de moderação, radicais opositores das políticas do Governo de Dutra (FILOMENA, 2010).

O PDT, como partido programaticamente trabalhista, vincula-se a Segunda Internacional, tanto que no seu símbolo utiliza a rosa dessa seção socialista. Trata-se de um partido de massas com indicativos de práticas populistas¹⁴¹ e que lança mão da imagem carismática de Brizola como fator de identidade (FILOMENA, 2010). No período estudado, pelos seus agentes posicionou-se manifestamente na oposição às políticas denominadas neoliberais (PÁDUA, 2013).

O PT, partido de massas e socialista, no período estudado posicionou-se na oposição às políticas públicas denominadas neoliberais e às políticas de reestruturação ou reforma estatal (FILOMENA, 2006). Mantinha no período laços com o movimento social e comunitário. Protagonista da coalizão que governava desde 1989 a cidade Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, foi o principal partido opositor ao governo de Britto e, nacionalmente, ao Presidente Cardoso do PSDB (1995-2002).

O PTB em seus documentos não manifesta um alinhamento político-econômico de fácil observação. No seu sítio eletrônico há referências ao *varguismo* e ao trabalhismo como marcos da sua origem. Não foram encontrados, porém, indicativos de ligação do partido e dos seus agentes com linhas tradicionais de defesa de trabalhadores através de interfaces com entidades classistas como os sindicatos. No Rio Grande do Sul, com o carisma do deputado estadual Zambiasi, posicionou-se no período pesquisado como um partido de apelo popular com um viés populista-assistencialista e de referência religiosa (PTB, 2014; FILOMENA, 2010). No seu *modus operandi*, a ação dos seus agentes políticos aproximou o PTB de um partido tipo *cath-all*. Na perspectiva econômica, as documentações disponíveis não permitem identificar um alinhamento preferencial dos seus agentes nessa área, apesar de terem aderido ao Governo de Britto (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 1999).

¹⁴¹ O termo prática populista aqui lançado é uma leitura particular de procedimentos políticos onde o esforço de práxis dos agentes é o de colocarem-se na condição de líderes de massas ou segmentos por força de carisma, sem que estes pertençam organicamente a essas massas. No caso do PDT, essa prática é uma reprodução por seus agentes de ritos que reforçam a dimensão política da personalidade e do culto à liderança, sempre referenciada na personalidade carismática de Brizola, os distinguindo das pessoas comuns.

O PMDB no Rio Grande do Sul, por seus agentes, sempre manifestou ser um partido que associava a ideia de democracia aos princípios clássicos liberais da liberdade e da igualdade. Com diretrizes políticas liberais, comportou desde agentes políticos socialdemocratas e *keynesianos*, como transparece nos princípios básicos do seu programa, alinhados ao liberalismo econômico clássico (PMDB, 2014). No período estudado, alinou-se à agenda política de reestruturação do estado brasileiro, sendo, no Estado, o principal esteio político do Governo de Cardoso (FILOMENA, 2006).

O PSDB, de aliado do governo de Collares do PDT (1991-1994), alinou-se ao PMDB em 1994. Desde sua fundação no Estado, o partido de linha socialdemocrata passou por um processo de reconversão, que fez com que parte significativa dos seus fundadores de 1988 deixasse a legenda (PSDB, 2014). Com a incorporação a seus quadros de Nelson Marchezan (ex-PPB) e da ascensão de Yeda Honorato Crusius, ambos eleitos deputados federais em 1998, o partido convergiu para posições políticas conservadoras e econômicas liberais.

PL e PFL no Rio Grande do Sul não foram entre 1995 e 2002 partidos cujos agentes exerceram protagonismo político. Ambos apresentavam-se como partidos de linha conservadora e nos quais seus agentes operaram como apêndices na ação política liderada pelo PPB. Já Os agentes políticos do PSB e do PCdoB, durante o período da pesquisa, alinharam-se politicamente ao PT e às suas diretrizes econômicas.

5.1.3 Disposição dos partidos que “importam” no espaço político rio-grandense

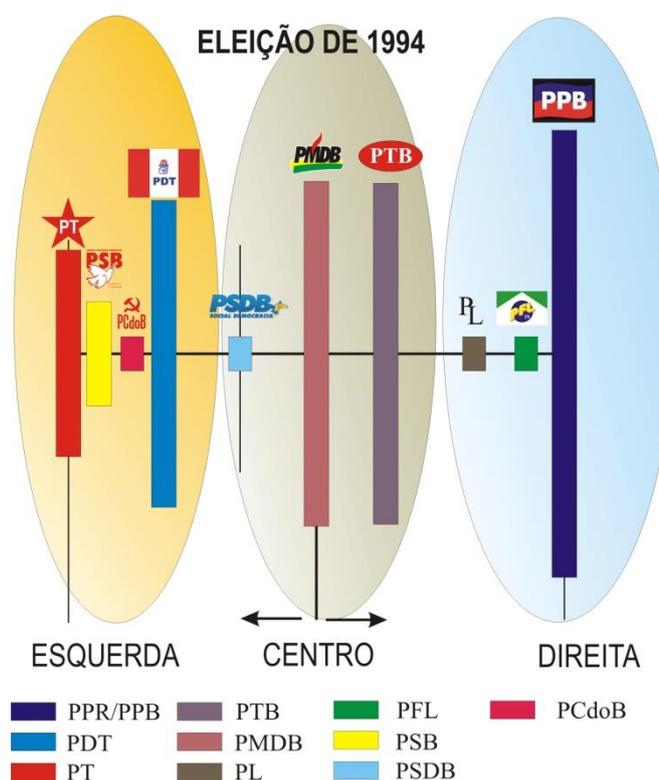
Resolvidos os aspectos relacionados à quais partidos contabilizar no sistema partidário e os relacionados à trajetória e institucionalização, o passo subsequente é dispô-los no espaço político. Essa disposição foi feita para dois momentos de corte – eleições de 1994 e 1998 – e segundo uma escala recomendada por Sartori (2005) de esquerda-direita.

Para fazer esse escalonamento estabeleceu-se um centro métrico que divide os partidos com alinhamentos de esquerda dos de direita. Consideram-se de esquerda os partidos político-economicamente de orientação socialista. Numa escala relativizada, ainda à esquerda, os partidos com orientação trabalhista ou socialdemocrata: na última, de centro-esquerda. No centro os partidos que equilibravam agentes de posições socialdemocratas-*keynesianos* com liberais. Ainda no centro, mas com uma posição mais a direita, os partidos com um cunho

assistencialista e religioso. Na direita os partidos conservadores e que apoiaram políticas liberais (ou neoliberais).

Em 1994, essa condição apresentou uma disposição do sistema partidário onde as posições de centro estavam ocupadas por PMDB, em parte pelo PSDB (mais a esquerda) e PTB (mais a direita). Além disso, mesmo com o desempenho do PPR (depois PPB), havia para o recorte feito no primeiro turno daquela eleição, com base nos para os parlamentares eleitos para Assembleia Legislativa, um equilíbrio entre as posições de extremos no *continuum* esquerda-direita (*vide* Tabela 15). A Figura 6 ilustra essa situação.

Figura 6 – Disposição no *continuum* esquerda-direita do sistema partidário rio-grandense (1994)

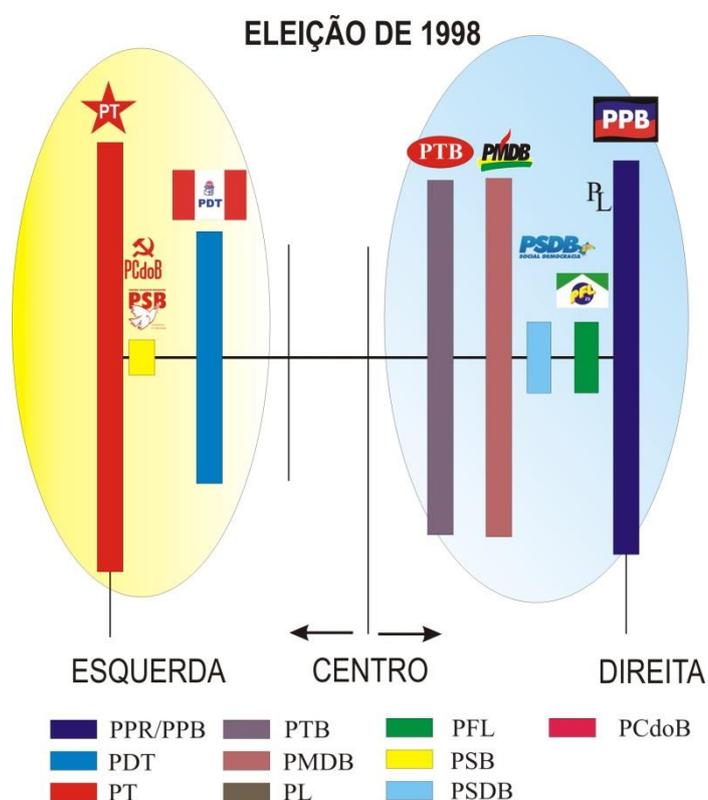


Fonte: Elaborado pelo autor com base na ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (1999) e TRE-RS (1995).

Entre o primeiro turno de 1994 e 1998, essa disposição do sistema partidário foi significativamente alterada. Como mostra a Figura 7, diante dos reposicionamentos dos agentes políticos, PSDB e PMDB deslocaram-se para a direita, sem que os partidos de esquerda buscassem posições mais moderadas ao centro. Sem partidos ocupando posições de

centro métrico, conforme Sartori (2005), o sistema partidário rio-grandense convergiu para um pluralismo polarizado: uma bipolarização de posições. Um dos indicativos dessa bipolarização foi o fato do PT ter dobrado sua bancada no legislativo local comparando 1994 a 1998, o que demonstra a tendência crescente no período à distribuição centrífuga dos votos.

Figura 7 – Disposição no *continuum* esquerda-direita do sistema partidário rio-grandense (1998)



Fonte: Elaborado pelo autor com base na ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (1999) e TRE-RS (1995).

A descrição apresentada nessa seção indica, em síntese, que para as características dos partidos à época, o sistema partidário rio-grandense foi uma manifestação de pluralismo polarizado. Essa polarização, ou de maneira mais precisa, bipolarização de posições, foi perceptível segundo os dados analisados para as eleições proporcionais. O conflito e a bipolarização, no entanto, apresentaram-se de modo mais nítido nas eleições majoritárias para o governo estadual nos pleitos de 1994 e 1998. As eleições majoritárias no período são apresentadas na seção subsequente.

5.2 ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS E OS ELEITOS

Conforme classificação feita na seção anterior, levando em conta os dados relacionados às eleições proporcionais e o posicionamento dos partidos, o sistema partidário rio-grandense, após o primeiro turno de 1994 até 1998, caracterizou-se como de pluralismo polarizado. Essa bipolarização ganhou contornos de conflito político antagônico a partir do segundo turno de 1994, quando Britto (PMDB) e Dutra (PT) disputaram entre si pela primeira vez o direito a ser Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Para compreender melhor esse conflito e a bipolarização, nessa subseção os resultados eleitorais de primeiros e segundo turnos para eleição majoritária a governador de 1994 e de 1998 são aqui apresentados.

Para apresentar os resultados das eleições de 1994 e de 1998, as votações dos candidatos por cidades foram agrupadas segundo distribuição regional baseada nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE-RS – vigente em 1998.

Retomando os aspectos da análise das eleições, em 1994 para sucessão do Governador Collares (PDT), cinco coligações e/ou partidos apresentaram candidatura: Celso Bernardi (PPR/PFL); Sereno Chaise (PDT/PMN/PP); Olívio de Oliveira Dutra (PT/PSTU/PPS/PSB/PV/PCdoB); Antonio Britto Filho (PMDB/PL/PSDB); Irapuan Teixeira (PRONA); e José Luiz Gomes (PRN). Desses candidatos, dois despontaram com votações que os levaram para o segundo turno eleitoral: Britto, com 2.211.270 – 49,2% dos votos válidos; e Dutra, com 1.560.992 – 34,73% dos votos válidos. Os demais, conjuntamente receberam 16,07% dos votos válidos, sendo que destes, 393.514 votos (8,76% dos válidos) foram para Bernardi (PPR/PFL) e 252.915 (5,63% dos válidos) para Chaise (PDT/PMN/PP). A tabela 16 apresenta o número de votos por candidato em cada região do COREDE-RS, acompanhado do porcentual de votos válidos.

Tabela 16 – Votação por candidato a governador do Estado do Rio Grande do Sul em números absolutos e relativos conforme distribuição regional baseada no COREDE-RS de 1998 – 1º turno (1994)

Distribuição geográfica por COREDE-RS (1998)			Candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1994 - 1º turno					
			BRITTO	DUTRA	BERNARDI	CHAISE	TEIXEIRA	GOMES
1	Alto da Serra do Botucaraí	Votos	43.693	25.941	14.716	7.325	967	600
		% válidos	43,19	25,64	14,55	7,24	0,96	0,59
2	Campanha	Votos	54.974	28.163	8.667	4.249	1.056	621
		% válidos	56,25	28,82	8,87	4,35	1,08	0,64
3	Central	Votos	145.169	88.530	35.794	16.810	3.299	2.062
		% válidos	49,77	30,35	12,27	5,76	1,13	0,71
4	Centro-Sul	Votos	50.629	27.366	6.710	8.366	1.138	668
		% válidos	53,36	28,84	7,07	8,82	1,20	0,70
5	Fronteira Noroeste	Votos	50.538	33.818	15.349	5.599	880	523
		% válidos	47,36	31,69	14,38	5,25	0,82	0,49
6	Fronteira Oeste	Votos	152.017	52.737	21.651	13.471	2.747	1.677
		% válidos	62,23	21,59	8,86	5,51	1,12	0,69
7	Hortênsias	Votos	34.754	8.507	5.592	2.609	505	347
		% válidos	66,43	16,26	10,69	4,99	0,97	0,66
8	Litoral	Votos	60.225	29.835	8.150	6.630	1.040	619
		% válidos	56,55	28,01	7,65	6,23	0,98	0,58
9	Médio Alto Uruguai	Votos	39.204	25.508	10.793	8.389	722	624
		% válidos	45,99	29,92	12,66	9,84	0,85	0,73
10	Metropolitano Delta do Jacuí	Votos	373.324	538.359	38.496	54.257	10.592	4.716
		% válidos	36,61	52,79	3,78	5,32	1,04	0,46
11	Missões	Votos	48.492	38.229	30.974	9.719	998	841
		% válidos	37,52	29,58	23,96	7,52	0,77	0,65
12	Nordeste	Votos	49.067	17.467	11.332	3.014	722	444
		% válidos	59,80	21,29	13,81	3,67	0,88	0,54
13	Noroeste Colonial	Votos	71.585	40.750	24.477	13.077	1.377	975
		% válidos	47,02	26,77	16,08	8,59	0,90	0,64

Distribuição geográfica por COREDE-RS (1998)		Candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1994 - 1º turno					
		BRITTO	DUTRA	BERNARDI	CHAISE	TEIXEIRA	GOMES
14 Norte	Votos	52.660	33.565	10.173	3.273	926	570
	% válidos	52,05	33,18	10,06	3,24	0,92	0,56
15 Paranhana-Encosta da Serra	Votos	40.682	15.883	4.669	3.213	840	408
	% válidos	61,93	24,18	7,11	4,89	1,28	0,62
16 Produção	Votos	93.703	73.399	26.712	19.355	1.956	1.320
	% válidos	43,29	33,91	12,34	8,94	0,90	0,61
17 Serra	Votos	186.852	85.709	25.186	13.120	3.285	1.726
	% válidos	59,15	27,13	7,97	4,15	1,04	0,55
18 Sul	Votos	197.286	107.137	36.745	16.755	4.911	2.644
	% válidos	53,98	29,31	10,05	4,58	1,34	0,72
19 Vale do Caí	Votos	41.925	17.505	4.235	2.698	604	437
	% válidos	62,20	25,97	6,28	4,00	0,90	0,65
20 Vale do Rio dos Sinos	Votos	233.403	197.173	20.534	25.125	6.261	2.852
	% válidos	48,09	40,63	4,23	5,18	1,29	0,59
21 Vale do Rio Pardo	Votos	108.928	40.765	18.467	7.927	1.996	1.336
	% válidos	60,71	22,72	10,29	4,42	1,11	0,74
22 Vale do Taquari	Votos	82.160	34.646	14.092	7.934	1.754	993
	% válidos	58,03	24,47	9,95	5,60	1,24	0,70
Total		4.494.270	2.211.270	1.560.992	393.514	252.915	48.576
% Validos		49,20	34,73	8,76	5,63	1,08	0,60

Fonte: Elaborado pelo autor com base no TRE-RS (1994) e SEPLAG.

No segundo turno de 1994 a vantagem de 650.278 votos que Britto havia obtido sobre Dutra – 14,47% dos votos válidos – foi significativamente reduzida. Britto venceu a eleição com 2.679.701 votos, 468.431 votos a mais que no primeiro turno. Dutra perdeu a eleição, mas somou 892.182 votos a mais que no segundo turno, chegando a 2.453.174 votos: 226.527 votos a menos que seu concorrente. Em números relativos, a diferença entre Britto e Dutra ficou em 4,42%, o que é um indicativo de que houve uma divisão em dois polos do eleitorado rio-grandense. A Tabela 17 apresenta os resultados da eleição em segundo turno de 1994.

Tabela 17 – Votação por candidato a governador do Estado do Rio Grande do Sul em números absolutos e relativos conforme distribuição regional baseada no COREDE-RS de 1998 – 2º turno (1994)

Distribuição geográfica por COREDE-RS (1998)		Candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1994 - 2º turno		
		BRITTO	DUTRA	
1	Alto da Serra do Botucaraí	Votos	57.353	49.982
		% válidos	53,43	46,57
2	Campanha	Votos	65.397	45.791
		% válidos	58,82	41,18
3	Central	Votos	173.398	161.829
		% válidos	51,73	48,27
4	Centro-Sul	Votos	68.398	47.838
		% válidos	58,84	41,16
5	Fronteira Noroeste	Votos	66.465	53.352
		% válidos	55,47	44,53
6	Fronteira Oeste	Votos	172.346	97.746
		% válidos	63,81	36,19
7	Hortênsias	Votos	45.559	17.071
		% válidos	72,74	27,26
8	Litoral	Votos	74.250	53.129
		% válidos	58,29	41,71
9	Médio Alto Uruguai	Votos	55.672	46.488
		% válidos	54,49	45,51
10	Metropolitano Delta do Jacuí	Votos	408.745	699.099
		% válidos	36,90	63,10
11	Missões	Votos	70.909	75.384
		% válidos	48,47	51,53
12	Nordeste	Votos	61.353	35.737
		% válidos	63,19	36,81
13	Noroeste Colonial	Votos	99.733	76.135
		% válidos	56,71	43,29
14	Norte	Votos	64.694	51.754
		% válidos	55,56	44,44
15	Paranhana-Encosta da Serra	Votos	52.583	27.741
		% válidos	65,46	34,54

Distribuição geográfica por COREDE-RS (1998)		Candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1994 - 2º turno	
		BRITTO	DUTRA
16 Produção	Votos	124.225	121.566
	% válidos	50,54	49,46
17 Serra	Votos	213.715	151.177
	% válidos	58,57	41,43
18 Sul	Votos	249.910	174.145
	% válidos	58,93	41,07
19 Vale do Caí	Votos	50.271	28.504
	% válidos	63,82	36,18
20 Vale do Rio dos Sinos	Votos	263.095	290.300
	% válidos	47,54	52,46
21 Vale do Rio Pardo	Votos	137.004	79.683
	% válidos	63,23	36,77
22 Vale do Taquari	Votos	104.626	68.723
	% válidos	60,36	39,64
Total		5.132.875	2.453.174
% Validos		52,21	47,79

Fonte: Elaboração própria com base no TRE-RS (1994) e SEPLAG.

Durante os quatro anos que seguiram, houve um reordenamento dos partidos na escala espacial esquerda-direita feita para o sistema partidário local, conforme descrição feita na seção anterior. Esse reordenamento repercutiu nas candidaturas a governador e nas coalizões de 1998. O PPB nessa oportunidade compôs a chapa majoritária com o PMDB indicando o deputado estadual José Otávio Germano para vice-governador de Britto. Germano havia participado do governo de Britto como Secretário dos Transportes, cargo que exerceu entre fevereiro de 1997 e março de 1998. A aproximação entre PMDB e PPB, no entanto, não reduziu o número de candidaturas majoritárias ao governo estadual. Concorreram na eleição de 1998 sete (7) candidatos: Antônio Britto Filho (PMDB/PRP/PFL/PPB/PL/PTB/PSDB); Olívio Oliveira Dutra (PT/PCB/PSB/PCdoB); Emília Therezinha Xavier Fernandes (PDT/PST/PMN); Luiz Carlos Olinto Martins (PRONA); Luis Roberto Saraiva Marques (PPS); Adilson Silva dos Santos (PRN); Nelson Carvalho Vasconcelos (PV). Nessa oportunidade, Britto e Dutra obtiveram votações muito próximas já no primeiro turno. Britto fez 2.319.302 votos – 46,4% dos válidos; Dutra, 2.295.503 votos – 45,92%. A candidatura de Fernandes fez 6,19% dos votos válidos e os demais apenas 1,49%. A Tabela 18 reforça a ideia de que o sistema partidário no primeiro turno de 1998 já apresentava uma tendência a impulsos centrífugos de distribuição dos votos, o que pode ser observado como bipolarização nas regiões do COREDE-RS.

Tabela 18 – Votação por candidato a governador do Estado do Rio Grande do Sul em números absolutos e relativos conforme distribuição regional baseada no COREDE-RS de 1998 – 1º turno (1998)

Distribuição geográfica por COREDE-RS (1998)			Candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1994 - 1º turno						
			BRITTO	DUTRA	FERNANDES	MARTINS	MARQUES	SANTOS	VASCONCELOS
1	Alto da Serra do Botucaraí	Votos	46.724	45.138	8.745	509	464	213	115
		% válidos	45,85	44,29	8,58	0,50	0,46	0,21	0,11
2	Campanha	Votos	48.526	47.204	6.533	893	599	221	124
		% válidos	46,61	45,34	6,28	0,86	0,58	0,21	0,12
3	Central	Votos	141.894	149.873	23.466	2.059	1.531	680	444
		% válidos	44,35	46,84	7,33	0,64	0,48	0,21	0,14
4	Centro-Sul	Votos	59.817	39.032	6.699	531	566	297	185
		% válidos	55,84	36,44	6,25	0,50	0,53	0,28	0,17
5	Fronteira Noroeste	Votos	51.816	53.153	8.831	516	580	254	166
		% válidos	44,93	46,09	7,66	0,45	0,50	0,22	0,14
6	Fronteira Oeste	Votos	114.817	118.969	22.816	1.761	1.018	450	230
		% válidos	44,15	45,75	8,77	0,68	0,39	0,17	0,09
7	Hortênsias	Votos	37.543	16.541	3.368	324	307	196	126
		% válidos	64,28	28,32	5,77	0,55	0,53	0,34	0,22
8	Litoral	Votos	68.349	46.628	6.008	571	634	313	198
		% válidos	55,70	38,00	4,90	0,47	0,52	0,26	0,16
9	Médio Alto Uruguai	Votos	39.630	40.685	7.574	542	517	424	235
		% válidos	44,23	45,40	8,45	0,60	0,58	0,47	0,26
10	Metropolitano Delta do Jacuí	Votos	453.134	606.999	49.836	10.005	2.577	1.743	1.774
		% válidos	40,24	53,90	4,43	0,89	0,23	0,15	0,16
11	Missões	Votos	52.617	68.206	11.372	694	756	459	189
		% válidos	39,18	50,79	8,47	0,52	0,56	0,34	0,14
12	Nordeste	Votos	49.362	30.334	4.205	412	505	317	153
		% válidos	57,88	35,57	4,93	0,48	0,59	0,37	0,18
13	Noroeste Colonial	Votos	76.085	70.081	16.699	744	840	366	219
		% válidos	46,10	42,46	10,12	0,45	0,51	0,22	0,13

		Candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1994 - 1º turno						
Distribuição geográfica por COREDE-RS (1998)		BRITTO	DUTRA	FERNANDES	MARTINS	MARQUES	SANTOS	VASCONCELOS
14 Norte	Votos	51.336	51.980	6.094	666	533	485	255
	% válidos	46,10	46,68	5,47	0,60	0,48	0,44	0,23
15 Paranhana-Encosta da Serra	Votos	43.360	30.396	3.984	449	403	186	98
	% válidos	54,97	38,54	5,05	0,57	0,51	0,24	0,12
16 Produção	Votos	98.898	117.588	19.805	1.032	1.037	576	322
	% válidos	41,34	49,15	8,28	0,43	0,43	0,24	0,13
17 Serra	Votos	205.535	126.486	22.872	2.191	1.521	594	477
	% válidos	57,14	35,17	6,36	0,61	0,42	0,17	0,13
18 Sul	Votos	188.347	187.598	27.489	3.654	3.195	895	651
	% válidos	45,73	45,55	6,67	0,89	0,78	0,22	0,16
19 Vale do Caf	Votos	45.453	25.869	3.127	430	361	185	105
	% válidos	60,18	34,25	4,14	0,57	0,48	0,24	0,14
20 Vale do Rio dos Sinos	Votos	240.097	291.857	30.143	4.318	1.689	1.007	724
	% válidos	42,13	51,22	5,29	0,76	0,30	0,18	0,13
21 Vale do Rio Pardo	Votos	115.635	73.116	10.606	1.377	1.044	637	310
	% válidos	57,04	36,07	5,23	0,68	0,51	0,31	0,15
22 Vale do Taquari	Votos	90.327	57.770	9.043	912	959	451	273
	% válidos	56,55	36,17	5,66	0,57	0,60	0,28	0,17
Total		4.998.668	2.319.302	2.295.503	309.315	34.590	21.636	10.949
% Validos		46,40	45,92	6,19	0,69	0,43	0,22	0,15

Fonte: Elaborado pelo autor com base no TRE-RS (1998) e SEPLAG.

Se no primeiro turno de 1998 era manifesta a bipolarização, no segundo turno, esta se tornou quase uma distribuição equânime de votos entre os candidatos Dutra e Britto. Diferente de 1994, quem venceu o pleito foi Dutra com 2.844.767 votos (50,78% dos válidos). Britto fez 2.757.401 votos (49,22% dos válidos), em números relativos, apenas 1,56% de votos a menos que seu concorrente, como pode ser observado na Tabela 19.

Tabela 19 – Votação por candidato a governador do Estado do Rio Grande do Sul em números absolutos e relativos conforme distribuição regional baseada no COREDE-RS de 1998 – 2º turno (1998)

Distribuição geográfica por COREDE-RS (1998)			Candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1998 - 2º turno	
			BRITTO	DUTRA
1	Alto da Serra do Botucaraí	Votos	56.587	57.824
		% válidos	49,46	50,54
2	Campanha	Votos	58.825	60.639
		% válidos	49,24	50,76
3	Central	Votos	166.617	194.716
		% válidos	46,11	53,89
4	Centro-Sul	Votos	73.944	53.708
		% válidos	57,93	42,07
5	Fronteira Noroeste	Votos	62.429	64.786
		% válidos	49,07	50,93
6	Fronteira Oeste	Votos	131.861	152.050
		% válidos	46,44	53,56
7	Hortênsias	Votos	46.069	23.297
		% válidos	66,41	33,59
8	Litoral	Votos	83.970	60.553
		% válidos	58,10	41,90
9	Médio Alto Uruguai	Votos	51.779	53.039
		% válidos	49,40	50,60
10	Metropolitano Delta do Jacuí	Votos	517.966	691.276
		% válidos	42,83	57,17
11	Missões	Votos	63.575	87.438
		% válidos	42,10	57,90
12	Nordeste	Votos	60.825	41.331
		% válidos	59,54	40,46
13	Noroeste Colonial	Votos	92.148	91.362
		% válidos	50,21	49,79
14	Norte	Votos	62.287	63.833
		% válidos	49,39	50,61
15	Paranhana-Encosta da Serra	Votos	54.223	39.742
		% válidos	57,71	42,29
16	Produção	Votos	121.011	146.126
		% válidos	45,30	54,70

Distribuição geográfica por COREDE-RS (1998)		Candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1998 - 2º turno	
		BRITTO	DUTRA
17 Serra	Votos	240.852	167.521
	% válidos	58,98	41,02
18 Sul	Votos	225.927	235.432
	% válidos	48,97	51,03
19 Vale do Caí	Votos	53.421	34.805
	% válidos	60,55	39,45
20 Vale do Rio dos Sinos	Votos	284.845	340.454
	% válidos	45,55	54,45
21 Vale do Rio Pardo	Votos	137.800	101.536
	% válidos	57,58	42,42
22 Vale do Taquari	Votos	110.440	83.299
	% válidos	57,00	43,00
Total		5.602.168	2.844.767
% Válidos		49,22	50,78

Fonte: Elaborado pelo autor com base no TRE-RS (1998) e SEPLAG.

Para além da bipolarização, as condições para que um governo de curso a uma agenda de políticas públicas é a de obter maiorias no Legislativo, algo que passa pelas coalizões. Na próxima seção os dados relacionados às bancadas e às ações de articulações política para manter ou reforçar as coalizões são apresentadas.

5.3 BANCADAS E COALIZÕES

Nas seções anteriores, foram apresentados os dados que caracterizaram o sistema partidário e indicaram que houve bipolarização no espaço político no período estudado: indicativo da existência do antagonismo posicional. Na presente seção, a apresentação dos dados e o esforço investigativo se orientam para descreverem as condições de construção de coalizões e de maiorias no Legislativo local para apoio aos governos.

O marco inicial foi o desenho das coalizões partidárias feitas no processo da eleição de 1994. Naquela ocasião, foram quatro coligações nas eleições proporcionais: (1) Com Bernardi, PPR e PFL; (2) com Chaise, PDT, PMN e PP; (3) com Dutra PT, PSTU, PPS, PSB, PV e PCdoB; e (4) com Britto PMDB, PL e PSDB (TRE-RS; 1994). Dos partidos que integraram as coalizões, nove (9) elegeram bancadas no Legislativo do Rio Grande do Sul, em ordem decrescente: PPR, treze (13) cadeiras; PMDB, 10 (dez); PDT, nove (9); PT, seis (6);

PSB, três (3); e PL, PFL, PSDB e PCdoB, uma (1) cadeira cada um. Além dos partidos coligados, o PTB fez uma bancada de dez (10) deputados (*vide* Tabela 15).

A coligação que apoiou Britto em 1994 elegeu, ao todo, 12 parlamentares, número insuficiente para obter maioria como base de apoio ao governo na 49ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (1995-1999). Com uma aproximação que havia ocorrido no segundo turno eleitoral, o Governador Britto articulou a entrada do PPR e do PFL no seu secretariado, formando uma coalizão governista. Isto, em tese, garantia uma base de apoio de vinte e seis (26) deputados estaduais: ainda um número que não garantia maioria para o governo, diante das cinquenta e cinco (55) cadeiras existentes no parlamento.

No primeiro ano de Britto, ao PPR coube a condução de pastas importantes como a da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) com o deputado federal Adolfo Fetter Jr. e a da Secretaria dos Transportes com Guilherme Sociais Villela. O PFL ficou com a Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente, titulada pelo deputado estadual Germano Mostardeiro Bonow. No ano de 1996, com a retomada de Fetter do seu mandato, houve um reordenamento do primeiro escalão do governo de Britto. O PPB (até 1995 PPR) deixou a titularidade da SEDAI, mas passou a administrar outras duas secretarias: a Secretaria Estadual da Administração e dos Recursos Humanos, com Otomar Vivian; e a Secretaria Estadual das Obras Públicas, Saneamento e Habitação com o deputado federal Telmo José Kirst (PASSOS, 2013). Essa readequação restringiu-se ao Executivo, não implicou em alterações nas bancadas do parlamento estadual¹⁴².

A coligação que reuniu PT, PSB e PCdoB em 1994 manteve-se como coalizão de oposição ao governo de Britto na 49ª Legislatura, permanecendo sua composição inalterada na sua nominata nos dois primeiros anos (1995 e 1996). O PDT, em linhas gerais, operou como oposição e, para o trabalho, sua bancada foi enquadrada dessa forma, em especial porque a liderança do deputado Pompeo de Mattos seguiu essa orientação. Porém, o PDT

¹⁴² O deputado estadual eleito para a 49ª Legislatura Cezar Augusto Busatto assumiu a Secretaria Estadual da Fazenda em 1º de janeiro de 1995. Licenciou-se do mandato parlamentar no dia 1º de fevereiro do mesmo ano. Permaneceu na pasta fazendária até 30 de março de 1998, quando retomou o mandato.

sofreu uma baixa na sua bancada com a filiação do deputado Glênio Pereira Lemos ao PTdoB¹⁴³ em 1995.

O PTB nesse período de dois anos adotou uma posição neutra ou independente, com quem a base de apoio de Britto pode lançar mão da prática de *logrolling*¹⁴⁴ para a aprovação de políticas que implicavam em alterações estruturais no Estado, parte delas tendo como contrapartidas políticas do tipo *pork barrel*¹⁴⁵. O Quadro 6 apresenta a composição da Assembleia Legislativa com parlamentares em exercício nos anos de 1995 e de 1996, com seus respectivos partidos, e classificados segundo estimativa de posições políticas que adotaram. O Gráfico 15 ilustra a as posições políticas no tocante ao governo de Britto dentre os parlamentares em exercício na 49ª Legislatura nos anos de 1995 e 1996.

Quadro 6 – Deputados estaduais em exercício na 49ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul segundo bancada partidária e posição política em relação ao Governo de Britto (1995 e 1996)

PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 1995 e 1996	POSIÇÃO
1. PPR/PPB	14	Adolfo Brito	Governo
		Arno Frantz	Governo
		Alcides Vicini	Governo
		Erni Petry	Governo
		Idivar Francisco Appio	Governo
		João Fischer	Governo
		José Pereira Alvarez	Governo
		José Rubens Pillar	Governo
		José Otávio Germano	Governo
		Marco Antônio Lopes Peixoto	Governo
		Maria do Carmo	Governo
		Valdir Andres	Governo
		Vilson Covatti	Governo
		Wilson Mânica	Governo

¹⁴³ PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil.

¹⁴⁴ *Logrolling*, aqui, se refere à prática de troca de favores entre agentes políticos para aprovação de uma política como contrapartida à outra.

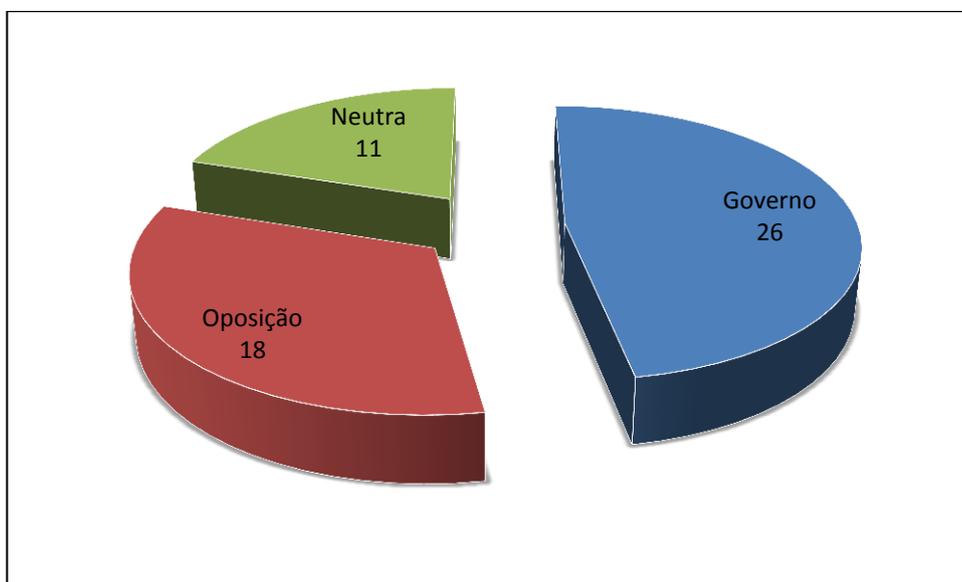
¹⁴⁵ Políticas do tipo *pork barrel*, classificadas aqui como do tipo distributivas, cujo impacto normalmente é localizado e, às vezes, classificadas como políticas clientelistas.

PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 1995 e 1996	POSIÇÃO
2. PDT	8	Ciro Simoni	Oposição
		Darci Pompeo de Mattos	Oposição
		Giovani Cherini	Oposição
		Heron dos Santos de Oliveira	Oposição
		João Luiz Vargas	Oposição
		Paulo Azeredo	Oposição
		Valdir Heck	Oposição
		Vieira da Cunha	Oposição
3. PT	6	Flávio Koutzii	Oposição
		Gilberto José Spier Vargas (Pepe)	Oposição
		José Gomes da Silva Jr.	Oposição
		Luciana Krebs Genro	Oposição
		Luiz Carlos Casagrande	Oposição
		Marcos Flávio Rolim	Oposição
4. PTB	10	Divo do Canto	Neutra
		Edemar Vargas	Neutra
		Eliseu Santos	Neutra
		Iradir Pietroski	Neutra
		Ledevino Piccinini	Neutra
		Luis Carlos Repiso Riela	Neutra
		Manoel Maria	Neutra
		Sérgio Moraes	Neutra
		Sérgio Zambiasi	Neutra
		Valdir Fraga	Neutra
5. PMDB	10	Alexandre Postal	Governo
		Antônio Barbedo	Governo
		Antônio Lorenzi	Governo
		Giovani Feltes	Governo
		Gleno Scherer	Governo
		Jair Foscarini	Governo
		João Osório	Governo
		José Ivo Sartori	Governo
		Paulo Odone	Governo
		Quintiliano Vieira	Governo
6. PL	1	Onix Dornelles Lorenzoni	Governo
7. PSB	3	Bernardo de Souza	Oposição
		Luis Roberto de Albuquerque (Beto)	Oposição
		Maria Augusta Feldman	Oposição

PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 1995 e 1996	POSIÇÃO
8. PSDB	1	Paulo Fernando dos Santos Vidal	Governo
9. PCdoB	1	Jussara Cony	Oposição
10. PTdoB	1	Glênio Pereira Lemos	Neutra
TOTAL	55		

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Assembleia Legislativa (1999).

Gráfico 15 – Posição política dos deputados estaduais em exercício na 49ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul em relação ao Governo de Britto (1995 e 1996)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Assembleia Legislativa (1999).

Com as eleições municipais de 1996, houve mudanças nas nominatas das bancadas. Sérgio Moraes (PTB), Pepe Vargas (PT), Luiz Carlos Casagrande (PT) e Glênio Pereira Lemos (PTdoB) foram eleitos prefeitos, renunciando ao mandato parlamentar no primeiro dia de 1997. Em linhas gerais, a coalizão de oposição, como posição, foi mantida para o biênio 1997 e 1998.

Porém, para a situação consolidar uma maioria segura, o Governo de Britto se aproximou do PTB. Com as indicações do deputado estadual Iradir Pietroski para a titularidade da Secretaria Estadual do Trabalho e Assistência Social em março de 1997 e de Edir Oliveira para a Secretaria Especial da Região Metropolitana em abril, foi selada a entrada do PTB na coalizão de Governo (PASSOS, 2013). Quanto ao PPB, houve a alteração do

titular da pasta dos Transportes, que passou a ser dirigida pelo deputado estadual José Otávio Germano em fevereiro de 1997 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 1999). Villela foi indicado para o Conselho da AGERGS.

Em 1998, Gleno Scherer, deputado estadual do PMDB, renunciou ao seu mandato em março para assumir a vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Germano, Pietroski e Oliveira, assim como, Vivian, Bonow e Kirst se afastaram das secretarias que titulavam para concorrerem a cargos eletivos. O mesmo aconteceu com os parlamentares do PMDB, como Busatto e Nelson Proença, que titulavam secretarias do governo. Em regra, todos retornaram a suas pastas após o término da eleição (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 1999).

Quanto ao ordenamento político no parlamento local, no biênio 1997 e 1998, somente duas posições coexistiram: uma de governo, outra de oposição. O Quadro 7 apresenta os parlamentares que exerceram por mais tempo o mandato de deputado estadual (mesmo como suplentes) no biênio, com seus partidos e posições quanto ao governo de Britto. O Gráfico 16 ilustra a divisão de posições no parlamento local.

Quadro 7 – Deputados estaduais em exercício na 49ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul segundo bancada partidária e posição política em relação ao Governo de Britto (1997 e 1998)

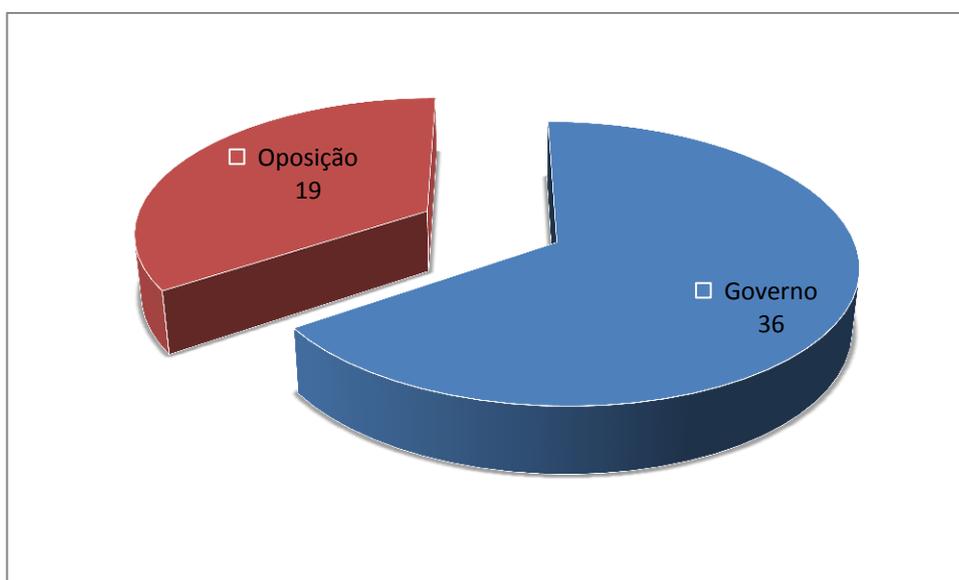
PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 1997 e 1998	POSIÇÃO
1. PPB	14	Adolfo Brito	Governo
		Alcides Vicini	Governo
		Arno Frantz	Governo
		Erni Petry	Governo
		Idivar Francisco Appio	Governo
		João Fischer	Governo
		José Pereira Alvarez	Governo
		José Rubens Pillar	Governo
		José Otávio Germano	Governo
		Marco Antônio Lopes Peixoto	Governo
		Maria do Carmo	Governo
		Valdir Andres	Governo
		Vilson Covatti	Governo
		Wilson Mânica	Governo

PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 1997 e 1998	POSIÇÃO
2. PDT	9	Ciro Simoni	Oposição
		Darci Pompeo de Mattos	Oposição
		Giovani Cherini	Oposição
		Heron dos Santos de Oliveira	Oposição
		Kalil Sehbe Neto	Oposição
		João Luiz Vargas	Oposição
		Paulo Azeredo	Oposição
		Valdir Heck	Oposição
		Vieira da Cunha	Oposição
3. PT	6	Elvino José Bohn Gass	Oposição
		Flávio Koutzii	Oposição
		José Gomes da Silva Jr.	Oposição
		Luciana Krebs Genro	Oposição
		Marcos Flávio Rolim	Oposição
		Maria Cecília Moreira Hipólito	Oposição
4. PTB	10	Aloisio Talso Classmann	Governo
		Bruno Roberto Neher	Governo
		Divo do Canto	Governo
		Edemar Vargas	Governo
		Eliseu Santos	Governo
		Ledevino Piccinini	Governo
		Luis Carlos Repiso Riela	Governo
		Manoel Maria	Governo
		Sérgio Zambiasi	Governo
		Valdir Fraga	Governo
5. PMDB	10	Alexandre Postal	Governo
		Antônio Barbedo	Governo
		Antônio Lorenzi	Governo
		Giovani Feltes	Governo
		Jair Foscarini	Governo
		João Osório	Governo
		José Ivo Sartori	Governo
		Mário Limberger	Governo
		Paulo Odone	Governo
		Quintiliano Vieira	Governo
6. PFL	1	Onix Dornelles Lorenzoni	Governo
7. PSB	3	Bernardo de Souza	Oposição
		Luis Roberto de Albuquerque (Beto)	Oposição
		Maria Augusta Feldman	Oposição

PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 1997 e 1998	POSIÇÃO
8. PSDB	1	Paulo Fernando dos Santos Vidal	Governo
9. PCdoB	1	Jussara Cony	Oposição
TOTAL	55		

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Assembleia Legislativa (1999).

Gráfico 16 – Posição política dos deputados estaduais em exercício na 49ª Legislatura da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul em relação ao Governo de Britto (1997 e 1998)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Assembleia Legislativa (1999).

As coalizões anteriores tiveram continuidade no processo eleitoral de 1998. Como foi apresentado na seção 5.2, Britto, buscando a reeleição, encabeçou uma coalizão de primeiro turno que reuniu PMDB, PPB, PFL, PTB e PSDB. Dutra manteve-se com o PT, PSB e o PCdoB; o PDT apresentou a candidatura de Fernandes. No episódio do segundo turno, houve a aproximação da candidatura de Dutra com o PDT, e este venceu a eleição.

As coalizões, que já existiam no biênio 1997 e 1998, se mantiveram, pelo menos, no primeiro ano de Dutra como governador. Na 50ª Legislatura da Assembleia Legislativa, essa aproximação com o PDT foi observada como uma inversão entre posições das bancadas partidárias. Os partidos, que formavam a base de apoio ao governo Britto, foram para a posição de oposição; mesmo movimento feito, ao inverso, pelos partidos que eram de oposição e se tornaram de apoio ao governo. O PTB – que poderia ser uma possibilidade para

Dutra constituir maioria no parlamento – continuou articulado ao grupo de partidos que apoiou Britto, o que ficou manifesto nas veiculações analisadas no capítulo anterior.

Para além das pastas que foram designadas ao PT, na composição do governo de Dutra, coube ao PDT a direção do Gabinete do Mercosul com Carlos Renan Kurtz, da Secretaria de Obras Públicas e Saneamento com Pedro Luiz Fagundes Ruas, da Secretaria da Energia, Minas e Comunicações com Dilma Vana Roussef e da Secretaria do Turismo com Milton Sérgio Silveira Zuanazzi. Ao PSB, com José Paulo Bisol, coube conduzir a Secretaria da Justiça e da Segurança e com o deputado federal Luiz Alberto Albuquerque a Secretaria dos Transportes (PASSOS, 2013). O PCdoB não ocupou espaços no primeiro escalão na primeira composição do governo de Dutra, mas Jussara Cony, primeira suplente na Assembleia, pode exercer o mandato, com a designação de Koutzii do PT para a chefia da Casa Civil.

No Quadro 08 é apresentada a composição de parlamentares da 50ª Legislatura, com o critério de privilegiar os que exerceram por mais tempo o mandato de deputado estadual (mesmo como suplentes) no biênio 1999 e 2000, com seus partidos e posições quanto ao governo de Dutra. Ressalva-se que, em 2000, já havia um desgaste significativo entre o PDT e Dutra, mas este não foi considerado no quadro. Também o quadro não leva em consideração o posicionamento de independência adotado pelo deputado estadual Bernardo Olavo Gomes de Souza (PSB) em relação ao governo de Dutra na sua ação parlamentar: posicionamento que o leva a filiar-se ao PPS e a criar essa bancada em 2001 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2003). O Gráfico 17 ilustra a divisão de posições políticas em relação ao governo de Dutra no parlamento local entre 1999 e 2000.

Quadro 8 – Deputados estaduais em exercício na 50ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul segundo bancada partidária e posição política em relação ao Governo de Dutra (1999 e 2000)

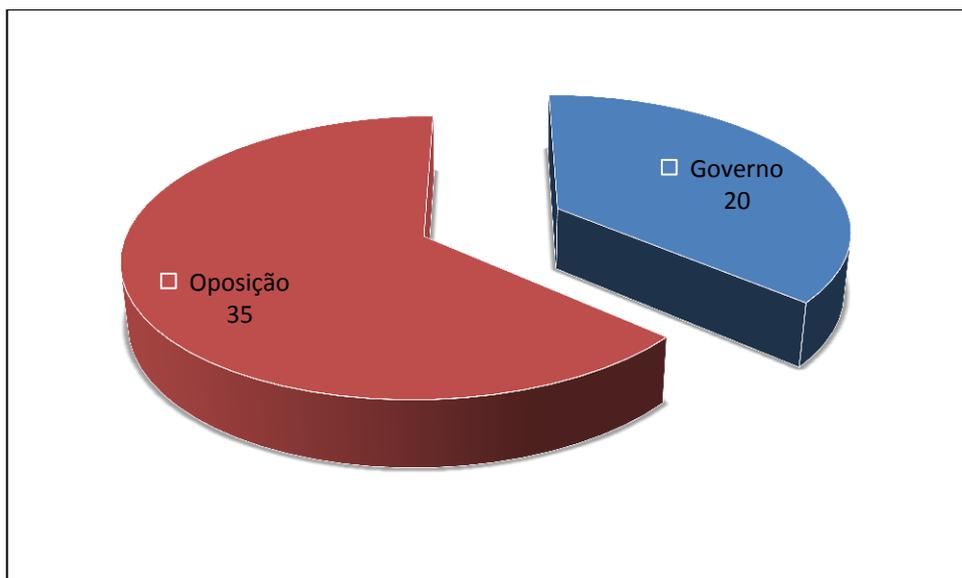
PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 1999 e 2000	POSIÇÃO
1. PPB	11	Adolfo Brito	Oposição
		Erico da Silva Ribeiro	Oposição
		Frederico Antunes	Oposição
		Idivar Francisco Appio	Oposição
		João Fischer	Oposição
		José Haidar Farret	Oposição

PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 1999 e 2000	POSIÇÃO
		Marco Antônio Lopes Peixoto	Oposição
		Maria do Carmo	Oposição
		Otomar Oleques Vivian	Oposição
		Valdir Andres	Oposição
		Vilson Covatti	Oposição
2. PDT	7	Adroaldo Loureiro	Governo
		Ciro Simoni	Governo
		Giovani Cherini	Governo
		João Luiz Vargas	Governo
		Kalil Sehbe Neto	Governo
		Paulo Euclides Garcia Azevedo	Governo
		Vieira da Cunha	Governo
3. PT	11	Dionilso Marcon	Governo
		Edson Portilho	Governo
		Elvino José Bohn Gass	Governo
		Ivar Pavan	Governo
		Luiz Fernando Schmidt	Governo
		Luciana Krebs Genro	Governo
		Maria do Rosário	Governo
		Maria Cecília Moreira Hipólito	Governo
		Paulo Pimenta	Governo
		Ronaldo Zulke	Governo
		Roque Grazziotin	Governo
4. PTB	10	Abílio Alves dos Santos	Oposição
		Aloisio Talso Classmann	Oposição
		Edemar Vargas	Oposição
		Eliseu Santos	Oposição
		Iradir Pietroski	Oposição
		Luis Augusto Lara	Oposição
		Manoel Maria	Oposição
		Osmar Severo	Oposição
		Paulo Sérgio Moreira	Oposição
		Sérgio Zambiasi	Oposição
5. PMDB	10	Alexandre Postal	Oposição
		Berfran Rosado	Oposição
		Cezar Busatto	Oposição
		Elmar André Schneider	Oposição
		Giovani Feltes	Oposição
		Jair Foscarini	Oposição
		João Osório	Oposição

PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 1999 e 2000	POSIÇÃO
		José Ivo Sartori	Oposição
		Mário Bernd	Oposição
		Paulo Odone	Oposição
6. PFL	2	Germano Mostardeiro Bonow	Oposição
		Onix Dornelles Lorenzoni	Oposição
7. PSB	1	Bernardo de Souza	Governo
8. PSDB	2	Adilson Troca	Oposição
		Jorge Celso Gobbi	Oposição
9. PCdoB	1	Jussara Cony	Governo
TOTAL	55		

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Assembleia Legislativa (2003).

Gráfico 17 – Posição política dos deputados estaduais em exercício na 50ª Legislatura da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul em relação ao Governo de Dutra (1999 e 2000)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Assembleia Legislativa (2003).

Como dito anteriormente, a relação entre o governo de Dutra e PDT já apresentava sinais de desgaste em 2000. Em 2001, houve uma migração de quadros do PDT para o PT, dentre eles os secretários Zuanazzi e Roussef, que permaneceram na titularidade das pastas que dirigiam. Kurtz e Ruas entregaram seus cargos, o primeiro em janeiro e o segundo em outubro. A Secretaria de Obras Públicas e Saneamento passou a ser conduzida pelo PCdoB com Edson Silva.

Na Assembleia Legislativa as mudanças foram relevantes, alterando as bancadas e a disposição de forças políticas e dos parlamentares quanto ao governo de Dutra. A primeira

mudança foi anunciada em janeiro na criação da bancada do PPS com o deputado estadual Souza (ex-PSB) em 2001. Em outubro, somaram-se à bancada do PPS cinco (5) deputados estaduais eleitos pelo PMDB: Rosado, Busatto, Wortmann¹⁴⁶, Bernd e Odone (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2003). De imediato as bancadas do PPS, do PPB, do PSDB e do PFL associaram-se como oposição ao governo de Dutra e ao PT. Os agentes políticos do PTB alinharam-se ao PPS como oposição, mirando as possibilidades de aliança nos pleitos municipais de 2004. Porém, em temas específicos, negociaram apoios no biênio 2001 e 2002, o que indicava uma redução na intensidade de conflito existente desde 1997, principalmente. O PDT e os remanescentes do PMDB recompuseram no parlamento uma posição de independência ou de neutralidade¹⁴⁷, perdida desde a entrada do PTB no governo de Britto. A única mudança na bancada do PT foi a da renúncia do deputado estadual Paulo Pimenta em 2001, que assumiu o mandato de vice-prefeito na cidade de Santa Maria-RS.

No Quadro 9 estão dispostas as alterações ocorridas no biênio 2001 e 2002 nas bancadas e nas posições políticas dos parlamentares em relação ao governo de Dutra, para aqueles que permaneceram por mais tempo no exercício do mandato. O Gráfico 18, à semelhança das anteriores, apresenta a divisão de posições políticas no parlamento local no período.

¹⁴⁶ Iara Sílvia Lucas Wortmann era a primeira suplente do PMDB na eleição de 1998. Assumiu o mandato de deputada estadual com a renúncia de Giovani Feltes devido a sua eleição como prefeito na cidade de Campo Bom-RS (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2003).

¹⁴⁷ Vale, no entanto, a ressalva de que o parlamentar Vieira da Cunha do PDT, na atuação que teve na Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para averiguar irregularidades na segurança pública do Estado – CPI da Segurança Pública – assumiu o papel de inquisidor de Dutra à época (PASSOS, 2013). Esse fato não será considerado para efeitos dessa análise.

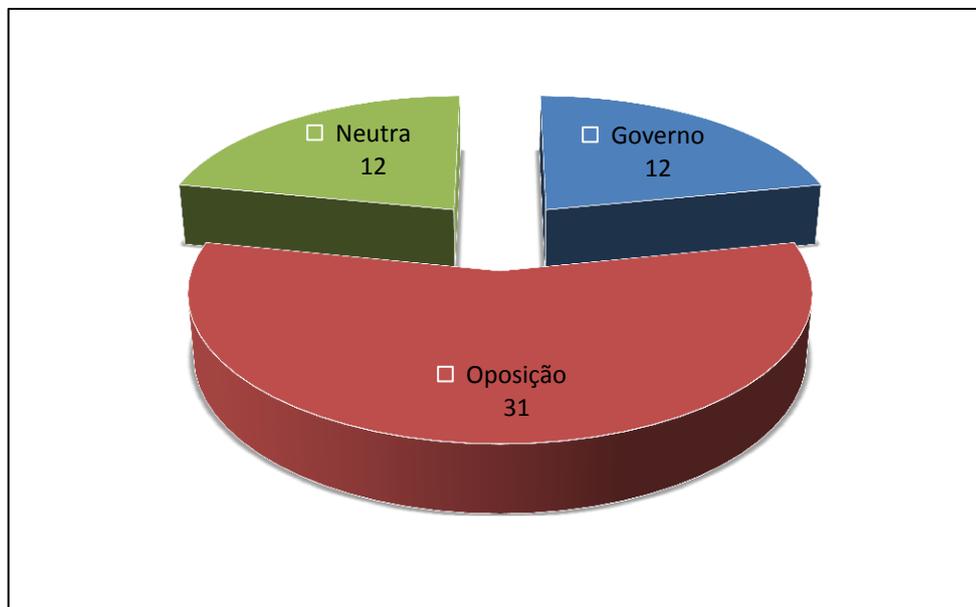
Quadro 9 – Deputados estaduais em exercício na 50ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul segundo bancada partidária e posição política em relação ao Governo de Dutra (2001 e 2002)

PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 2001 e 2002	POSIÇÃO
1. PPB	11	Adolfo Brito	Oposição
		Erico da Silva Ribeiro	Oposição
		Frederico Antunes	Oposição
		Idivar Francisco Appio	Oposição
		João Fischer	Oposição
		José Haidar Farret	Oposição
		Marco Antônio Lopes Peixoto	Oposição
		Maria do Carmo	Oposição
		Otomar Oleques Vivian	Oposição
		Valdir Andres	Oposição
		Vilson Covatti	Oposição
2. PDT	7	Adroaldo Loureiro	Neutra
		Ciro Simoni	Neutra
		Giovani Cherini	Neutra
		João Luiz Vargas	Neutra
		Kalil Sehbe Neto	Neutra
		Paulo Euclides Garcia Azevedo	Neutra
		Vieira da Cunha	Neutra
3. PT	11	Dionilso Marcon	Governo
		Edson Portilho	Governo
		Elvino José Bohn Gass	Governo
		Ivar Pavan	Governo
		José Gomes da Silva Jr.	Governo
		Luiz Fernando Schmidt	Governo
		Luciana Krebs Genro	Governo
		Maria do Rosário	Governo
		Maria Cecília Moreira Hipólito	Governo
		Ronaldo Zulke	Governo
		Roque Grazziotin	Governo
4. PTB	10	Abílio Alves dos Santos	Oposição
		Aloisio Talso Classmann	Oposição
		Edemar Vargas	Oposição
		Eliseu Santos	Oposição
		Iradir Pietroski	Oposição
		Luis Augusto Lara	Oposição
		Manoel Maria	Oposição

PARTIDO	CADEIRAS	PARLAMENTARES 2001 e 2002	POSIÇÃO
		Osmar Severo	Oposição
		Paulo Sérgio Moreira	Oposição
		Sérgio Zambiasi	Oposição
5. PMDB	5	Alexandre Postal	Neutra
		Elmar André Schneider	Neutra
		Jair Foscarini	Neutra
		João Osório	Neutra
		José Ivo Sartori	Neutra
6. PPS	6	Antônio Berfran Rosado	Oposição
		Bernardo de Souza	Oposição
		Cezar Busatto	Oposição
		Iara Sílvia Lucas Wortmann	Oposição
		Mário Bernd	Oposição
		Paulo Odone	Oposição
7. PFL	2	Germano Mostardeiro Bonow	Oposição
		Onix Dornelles Lorenzoni	Oposição
8. PSDB	2	Adilso Troca	Oposição
		Jorge Celso Gobbi	Oposição
9. PCdoB	1	Jussara Cony	Governo
TOTAL	55		

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Assembleia Legislativa (2003).

Gráfico 18 – Posição política dos deputados estaduais em exercício na 50ª Legislatura da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul em relação ao Governo de Dutra (2001 e 2002)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Assembleia Legislativa (2003).

Como foi possível observar para o período, no tocante às coalizões políticas, a expectativa de Britto em consolidar maiorias acabou repercutindo primeiro na bipolarização política e num antagonismo de posições. Isto dificultou ter, entre 1997 e 1998, posições de independência de parlamentares com relação aos governos. Nos dois primeiros anos de Dutra, e as escolhas feitas para as articulações políticas pelos agentes mantiveram a polarização, sendo que as coalizões inverteram os papéis: quem era apoiador do governo com Britto virou oposição; e quem era oposição virou apoiador do governo de Dutra. No último biênio (2001-2002), com a saída do PDT do governo de Dutra e com o surgimento da bancada do PPS, que desonerou a “carga” do governo de Britto da bancada do PMDB, reabriu-se a possibilidade de posições independentes no Legislativo local.

Essas constatações reforçam o entendimento de que o antagonismo posicional teve um período de ápice, principalmente nos momentos próximos ao da eleição de 1998. Na seção seguinte a análise é feita a partir do desempenho eleitoral de Britto e de Dutra, bem como das votações dos parlamentares, com vistas à possibilidade de avaliar perdas regionais e apontar, mesmo que de modo precário as políticas públicas, ou eventos, que mais contribuíram para mobilidades de votos.

5.4 A DISPUTA ELEITORAL ENTRE PERDAS E GANHOS

Nessa seção, levando em conta os resultados eleitorais para as candidaturas majoritárias (5.4.1) e para as bancadas partidárias no parlamento (5.4.2), faz-se uma análise dos resultados dos processos eleitorais de 1994, 1998 e 2002. Para tanto, aferem-se perdas e ganhos obtidos em vistas ao poder para o Executivo e parlamento, considerando indicadores que possam associar as políticas públicas analisadas nessa pesquisa ao desempenho eleitoral.

5.4.1 Coalizão majoritária: Britto *versus* Dutra e as políticas

Britto (PMDB) e Dutra (PT) foram protagonistas de duas disputas bipolarizadas pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 1994 e 1998, mas não o foram em 2002¹⁴⁸. As posições que externaram sobre as políticas de reforma do estado, de privatização principalmente e de incentivos fiscais e o modo como foram geridos os programas executivos dessas políticas, potencialmente influenciaram os resultados das eleições. A pergunta que se faz é quanto?

As políticas de reforma do Estado, o PDV, as privatizações e as concessões rodoviárias interessaram para o desempenho eleitoral. Porém, por de tratarem de políticas de efeito setorial, torna-se difícil elaborar indicadores de desempenho eleitoral com os dados trazidos nessa pesquisa. O melhor é pensar seus efeitos de forma conjunta com outras políticas públicas, onde foi possível estender seus efeitos territorialmente.

Para analisar o quanto programas como o FUNDOPEM-RS, o FOMENTAR-RS e do FDI-RS influíram nos resultados eleitorais, o único indicador disponível para essa pesquisa foi o da relação entre o volume de incentivos concedidos por região do COREDE-RS e o do incremento ou perda de votos dos candidatos na eleição majoritária de 1998 em relação à

¹⁴⁸ Britto concorreu ao governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2002, mas nessa oportunidade já não mais pelo PMDB. Foi o candidato majoritário do PPS, partido para o qual migraram peemedebistas como os deputados estaduais César Busatto, Berfran Rosado, Paulo Odone, Mário Bernd e Iara Wortmann, e o deputado federal Nelson Proença. Britto que, além do PPS, foi apoiado pelo PFL, fez em 2002 725.741 votos – 12,3% dos válidos: número insuficiente para leva-lo ao segundo turno. A eleição foi vencida pelo candidato Germano Rigotto do PMDB em segundo turno com 52,7% dos votos válidos. À época, Rigotto representava uma conversão do partido para uma política mais de centro-esquerda e um distanciamento de Britto. O candidato do PT Tarso Genro fez 47,3% dos votos válidos, o que indicou que mesmo derrotado o partido ainda mantinha parte significativa dos setores que o apoiaram em suas políticas (FILOMENA, 2006).

anterior. Em tese, nas regiões onde houve incentivos fiscais mais robustos, o esperado seria o crescimento da votação de Britto, sendo o contrário em relação à de Dutra.

Para uniformizar a análise, os valores de ICMS fruídos pelos incentivos fiscais do FUNDOPEM-RS por COREDE-RS, entre os anos de 1995 e 2004, foram divididos pela população estimada para o ano de 1998. Com isso, foi possível avaliar o quanto foi concedido de incentivo fiscal *per capita* em cada região, conforme apresentado na Tabela 20. Com os dados, os COREDE-RS que receberam mais recursos via FUNDOPEM-RS rateado pela população (*per capita*) foram, em ordem decrescente, (1º) o Vale do Rio Pardo, (2º) o Vale do Rio Caí, (3º) o Metropolitano Delta do Jacuí, (4º) o Serra e (5º) o Vale do Rio dos Sinos. O contrário – as regiões com menores recursos *per capita* – por ordem crescente, foram as do COREDE-RS da Fronteira Noroeste (22º), das Missões (21º), das Hortências (20º), do Noroeste Colonial (19º) e Central (18º).

Tabela 20 – Valores fruídos de ICMS pelo programa FUNDOPEM-RS nas regiões do COREDE-RS, rateado pela população regional de 1998 (1995 a 2004)

COREDE-RS	FUNDOPEM-RS (em mil R\$)	População (1998)	Fruição <i>per capita</i> (em mil R\$)
1. Alto da Serra do Botucaraí	4.282,02	193.301	0,02215
2. Campanha	69.600,33	212.831	0,32702
3. Central	10.089,91	637.679	0,01582
4. Centro-Sul	63.165,74	225.385	0,28026
5. Fronteira Noroeste	295,30	211.369	0,00140
6. Fronteira Oeste	44.471,71	542.716	0,08194
7. Hortências	1.435,34	122.292	0,01174
8. Litoral	14.389,00	268.232	0,05364
9. Médio Alto Uruguai	6.188,15	186.337	0,03321
10. Metropolitano Delta do Jacuí	1.440.726,48	2.196.746	0,65585
11. Missões	662,99	261.178	0,00254
12. Nordeste	2.937,08	175.567	0,01673
13. Noroeste Colonial	4.651,44	312.136	0,01490
14. Norte	13.311,38	218.329	0,06097

COREDE-RS	FUNDOPEM-RS (em mil R\$)	População (1998)	Fruição <i>per capita</i> (em mil R\$)
15. Paranhana-Encosta da Serra	65.652,16	181.413	0,36189
16. Produção	49.564,47	472.193	0,10497
17. Serra	308.071,45	720.633	0,42750
18. Sul	23.065,69	817.357	0,02822
19. Vale do Caí	102.271,70	146.361	0,69876
20. Vale do Rio dos Sinos	493.264,84	1.163.027	0,42412
21. Vale do Rio Pardo	929.180,67	408.470	2,27478
22. Vale do Taquari	97.061,40	314.218	0,30890
Total	3.744.339,25	9.987.770	

Fonte: Elaborado pelo autor com dados TCE-RS (2005) e FEE

Diante da constatação anterior, as regiões mais beneficiadas pelos programas de incentivos fiscais, também seriam os locais onde os resultados eleitorais da eleição majoritária de Britto teriam os melhores índices em 1998. O contrário, como dito anteriormente, valeria para Dutra para incrementar sua votação nas regiões menos atendidas pelo programa. Porém, como mostra a Tabela 21 para a evolução do desempenho eleitoral de Britto (vencedor em 1994) entre 1994 e 1998, não foi esta a regra.

Tabela 21 – Variação relativa da votação de Britto (PMDB) em 1º e 2º turnos comparada aos valores per capita fruídos de ICMS pelo FUNDOPEM-RS entre 1995 e 2004 (1994 e 1998)

COREDE	Variação da votação relativa de Britto entre 1994 e 1998		Fruição <i>per capita</i> (em mil R\$)
	1º Turno	2º Turno	
1. Alto da Serra do Botucaraí	-1,01%	-3,97%	0,02215
2. Campanha	-9,64%	-9,58%	0,32702
3. Central	-5,42%	-5,61%	0,01582
4. Centro-Sul	2,47%	-0,92%	0,28026
5. Fronteira Noroeste	-2,43%	-6,40%	0,00140
6. Fronteira Oeste	-18,08%	-17,37%	0,08194
7. Hortênsias	-2,15%	-6,33%	0,01174
8. Litoral	-0,85%	-0,19%	0,05364
9. Médio Alto Uruguai	-1,77%	-5,10%	0,03321
10. Metropolitano Delta do Jacuí	3,63%	5,94%	0,65585
11. Missões	1,66%	-6,37%	0,00254
12. Nordeste	-1,93%	-3,65%	0,01673

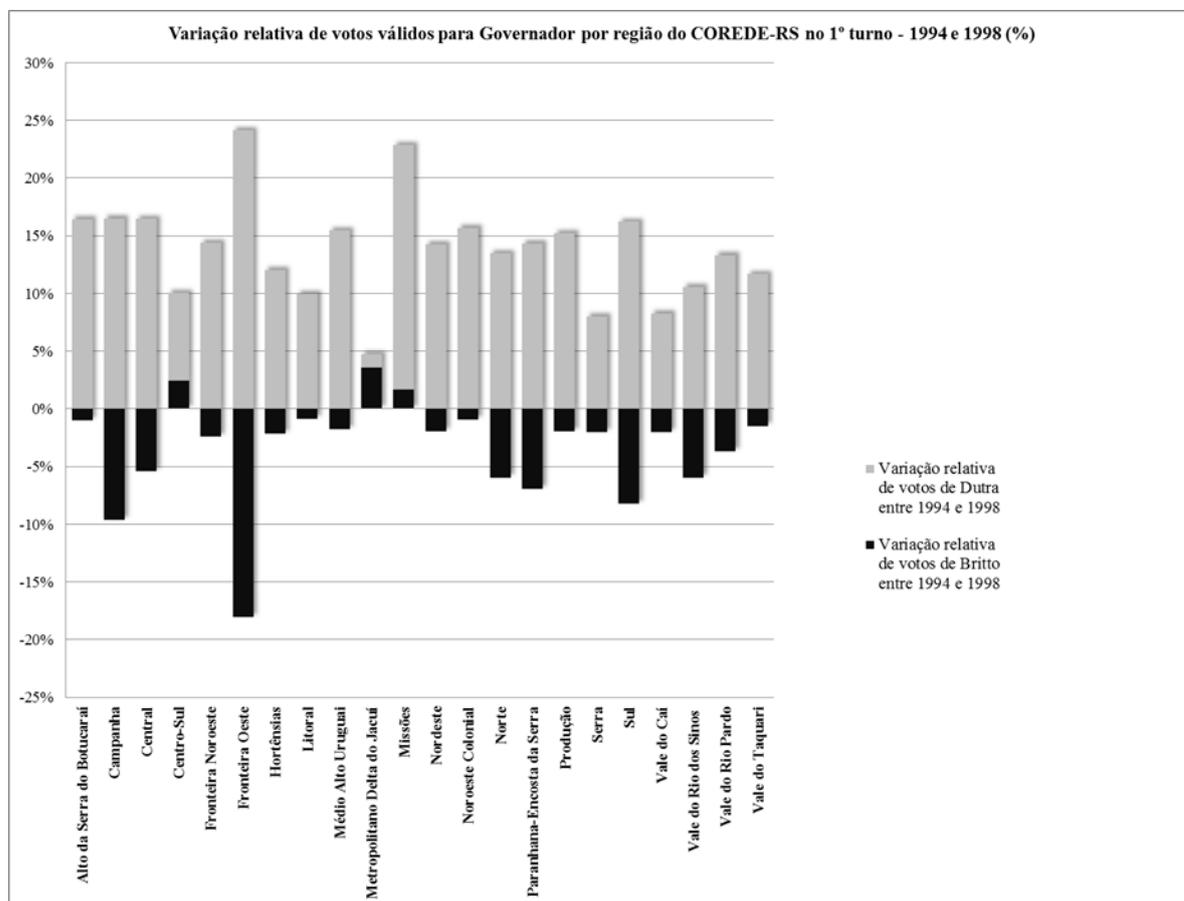
COREDE	Variação da votação relativa de Britto entre 1994 e 1998		Fruição <i>per capita</i> (em mil R\$)
	1º Turno	2º Turno	
13. Noroeste Colonial	-0,92%	-6,49%	0,01490
14. Norte	-5,95%	-6,17%	0,06097
15. Paranhana-Encosta da Serra	-6,95%	-7,76%	0,36189
16. Produção	-1,96%	-5,24%	0,10497
17. Serra	-2,01%	0,41%	0,42750
18. Sul	-8,25%	-9,96%	0,02822
19. Vale do Caí	-2,02%	-3,27%	0,69876
20. Vale do Rio dos Sinos	-5,96%	-1,99%	0,42412
21. Vale do Rio Pardo	-3,67%	-5,65%	2,27478
22. Vale do Taquari	-1,48%	-3,35%	0,30890
Total	-2,80%	-2,99%	

Fonte: Elaboração própria com dados TRE-RS (1994; 1998), TCE-RS (2005) e FEE.

As regiões do COREDE-RS onde Britto mais perdeu votos relativos, tanto no primeiro como no segundo turnos entre 1994 e 1998, foram a Fronteira Oeste, a Campanha e a Sul. A Campanha, em valores *per capita*, seria o sétimo COREDE-RS mais beneficiado pelo FUNDOPEM-RS, mas em variação relativa, esta foi a segunda região em que Britto perdeu mais votos. Também, mesmo nas regiões beneficiadas pelos incentivos fiscais, Britto reduziu sua votação relativa, como foi para o Vale do Rio Pardo, o Vale do Caí e dos Sinos.

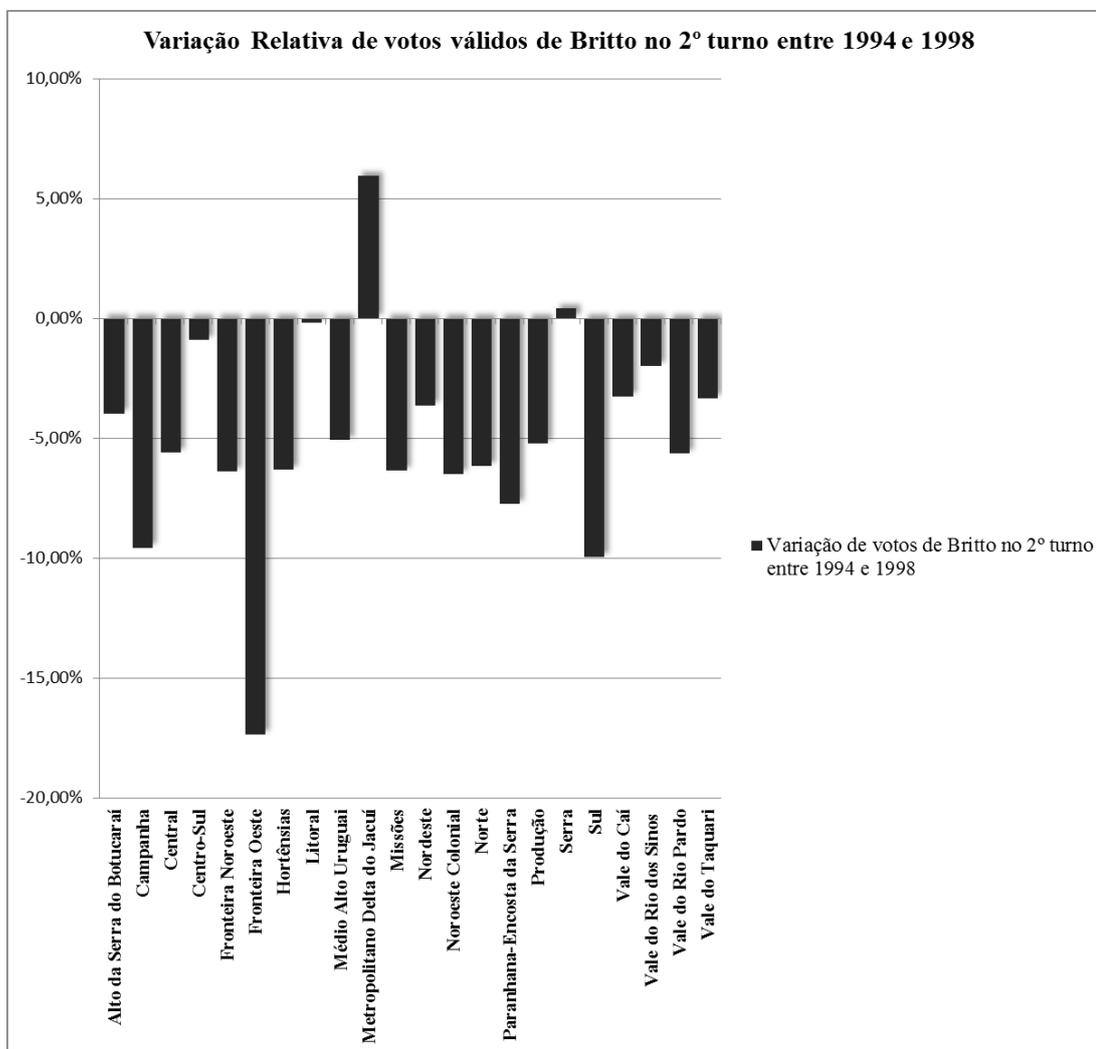
A exceção ficou na região do COREDE Metropolitano e Delta do Jacuí. Nela Britto incrementou sua votação em 3,63% no primeiro turno e 5,94% no segundo turno em relação ao ano de 1994: neste caso, região diretamente influenciada pelos empreendimentos da GM e da Ford e com aporte robusto de incentivos fiscais via FUNDOPEM-RS. Dutra, ao contrário de Britto, cresceu suas votações relativas em quase todas as regiões, menos na Metropolitana e Delta do Jacuí e na região da Serra. Juntas essas regiões foram beneficiadas por quase metade das fruições de ICMS (46,71%) via FUNDOPEM-RS (*vide* seção 4.3.1). Os Gráficos 19 e 20 apresentam o comportamento da variação relativa, respectivamente, de Britto e de Dutra nas votações de primeiro turno, e para Britto de segundo turno, entre 1994 e 1998.

Gráfico 19 – Variação relativa de votos válidos para o governo do Estado do Rio Grande do Sul de Britto (PMDB) e Dutra (PT) entre o 1º turno eleitoral de 1994 e o de 1998 (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TRE-RS (1994; 1998).

Gráfico 20 – Variação relativa de votos válidos para o governo do Estado do Rio Grande do Sul de Britto (PMDB) entre o 2º turno eleitoral de 1994 e o de 1998 (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados TRE-RS (1994; 1998).

Avaliando os resultados para eleição de governador, não foi possível afirmar que as políticas públicas de incentivos ao desenvolvimento industrial beneficiaram Britto. Pelos dados levantados, qualitativamente é possível dizer que estas tiveram um peso pequeno para suas possibilidades de reeleição em 1998: o que foi um problema para suas pretensões políticas e de seus aliados.

Olhando os COREDE-RS onde mais Dutra cresceu em votação relativa, e, por consequência, Britto diminuiu, estes foram em regiões onde a economia assentava-se mais no setor primário, principalmente na produção agropastoril (ou agropecuária), para as quais não houve entre 1995 e 1998 significativas políticas públicas de governo: problema apontado no

capítulo anterior. Em relação a 1994, no segundo turno de 1998, dentre essas regiões destacaram-se a Fronteira Oeste (-17,37%), o Sul (-9,96%), a Campanha (-9,58%), a Noroeste Colonial (-6,49%), a Fronteira Noroeste (-6,40%), Missões (-6,37%), a Norte (-6,17%), a Central (-5,61%), Produção (-5,24%) e Médio e Alto Uruguai (-5,10%).

Num olhar mais apurado, as opções de Britto de privilegiar políticas públicas para grandes empreendimentos industriais e de alta tecnologia também repercutiu em regiões onde indústrias de intensivo uso de mão-obra e familiares subsistiam, como foi no COREDE Paranhana-Encosta da Serra com o setor calçadista: constatação também feita no capítulo anterior com a observação da seletividade adotada por Britto. Nessa região a redução de votos em valores relativos foi da ordem de 7,76% entre 1994 e 1998 para Britto.

Na perspectiva das coalizões alinhadas a Britto para manterem-se no poder estadual, as políticas públicas de incentivos fiscais (e financeiros) a empreendimentos industriais não trouxe os resultados esperados, pelo menos para os dados analisados e para a candidatura majoritária a governador. No entanto, como pôde ser observado nessa subsecção, diante do comportamento político-eleitoral, imediatamente não é possível descartar a importância dessas políticas como forma de incremento a outros espaços de disputa eleitoral. Na subseção seguinte faz-se uma análise para aferir se as políticas públicas influíram no incremento ou na redução de bancadas partidárias nos parlamentos local e federal.

5.4.2 Bancadas nos parlamentos: privatizações e incentivos fiscais importam?

Políticas de demissão voluntária de servidores públicos, de concessão de serviços públicos e de privatização de empresas estatais podem ser necessárias para recuperar as receitas públicas e a capacidade de investimento do Estado. Porém, sob a perspectiva dos agentes políticos que buscam postos no Poder Legislativo, não trazem retornos positivos eleitoralmente: são antipáticas ao público em geral e aos eleitores. Os incentivos fiscais são, dentre as políticas públicas redistributivas aqui analisadas, os que poderiam trazer retornos positivos aos agentes, principalmente àqueles que buscam cadeiras nos parlamentos. Em tese, essas seriam políticas que importariam às bancadas dos partidos.

Como uma primeira medida desse retorno, verificou-se para os maiores partidos do Estado – principalmente PPR/PPB, PDT, PT, PDT e PMDB – os eventuais ganhos ou perdas nas votações para o parlamento, diante das posições que tomaram em relação às políticas

públicas redistributivas de Britto e de Dutra. Essa medida, diferente das condições para as candidaturas a governador, requereu avaliar, para além de 1994 e de 1998, os resultados da eleição de 2002. A síntese das cadeiras obtidas, da totalização das votações nominais e em legenda e em números relativos para os parlamentos local e federal nessas três eleições, encontra-se disposta na Tabela 22.

Tabela 22 – Representatividade dos partidos segundo números de parlamentares eleitos, votos em números absolutos e relativos nas eleições para a Assembleia Legislativa e para a Câmara Federal (1994, 1998 e 2002)

PARTIDO		DEP. ESTADUAL			DEP. FEDERAL		
		1994	1998	2002	1994	1998	2002
1. PPR/PPB	Cadeiras	13	11	10	6	5	6
	Votos	913.084	996.281	972.096	669.667	768.006	1.061.039
	% válidos	23,3	19,8	16,3	19,2	15,8	18,0
2. PDT	Cadeiras	9	7	7	5	4	3
	Votos	614.135	601.015	686.205	539.646	569.912	645.108
	% válidos	15,7	12,0	11,5	15,5	11,7	11,0
3. PT	Cadeiras	6	12	13	7	8	8
	Votos	567.813	998.388	1.326.796	675.911	1.225.651	1.452.497
	% válidos	14,5	19,9	22,3	19,4	25,3	24,7
4. PTB	Cadeiras	10	10	6	2	3	3
	Votos	700.071	845.310	676.162	280.974	525.205	530.111
	% válidos	17,9	16,8	11,4	8,1	10,8	9,0
5. PMDB	Cadeiras	10	10	9	8	7	6
	Votos	711.664	916.759	858.419	864.399	1.072.006	964.643
	% válidos	18,2	18,3	14,4	24,8	22,1	16,4
6. PL	Cadeiras	1	-	-	-	-	1
	Votos	24.204	13.884	92.666	25.529	19.319	193.676
	% válidos	0,6	0,3	1,6	0,7	0,4	3,3
7. PPS	Cadeiras	-	-	3	-	-	1
	Votos	15.842	11.089	242.959	9.385	7.744	205.701
	% válidos	0,4	0,2	4,1	0,3	0,2	3,5
8. PFL	Cadeiras	1	2	1	1	1	1
	Votos	63.560	145.902	217.030	84.160	113.597	159.003
	% válidos	1,6	2,9	3,6	2,4	2,3	2,7

PARTIDO		DEP. ESTADUAL			DEP. FEDERAL		
		1994	1998	2002	1994	1998	2002
9. PSB	Cadeiras	3	1	2	-	1	1
	Votos	107.996	123.223	245.848	16.195	110.427	195.296
	% válidos	2,8	2,5	4,1	0,5	2,3	3,3
10. PSDB	Cadeiras	1	2	3	2	2	1
	Votos	114.802	243.696	387.986	240.002	342.269	300.071
	% válidos	2,9	4,9	6,5	6,9	7,1	5,1
11. PCdoB	Cadeiras	1	-	1	-	-	-
	Votos	32.781	51.362	95.453	15.467	26.754	56.167
	% válidos	0,8	1,0	1,6	0,4	0,6	1,0
12. Outros	Cadeiras	-	-	-	-	-	-
	Votos	47.917	74.970	147.061	58.204	70.121	119.214
	% válidos	1,2	1,5	2,5	1,7	1,4	2,0
Total de cadeiras		55	55	55	31	31	31
Total de votos		3.913.869	5.021.879	5.948.681	3.479.539	4.851.011	5.882.526

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (1999; 2003) e do TRE-RS (1994; 1998; 2002).

Para o parlamento local, em números absolutos, PPB, PDT, PTB e PMDB oscilaram votações entre 1994 e 2002. O PPB, aliado a Britto e com posição de bancada declarada de antagonismo ao governo de Dutra¹⁴⁹, melhorou sua votação em 1998 em relação a 1994, mas perdeu votos em 2002, quando comparados à eleição anterior. Numericamente, foi quase estável, já que a votação nas três eleições permaneceu na faixa dos 900 mil votos. Já para o PDT, como opositor às políticas de incentivo de Britto e como apoiador apenas nos dois primeiros anos do governo de Dutra, a oscilação foi inversa da que teve o PPB. Perdeu votos em 1998 em relação à eleição de 1994; porém, recuperou-se e fez sua maior votação nas três eleições em 2002. De qualquer modo, assim como o PPB, os votos no PDT praticamente mantiveram-se, permanecendo na faixa dos 600 mil votos.

O PTB, que entrou no governo de Britto, incrementou em mais de 145 mil votos sua votação ao Legislativo local entre 1994 e 1998. Manteve-se como oposição ao governo de Dutra, sem, contudo, se apresentar, como o PPB, na condição de antagonista. Em 2002, fez sua menor votação para o Legislativo estadual, perdendo mais de 169 mil votos em relação a 1998: algo que pode guardar pouca relação com as políticas e com posições, já que nesse

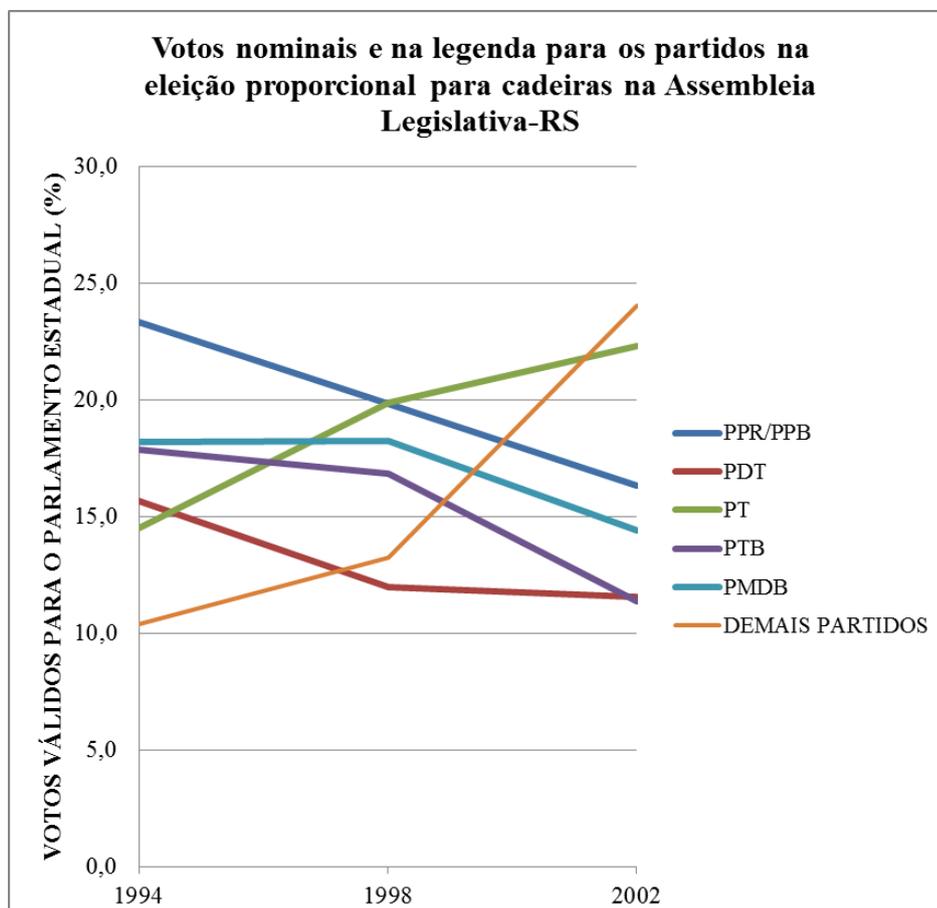
¹⁴⁹ O PPB através das suas lideranças, como Celso Bernardi, ainda nos primeiros meses de 1999, publicamente declarou ser o Anti-PT (Correio do Povo, 17 jan. 1999, p.2).

pleito o PTB elegeu Sérgio Zambiasi, então deputado estadual, Senador da República, abrindo mão das votações recorrentes que ele recebia para a Assembleia Legislativa nas eleições anteriores.

O caso do PMDB requer uma análise mais cuidadosa sobre as eleições parlamentares locais. Também foi um partido nos quais os votos oscilaram, mas em números absolutos o incremento de votos entre 1994 e 1998 foi muito positivo: mais de 205 mil votos para o partido. Em 2002, quando ganhou novamente o governo com Rigotto, o PMDB perdeu em números absolutos aproximadamente 58 mil votos. Levando em conta a saída de parlamentares do partido para o PPS (Rosado, Busatto, Wortmann, Bernd e Odone) em 2001, o que permitiu que os deputados que permaneceram no partido adotassem uma posição moderada de oposição em relação ao governo de Dutra, essa circunscrita redução de votos pode ser interpretada como um ganho de espaço político.

Diferente dos partidos anteriores, para as bancadas estaduais, o PT foi o único partido que cresceu em todas as eleições. Entre 1994 e 2002, aumentou o número de votos para o parlamento estadual da faixa dos 500 mil para 1,3 milhões. Nenhum dentre os cinco partidos analisados teve um incremento dessa dimensão no período da pesquisa. Em números relativos de votos válidos, o PT ganhou espaços de outros partidos no parlamento local. PPB, PDT, PTB e PMDB entre 1994 e 2002 perderam espaço eleitoral em números relativos para o PT e para os demais partidos, reduzindo suas bancadas. O Gráfico 21 apresenta graficamente o comportamento, em números relativos, da variação de votos por partidos nas eleições de 1994, 1998 e 2002 para o parlamento local.

Gráfico 21 – Variação relativa de votos nominais e na legenda dos partidos para a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (1994, 1998 e 2002)



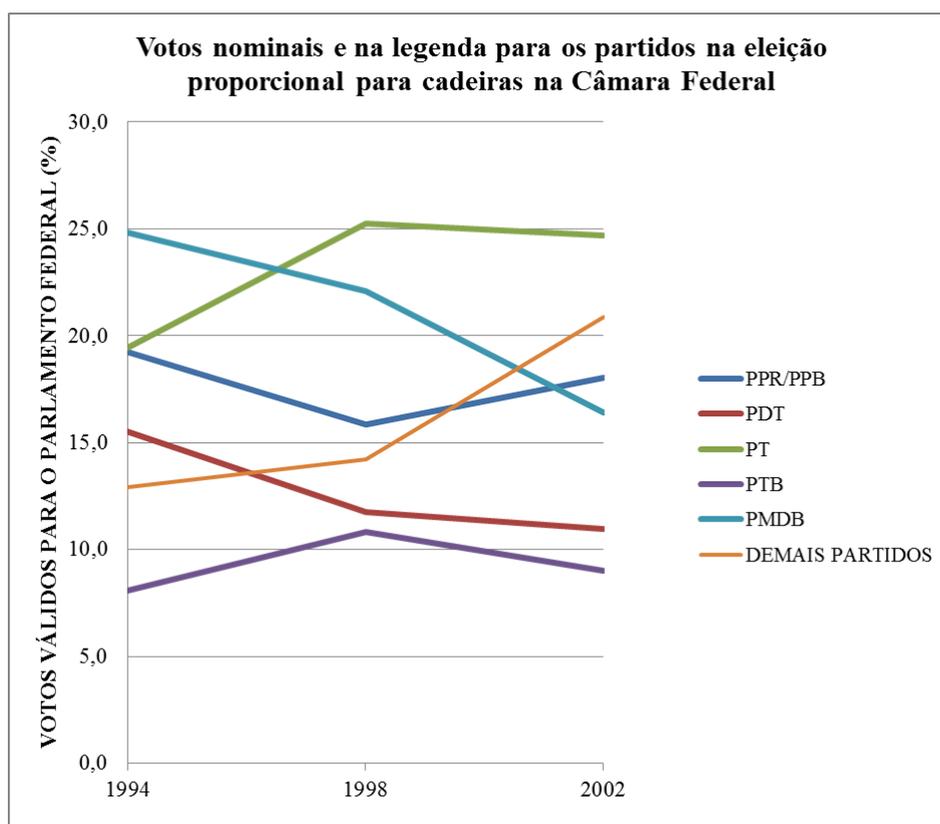
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TRE-RS (1994; 1998; 2002).

Com relação aos votos ao parlamento federal, em números absolutos, quatro dos cinco partidos tiveram incrementos nas suas votações entre 1994 e 2002. A exceção, restrita à variação de votos entre 1998 e 2002, foi o PMDB. Nesse caso, à semelhança do que ocorreu para a bancada estadual em 2001, o partido também perdeu o deputado federal Nelson Proença para o PPS, deixado de contar com os votos desse parlamentar.

Em números relativos, o PPB oscilou em representatividade de votos entre 1994 e 2002. Perdeu espaço em 1998, mas o retomou em 2002, elegendo seis deputados federais. O PMDB, principalmente pelo PPS, e o PDT perderam espaço em votos relativos e cadeiras entre 1994 e 2002. O PTB e o PT cresceram proporcionalmente entre 1994 e 1998, sendo que praticamente estabilizaram suas posições em 2002. Em números relativos, o Gráfico 22

apresenta o comportamento da variação de votos para a Câmara Federal por partidos nas três eleições.

Gráfico 22 – Variação relativa de votos nominais e na legenda dos partidos para a Câmara Federal no Rio Grande do Sul (1994, 1998 e 2002)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados TRE-RS (1994; 1998; 2002).

Com base nos dados e nos comportamentos apresentados, o grande vitorioso nos três processos eleitorais foi o PT, seja para o parlamento local, seja para o Federal. Como este foi o partido mais crítico às reformas do Estado, às privatizações e à forma de concessão de incentivos fiscais para as indústrias, também foi o que, provavelmente, mais ganhou conjuntamente com essa posição. Ou seja, para ele as políticas públicas redistributivas analisadas importaram. Reforça-se essa ideia quando se comparam os incrementos do PT às perdas do PPB no parlamento local.

O PPB, como foi apresentado na seção 5.1.2, era, e ainda é, um partido de posições conservadoras, que tem como um dos princípios a defesa da garantia da propriedade. Essa posição e esse princípio sustentam-se em regiões predominantemente rurais onde a economia majoritariamente é a agropecuária. Ao se alinhar a Britto, o PPB chancelou as políticas

redistributivas de incentivos às indústrias que, pelos recursos envolvidos, comprometeram a distribuição de benefícios a outros setores produtivos (*vide* capítulo 4).

Após a eleição de Dutra, as posições de anti-PT e de radical oposição a este governo implicaram em ações de vetos dos seus agentes às iniciativas feitas para redirecionamento de recursos públicos para cadeias produtivas locais como as dos setores agropecuários (*vide* seção 4.2). Potencialmente as posições adotadas pelo PPB, especificamente sobre as políticas de incentivos fiscais, causaram danos que se refletiram em perdas relativas de espaço político no parlamento local, já que esta era, em 1994, e deixou de ser em 1998 e 2002, a maior bancada parlamentar local.

Para o PDT, mesmo sendo um partido com agentes políticos que se opuseram às políticas de incentivos fiscais às indústrias, com enfoque diferente do PT, as posições que assumiram não trouxeram resultados imediatos ao conjunto do partido. Perderam, desde 1994, espaços no parlamento local e no federal. Já para o PTB, não foi possível estabelecer associações entre as políticas de incentivos fiscais, suas posições e os resultados que obtiveram no período. Aparentemente os votos que obtiveram seguiram um comportamento alheio a essas políticas, mesmo que, no caso Ford, o município de Guaíba, que era administrado pelo partido, tenha sido o mais prejudicado, em tese, pela desistência da execução do empreendimento automotivo.

Para o PMDB, se as políticas de incentivos fiscais não foram positivas para garantir a vitória de Britto, de algum modo, por serem estas as principais ações do governo, pelo menos em 1998 importaram para a manutenção da representatividade do partido nos mesmos patamares de 1994. As perdas de espaço do partido em 2002, como destacado anteriormente, vinculam-se mais à saída de agentes políticos que migraram para o PPS, do que às políticas de Britto. Um dos aspectos que reforça esse argumento é o de que o PMDB venceu a eleição para o governo estadual em 2002 com posições que não estavam alinhadas as de Britto.

As respostas aqui trazidas, diante da interpretação dos dados, não são terminais. No entanto, são indicativos de que, pelo menos para as bancadas do PT, do PPB e do PMDB, de algum modo, contribuíram para os resultados observados; portanto, importaram.

Ao longo desse capítulo, a análise foi focada na descrição do ambiente político que envolveu os governos de Britto e de Dutra e suas interfaces com as coalizões que os apoiaram no Legislativo local.

Inicialmente, observando o sistema partidário local, pelo menos entre 1997 a 2000, este apresentou traços que o enquadraram na tipologia de Sartori (2005) de pluralismo polarizado. Não houve no período a possibilidade de posições interdirias diante dos posicionamentos dos partidos: indicativo de que houve impulsos centrífugos para disposição política no espaço político regional. Ou seja, houve antagonismo político e bipolarização política: antagonismo posicional.

Essa constatação do antagonismo posicional é reforçada quando o foco é nos resultados das eleições majoritárias de 1994 e 1998. Britto e Dutra foram protagonistas de duas eleições polarizadas, decididas por baixa margem de votos de vantagem para um e outro candidato.

Quando a análise recai sobre as articulações políticas feitas, suas interfaces com os governos e posicionamento dos partidos e parlamentares no Legislativo local, novamente aparece bipolarização: esta reforçada pela constatação de que os partidos políticos mantiveram suas posições mesmo com a mudança de governador. Principalmente entre 1997 e 2000, o traço da disposição no espaço político rio-grandense foi o do antagonismo posicional.

No tocante a contribuição que as políticas públicas tiveram para os resultados nas eleições, pelo menos as de incentivo fiscais ou econômicos à modernização industrial foram possivelmente mais prejudiciais a Britto do que benéficas às suas intenções de reeleição. Regiões com indústrias com uso intensivo de mão-de-obra, principalmente as de produção do setor de calçados e couro, os votos em Britto foram reduzidos em números relativos na ordem de 8% entre o segundo turno de 1994 e o de 1998.

A situação mais emblemática, porém, ocorreu nas regiões com predominância de produção rural. Nas áreas onde o PPB (ou PPB, antes PDS, depois PP) mantinha suas bases políticas e que garantiam a esse partido a maior bancada de deputados na Assembleia Legislativa até a eleição de 1998, foi onde Britto mais perdeu votos relativos entre as duas eleições. Em parte isso se explica pela ausência de políticas públicas para esse setor no seu governo. As políticas públicas redistributivas de industrialização, no caso, foram excludentes, na medida em que tiraram recursos desse setor.

Além de ser o esteio da vitória de Dutra em 1998, o partido que mais ganhou nas eleições parlamentares entre 1994 e 2002 foi o PT. Mais que qualquer outro, o protagonismo

dos seus agentes no enfrentamento ao PDV, às privatizações, às concessões de rodovias e aos benefícios à GM e à Ford renderam dividendos para seu crescimento eleitoral. Situação que não se repetiu para os outros partidos na mesma tendência e direção.

Em suma, não há como afirmar o quanto as políticas públicas de reestruturação do Estado prejudicaram a Britto e aos agentes políticos que o apoiaram no período. Porém, é possível dizer que para as expectativas que tinham de manutenção ou de ampliação dos espaços de poder, programas como do FUNDOPEM-RS e os empreendimentos da GM e da Ford frustraram as expectativas. Além de poucos resultados econômicos, renderam dividendos significativamente inferiores aos esperados pelos políticos (agentes).

6 O AGENTE POLÍTICO E O ANTAGONISMO POSICIONAL: RACIONALIDADES, ESCOLHAS E CONFLITO

Ao longo dos capítulos três e quatro, o esforço investigativo e analítico sobre o fenômeno da bipolarização política e do antagonismo posicional no Rio Grande do Sul concentrou-se nas posições que os agentes articularam junto às coalizões políticas acerca de políticas públicas de reforma administrativa e de incentivo ao crescimento econômico, nos períodos dos governos de Britto do PMDB (1995-1998) e de Dutra do PT (1999-2002).

Os resultados dessas políticas e os impactos por elas produzidos, seja nos programas para redução do comprometimento das receitas públicas, como para recuperação da infraestrutura, ou para o desenvolvimento industrial, ficaram, pelo menos até o ano de 2004, aquém daqueles anunciados e esperados pelos referidos agentes de uma e de outra coalizão. De certo modo, convergiram para o entendimento expresso por Lowi (1964; 2008; 2009) de que políticas assim possuem impactos incertos e que, portanto, potencializam arenas de poder com conflitos entre elites e polarizadas: são políticas redistributivas.

Os potenciais reflexos dessas arenas de poder no ambiente político entre os anos de 1995 a 2002 – incluindo a eleição estadual de 1994 – fez parte da análise elaborada no capítulo anterior. Numa abordagem focada no sistema partidário vigente, na interpretação dos dados referentes às eleições majoritárias por regiões, e no processo de formação de coalizões na interface entre Executivo e Legislativo, principalmente com a Assembleia Legislativa, foi perceptível a existência contingencial do que Sartori (2005) denomina pluralismo polarizado, no qual oposições bilaterais articulam posições por impulsos centrífugos.

Complementarmente, ao analisar os resultados das eleições majoritárias e proporcionais, fica claro que o PT e seus agentes políticos foram, no conjunto, os que mais ganharam com os posicionamentos que tiveram de oposição às políticas de Britto. E Britto e sua coalizão foi quem mais perdeu, ou menos ganhou, diante dos resultados dessas políticas e dos efeitos que tiveram para os resultados eleitorais.

De certo modo, até a presente fase da pesquisa foram observadas as condições de contorno e as influências das políticas e dos fatos que concorreram para o antagonismo posicional. Porém, a explicação propriamente dita para o fenômeno político em estudo depende das escolhas, das ações, das decisões, enfim, das tomadas de posição dos agentes, feitas no governo ou na oposição.

Numa leitura interpretativa inspirada em Dye (1972; 2001; 2013), como síntese “do fazer ou do não fazer” dos governantes, e dos que se opuseram a esse fazer ou não, nesse capítulo, o antagonismo posicional é investigado tendo como objeto os agentes políticos: os políticos. Estes os que decidiram, portanto, tiveram capacidade de agência no período.

Para os objetivos do trabalho, são os agentes políticos aqueles capazes de afiançar ou não a hipótese que orienta o presente trabalho. Nela, as **políticas públicas analisadas na pesquisa importariam mais pela funcionalidade que possuíam para reforçar as posições de articulação política entre os agentes, para que, assim, ganhassem espaços de poder, ou os mantivessem, e menos pelos resultados estimados.**

Para esses agentes, são exploradas, a partir das suas condições estruturais e subjetivas, as motivações e as razões para o “fazer ou não fazer” das políticas públicas e as articulações que tiveram curso entre os anos de 1995 e 2002. Como interlocutores do fenômeno, vinte (20) agentes políticos com capacidade de agência foram selecionados mediante critérios construídos com base em informações obtidas e trabalhadas nos capítulos anteriores. Os estudos com eles sustentaram-se em entrevistas feitas montadas segundo três linhas de investigação.

A primeira delas relaciona-se às estruturas, que em linhas gerais os condicionaram numa perspectiva de disposição social construída entre a antinomia indivíduo/sociedade e na trajetória de cada um, no *habitus*. A segunda, com base nos modelos institucionais complexos de decisão dos agentes, baseadas nas teorias de ação assentadas no ordenamento temporal das decisões, nas de *déficits* de informação para decidirem e nos mecanismos de mudanças institucionais de padronização. A terceira e última linha investigativa, foi assentada na exploração do antagonismo (ou antagonismos) entre os agentes no tocante às suas declaradas motivações e razões para explica-lo. Em linhas gerais, trata-se de uma provocação para a reflexão deles sobre os fenômenos e fatos ocorridos no passado, na expectativa de encontrar os fatores explicativos para os conflitos e a disseminação destes pelo espaço político regional.

Assim, a etapa inicial desse capítulo faz-se uma breve descrição dos parâmetros adotados para as entrevistas feitas com os interlocutores (seção 6.1). Em seguida, alinhando-se aos modelos interpretativos de inspiração estruturalista, características como o *habitus* político e as trajetórias são combinadas para que se monte um quadro compreensivo de quem são os agentes políticos e sua disposição no espaço político (seção 6.2). Na seção subsequente

(seção 6.3), são apresentadas as leituras que os agentes políticos, os interlocutores, fazem sobre as condições complexas que concorriam para suas decisões e por que adotaram àquelas posições, à época, sobre as políticas públicas de reforma administrativa, as privatizações e PDV e PEGR, como sobre a dívida pública. Em seguida, as políticas redistributivas de incentivo ao desenvolvimento econômico, do mesmo modo como na seção anterior, são apresentadas segundo as percepções reflexivas dos agentes políticos sobre programas de incentivo à industrialização como o FUNDOPEM-RS, o FOMENTAR-RS e o FDI-RS, e seus resultados e impactos (seção 6.4). O antagonismo posicional propriamente dito e o antipetismo, sua manifestação particular, são analisados pelos interlocutores na seção 6.5. A síntese interpretativa do capítulo é feita na forma de fechamento na última seção (6.6).

6.1 Parâmetros das entrevistas

Pelas características da presente pesquisa, a estratégia foi a do uso do instrumento da entrevista como forma de compreensão de motivações e de razões para que os agentes políticos decidissem o “fazer ou não fazer” das políticas públicas à época, assumindo as posições que assumiram.

Em detrimento da quantidade de interlocutores, a escolha da linha investigativa adotada nessa parte da pesquisa privilegiou a qualidade da informação obtida para explicar o fenômeno. As entrevistas foram delimitadas a 20 (vinte) agentes políticos (apresentados na seção 6.2) que, por terem decidido sobre as políticas públicas estudadas e por terem sido influentes na agenda pública no período (1995-2002), foram relevantes nas arenas de poder à época.

Para tanto, a opção foi a de construir os parâmetros do instrumento de investigação de modo a incentivar as subjetividades das releituras que os agentes fazem sobre fatos passados e como explicam os posicionamentos que tomaram. Assim, a entrevista comportou uma dimensão de liberdade, de espontaneidade de respostas para os agentes entrevistados, que permitisse a eles encontrar explicações no que é latente, para além do que é manifesto. No entanto, numa outra dimensão, para atender categorias analíticas, suas falas tinham que seguir um ordenamento mínimo sobre os fatos e versar sobre as políticas públicas e suas arenas de poder.

A solução encontrada foi a do uso de uma entrevista, na modalidade de conversa entre entrevistado (interlocutor) e entrevistador (pesquisador), na qual um roteiro orientava a amálgama das duas dimensões apontadas. Conceitualmente, o instrumento utilizado enquadrava-se na categoria de entrevista semiestruturada, onde, segundo Martins e Theóphilo (2007), há a condução dos relatos com o uso de prévio roteiro, mas com a possibilidade do entrevistador, observando o entrevistado, remodelar questionamentos para que estes se tornem pertinentes ou complementares ao objeto pesquisado. O roteiro completo de entrevistas encontra-se no Apêndice A dessa pesquisa. Além do roteiro, para garantir as informações prestadas pelo entrevistado, decidiu-se gravar as entrevistas em vídeo e/ou som (APÊNDICE C).

No tocante a construção do roteiro em si e das questões, o marco inicial foi o da hipótese dessa pesquisa: políticas públicas feitas por um governo são mais importantes para manter ou para reforçar as articulações entre agentes políticos com vistas ao poder, do que pelos resultados que estas possam atingir sob o enfoque administrativo e econômico, para o Estado e para a sociedade *latu senso*.

Alinhando-se a Dye (1972; 2001; 2013), isso significa que as políticas públicas são e foram à época escolhas dos agentes políticos (em especial dos que governam), cujos objetivos convergem para a garantia das condições para manter ou melhorar articulações políticas entre eles, com vistas a garantias de segurança para a condução do Estado, em especial do Poder Executivo.

Para compreender essa dinâmica da política, em todo o roteiro utilizado houve a preocupação em alinhar as questões ao conceito de **agente político**: aqui reconhecido como alguém que tem relevância (ou influência suficiente) junto aos governos (ou na oposição) para manter ou alterar o *status quo* relacionado às políticas públicas redistributivas pesquisadas e capacidade para refletir sobre suas ações. Na elaboração do roteiro, a opção foi a de concentrar a investigação nas percepções dos agentes sobre o PDV, o PRE e as vendas de ativos da CRT e da CEEE, o PEGR, o FUNDOPEM-RS, o FOMENTAR-RS e o FDI-RS, bem como sobre as limitações impostas pela dívida mobiliária estatal ao investimento. A agenda política produzida nas arenas de poder no período pelos programas orientou a elaboração das questões e o ordenamento delas.

Para organizar as entrevistas, partindo da hipótese, seguiram-se três linhas de investigação para compreender as posições políticas adotadas à época pelos agentes e o antagonismo de posição entre eles. A primeira linha fundamentou-se nas teorias que privilegiam as estruturas sociais, numa expectativa de mediação da antinomia indivíduo/sociedade e nas experiências vividas pelos agentes ao longo das suas trajetórias. A segunda, mais focada nas instituições políticas *stricto sensu*, tem como base investigações que seguem os modelos analíticos de *temporal sorting*¹⁵⁰ e de mecanismos de mudança institucional¹⁵¹ para encontrar as condições complexas que informaram os agentes na elaboração das diretrizes, na formulação e para prever resultados aos programas estudados. Tendo em vista que as políticas públicas do tipo redistributivas são aquelas que produzem arenas políticas mais conflituosas, a terceira linha assenta-se na investigação de parâmetros associados ao próprio antagonismo de posição entre agentes políticos. Destacam-se nessa linha investigativa a procura das motivações, das intenções e das razões dos agentes para dar curso a programas como os de desestatização e de incentivo a empreendimentos privados, assim como para as articulações feitas para legitimá-los, viabilizá-los ou impedi-los.

Para atender a primeira linha investigativa subdividiu-se a entrevista em duas partes, não obrigatoriamente aplicadas em momentos distintos. Na primeira delas, as referências às estruturas sociais do campo político foram delineadas a partir de aspectos associados ao conceito de *habitus*, sendo este manifesto na autodeclaração de um agir prático distintivo do agente diante das respostas dadas aos questionamentos feitos. Seguem, nessa subdivisão, parâmetros delineados por Bourdieu (1996). Assim, as questões feitas aos agentes tinham o propósito de conhecer fatores que concorreram para formação pessoal e política de cada um

¹⁵⁰ Modelos de *temporal sorting* ou de ordenações temporais é uma referência aos modelos de análise das condições para tomada de decisão dos agentes, no qual a investigação do processo decisivo requer observar padrões que conectam problemas, a soluções e aos fins pretendidos, no caso dessa pesquisa, latentes e manifestos (MARCH; OLSEN, 1989).

¹⁵¹ A inspiração para mudanças institucionais vem do que Powell e DiMaggio (1991) denominam de mecanismos institucionais de mudança isomórfica das organizações. Segundo os autores, como abordado no segundo capítulo do trabalho, os agentes políticos, no processo de estabelecimento de parâmetros para as políticas públicas, reproduzem na forma a solução para os “problemas” com base em outras experiências de políticas públicas influenciados por mecanismos de pressões externas (isomorfismo coercivo), de facilitação das escolhas via imitação (processo de mimetismo) e de respaldo em autoridades técnicas (processos normativos). Esses mecanismos institucionais de isomorfismo fazem com que as políticas públicas legitimem-se pela forma que adotam acompanhando o *mainstream* vigente, e não por avaliações criteriosas entre expectativas e resultados nos casos concretos.

dos entrevistados. A partir desses fatores, propunha-se reconhecer se estes contribuíam para distingui-los (os agentes) no campo político, segundo princípios que os orientaram à época nas suas ações, dentre às quais, para os casos dessa pesquisa, as dos atos de governar e de se articular politicamente em posições.

Esses fatores advêm de estruturas que constituem um sistema de preferências que, segundo Bourdieu, geram e unificam princípios de escolhas dos agentes a cada tempo. Esse sistema de preferências, em parte observável no *habitus*, permite estabelecer critérios de disposição no espaço social: aqui, nesse trabalho, político. A mensuração do volume de recursos econômico, cultural (capitais nos termos de Bourdieu) e político de um agente (categoria trazida nesse trabalho) permitem situá-lo no referido espaço político e associa-lo a um *habitus* de um campo.

Logo, nessa subdivisão da primeira linha investigativa as questões levantadas aos agentes requereram informações sobre:

- 1) A localidade de nascimento, de crescimento e onde se formou para vida e em que época;
- 2) Sua origem, através da identificação da ocupação e grau de instrução dos pais (ou outros);
- 3) Informações sobre as instituições educacionais que este estudou, em que período, e sua formação;
- 4) E, aspectos que autodeclaram importantes para sua formação pessoal: referências a pessoas (educadores, políticos), ideias, a valores e a coincidências de trajetória com outros agentes e a detalhes de formação profissional e política.

Essa linha de investigação não se encerrou no *habitus*. As questões anteriores precisaram ser trabalhadas pelo entrevistador com incentivos para que o entrevistado as abordasse na perspectiva da sua trajetória. Como exercício da entrevista, implicava em animar o entrevistado a abordar as questões de modo mais espontâneo, quebrando com a formalidade e transformando o procedimento investigativo em uma conversa.

Aproveitando a espontaneidade do entrevistado, prospectaram-se aspectos que levavam em conta as subjetividades das suas escolhas e das relações sociais (também

políticas) que formou, mediando antinomias como indivíduo/sociedade, quem sabe subjetividade/objetividade. Mais que isso, nessas escolhas pode ser explorada a capacidade do agente refletir sobre consequências delas e sobre elas formar uma consciência discursiva, como afirma Giddens (2009).

Entremeadas às questões de *habitus* (de um agir prático) de um campo, foram, portanto, feitos incentivos aos agentes políticos para que falassem das suas experiências na família, nas instituições de ensino, nas instituições religiosas, nos espaços públicos e nas associações que frequentou ou que ainda frequenta. Essa dimensão subjetiva ajudou a conhecer a história do agente, seus valores, as relações que constituiu ao longo do seu percurso e, ao pesquisador, a criar categorias analíticas. Enfim, diante das experiências e de categorias analíticas criadas foi possível aferir sua maior ou menor adesão desse agente às coalizões dominantes do campo político naquela época e dispô-los no espaço político.

A segunda linha investigativa incorporada no roteiro focou nas opções feitas pelos agentes sobre as políticas públicas nas quais estes exerceram agência (decidiram sobre elas). Seguiu perspectivas institucionalistas, onde foram investigadas as condições que os agentes entrevistados tinham para estabelecer diretrizes, formular e estimar as consequências dessas políticas e dos programas, num contexto dominante de busca da eficiência do Estado no campo da economia, da política e de poder: condições influenciadas pela agenda pública à época.

Partiu-se nessa segunda linha de investigação do entendimento de que os processos decisórios das políticas públicas eram complexos para o agente. Também, que estas decisões seguiram um ordenamento temporal, com interface com uma agenda, por vezes, exógena ao da organização à qual pertencia ou ainda pertence. Esses processos reuniram situações onde, para o agente, foi preciso avaliar o problema atacado, as soluções, as oportunidades políticas e, não raras vezes, os resultados, simultaneamente.

Além disso, o agente esteve constantemente sujeito a condicionantes estruturais, a constrangimentos de grupos e a agenda política. Ainda, o que dá mais complexidade aos processos, é o fato de que é corrente não se ter sequer uma questão a ser enfrentada por uma política pública, antes que se afirme, previamente, uma resposta a essa questão inexistente (MARCH; OLSEN, 1989). Logo, estimou-se que houve para o agente um significativo grau de incerteza nas condições que dispôs para decidir ou para tomar posição e quanto ao tempo

para fazê-lo; e que suas decisões ocorreram sob o signo do Friedberg (1993) denominada racionalidade limitada.

Soma-se a isso, que nas arenas políticas onde não se tem convicção sequer do problema, diante da necessidade de agir ou não como agente da coalizão de governo ou de oposição, mediante condicionantes antes expostas, os agentes tendem a lançar mão de mecanismos institucionais padronizados facilitadores de legitimação das políticas públicas. Dentre os mecanismos de legitimação para estabelecer diretrizes e formulações encontram-se as soluções propostas por outras organizações e grupos de interesse, pela inspiração em outras experiências e pelas posições manifestas de autoridades técnicas: o que normalmente tende a aproximar as gestões de padrões comuns de soluções e de questões. Esses mecanismos de mudanças institucionais de padronização, segundo Powell e DiMaggio (1991), chamam-se de isomorfismo institucional, classificados segundo a fonte da “forma”, de isomorfismo coercivo (outras organizações e grupos), de isomorfismo por processos miméticos (outros exemplos) e de isomorfismo por pressões normativas (autoridade técnica).

Em suma, para atender a segunda linha de investigação, fez-se necessário incorporar ao roteiro, questões que incentivassem os agentes a fazerem seus relatos com base num ordenamento temporal. Esse ordenamento levou em conta as referidas fontes de fundamentação para a elaboração de diretrizes, de formulação e de previsão de resultados para as políticas públicas e seus programas executivos. Além disso, dependendo da política pública abordada (ou programa) e da dinâmica da entrevista, era tarefa do entrevistador (em todas, do próprio pesquisador) contextualizar as questões com a agenda política da época e, eventualmente, com algum resultado ou referência a outros agentes.

No primeiro conjunto de questões levantadas, perguntou-se aos entrevistados como interpretavam sua relação com os governos de Britto e de Dutra, algo que, em parte, já constava na primeira linha investigativa. No momento seguinte, o questionamento versou sobre o que cada entrevistado apontava como problemas mais relevantes para a o Estado do Rio Grande do Sul e como os explicava quanto às suas causas e o que estes limitavam.

O conjunto subsequente de questões sobre a segunda linha investigativa incentivava a falar com espontaneidade sobre a leitura que faziam do contexto político nos quais Britto e Dutra governaram. Aqui, a reflexividade do agente sobre fatos passados foi prospectada no relato, às vezes com intervenção do entrevistador.

O terceiro conjunto de questões exigia uma intervenção do entrevistador para direcioná-los aos programas pesquisados: intervenção, que pelo domínio dos entrevistados sobre os assuntos, nem sempre foi necessária. Nos casos em que foi preciso a intervenção, esta apareceu como uma contextualização do entrevistador que ordenava os relatos temporalmente relacionados às políticas públicas tendo como orientação a agenda proposta para elas pelo Governo de Britto (primeiro governo).

Como contexto, o entrevistador indicava que a ação do Governo de Britto para enfrentar as questões estruturais para retomar a capacidade de investimento estatal passava (1) pela reforma administrativa do Estado e (2) por criar condições para o desenvolvimento econômico. Mesmo que essa seja a ordem escolhida para a análise, nem sempre foi seguida na investigação. Pelo contrário, políticas de desestatização e de incentivo ao desenvolvimento industrial foram tratadas conjuntamente sendo interdependentes. Isto apareceu na forma de disposição das questões e no próprio relato dos entrevistados. Ambas, desestatização – principalmente vendas de ativos da CRT e CEEE – e incentivos ao desenvolvimento industrial – especialmente FUNDOPEM-RS, GM e Ford – foram as que motivaram questionamentos mais frequentes sobre zonas de conflitos entre agentes políticos e de justificação dos entrevistados para suas tomadas de posição nas arenas de poder. A questão do endividamento público fez parte das questões que antecederam ou foram tratadas conjuntamente com essas políticas.

As demais políticas públicas – o PDV e as concessões de rodovias (PECR) – tiveram um tratamento de complementaridade no roteiro de entrevistas, e assim apareceram e foram provocadas para os relatos dos entrevistados. Mesmo tendo nas concessões rodoviárias indicativos de conflitos entre agentes políticos, estas não foram tão relevantes quanto às políticas de desestatização e de incentivos para reforçar o antagonismo posicional.

Por fim, para a terceira linha investigação (em parte com já abordada na segunda linha investigativa), as questões no roteiro trataram do próprio antagonismo posicional e de uma forma particular de manifestação deste à época: o antipetismo. Foram duas questões levantadas sobre o antagonismo, nas quais foram incentivados relatos dos entrevistados. A primeira, sobre a possibilidade de conversação ou de amálgama, diante de algum tema ou interesse, entre os agentes articulados a polos opostos no período. A segunda, acerca da leitura dos agentes sobre a manifestação particular do antagonismo posicional, o antipetismo.

A apresentação e a análise das informações, dados e evidências obtidas nas entrevistas encontram-se nas seções subsequentes. Na seção 6.2 e subseções, para cada agente político selecionados como interlocutor foi apresentado um relato sintético de trajetória (também de *habitus* no campo político) e das relações institucionais que tiveram com um e outro governo, apoiando ou se opondo a estes: informações, dados e evidências que se alinham preferencialmente a primeira linha de investigação utilizada no roteiro de entrevistas.

6.2 Entrevistados: aspectos de estrutura e trajetória

Nessa subseção, o enfoque passa a ser o das informações prestadas por homens políticos sobre si mesmos com interfaces com o fenômeno pesquisado. Esses homens, entre 1995 e 2002, por conta dos espaços que ocuparam nos governos, na oposição ou pela representatividade institucional que tinham, decidiram os rumos das políticas públicas redistributivas aqui estudadas. Foram, por suas ações e capacidade de agência, alguns dos mais relevantes agentes políticos à época. Os vinte (20) interlocutores da pesquisa foram selecionados pelo potencial que tinham para explicar o fenômeno do antagonismo posicional, e são os listados no Quadro 10.

Quadro 10 – Lista dos agentes políticos selecionados como interlocutores para explicarem as razões das tomadas de posição sobre os programas executivos de políticas públicas do tipo redistributivas segundo alinhamento político (1995 a 2002).

Alinhamento dos agentes políticos (1995-2002)			
	Governo Britto		Governo Dutra
1.	Cézar Augusto Busatto	1.	Flávio Koutzii
2.	João Carlos Brum Torres	2.	Guilherme Cassel
3.	Adolfo Antônio Fetter Júnior	3.	Clóvis Ilgenfritz da Silva
4.	Otomar Vivian	4.	Tulio Zamin
5.	Guilherme Socias Villela	5.	Gustavo de Mello
6.	Luis Roberto Andrade Ponte	6.	Pompeo de Mattos
7.	Pedro Bisch Neto	7.	Vicente José Rauber
8.	Iradir Pietroski	8.	Manuel Valente
9.	Francisco Renan Proença	9.	Mauro Knijnik
10.	Sergio Pedro Zambiasi	10.	Marcos Rolim

Fonte: Elaborado pelo autor

Nessa seção o foco foi o da construção de categorias analíticas que permitissem, como apresentado, situar os agentes políticos no espaço político rio-grandense à época. Para essa classificação foram utilizados seus relatos sobre origem, trajetória pessoal e práticas políticas,

ou agir prático no campo político: particular leitura de *habitus* de Bourdieu (1996; 2011). Complementarmente, o que atravessa todo o presente capítulo, a exploração da reflexividade do agente quanto aos fatos e fatores que contribuíram para formação de cada um.

Nas subseções que seguem, para cada um dos entrevistados, fez-se um relato expedito de trajetória¹⁵², de agir prático e do modo como se relacionou com os governos de Britto e de Dutra à luz de reflexões sobre o passado vivido. A ordem de exposição dos relatos seguiu a proposta no Quadro 10, iniciando pela precedência, com os agentes para os quais foram previamente identificados alinhamentos políticos ao governo de Britto. Na última subseção (6.2.11) a disposição dos agentes interlocutores no espaço político rio-grandense é apresentada. As condições gerais do modo como foram obtidos os agendamentos, realizadas as entrevistas e as condições em que foram feitas encontra-se no Apêndice B.

6.2.1 Cezar Augusto Busatto

Cezar Augusto Busatto, nascido em 1952, é natural de Veranópolis no Rio Grande do Sul. Filho de pai comerciante e mãe professora de rede pública de educação, Busatto diz que foi incentivado a estudar, a participar de atividades políticas e a viajar. Chegou a fazer intercâmbio de um ano nos Estados Unidos da América aos dezessete anos de idade: fato que, segundo ele, era motivo de distinção à época. Participou desde jovem da Juventude Estudantil Católica (JEC) e iniciou suas atividades políticas no movimento estudantil sendo presidente grêmio da escola onde estudava aos 10 (dez) anos de idade. Acredita que a sua disposição para a política foi herdada do pai, que mesmo nunca tendo se candidatado a mandato eletivo, foi uma liderança local e um idealista vinculado a uma visão de justiça social.

Sua vivência política continuou quando estudou o científico em Caxias do Sul nos anos de 1960 acompanhado por padres maristas e amigos que, como relatou, o incentivaram a seguir esse caminho. Alega ter sido na juventude influenciado por religiosos ligados à Teoria da Libertação e por Che Guevara. Como estudante de economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), foi presidente do Diretório Acadêmico de Economia, Contábeis e Atuariais (DAECA) nos anos de 1970, quando também participou de grupos clandestinos de

¹⁵² A opção dessa pesquisa foi a de limitar os relatos de trajetória ao ano de 2002. Por óbvio que a vida política dos interlocutores teve continuidade, e todos falaram delas nas entrevistas, cujas gravações encontram-se em anexo em meio eletrônico (*vide* Apêndice C).

debate de teoria crítica marxista e da edição dos Cadernos DAECA: publicações críticas da realidade econômica brasileira à época.

Já economista, entre 1976 e 1979, cursou mestrado em economia política na Universidade Nacional Autónoma de México (UNAM) onde aprofundou seus estudos sobre o pensamento crítico marxista. No México, através do contato com a Revista Brasil Socialista editada pelo Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8), adentrou e se tornou dirigente ao retornar ao Brasil da organização clandestina que operava como uma facção do MDB. Concorreu nas eleições proporcionais de 1986 e 1990, mas foi eleito como deputado estadual na terceira oportunidade em 1994, reelegendo-se em 1998 e em 2002 (nesta oportunidade pelo PPS). Foi Secretário Especial de Governo com o Governador Pedro Simon (1987 a 1990) e Secretário da Fazenda no governo de Britto. Concorreu em 2000 pelo PMDB a prefeito de Porto Alegre não obtendo êxito. Pertence desde 1991 à carreira de agente fiscal do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul.

Busatto autodeclarou ser uma pessoa que orienta sua ação política voltada às questões sociais e pela crítica às condições de desigualdade. Diz que desde cedo desenvolveu uma propensão para atividade coletiva, em muito influenciado pela Igreja. Trabalhou em vilas populares como educador e desenvolvendo atividades lúdicas para se aproximar das pessoas e ajuda-las no desenvolvimento de um pensamento crítico que as qualificasse para buscarem seus direitos. Sobre os governos, declarou ter integrado o governo de Britto e de ter sido oposição ao de Dutra, num período que denominou como de maior polarização política na história recente do Rio Grande do Sul.

6.2.2 João Carlos Brum Torres

João Carlos Brum Torres é natural de Porto Alegre, onde morou até o primeiro ano do curso primário, indo residir na cidade do pai em Caçapava do Sul: local onde permaneceu e estudou até a conclusão do ginásio. Filho de um promotor de justiça e advogado nascido em 1892 – a quem qualificou como liberal –, filiado ao antigo Partido Republicano, e que havia sido prefeito de São Sepé nomeado por Flores da Cunha: local onde o pai conheceu sua mãe.

Em 1961 veio para Porto Alegre onde fez o concurso de admissão para estudar no Colégio Júlio de Castilhos. Segundo Torres, o período em que lá esteve foi muito rico e importante para sua vida, cujo impacto talvez tenha sido maior do que os posteriores da

universidade. Para além da qualidade do ensino, segundo relatou, havia no colégio à época um ambiente cultural e político intenso de debates do pré-1964. Lá conheceu as várias divisões políticas e ideológicas que existiam, convivendo com colegas da juventude comunista e da esquerda católica (estes menos), o que o levou a se interessar pela filosofia.

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul passou a cursar de modo concomitante os cursos de filosofia e direito. Referiu-se que os primeiros meses de 1964 foram de debates intensos entre estudantes e professores, sendo que alguns dos últimos vieram a exercer papéis institucionais importantes na política, como o professor da disciplina de Introdução à Ciência do Direito Dr. Leitão de Abreu (ministro chefe da Casa Civil de Médici), seu auxiliar Professor Nerio da Silveira (ministro do Supremo Tribunal Federal) e o Dr. Cirne Lima.

Formou-se em filosofia e em direito, respectivamente em 1967 e 1968, mas seu interesse já era pelo primeiro curso. Logo após, foi convidado a se tornar professor da UFRGS e nela começou sua vida profissional, onde conheceu pessoas como Marco Aurélio Garcia (um dos fundadores do PT), que se tornou seu amigo. Foi expurgado em 1969 da UFRGS, indo para França, onde fez seu mestrado sobre Marx. Durante o período que lá esteve, publicou seu primeiro artigo com o pseudônimo de José Meireles em uma revista vinculada à IV Internacional chamada *Critiques de L'économie Politique*¹⁵³, onde também constaram escritos como de Ernest Mandel. Esse artigo – *Notes sur le rôle de l'État dans le développement du capitalisme industriel au Brésil*¹⁵⁴ – teve grande repercussão à época, objeto de debates na França e que chegou a ser publicado no Brasil por Raul Anglada Pont (histórico político do PT no Rio Grande do Sul).

Voltou da França na metade de 1975. Dentre as punições que sofreu com expurgo, estava a de que não podia trabalhar como professor em universidades. Exerceu seu ofício no Colégio Israelita numa situação precária; depois, sabendo que seria formado um grupo de assessoria superior na Assembleia Legislativa, liderado pelo economista e professor Francisco Carrion Jr., voluntariou-se a um cargo. Com a indicação de colegas conseguiu trabalhar na Assembleia Legislativa e lá permaneceu até o fracionamento do MDB, período que coincidiu

¹⁵³ Comentários da Economia Política. Livre tradução do autor.

¹⁵⁴ Notas sobre o papel do Estado no desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil. Livre tradução do autor.

com o da anistia e o da possibilidade de voltar para UFRGS, onde retomou sua carreira de professor, com passagens pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Fez seu doutorado na Universidade Estadual de São Paulo (USP) em ciência política, o concluindo em 1985 (a referência que fez sobre essa formação foi mínima).

Do período de Assembleia Legislativa guardou relações que fez que continuasse no PMDB e se aproximasse da política. O governo de Simon (PMDB) foi, para o entrevistado, um momento de aprendizado como gestor público, principalmente na área de obtenção de recursos internacionais. Por indicação de Denis Rosenfield ao então prefeito de Porto Alegre Tarso Hertz Genro, foi secretário municipal da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (1993 a 1994) em um governo do PT. Nesse período estreitou relações com agentes políticos como José Eduardo Utzig (PT). No seu relato, fez menção a foto da posse como secretário municipal, que mantém em seu escritório, prestigiada por personalidades políticas do PT e do PMDB (Olívio de Oliveira Dutra, Pedro Jorge Simon, Luiz Inácio Lula da Silva, Tarso Hertz Genro, Cezar Augusto Schirmer, Ronaldo Miro Zülke, Héglio Trindade e outros). Foi, ainda, coordenador do programa de governo de Britto na eleição de 1994 e, depois, secretário estadual da Secretaria da Coordenação e Planejamento entre 1995 e 1998.

Entre os anos de 1960 e 1970 declarou-se como de esquerda independente, mas que naquela época não era militante ou filiado a partidos, era um estudioso. Arrepende-se da postura que adotou quando lutou como professor por mudanças no curso de filosofia, articulado a um grupo que militava por essa causa no final dos anos de 1960¹⁵⁵: situação que resultou no seu expurgo temporário da UFRGS. Em sua fala, fez menções a nomes tradicionais da esquerda, com quem conviveu com proximidade como estudante e na França. Na sua história recente, principalmente a nomes relacionados ao PMDB. Integrou o governo de Britto na condição de secretário de estado e durante o governo de Dutra dedicou-se às atividades acadêmicas.

¹⁵⁵ Após leitura da versão original sobre o fato que resultou no seu expurgo da UFRGS, Brum Torres manifestou: “Não me arrependo do esforço reformador que fizemos, que continuo a ter como acertado. O que acho é que em algumas ações fomos demasiado agressivos, especialmente com nosso Professor, o Padre Thiesen, que, apesar de nossas desfeitas, manteve dignamente suas posições, suas avaliações tendo sido sempre isentas, a ninguém perseguindo por meio das notas”.

6.2.3 Adolfo Fetter Jr.

Natural de Pelotas, Adolfo Antônio Fetter Jr. nasceu em 1954. Filho de engenheiro agrônomo e produtor rural, neto e sobrinho de importantes políticos da região de Pelotas-RS. Viveu parte da sua infância na área rural, vindo residir em Pelotas quando iniciou sua educação escolar. Em 1963 transferiu-se para Porto Alegre no período em que seu pai foi o secretário da agricultura do governo de Ildo Meneghetti, retornando a Pelotas em 1967. Concluiu o ginásio e fez três anos de científico no Colégio Gonzaga – Lassalista. No terceiro ano do científico, fez uma seleção para um intercâmbio e foi morar por um ano nos Estados Unidos, numa cidade interiorana em Mariland, nas proximidades de Washington DC. Segundo ele, esta foi uma experiência muito interessante.

Concluiu seu estudo médio nos Estados Unidos e retornou ao Brasil onde prestou vestibular para agronomia e para administração de empresas. Aprovado nos dois concursos, cursou agronomia na Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e a administração na Universidade Católica de Pelotas concluindo os cursos em 1976. De 1977 a 1978, cursou o mestrado em administração pública no Rio de Janeiro na Fundação Getúlio Vargas e logo após, foi aprovado numa seleção para trabalhar no Banco Nacional da Habitação – BNH. Concomitante ao trabalho no BNH, iniciou seu doutorado através de um convênio firmado entre a Faculdade Estácio de Sá, onde era docente, e a Universidade de Paris (Paris V). Defendeu sua tese em 1985 em Paris.

Sua atividade política iniciou no Colégio Gonzaga onde editava o jornal do grêmio estudantil, foi secretário geral, e para o qual se elegeu presidente em 1969 aos quinze (15) anos de idade: sua primeira eleição direta. Na universidade continuou envolvido com o movimento estudantil, editou o jornal, foi secretário geral e depois presidente do Diretório Central dos Estudantes da UFPel. Também foi vice-presidente do Diretório Estadual dos Estudantes (DEE). Politicamente, Fetter diz sempre ter sido ligado a ARENA, depois ao PDS, e às siglas que se sucederam.

Em 1982, após retornar do Rio de Janeiro, candidatou-se e foi eleito vereador na cidade de Pelotas. Sua atividade parlamentar rendeu a ele a primeira suplência da chapa do PDS para deputado federal em 1986. Em 1988, concorreu a prefeito de Pelotas, não sendo eleito. Porém, em 1990 elegeu-se deputado federal, reelegendo-se em 1994 e 1998 e ficando na segunda suplência em 2002. Entre 1995 e o início de 1996, licenciou-se do mandato de

deputado federal para ser o titular da SEDAI no governo de Britto, função que deixou para poder retomar seu mandato, reorganizar seus negócios e sua vivência familiar. Declarou que, como secretário, tinha dificuldades de conciliar vida pública e pessoal.

Desde seu retorno a Pelotas em 1982, Fetter diz ter mantido sua atividade de produtor rural, algo que transparece ser motivo de orgulho para ele. Afirma que sua entrada na política foi um exercício de autodefesa, desde o movimento estudantil, diante de acusações e rancores que se voltavam contra ele por força da atuação política dos seus familiares. Acredita que o que aprendeu com seu avô, com seu tio e com seu pai era correto, e defende essas posições, salientando a honestidade dos Fetter, que nunca ganharam dinheiro com ela. Pelo contrário, diz que a política sempre atrapalhou os negócios.

Informou que quando fez parte do governo de Britto, precisou constantemente dar satisfações a suas bases eleitorais por pertencer a um governo formado por adversários históricos da sua linha política. Manteve-se como apoiador do governo, mesmo após sua saída da SEDAI e foi da oposição a Dutra, mesmo que sua ação política fosse focada em Brasília. Na entrevista, não fez qualquer menção a princípios históricos da ARENA e do PDS, mas ficou latente que comunga o apreço à família, que defende o direito à propriedade e os interesses dos produtores rurais. Também da entrevista, foi possível apreender o apreço Fetter que tem à honestidade, o que parece ser um valor para ele.

6.2.4 Otomar Vivian

Otomar Oleques Vivian, de 1952, é natural de Caçapava do Sul-RS. Filho de pai sapateiro e mãe dona de casa, relatou que teve a felicidade de crescer numa família estruturada, que sempre garantiu as condições necessárias para que desenvolvesse seus estudos. Nos turnos em que não estudava, ajudava o pai no seu trabalho, o que, segundo ele, era uma honra. Concluiu seus estudos até o científico na sua cidade natal e, após vestibular prestado na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), fez o curso de educação física. Em Santa Maria, também chegou a iniciar o curso de farmácia e bioquímica, mas não o concluiu.

Concluído o curso de educação física, retornou a Caçapava de Sul. Em 1977, foi convidado pelo então prefeito Cyro Carlos de Melo a participar da gestão municipal, chegando à posição de secretário geral do Governo. Após deixar o governo, exerceu sua profissão de professor, até sua eleição pelo PDS em 1982 como prefeito: eleição obtida pelo

regime de sublegenda¹⁵⁶ existente à época. Seu mandato foi de seis (6) anos e durou até 1988. Em 1990 foi eleito deputado estadual e em 1994 ficou na suplência na eleição proporcional para deputado federal. No governo de Britto foi titular da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos. Foi eleito em 1998, deputado estadual pelo PPB, onde no período do foi o relator da CPI sobre a Ford (1999) e foi presidente do Legislativo estadual por um ano, de 31 de janeiro de 2000 a 30 de janeiro de 2001.

Sobre a política, diz que isso não teve relação com o pai – um eleitor. Sobre sua aproximação do meio político descreveu duas situações. A primeira é a de que sua relação com o esporte, principalmente com o futebol, permitiu que ele, de origem pobre e residente na periferia da cidade, conhecesse e estabelecesse relações com pessoas de todas as classes sociais da comunidade caçapavana. Segundo ele, o esporte é um meio de aproximação das pessoas. O então prefeito Cyro Carlos de Melo, que também era professor, o conhecia dessas relações, o que lhe oportunizou o convite para participar da gestão do município. Com a sua atuação como secretário geral do município, a direção do PDS entendeu que ele tinha potencial para angariar votos, o que redundou na sua indicação para a sublegenda como candidato a prefeito em 1982 e na sua eleição à época. Resume dizendo que a sua aproximação da vida pública e partidária originou-se pela via administrativa.

A forma como se aproximou da política potencialmente explica sua manifestação na entrevista de que orienta sua ação política seguindo o desafio de ser contemporâneo, procurando situar-se no tempo histórico e na realidade em que vive. Disse que, desde cedo, entendeu que a população avalia um político pelos resultados das políticas que faz, principalmente nos governos e em comunidades menores: foram os resultados que fizeram com que obtivesse seus mandatos e a sua carreira política. Talvez, porque não iniciou sua vida política pela via partidária, considerou a ideologia como um fator pouco relevante para as escolhas dos eleitores. Por fim, Vivian foi um apoiador do governo de Britto e um opositor do de Dutra.

¹⁵⁶ Como regime de sublegenda, à época, os partidos apresentavam várias candidaturas para eleição majoritária. Se o partido obtivesse maioria de votos, elegia-se o candidato da legenda que obtivesse o maior número de votos. Vivian, em 1982, não era o candidato principal da legenda do PDS, mas foi escolhido para ser um dos sete (7) concorrentes pela legenda frente à perspectiva que tinha para angariar votos. Como o PDS fez a maioria dos votos em 1982 e Vivian superou em votação seus colegas de sublegenda, elegeu-se prefeito.

6.2.5 Guilherme Socias Villela

Guilherme Socias Villela, de 1935, natural de Uruguaiana-RS, batizado na Igreja Metodista, descende de uma família de produtores rurais. Estudou no Colégio Metodista União, fundado pelo seu bisavô que se instalou no Brasil vindo de Lyon na França. Depois fez a faculdade de economia na UFRGS, de onde saiu para fazer estágio nos Estados Unidos, na Cidade do México e no Rio de Janeiro. Foi funcionário de carreira do Banco Regional de Desenvolvimento (BRDE). Chegou a ser professor da Faculdade de Economia da UFRGS, pedindo demissão quando assumiu a Prefeitura de Porto Alegre. Fez pós-graduação na Escola Superior de Guerra, curso que equivale, segundo ele, a um mestrado.

Na vida pública, foi Secretário da Coordenação e Planejamento e Secretário Extraordinário no Governo de Euclides Triches entre 1971 e 1975. Foi indicado pela ARENA para ser Prefeito de Porto Alegre, cuja indicação, segundo ele, foi cancelada à unanimidade pela Assembleia Legislativa. Exerceu o mandato de prefeito entre 1975 e 1983. Tentou a eleição para prefeitura em 1988 pelo PDS, não obtendo êxito. Elegeram-se deputado estadual em 1990 e concorreu ao senado pelo PPR em 1994, desta vez sem sucesso. Foi Secretário do Transporte no governo de Britto entre 1995 e fevereiro de 1997. Concorreu compondo, na condição de vice-prefeito, a chapa majoritária encabeçada por Yeda Crusius à Prefeitura de Porto Alegre em 2000, não sendo eleito. Foi conselheiro da AGERGS em dois períodos¹⁵⁷ que juntos somam doze (12) anos nessa função, além de ter exercido outras funções administrativas públicas.

A carreira pública de Villela indica seu alinhamento histórico ao PPR/PPB à época (e aos partidos que os antecederam ou sucederam), o que levou ao entendimento de que se tratava (ou ainda se trata) de um político conservador. Esse entendimento foi reforçado pelo ficou latente em seu relato elogioso acerca dos avanços das demandas feitas pelos setores de esquerda na Europa, como o do casamento entre pessoas do mesmo sexo. Sobre esse caso fez referência a essas conquistas fazendo uso da terceira pessoa, mas o fez como algo que não lhe interessava para sua realidade, mas respeita. Em tom de crítica, falou dos ambientalistas

¹⁵⁷ Villela foi indicado como Conselheiro da Agência Reguladora de Serviços Públicos em duas oportunidades. A primeira em 1997 e a segunda em 2003, sendo reconduzido em 2007.

lembrando-se da resistência que estes fizeram, principalmente por Lutzenberger¹⁵⁸, à instalação do Polo Petroquímico em Triunfo-RS nos anos de 1970.

Villela é uma pessoa lúcida e muito preparada, com visíveis conhecimentos de administração pública e de economia. Manifestou-se como keynesiano, defendendo uma visão de Estado regulador, cujo paradigma foi o do governo de Roosevelt nos Estados Unidos. Seu alinhamento a Keynes já havia ficado latente quando fez relatos, em tom saudosista, sobre o papel exercido pelo governo de Triches: governo, com investimentos públicos na ordem de um quarto da receita própria do Estado, utilizados principalmente em infraestrutura, e que deu início ao FUNDOPEM-RS¹⁵⁹. Primo de Raul Anglada Pont, Villela relatou um caso que envolveu ambos sobre encaminhamentos de programas de concessão da Prefeitura de Porto Alegre, no período em que o primeiro era prefeito. Na linha adotada para explica-los, redundou em uma crítica contundente de Villela ao marxismo¹⁶⁰ que, para ele, no caso rio-grandense, confundia-se com o positivismo, já que ambos tinham um traço ideológico comum: aversão a formas de relação do Estado com a iniciativa privada. Sobre esta manifestação, chamou a atenção de entrevistador as referências feitas e o retrato que mantém no seu gabinete de Jorge Gerdau Johannpeter¹⁶¹. Integrou o governo de Britto e, mesmo que em parte do governo de Dutra estivesse na AGERGS – o que lhe impedia ter manifestações públicas à época sobre alinhamentos a governos –, os indicativos são de que tinha uma posição mais aproximada a de oposição a este.

6.2.6 Luís Roberto Ponte

Luís Roberto Andrade Ponte nasceu em Fortaleza-CE em 1934, onde passou sua infância e diz ter tido uma vida de “contemplação”. Era caçula de uma família de 14 (catorze) filhos, cujo pai, industrial e empresário, qualificou como uma pessoa religiosa e que prezava pela credibilidade (confiança) como ética, o que transmitiu para ele. Veio para o Rio Grande

¹⁵⁸ José Antônio Kroeff Lutzenberger, ambientalista brasileiro e rio-grandense, cuja liderança dos movimentos de preservação do meio ambiente e trabalho o tornaram uma referência mundial na área da ecologia.

¹⁵⁹ Essa referência é feita nesse trabalho a partir das citações à Lei Estadual nº 6.427 de 1972.

¹⁶⁰ Villela, no seu relato, deixou transparecer que, durante a universidade, chegou a ter alguma proximidade com perspectivas marxistas. Manifestou que fez parte a seu tempo da direção da UEE.

¹⁶¹ Jorge Gerdau Johannpeter, influente empresário e um dos dirigentes do Grupo Gerdau, cuja família e a administração das empresas têm sede no Rio Grande do Sul.

do Sul para estudar por recomendação do pai, já que no Ceará, à época, não tinha todos os cursos superiores. Além disso, dispunha do apoio de um dos seus irmãos, que havia se radicado em Porto Alegre anteriormente. Fez o último ano do científico no Colégio Júlio de Castilhos, que destacou como uma escola com alto nível educacional. Coursou engenharia na UFRGS formando-se em 1956.

Sua vida profissional começou no Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Estado do Rio Grande do Sul (DAER-RS) como estudante e, depois de formado, como engenheiro durante um ano. Trabalhou em Pelotas onde iniciou, na condição de sócio minoritário, na empresa que ainda dirige. Trabalhou, ainda, como professor de matemática na UFRGS e na UFPel.

Iniciou na vida política através das entidades de representação classista. Foi presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio Grande do Sul – SINDUSCON-RS – por três mandatos e participou da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, vindo a ser presidente da entidade. Nas eleições de 1986, para a Assembleia Nacional Constituinte, os dirigentes do SINDUSCON-RS entenderam que era importante ter uma representação para levar para lá uma visão de desenvolvimento, como relatou. Esse foi o momento em que se aproximou da vida partidária sendo eleito deputado federal constituinte, numa escolha feita em conjunto com seus pares que recaiu sobre a legenda do PMDB. Segundo ele, nos seus *folders* de campanha, à época, constavam proposições que não eram populares, como a da elevação para a idade de aposentadoria.

Na constituinte, diz ter tomado posições que desagradaram setores de esquerda do PMDB. Defendia que era necessário aumentar a riqueza, antes de conceder direitos que dificultassem o crescimento econômico. Ainda no mesmo mandato como deputado constituinte, foi líder da bancada do PMDB e na transição do Governo de Sarney para Collor, foi o Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República (dezembro de 1989 a março de 1990). Reelegeu-se deputado federal nas eleições de 1990 e ficou na suplência em 1994. Relatou ter sido convidado por Britto para ser secretário do desenvolvimento, o que equivalia à época à titularidade da SEDAI. No entanto, preferiu exercer temporariamente o mandato de deputado federal suplente, o que informou ter sido compreendido por Britto. Desde sua primeira eleição, tem feito parte das instâncias de direção do PMDB.

Ponte relatou que veio do Ceará com sua personalidade semiformada, mas esta se consolidou no Rio Grande do Sul, onde diz ter sido recebido como um irmão. Politicamente parece ser um político conservador, tolerante e negociador. Seu alinhamento econômico é de um liberal clássico, e era assim na época na qual se circunscreve a pesquisa. Merece destaque na sua fala a defesa que fez da Lei das Licitações (Lei Federal nº 8.666 de 1993). Apoiou o governado Britto, mas como empresário e representante classista, negociou com o de Dutra. No entanto, não poupou críticas ao PT, segundo ele um partido que não sabe governar. As políticas mais importantes na área dos incentivos econômicos foram geridas por Ponte na condição de titular da SEDAI no Governo de Germano Rigotto (PMDB), que sucedeu o de Dutra¹⁶².

6.2.7 Pedro Bisch Neto

Natural de Alegrete-RS, Pedro de Souza Bisch Neto, de 1951, viveu seus primeiros anos nessa cidade. Perdeu seu pai muito cedo, tendo sido criado pela mãe, que herdou o comércio de calçados mais tradicional da cidade do avô de Bisch. Aos quatorze (14) anos mudou-se para Porto Alegre para estudar, fazendo o científico no Colégio Júlio de Castilhos. Fez a faculdade de engenharia elétrica na UFRGS, formando-se em 1974. Trabalhou na iniciativa privada, e em 1975 iniciou sua carreira de funcionário público na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, trabalhando na iluminação pública da cidade.

Sua aproximação com a política vem do movimento estudantil. Foi dirigente do Centro dos Estudantes Universitário de Engenharia (CEUE) e presidente do Diretório Central dos Estudantes (DCE) em 1974. Após um período dedicado a suas atividades como funcionário público, articulou-se politicamente no movimento classista. Foi presidente do Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul (SENGE-RS) eleito para dois mandatos: o primeiro em 1984; o segundo em 1987. No mesmo ano de 1987, foi eleito para

¹⁶² Além da estatura de Ponte e da sua influência, a escolha do seu nome para seleção na pesquisa foi pela sua condição de secretário da SEDAI. Com ele foi possível ter um olhar sobre essas políticas, na perspectiva de quem conduziu a SEDAI após os governos de Britto e de Dutra. Nem Nelson Luiz Proença, por razões de doença, nem José Luiz Vianna Moraes (Zeca Moraes), por ter falecido em 2009, respectivamente, secretários de estado da SEDAI de Britto e de Dutra, puderam contribuir com a pesquisa. Ponte cumpriu com sobras às necessidades apresentadas para esse trabalho.

presidência do, então, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Rio Grande do Sul (CREA-RS) e reeleito para mais um mandato.

Após seu período com mandatos classistas, Bisch trabalhou em 1993 como superintendente da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. – TRENSURB, que tem como principal acionista a União Federal. No governo de Britto, foi indicado para presidência da Companhia Riograndense de Mineração – CRM, onde ficou de 1995 a metade de 1996. Assumiu a presidência da CEEE indicado por Britto, permanecendo na companhia até 1999, até a transferência da direção para seu sucessor, indicado por Dutra. Esteve à frente da companhia quando da divisão dela, de concessão de áreas de distribuição de energia e da venda parcial de ativos. Retornou à TRENSURB em 1999, indicado para a presidência, lá permanecendo até a transferência do cargo à direção indicada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2003.

Bisch participou organicamente de organizações políticas clandestinas no movimento estudantil. Foi reconhecidamente uma liderança de esquerda. Primeiro disse ter tido uma influência trotskista, mas entendeu na universidade que as lutas que os grupos dessa linha propunham eram desfocadas da realidade. Acabou recrutado pelo PCdoB, participando de reuniões do comitê central, algumas feitas na casa dele. No entanto, com a onda de repressões de 1972, afastou-se desse grupo. Observou que ele sempre teve uma postura crítica ao stalinismo, mas que tolerava esse traço do PCdoB pela estratégia que o partido apresentava para o Brasil, que, à época, era a de lutar pelas liberdades democráticas.

Após o PCdoB, aproximou-se do Partidão (PCB) que, segundo ele, era um partido mais aberto e com uma visão mais realista sobre o Brasil. Como o PCB estava no MDB e, depois, no PMDB, entendeu que a estratégia correta no período era o da construção de um partido de massas: o que o MDB/PMDB já era. Disse que o PMDB caracterizou-se como um partido com uma linha democrático-desenvolvimentista, ou socialdemocrata, e que esta é uma condição razoável que o atende politicamente.

Falou das experiências que teve com grandes empresas de consultoria e com negociações internacionais, quando da direção da CEEE, com um tom de entusiasmo. Argumentou que a submissão das empresas estatais à legislação impedia a competitividade delas. No seu relato, defendeu um Estado normativo, regulador e fiscalizador. Por fim, foi um apoiador de Britto e à linha de governo que adotou, mas apresentou reservas ao modo como

este agia politicamente. As críticas ao governo de Dutra foram às suas políticas, o que o colocaria numa posição de opositor. Porém, Bisch também foi um sindicalista, e manteve, ao longo do seu relato, reservas a críticas mais contundentes a Dutra.

6.2.8 Iradir Pietroski

Iradir Pietroski, nascido em 1956, é natural de Itatiba do Sul-RS, município localizado nas proximidades do município de Erechim e às margens do Rio Uruguai, na divisa com o Estado de Santa Catarina. Quando tinha um ano de idade, passou a residir no município vizinho de Erval Grande-RS, onde, até os dias atuais, mantém domicílio. É filho de pais agricultores, descendentes de imigrantes poloneses e que tinham um comércio local. Segundo termos que utilizou, seu pai era um bodegueiro, que em um momento de dificuldade quase perdeu seu negócio.

Iniciou seus estudos em Erval Grande, onde fez o primário. Depois, já que no município não havia o antigo nível ginásial, passou a estudar em regime de semi-internato no Colégio Estadual Agrícola Ângelo Emílio Grando em Erechim, sempre com uma predileção pela matemática. Com a abertura do curso ginásial na sua cidade, optou em termina-lo onde residia, mas voltou ao Colégio Agrícola para concluir o ensino médio, formando-se Técnico Agrícola¹⁶³. Retornou para Erval Grande, onde, diante das dificuldades econômicas do pai e do falecimento deste, assumiu o comércio familiar. Relata que recuperou todo o dinheiro perdido pelo pai e, a partir daí, para ele, “banco foi só o da praça”. Diz que o episódio de dificuldades que seu pai viveu, e que acabou resultando na sua morte precoce, o marcou.

Sua aproximação com a política ocorreu por uma negativa à indicação do seu nome para lecionar na escola estadual local a disciplina de Técnicas Agrícolas (importante para economia local). Segundo ele, essa negativa decorreu das posições políticas que o pai tinha, tendo este chegado a concorrer a vice-prefeito. Aproximou-se do MDB e, com 21 anos, em 1976, foi eleito vereador com um quarto dos votos do partido. Em 1982, então com 27 anos, venceu o pleito para prefeito de Erval Grande pelo PMDB, cidade que foi gestor até o final de

¹⁶³ Iradir Pietroski tem formação de Técnico Agrícola. Diz que gostaria de ter sido veterinário ou agrônomo, mas sua formação superior foi feita quando já era deputado estadual e permanecia durante os dias úteis da semana em Porto Alegre. Iniciou a faculdade de direito, mas se formou pedagogo empresarial.

1988. Após, foi gerente regional da CORLAC¹⁶⁴, o que, segundo ele, o ajudou a ter visibilidade regional.

Por um convite de Paulo Mincarone, político por quem tem gratidão, migrou do PMDB para o PTB, partido pelo qual foi eleito deputado estadual em 1990. Reelegeu-se pela mesma legenda em 1994, 1998 e 2002, no período que interessa para pesquisa, sempre com votações expressivas. Foi titular da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social entre março de 1997 e março de 1998 do governo de Britto.

Pietroski – Polaco – diz que sua primeira eleição ocorreu pelas relações que seu pai tinha. Católico praticante, no início dos anos de 1980, chegou a se aproximar do PT por influência de um padre da região e do que ocorreu na Encruzilhada Natalino, berço do MST. No entanto, aconselhado por Odacir Klein, a quem disse admirar, optou pelo PMDB.

Caracterizou sua ação parlamentar como de um deputado distrital, com votações sustentadas pelas suas relações político-pessoais. Afirmou que tem muito respeito pela classe política: é a que “dá a cara para bater”. Também, que durante todo tempo em que foi do parlamento estadual, exerceu a liderança da bancada do PTB. Apoiou o governador Britto, a quem qualificou como um homem trabalhador e que aprendeu a admirar. Segundo ele, foi com quem mais obteve recursos para sua região. Na relação com o governo de Dutra, manteve-se como oposição. Defendia suas posições, nem sempre coincidentes com as do governador petista, mas que sempre foi respeitado pelos integrantes do PT, tendo recebido deles apoio aos seus projetos.

6.2.9 Francisco Renan Proença

Francisco Renan Oronoz Proença nasceu em Quaraí-RS, na divisa com o Uruguai, em 1938. Filho mais velho de uma família com pai brasileiro e de mãe de descendência uruguaia, viveu sua infância nessa região fronteiriça. Seu pai, proprietário de uma farmácia, segundo ele, tratava-se de uma pessoa orientada por valores humanos, solidário, obcecado pela educação, relacionado com pessoas de vanguarda à época e que, na região, era taxado de comunista. Após concluir seus estudos iniciais no Colégio Brasil em Quaraí, foi estudar em

¹⁶⁴ CORLAC – Companhia de Laticínios e Correlatos, empresa estatal do Rio Grande do Sul que atuava na cadeia leiteira.

Santa Maria-RS na escola marista local. No segundo ano de científico, mudou-se para Porto Alegre para estudar no Colégio Estadual Júlio de Castilhos. Na UFRGS cursou farmácia, onde conheceu sua esposa, que tem a mesma formação dele.

Após a conclusão dos estudos universitários, voltou para Quaraí para trabalhar na farmácia que era do pai, ajudando na formação dos demais irmãos. Lá permaneceu até 1972, quando ele e a esposa se mudaram para Bento Gonçalves, por um pedido do sogro, para trabalharem gerindo empresa relacionada às atividades de curtume e de beneficiamento de couro. Após ter tido cargos de representatividade nas associações e sindicatos empresariais, foi escolhido como presidente da FIERGS, onde exerceu a presidência de 1999 a 2005: período que coincidiu com o governo de Dutra.

Renan Proença se autodenomina empresário industrial. Desatacou com frequência, na sua fala, a importância da família na formação dos seus valores, principalmente do pai, ao qual se refere com emoção. Diz que herdou valores dele e que faz questão de cultivá-los na relação que mantém com a comunidade onde vive. Seu gosto pela educação o incentivou a participar da fundação da Escola Cenecista¹⁶⁵ em Bento Gonçalves onde vive. Diz que se aproximou da política empresarial pelo seu perfil solidário e fez questão de destacar esse traço como uma orientação da sua vida. Afirmou ter “pavor do radicalismo”, mas que, acima de tudo, dispõe-se como um parceiro para construir uma sociedade melhor.

Qualificou Britto como um homem extraordinário e seu governo de muito bom. Pela sua relação de parentesco com Nelson Proença, a quem denominou de “primeiro ministro de Britto”, disse que cumpriu o papel de intermediador entre o governo e o presidente da FIERGS que o antecedeu, Dagoberto Lima Godoy. Com relação a Dutra foi crítico, principalmente com o radicalismo que, segundo ele, permeava o governo. Porém, fez ressalvas elogiosas a Miguel Rosseto, a Dilma Rousseff e a Arno Augustin, todos, secretários do governo de Dutra. Por fim, ressaltou, em tom de reflexão, que houve crises que poderiam ter sido evitadas se, naquela época, as partes somassem esforços para resolvê-las.

¹⁶⁵ Escola particular cuja mantenedora é a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade – CNEC,

6.2.10 Sérgio Zambiasi

Nascido no ano de 1949, Sérgio Pedro Zambiasi é natural de Encantado-RS. Filho de trabalhadores rurais que obtinham a sobrevivência por sistemas de entrega de meias ou de terças partes do que produziam para os proprietários de terras que arrendavam, disse que sua família era nômade. Relatou que essa condição nômade resultou da característica contestadora que tinha seu pai sobre as relações de trabalho na agricultura existente à época. Na infância, viveu em Pouso Novo-RS, Espumoso-RS, no Estado do Santa Catarina e em Arvorezinha-RS. Concluiu seus estudos de ginásio e de técnico-profissionalizante em Soledade-RS, onde iniciou sua carreira como radialista¹⁶⁶ em 1967. Desde lá, passou pela Rádio Alto-Taquari de Estrela-RS, pela Rádio Difusora de Porto Alegre, pela Rádio Cultura de Gravataí-RS, pela Rádio Itaí, também de Porto Alegre, e novamente pela Difusora. Em 1983 começou seu trabalho na Farroupilha, de onde não mais saiu.

Quando veio do interior para Porto Alegre, já mantinha relações com o MDB e, depois, com o PMDB. Essa opção foi inspirada nas posições do pai que, segundo ele, era uma pessoa de centro-esquerda e com vínculos com o antigo PTB: algo que resultava em repressões dos padres locais e, inclusive, familiares nas regiões onde viveram. Sua primeira eleição foi no ano de 1986, para deputado estadual, quando foi o candidato mais votado com mais de trezentos e sessenta mil votos. No ano de 1988, por divergências com o governo de Pedro Simon (1987 a 1990), foi para o PTB com o intuito de resgatar a história desse partido. Nas eleições de 1990, de 1994 e de 1998 foi reeleito para o parlamento estadual, sempre como o mais votado. Em 2002, obteve a eleição para o cargo de Senador da República.

Zambiasi diz que o Rádio o tornou popular no Rio Grande do Sul e que isto o fez um político com expressivas votações. Manifestou ser uma pessoa de fé e com vínculos com a religiosidade. No entanto, afirma que sua fé nada tem de relação com a Igreja “direitista, preconceituosa e repressora” que ele conviveu. Politicamente afirmou que sempre se pautou pelo diálogo e pela busca da negociação. Diz que sempre foi “prático nas coisas” no sentido de procurar resultados positivos para sociedade. Sobre o governo de Britto, manifestou que,

¹⁶⁶ Zambiasi não fez referência na entrevista, mas é bacharel em Ciências Contábeis, formado pela Faculdade de Ciências Econômicas do Alto-Taquari.

mesmo estando articulado a este, nunca se sentiu como oposição ferrenha ao governo de Dutra. Entende que o radicalismo foi, à época, prejudicial aos interesses gerais do Estado.

6.2.11 Flávio Koutzii

Flávio Koutzii, de Porto Alegre, nasceu em 1943. Filho de pais que tinham vínculos com a intelectualidade – ambos autodidatas –, judeus e descendentes de imigrantes russos, viveu uma infância e adolescência em “uma casa de livros e de música” o que, segundo ele, o “impregnou”. O pai, militante do Partido Comunista nos anos de 1930 e 1940, foi o primeiro crítico de cinema do Rio Grande do Sul. O imaginário do cinema fez parte da sua formação, incentivada porque seu avô era proprietário de tradicionais casas de exibição em Porto Alegre. Somado ao cinema, destacou a importância da condição judaica e do comunismo para a sua “matriz” ética, fazendo referência às histórias que seus pais contavam na infância sobre a resistência dos Guetos de Varsóvia e sobre a Batalha de Stalingrado na Segunda Guerra Mundial.

Foi um dos primeiros alunos do recém-inaugurado Colégio Aplicação¹⁶⁷ que ficava próximo à Faculdade de Filosofia da UFRGS: colégio importante para sua construção. Em 1963 fez vestibular para filosofia e, a partir de então, iniciou sua atividade política na universidade, chegando à presidência do centro acadêmico do curso no mesmo ano, identificado com o PCB. Em 1967, com seu grupo político já organizado no Partido Operário Comunista – POC¹⁶⁸, Koutzii se aproxima da Quarta Internacional e, principalmente, de Ernest Mandel. A adesão às ideias de Mandel ocorreu em 1970 numa viagem de alguns meses à França. Após a viagem, os integrantes do POC, com intermediação de grupos *mandelistas*, optaram em partir para Argentina em 1970, onde foram incorporados ao *Partido Revolucionario de los Trabajadores* (PRT) e ao seu braço armado, o *Ejército Revolucionario del Pueblo* (ERP), com os quais passaram a receber treinamento e a fazer ações de guerrilha.

Koutzii foi preso na Argentina, permanecendo nessa condição entre 1975 e 1979. Sobre essa experiência, diz ter reforçado seu sentimento internacionalista – refere-se à

¹⁶⁷ O Colégio Aplicação é uma escola de vanguarda e experimental mantida pela UFRGS.

¹⁶⁸ O POC era uma fusão de parte da Organização Revolucionária Política Operária – POLOP – com a Dissidência Leninista do PCB.

Argentina como sua segunda pátria –, mesmo que lá tenha passado por situações que o colocaram no limiar entre a vida e a morte. Condenado à prisão no Brasil, como exilado foi para a França no ano em que e foi liberto. Lá estudou e se diplomou em sociologia pela *École de Hautes Études en Sciences Sociales* com um trabalho orientado por Claude Lefort¹⁶⁹. Voltou para o Brasil em 1984 e imediatamente começou sua atividade política no PT.

Koutzii concorreu ao Senado em 1986, não obtendo êxito. Em 1988, após concorrer no encontro interno partidário para indicação da chapa majoritária para prefeito de Porto Alegre, candidatou-se a vereador e foi eleito. Em 1990, elegeu-se deputado estadual e, em meio ao mandato, em 1992, exerceu a titularidade da Secretaria Geral de Governo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, cujo prefeito era Dutra. Foi reeleito em 1994, para o mandato de 1995 a 1999, período em que se consolidou como o principal antagonista ao governo de Britto. Reelegeu-se em 1998, e durante o governo de Dutra foi o Chefe da Casa Civil. Em 2002 foi reconduzido ao mandato de deputado estadual.

Para Koutzii a política é uma condição moral. Repercute, na leitura que faz dela, no enfrentamento entre oprimido e opressor, entre explorado e explorador, o que é uma luta pela hegemonia. Segundo o entrevistado, o governo de Britto traduzia a agenda hegemônica neoliberal em curso à época. Trazia consigo um conjunto de alterações na estrutura do estado, que, na sua interpretação, significava retirá-lo de um conjunto de atividade essenciais, substituindo-o pela iniciativa privada. Isto traduzia um discurso hegemônico, num sentido defendido por Gramsci, de competência e de agilidade na solução dos problemas da sociedade por meio da adoção de modelos de estado mínimo, inspirado nas diretrizes do mercado. Para ele, enfrentar o governo de Britto era uma forma de defender o Estado do “desmonte” que sofria. Apoiador do governo Dutra, ou melhor, defensor¹⁷⁰, considera-o vítima constante de ataques da grande mídia e de setores econômicos insatisfeitos com as opções que este governo adotou. Entende, numa simplificação do entrevistador, que o período do estudo foi marcado

¹⁶⁹ Sobre sua formação em sociologia, diz que se formou com certa “condescendência”, na qual os docentes respeitaram a sua condição de ex-presos político. A instituição aceitou para sua diplomação disciplinas que havia feito na filosofia e na economia quando estudante no Brasil. Ressalta que não teve para as ciências sociais uma formação acadêmica completa quanto aos aspectos metodológicos, o que afirma como uma carência sua.

¹⁷⁰ Koutzii, além de defender seu governo, manifesta admiração pessoal por Dutra.

por uma disputa político-ideológica entre setores político-econômicos de esquerda e de direita no Estado.

Um último traço de Koutzii, ao qual faz referência na sua fala, está a de que, diferente de outros políticos, sempre se cercou dos melhores quadros do PT para trabalhar com ele. Usando uma metáfora inspirada no futebol local, disse que era uma “espécie de Abílio dos Reis¹⁷¹ do PT”, descobrindo talentos para política. Dentre os nomes que trabalharam com ele Guilherme Cassel, Paulo Müzell e Tereza Campello. A qualidade desses quadros foi importante para que tivesse uma atuação política tão destacada no período, sendo o principal agente político de oposição a Britto.

6.2.12 Guilherme Cassel

Guilherme Cassel – 1956 – é natural de Santa Maria-RS, onde cresceu, estudou e iniciou sua vida profissional. Filho de pais funcionários públicos – o pai da prefeitura municipal e a mãe professora estadual – estudou na instituição marista local desde o primário até concluir o antigo científico. Da escola entrou para a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) onde se formou no curso de Engenharia Civil. Concomitante à engenharia, chegou a estudar jornalismo durante três anos, mas não concluiu o curso. Cassel também se especializou em Recursos Humanos e chegou a iniciar o mestrado, mas não concluiu.

Adentrou na política via movimento estudantil. Participou do Diretório Acadêmico do Centro de Tecnologia da UFSM (DACTEC) nos anos de 1976, 1977 e 1978, num período de intenso debate político. Chegou a entrar no MDB e PMDB, mas, já no início do PT, passou a integra-lo. Diz que sua vida profissional confunde-se com sua vida política. Auditor-fiscal da fazenda estadual¹⁷² desde 1982, Cassel também participava do núcleo econômico que pensava as políticas econômicas do PT. Fez referência aos nomes Estilac Xavier, Arno Augustin, Tereza Campello e Carlos Henrique Horn, com quem discutia à época.

Com a vitória de Dutra na Prefeitura Municipal de Porto Alegre em 1988, foi secretário-adjunto da fazenda entre 1989 e 1990. Depois, foi chefe de gabinete do deputado

¹⁷¹ Abílio dos Reis foi denominado por Koutzii como um descobridor de talentos. Foi responsável pelas escolas de futebol de base do Sport Club Internacional de Porto Alegre a partir de nos anos de 1950, 1960 e 1970.

¹⁷² Cassel iniciou sua carreira fazendária como Exator. Depois essa carreira mudou de denominação, passando a ser de Auditor-Fiscal.

Koutzii durante parte do governo de Collares e todo governo de Britto. No governo de Dutra, subchefe da Casa Civil, chefe de gabinete do vice-governador Miguel Rosseto e titular da Secretaria Geral de Governo.

Cassel é um técnico com larga interface com a política. Responde com fluidez sobre a conjuntura e domina os dados, mas tem posicionamentos políticos contundentes: demonstra isto no seu relato. Como pessoa com vínculos com a economia, disse que as decisões sobre privatizar ou não, sobre conceder serviços públicos ou não, dependem de cálculos que precisam ser feitos quanto às vantagens e quantos aos custos que terão para a sociedade e para governo. No entanto, sua visão de desenvolvimento é crítica ao mercado como fator regulador das relações econômicas: numa simplificação, é um estatista. Manifestou que se alinhou como “oposição frontal” ao governo de Britto e ao modelo de desenvolvimento proposto por ele. Defende o governo de Dutra pelo que foi o governo, mas, principalmente, pelo modelo de desenvolvimento que ele iniciou, reforçando as cadeias produtivas locais.

6.2.13 Clóvis Ilgenfritz

Nascido em 1939, Clóvis Ilgenfritz da Silva é natural de Ijuí-RS. Cresceu numa família de pais com um bom nível educacional para época. Seu pai, Rubem Kessler da Silva, foi prefeito da sua cidade natal nos anos de 1950. Em Ijuí estudou nos anos iniciais e, depois, em regime de internato, no Instituto Educacional¹⁷³ em Passo Fundo-RS. Aos dezessete anos veio para Porto Alegre, onde estudou no Colégio Júlio de Castilhos, tirou brevê de piloto de avião¹⁷⁴ em Canoas, e fez vestibular para Engenharia, não sendo bem sucedido. Voltou para Ijuí onde trabalhou com um arquiteto local, o que o influenciou na sua escolha profissional. Obteve aprovação e iniciou seu o curso de Arquitetura e Urbanismo na UFRGS no ano seguinte.

Como acadêmico, viveu com intensidade a política. Destacou ter sido contemporâneo e próximo a personalidades políticas rio-grandenses como seu irmão Rubem, Fúlvio Petracco e Aldo Pinto: Ilgenfritz pelo PT, Petracco pelo PSB e Pinto pelo PDT, coincidentemente, concorreram ao governo do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 1986, sendo os três

¹⁷³ Instituto Educacional Metodista de Passo Fundo.

¹⁷⁴ Denomina-se brevê a licença para que uma pessoa tenha autorização pilotar avião comercial.

derrotados por Pedro Simon (PMDB), de quem seu irmão havia sido secretário geral no Ministério da Agricultura no governo de José Sarney. Relatou seu engajamento à Campanha da Legalidade (1961), liderada pelo então governador Leonel de Moura Brizola, e respeito ao governo do presidente João Goulart (1961-1964). Em 1962, fez parte da vanguarda da organização classista dos arquitetos e urbanistas, fundando o Encontro Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo na Ilha do Fundão no Rio de Janeiro: algo que custou a ele, durante o Regime Autoritário Militar, a necessidade de responder a inquéritos policiais¹⁷⁵.

Desse período, Ilgenfritz faz o relato de um evento que participou e que marcou sua vida em 1963: o Congresso da União Internacional de Arquitetos em Cuba, concomitante ao Encontro Mundial de Estudantes de Arquitetura. Evento cercado pelas controvérsias da ascensão do socialismo naquele país, mas que recebeu, além da participação de profissionais da área, mais de quatro mil estudantes do mundo todo, movimentando as diplomacias mundiais e as controvérsias da Guerra Fria.

Formou-se em 1965 e, por ser impedido de fazer concursos públicos, passou a trabalhar em sociedade com outros profissionais no seu escritório de arquitetura e planejamento. Como profissional, Ilgenfritz foi bem sucedido, o que não o desmobilizou a continuar na organização classista. Fez parte do grupo que fundou em 1973 o Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul (SAERGS), do qual foi o primeiro presidente, e da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas no final dos anos de 1970. Também foi um dos fundadores do PT e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), esta em 1983.

Pelo PT, candidatou-se a deputado federal em 1982, sendo o mais votado da legenda. Em 1985 concorreu na chapa majoritária para Prefeitura Municipal de Porto Alegre como vice de Raul Pont. Concomitante a condição de presidente do PT estadual (1986 a 1987), em 1986 concorreu a governador do Estado, ficando na quarta colocação com 5,33% dos votos. Elegeu-se vereador de Porto Alegre em 1988. No governo de Dutra na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1989-1992), foi o titular da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM). Reelegeu-se vereador em 1992, em 1996. Em 1998, concorreu a deputado estadual e ficou na

¹⁷⁵ Ilgenfritz diz que nunca chegou a ser preso pelo Regime Autoritário Militar. Seu irmão Rubem não teve a mesma sorte, chegando a ser torturado na prisão.

suplência. Participou do governo de Dutra como secretário de estado da pasta da Coordenação e Planejamento (1999-2000). De janeiro de 2001 a abril de 2002, exerceu o mandato de deputado federal. Ainda em 2002, foi nomeado conselheiro da AGERGS.

A história de Ilgenfritz tem estreita ligação com a do PT, com a de Dutra e de outras lideranças, como a de Luiz Inácio Lula da Silva. Fala sobre as origens do PT com saudosismo. Também, demonstra na sua fala a admiração que tem pelo pai e pelos irmãos Rubem e Renato¹⁷⁶. Constantemente no seu relato fez interfaces entre a história rio-grandense e as consequências no período estudado. Entende que “capitalismo e corrupção são sinônimos”, e afirma que ninguém conseguiu provar que o socialismo é menos humanista que o capitalismo. Sempre crítico ao governo de Britto, procurava compará-lo às experiências administrativas petistas em Porto Alegre. Delas, destacou o Orçamento Participativo como a maior experiência democrática que viu, e que esta superou o socialismo real. Apesar de franco apoiador do governo de Dutra, trouxe inquietudes quanto às disputas internas do PT e às decisões de linha política com as quais não tinha total acordo à época.

6.2.14 Túlio Zamin

Túlio Luiz Zamin, de 1958, é natural de Nova Prata-RS. Seu pai era técnico contábil e, na época da entrevista, ainda mantinha escritório de contabilidade na sua cidade natal; sua mãe era professora e comerciante. Após concluir sua formação em Nova Prata, veio estudar em Porto Alegre em 1977, iniciando a faculdade de ciências contábeis na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Formou-se em 1982, trabalhando primeiro na iniciativa privada e, depois, concursado, passando à carreira da Contadoria Auditoria Geral do Estado (CAGE), esta integrada à Fazenda estadual.

Zamin teve os primeiros contatos com a política em casa. Seu pai em 1964 chegou a ser cassado quando era vice-prefeito da sua cidade natal e, durante o Regime Autoritário Militar, integrou o MDB. No movimento estudantil, Zamin participou de um grupo estudantil liderado por Laerte Dorneles Meliga e da fundação do PT. Em 1988 concorreu à prefeitura da sua cidade natal, quando não foi eleito. No governo de Dutra, na Prefeitura Municipal de

¹⁷⁶ Renato Ilgenfritz da Silva, irmão mais novo, chegou a trabalhar no escritório junto com Ilgenfritz. Trata-se de um nome importante nas ciências econômicas, chegando a ser presidente do Conselho Federal de Economia (COFECON) em 1987. Morreu aos 47 anos, segundo relato de Ilgenfritz.

Porto Alegre, trabalhou com Arno Augustin na Assessoria de Planejamento Econômico, por onde o OP foi estruturado. Participou das gestões municipais do PT em Porto Alegre até 1999, quando voltou à Fazenda estadual na condição de secretário-adjunto de Arno Augustin. No primeiro semestre de 2000 foi indicado pela primeira vez para a presidência do Banrisul, onde ficou até o início de 2003.

Zamin é um reconhecido técnico da área econômica. Como técnico, não é ortodoxo nas suas posições, as expressa levando em conta o contexto. Objetivo, falou de modo conciso sobre os temas perguntados e com argumentos consistentes, calçado em dados que domina. No governo de Dutra, participou da mesa de negociação com a GM e com a Ford. Crítico ao governo de Britto, e defensor de fato do de Dutra, via neles modelos distintos que orientaram um e outro governo.

6.2.15 Gustavo de Mello

Gustavo de Mello é uruguaio, natural de Rivera, cidade fronteiriça com o Brasil. Nascido em 1963, é filho de pai comunista e mãe comerciária. Cresceu sob um regime autoritário do seu país, no qual a política era objeto de “sussurros” e “medo”, devido à “brutalidade do estado terrorista uruguaio”. Parte da sua formação fez numa escola pública uruguaia. No entanto, só teve a oportunidade de concluir seu estudo médio no Brasil, imigrando e se instalando em Porto Alegre quando tinha 20 anos de idade. Trabalhou como porteiro no Colégio Unificado. Com o dinheiro que recebia, pagava as mensalidades para estudar nessa mesma instituição e sobrevivia.

A relação com a política brasileira iniciou ainda no ano de 1980: dois anos antes de morar em Porto Alegre. Nessa época fez parte dos protestos contra a homenagem que o então Prefeito Municipal Guilherme Socias Villela propôs a Jorge Rafael Videla¹⁷⁷, na visita deste ao Rio Grande do Sul, a quem ele denominou como “sanguinário ditador”. Instalou-se definitivamente na cidade em 1982: período em que se aproximou do PCdoB. Lá militou por um período, mas nunca aderiu à linha de defesa da Albânia e de outras ortodoxias como o stalinismo.

¹⁷⁷ Jorge Rafael Videla foi general e presidente da República Argentina entre 1976 e 1981. Sobre seu regime, a Argentina passou por um período de violação dos direitos humanos, civis e democráticos.

Já no radicado no Brasil, disse ter sofrido no ano de 1984 com a perda do seu pai¹⁷⁸. Nesse mesmo ano conheceu Koutzii que, segundo ele, fez “uma operação mental” na sua cabeça. Com ele aprendeu sobre a história do Brasil, perdeu a “fúria doutrinária” que tinha e entrou no PT. A partir de então viveu com intensidade o crescimento do PT, por vezes atrapalhado por problemas de saúde. Primeiro, trabalhou no mandato de Koutzii como vereador (1989-1991). Depois, em 1991, começou a trabalhar como livreiro e a estudar ciências jurídicas e sociais na Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Desde então seja como militante, seja na coordenação de campanhas, foi ganhando reconhecimento e espaço no partido. Após coordenar a parte gráfica da campanha de Dutra em 1998, foi indicado em 1999 para dirigir a Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (CORAG), mesmo ano em que se formou na faculdade de direito.

Com o Episódio das Prévias¹⁷⁹ para a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no qual Tarso Hertz Genro e Raul Anglada Pont disputaram a titularidade da chapa majoritária em 2000, foi indicado para trabalhar na Casa Civil junto com Koutzii. Com a volta deste para o mandato de deputado em 2002 devido ao processo eleitoral, assumiu a titularidade da pasta.

Mello é um típico militante do PT que foi acompanhando o crescimento do partido e evoluindo político-profissionalmente com ele, mesmo que sua atividade econômica fosse vinculada à iniciativa privada por longo tempo. Orgulha-se por ter se tornado um livreiro após ter sido porteiro; e, mais ainda, por ter assumido a imprensa oficial do estado no momento em que se formou. Internamente, seguiu os passos de Koutzii, vivendo uma ambiguidade de relação com a tendência interna Democracia Socialista (DS). Aliás, disse que se aproximou de Koutzii incentivado por um militante da DS que lhe influenciou muito: Marco Antonio Cunha do Amaral. Além de Koutzii, de Amaral e do seu pai, Mello fez referências para sua formação

¹⁷⁸ O pai de Mello morreu numa reunião da *Frente Amplio* (FA) em 1984, na qual estava sendo homenageado. Seu pai era uma referência para ele, o que o fez sofrer e, de certo modo, perder, por um tempo, o rumo da sua vida. Esse fato sedimentou sua convicção de que seu futuro era em Porto Alegre, onde passou a construir relações sociais, já que era uma pessoa sozinha na cidade.

¹⁷⁹ No referido Episódio, Pont, então prefeito, e Genro disputaram a indicação para concorrerem à Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Na ocasião, Koutzii apoiou Genro, o que contrariava as posições de Mello e de Cassel. A ida de Mello para Casa Civil, em substituição a Cassel, foi uma forma de manter parte das relações da DS com Koutzii, que, pelo episódio, ficaram estremecidas, já que Pont era da DS. Genro ganhou a prévia em 2000, foi indicado e eleito prefeito (vide FILOMENA, 2006).

a Sergius Gonzaga¹⁸⁰ e a Eduardo Galeano¹⁸¹. Politicamente, disse que à época do governo de Britto e de Dutra tinha uma postura de enfrentamento com os agentes políticos que tinham outra posição. Reflexivamente, fez críticas à inabilidade que tinha o PT em enfrentar controvérsias e, que ele era uma das pessoas que ajudava a reforçar essa defecção. Disse: “o PT era preconceituoso à época, e eu também”.

Mello foi um opositor militante de Britto e, ainda hoje, crítico do governo que este fez. No entanto, reconhece que havia limites no nível de conhecimento do PT sobre o Estado. Hoje, entende que Britto teve méritos em explorar os problemas existentes em 1994, mas que as soluções que propunha comprovaram ser limitadas ou equivocadas para solucioná-los. Segundo foi possível obter do seu relato, Mello é um agente que na sua trajetória transitou de uma ação política orientada essencialmente pela moral (ética dos fins últimos), para outra de relativização dos fatos e dos contextos (ética da responsabilidade).

6.2.16 Pompeo de Mattos

Darci Pompeo de Mattos (1958) é natural da localidade de Coroados, que à época pertencia a sua cidade natal de Santo Augusto-RS, e, hoje, a São Valério do Sul-RS. É filho de pais que foram assentados durante o governo estadual de Leonel de Moura Brizola em 1960. Seu pai, além de agricultor, era bolicheiro¹⁸². Estudou nas séries iniciais numa escola pública rural e, com catorze anos, mudou-se para Santo Augusto para cursar o ginásio. Na adolescência começou a estagiar no Banco do Brasil, onde também foi contínuo e, depois, funcionário de carreira: instituição que até hoje é vinculado. Concluiu seus estudos e, concomitante ao trabalho no Banco do Brasil, fez a faculdade de ciências jurídicas e sociais em Cruz Alta-RS, formando-se em 1982. A partir de então, dividiu seu tempo entre seu trabalho no banco e advocacia.

Ainda no ano de 1982 foi eleito pelo PDT vereador, com 15% dos votos da cidade. Durante o mandato foi escolhido presidente da União de Vereadores do Estado do Rio Grande

¹⁸⁰ Sergius Gonzaga é um influente professor de literatura da UFRGS e do Colégio Unificado, bem como um intelectual de esquerda rio-grandense.

¹⁸¹ Eduardo Hughes Galeano é um reconhecido intelectual uruguaio, cuja obra mais popular chama-se *As Veias Abertas da América Latina*.

¹⁸² Bolicheiro, no Rio Grande do Sul, chama-se a pessoa que atende seu bar onde se vende de tudo, desde cachaça até outros sortimentos, e onde há jogos de mesa, de bocha e carteados.

do Sul (UVERGS). Concorreu a deputado estadual nas eleições de 1986, ficando na primeira suplência da legenda; e a prefeito de Santo Augusto em 1988, sendo eleito. Com os pleitos municipais, herdou a titularidade do mandato de deputado estadual, mas renunciou a este pela prefeitura. Segundo relato, optou em ser prefeito, seguindo orientação do “Doutor Brizola”, que para ele falou: “a última eleição é a que vale”. De qualquer modo, em 1990, renunciou ao mandato de prefeito para concorrer a Assembleia Legislativa, sendo eleito com a segunda maior votação do PDT. Reelegeu-se em 1994 como o mais votado da legenda, sendo escolhido por seus pares como líder da bancada em toda legislatura. No pleito de 1998, eleito deputado federal, reelegendo-se em 2002: em ambas as ocasiões, como o parlamentar mais votado da legenda.

Mattos se autodeclara trabalhista, pedetista (sempre foi do mesmo partido) e brizolista. Essa posição política vem desde o pai, que era uma liderança trabalhista na sua região natal. Acredita que teve certeza da sua votação política, quando na infância, no ano de 1964, presenciou a prisão do seu pai pelo Regime Autoritário Militar e a permanência deste no cárcere por quarenta dias, por este pertencer ao Grupo dos Onze¹⁸³ local. Contou episódios da sua infância que retratam a retaliação política que seu pai sofria, dentre às quais, o fato de na sua casa na infância não ter tido luz elétrica. Hábil orador e carismático, o relato de Mattos durante a entrevista foi sempre claro, ordenado e permeado por metáforas, o que requereu poucas intervenções do entrevistador. Um dos seus traços é o de recorrer a versos para ilustrar os fatos com uma retórica gauchesca, já que também é poeta, mas não deixa de trazer dados, os quais ele domina.

Para ilustrar sua condição de opositor de Britto, descreveu episódios que envolveram ambos. O principal destes foi o da exigência externada publicamente por Britto (governador) para que Mattos (deputado estadual) fosse excluído de uma reunião institucional em Brasília para discutir medidas de mitigação aos efeitos de um período de estiagem no Rio Grande do Sul. Numa leitura feita pelo entrevistador, as diferenças entre ambos os agentes extrapolaram o espaço da política e chegou ao âmbito pessoal. Mattos disse que “Britto era de lua”, ou seja, era alguém que tinha um comportamento instável nas relações.

Mattos, como uma pessoa integrada ao PDT, apoiou a eleição de Dutra no segundo turno de 1998. No entanto, não é possível aferir da sua fala se foi um apoiador do governo

¹⁸³ Grupo do Onze era a denominação dada às células de organização de base do PTB em cada região.

deste. Primeiro, porque sua eleição para o mandato parlamentar federal o deixou mais distante da realidade política rio-grandense no tocante às políticas do governo, o que não significa que não tenha expressado opiniões sobre elas. Estas, porém, foram sempre manifestas com relativizações sobre os fatos e suas consequências. Segundo, porque suas opiniões confundem-se com as posições do PDT à época, que se distanciaram das do governo de Dutra, diante das tensões originadas com a migração de quadros pedetistas para o PT, dentre os quais Rousseff, Zuanazzi e Chaise.

6.2.17 Vicente José Rauber

Vicente José Rauber é natural da localidade de Vigia no interior de São Sebastião do Caí-RS. Filho de pequenos agricultores descendentes de famílias que imigraram da região do Reno na Alemanha para o Brasil, estudou a até o quarto ano primário na sua cidade natal. O quinto ano fez na cidade de Farroupilha-RS, onde sua irmã morava, e o ginásio em Feliz-RS. Estudou no ensino médio no Colégio Estadual Júlio de Castilhos, combinando seu trabalho durante o dia, ao curso à noite. Sua formação universitária é como engenheiro eletricista, título que obteve na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) em 1979. Rauber é um profissional com um respeitável currículo na área da engenharia. De modo concomitante, antes de assumir cargos políticos, trabalhou como professor na carreira estadual de 1976 a 2008, na iniciativa privada e na assessoria técnica do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul (CREA-RS). Também é Especialista em Planejamento Energético e Ambiental pela UFRGS em 1993.

Sua aproximação com o mundo da política iniciou pela Casa do Estudante onde morava, como relatou, alvo constante de repressões político-policiais. Dividiu quarto com Tarcisio Zimmermann¹⁸⁴ e chegou a transitar no grupo trotskista O Trabalho, mas disse que não se alinhou a eles, mantendo-se independente. Do movimento estudantil participou pouco, mas do classista, fez parte do Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERGS) e, principalmente, do Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul (SENGE-RS).

¹⁸⁴ Tarcisio Zimmermann é um político do PT com ligações com a DS.

Rauber relata que no início dos anos de 1980, em conjunto com outros sindicalistas como Dutra, participou do trabalho de elaboração de relatório que estudava as mudanças no mundo trabalho, através de intercâmbios com sindicatos internacionais. Diz que na representação classista, esta foi sua contribuição mais relevante. Também participou da fundação do PT e da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Com a vitória de Dutra para Prefeitura de Porto Alegre em 1988, passou a integrar as sucessivas equipes dos governos municipais petistas, sempre em cargos de primeiro escalão, até 1999. Rauber foi Assessor Engenheiro do Prefeito (1989-1990 e 1993-1996), Diretor Geral do Departamento de Esgotos Pluviais – DEP (1990-1992 e 1997-1999) e Diretor Geral do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB (1996). Em 1999, no governo estadual de Dutra, foi indicado para função de Diretor-Presidente da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE (1999-2003).

Rauber é uma pessoa politicamente posicionada, mas não parece ser afeito a dogmas: ou seja, a política não é uma questão moral para ele. Fazia parte da equipe de coordenação da campanha de Dutra em 1994 e em 1998. As posições que defendeu na entrevista, parecem ter sido próximas às que os quadros do PT manifestavam nos anos de 1990, o que não significa intransigência ou ausência de reflexividade do entrevistado. Pelo contrário, Rauber orienta suas manifestações com argumentos convincentes e, no tocante à área de energia, com dados consistentes. Na avaliação que fez do governo Britto, não mediu palavras, afirmando que este “destruiu as estruturas do Estado”. Quanto a Dutra, fez uma defesa em tom ponderado do projeto de desenvolvimento econômico, baseado no incentivo aos empreendimentos locais.

6.2.18 Manuel Valente

Manuel Antonio Ribeiro Valente é natural de Pelotas-RS. Seus pais eram agricultores, com baixa escolaridade. Mesmo assim, seu pai, imigrante português, sempre incentivou seus filhos a estudarem, especialmente para carreiras técnicas. Formou-se como técnico industrial em eletrotécnica na Escola Técnica Federal de Pelotas. Após uma pequena passagem pela ELETROSUL, entrou na CEEE em 1973 onde fez carreira. Inicialmente morou doze anos em Erechim-RS, onde trabalhou e estudou Administração de Empresas na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai – URI, colando grau em no início dos anos de 1980. Em 1985, num processo de promoção da empresa, passou a residir em Porto Alegre assumindo a função de assistente executivo da diretoria (1985-1987). Chegou à condição de diretor executivo da

empresa (1993-1997), eleito pelos funcionários. Em 1991, passou a trabalhar integrando também a Fundação CEEE de Previdência Privada Complementar.

Valente tem histórico no sindicalismo. Foi diretor-presidente do diretor e presidente do Sindicato dos Eletricitários do Rio Grande do Sul – SENERGISUL entre 1988 e 1993. Filiado ao PDT, concorreu em duas oportunidades a cargos no parlamento. A primeira vez a deputado federal em 1998; a segunda a deputado estadual em 2002. Nas duas oportunidades não foi eleito, mas em ambas fez votações próximas aos vinte mil votos.

No relato que fez, percebe-se que Valente pensa a política, arraigado à corporação que pertence. Quando falou em desenvolvimento, o fez a partir da perspectiva da empresa e, não raras vezes, teceu críticas aos governos de Britto e de Dutra, considerando as linhas de gestões desses governos na CEEE e a relação que estabeleceram com os funcionários. Manifestou ter sido um opositor de Britto, destacando a incapacidade deste em mediar situações: “o Governo Britto foi uma patrula”, e quem se insurgia, era denominado de “micuim”. Revelou ter apoiado a eleição de Dutra em 1998, por não ter alternativas para garantir o que restou da CEEE. A ele fez ressalvas elogiosas, dizendo ser um admirador da sua lealdade e sinceridade. No entanto, criticou o PT: “Democrático na oposição; no governo, autoritário”. Disse que o governo petista teve “medo de se abrir” para outras orientações políticas. Em suma: “os governos de Britto e de Dutra não tiveram interlocução com os eletricitários”, e que, apesar das aparentes diferenças, “foram parecidos”. Quanto à forma como defendeu suas posições à época, reflexivamente disse que adotaria uma postura mais ponderada.

Além de ser politicamente orientado para negociação, fez questão de afirmar sua admiração por Brizola. No seu gabinete, exibia uma foto dele. Porém, reforçando sua posição corporativa, referia-se a Brizola a partir do significado que este teve para CEEE. Também, fora da entrevista, afirmou admirar a Alvaro Ayala (sindicalista ligado ao PCB) e respeitosamente falou de Antônio Barbedo (deputado estadual durante o governo de Britto e seu colega no sindicato). Ao final, afirmou que a “política é bonita”, o “problema é a politicagem”.

6.2.19 Mauro Knijnik

Mauro Knijnik (1940) é porto-alegrense. Filho de pais descendentes de imigrantes do Leste Europeu (Ucrânia e Polônia), cresceu em uma família de classe média. Estudou em

escolas públicas tradicionais da cidade. Primeiro no Instituto de Educação Flores da Cunha; depois, no Colégio Júlio de Castilhos, cujas experiências educacionais que lá recebeu tornaram-se importantes para ele até hoje. Afirma que nessa instituição aprendeu o que era liberdade – um valor que o orienta – e sobre as causas econômicas para as Grandes Guerras: era um “colégio padrão do Estado”. Sua formação superior foi em economia na UFRGS. Além dela, possui especializações na área de desenvolvimento econômico no Brasil e em países como México e Estados Unidos da América.

Knijnik tem um respeitável histórico de trabalhos prestados para área pública e para a iniciativa privada. Foi funcionário de carreira do Banco Regional de Desenvolvimento – BRDE, no qual chegou à vice-presidência, e secretário estadual da Fazenda (1979 – 1983) no governo de José Augusto Amaral de Souza (ARENA/PDS). Após sua aposentadoria na área pública, foi vice-presidente do grupo Iochpe-Maxion S.A., além de outras atividades, como a de docente.

Sua aproximação da representação classista foi incentivada por amigos, como uma forma de conviver com eles. Na Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul – FEDERASUL conheceu Anton Karl Biedermann (pessoa que diz admirar), que o convidou para ser vice-presidente da entidade na sua gestão. Knijnik o sucedeu na presidência no período de 1996 a 2000, no qual conviveu com os governos de Britto e de Dutra.

Knijnik diz que “todo presidente de entidade empresarial ou de empregados tem obrigação de dialogar com os governos”. Na FEDERASUL afirma ter exercitado esse diálogo. Sobre o governo de Britto, relatou que a FEDERASUL como um todo não tinha dificuldade em estabelecer canais de negociação com ele. No entanto, a pessoa de Knijnik não se sentia confortável com interlocução com o governador, mas, mesmo assim, agia procurando mediações. O entrevistado relativiza esse desconforto, trazendo para si a responsabilidade sobre ele, e não ao jeito ou postura do governador.

Quando da ascensão do governador Dutra, segundo relata, havia um grupo majoritário que defendia o imediato rompimento de relações entre a entidade classista que dirigia e o governo. Como voz minoritária, convenceu seus pares a aguardar os acontecimentos e convenceu-os a estabelecer canais de interlocução com Dutra. A partir de então, iniciou um diálogo respeitoso institucional entre as partes, sendo a FEDERASUL prestigiada pelo

governo, segundo ele. Independente de posições, governo e entidade aprenderam a se respeitar e a procurar consensos pelo Rio Grande do Sul. Destaca o papel exercido por Rosseto (vice-governador) nessa aproximação, de quem diz ter se tornado amigo. Sobre o governo de Dutra, manifestou que, apesar das dificuldades iniciais, ao final chegou a um saldo positivo.

Knijnik é um homem objetivo, de respostas concisas e que determinou o os limites de interlocução com o entrevistador. Na leitura feita pelo pesquisador, sua postura que traz traços da iniciativa privada, onde o tempo é concedido a algo faz parte de uma mensuração da utilidade que tem. Apreende-se da referência que fez ao termo liberdade, que esta se associa ao sentido livre arbítrio e às visões liberais de indivíduo. No entanto, para ele, liberdade não existe sem limite, pois são ambos são complementares.

6.2.20 Marcos Rolim

Marcos Flávio Rolim nasceu em Porto Alegre em 1960, mas cresceu e viveu parte da sua vida adulta em Santa Maria-RS. Filho de uma família de classe média, sempre estudou em escolas públicas. Após, em 1979, entrou na faculdade de jornalismo na UFSM. Disse que na sua infância foi uma pessoa muito influenciada por seu avô materno, luterano, maestro e intelectual. Até os doze anos foi religioso, frequentando a Igreja Metodista, mas, a partir dessa idade, tornou-se agnóstico e, com catorze, optou em ser ateu.

Na sua formação, cita a importância de Adelmo Genro Filho¹⁸⁵: seu mentor. Com ele recebeu formação intelectual marxista, militou politicamente e aprendeu a “pensar com a própria cabeça”. Essa influência fortaleceu seus laços com o movimento estudantil desde a escola secundarista e, depois, na UFSM. Participou da Anistia Internacional e foi, já em 1982, eleito vereador pelo PMDB. Em 1984, junto com o grupo do Partido Revolucionário Comunista (PRC) ao qual pertencia, migrou para o PT.

A vida profissional de Rolim confunde-se com sua profissão. Jornalista, já em 1990 foi eleito deputado estadual pelo PT, reelegendo-se em 1994. Sempre teve um mandato ligado

¹⁸⁵ Adelmo Genro Filho foi um jornalista, uma liderança política e um intelectual de esquerda. Vereador em Santa Maria nos anos de 1970, um dos fundadores do PRC, professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e irmão de Tarso Hertz Genro. Faleceu em 1988 em Santa Catarina.

aos direitos humanos, sendo presidente da comissão parlamentar ligada a esse tema por seis anos e autor original do “Relatório Azul” editado anualmente pela Assembleia Legislativa. Em 1998 obteve a cadeira de deputado federal, e, em 2002, ficou na suplência. Além de graduado em jornalismo, tornou-se mestre e doutor em sociologia pela UFRGS, com estudos ligados aos direitos humanos, além de outros estudos internacionais.

Rolim afirmou ser um humanista e um iconoclasta¹⁸⁶. Essa última condição, no entanto, nunca o autorizou a votar diferente da bancada do PT. Mesmo divergindo, ele acredita que era democrático votar na posição majoritária decidida pela bancada. Sobre o PT, fez críticas à postura adotada pelo partido quando na oposição e quando no governo. Na oposição, o partido sempre se preocupou em criticar, sem nunca ter a preocupação em apresentar soluções. Sobre isto, à época, lançou a alcunha “imperativo categórico da oposição”, na qual dizia que a crítica tinha que ser acompanhada pela solução. No caso do PT, no governo as soluções foram parecidas com as que o partido criticava.

Apesar de reflexivamente crítico ao PT e ao “enfrentamento de guerrilha” que fez às políticas do governo de Britto, reconheceu os méritos e a eficácia da ação opositora do partido. Logo, a crítica, não significou elogio à Britto, tanto que afirmou ser um parlamentar de bancada de oposição e que a resistência liderada pelo PT foi digna à época. Mesmo relativizando, disse que era necessário resistir à linha liberal de desconstituição do Estado que Britto adotou. Sobre o governo de Dutra, acentuou que este foi vítima de um purismo ideológico que o isolou.

Por fim, Rolim deu sinais de que é um crítico do Estado e da função de dominação que este exerce através das suas instituições. Seu lado humanista aparece como oposição a esse sentido opressor que o Estado ganha como reproduzidor das estruturas vigentes: talvez, uma referência à sua origem marxista do PRC.

¹⁸⁶ Essa ideia iconoclasta originou-se da relação com Adelmo Genro Filho e da convivência no PRC.

6.2.21 Uma reflexão sobre o espaço político rio-grandense a partir dos agentes entrevistados

O exercício proposto nessa subseção é exploratório. Trata-se de uma disposição dos agentes entrevistados no espaço político rio-grandense. Condição de antemão limitada, já que contém um grau significativo de discricionariedade, tendo em vista originar-se de uma expectativa de classificações assentadas em impressões do pesquisador, baseadas unicamente numa interpretação do que os agentes relataram.

Para dar consequência ao objetivo, uma leitura particular de *habitus* e de trajetória ajuda a estabelecer parâmetros de distinção entre os agentes, inspirados naqueles desenvolvidos por Bourdieu (1996; 2008; 2009; 2010; 2011). Essa distinção baseia-se, no caso, de uma mensuração de posicionamento inspirado num escalamento subjetivo do tipo Likert, num *continuum* de esquerda para direita. Para esse escalonamento, são propostos indicadores que permitem situar a orientação dos agentes nessa escala, a partir de questões-chave sobre as quais se manifestaram: (1) religiosidade; (2) visão sobre o papel do Estado; (3) participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos; (4) economia; (5) relação com a comunidade; (6) corporativismo; e (7) inserção comunitária. Para localizar entre esquerda e direita os agentes, utiliza-se a média dos indicadores.

O escalonamento da esquerda para direita, porém, não é suficiente para alocar os agentes políticos em um espaço. Bourdieu trabalha essa alocação no espaço social com base em dois capitais: capital cultural e capital econômico (BOURDIEU, 1996; 2008). Trabalhar a distinção por esses capitais, para o caso dos entrevistados, seria de baixa eficácia, já que todos possuem um nível cultural considerável e econômico pouco diferenciado.

Para substituir capitais, aqui, por se tratar de espaço político, propõe-se indicar, para cada um, inflexões para agirem mais com base numa ética de responsabilidade ou de fins últimos, numa classificação, também escalonada, de inspiração weberiana (WEBER, 2000). Ao colocar em uma escala horizontal os resultados de um alinhamento esquerda-direita e na vertical ética da responsabilidade e fins últimos, faz-se um desenho, precário e subjetivo, da divisão espacial política rio-grandense para estes agentes. Assim, segue a descrição da pormenorização dessa divisão espacial.

O passo inicial foi o de situar os agentes políticos para cada um dos sete indicadores de esquerda e direita. O primeiro, o de religiosidade, num sentido que aproxima o agente de

uma perspectiva de valores menos aos mais tradicionais, respectivamente de esquerda e de direita. A classificação proposta segue cinco escalas de 1 a 5: ateu – 1; agnóstico – 2; indiferente – 3; religião ou fé importa – 4; e religião ou fé orienta posições – 5. Analisando os entrevistados, a par de somente Rolim manifestar ser ateu, os valores cristãos não são, na análise do entrevistador, indiferentes para ele, até porque o humanismo que defende tem enlances com a religião Metodista que frequentou até os doze anos de idade. Parece óbvio, porém, que não é alguém que requer Deus como algo que lhe dê segurança. Essa relação entre religiosidade e fé aparece com mais força em somente dois entrevistados, Busatto (pela sua relação com a religião católica) e Zambiasi (com a fé), ambos classificados na escala de número 5. Koutzii que fez referência ao judaísmo, na leitura feita pelo pesquisador, o fez como visão de mundo, talvez como cultura ou pelo caráter de comunidade que este traz, não como fé ou religião, logo, na escala foi classificado como indiferente. Todos demais ficaram em escalas intermediárias nesse indicador.

O segundo indicador da conta da visão de Estado que os agentes políticos apresentaram. Trata-se de uma interpretação feita pelo pesquisador que coloca escalonadamente de um lado o Estado como núcleo do desenvolvimento econômico e social – 1, no centro o Estado como regulador – 3 – e, no polo oposto a completa desregulamentação via mercado – 5: entre eles escalas intermediárias – 2 e 4. Esse indicador foi aquele sobre o qual todos entrevistados manifestaram-se: talvez o que mais esclareceu a dicotomia esquerda direita. Entrevistados como Villela, que em tese assentariam posição mais próximas da escala 5 diante do modo incisivo como defendeu as empresas. Este, porém, manifestou ser *keynesiano* e defensor de um Estado regulador. Em suma, nenhum dos entrevistados admite um Estado distante de exercer um papel importante para as relações sociais e econômicas.

Sobre a participação da iniciativa privada na prestação de serviço público, terceiro indicador, também todos os entrevistados esclareceram suas posições. Desde a esquerda para a direita, as posições vão de totalmente contrário à iniciativa privada prestar serviços públicos – 1, passam por relativamente contrário (dependendo das condições e setor) – 2, a favor sob integral regulação – 3, a favor desde que controlado (regulado) – 4 – e a favor deixando para os mecanismos de mercado – 5. Já o indicador economia, o quarto, vai desde economias estatizadas – 1 – até liberais clássicas – 5. Entre elas situações mistas, estando no centro – 3 – a perspectiva econômica *keynesiana* clássica de planos de desenvolvimento e emolumento ao desenvolvimento via Estado.

O quinto indicador, denominado relação com a comunidade, remete à afinidade do agente tem ao local de origem. Nesse indicador, a opção foi a de admitir como valores mais tradicionais aqueles mais vinculados emocionalmente aos seus locais de origem ou de residência. Com ele não se avalia a relação com a comunidade como forma de incentivo à organização. Aqui é vínculo com a terra ou com o local de origem. Quanto maior à referência à terra na qual tem vínculos familiares ou de residência, mais tradicional. Logo a escala da esquerda para a direita, é a de pouco apego – 1, até referência indissociável – 5. As escalas intermediárias são avaliações de maior ou menor aderência a uma ou outra posição do pesquisador.

O sexto indicador é o de maior ou menor adesão a interesses corporativos. Este, de relativa dificuldade em imediatamente associar a uma escala de esquerda e direita, até porque a luta pelo Estado também uma luta de corporação. De qualquer modo, se o parâmetro for o livre mercado e a teoria liberal clássica, dir-se-á que, quanto menos corporativo mais de direita é o agente. Acontece que este indicador é propositalmente um fator desviante; significa uma contradição aos próprios agentes que acabam se alinhando a corporações para agregar força e legitimidade dos seus interesses. No entanto, um Estado dominado por corporações não é mais coletivo que um liberal. Pelo contrário, é mais excludente. Como indicador, a escolha foi a de colocar corporativo como esquerda – 1, principalmente pela realidade da época, e não corporativo na direita – 5. Entre os extremos, posições intermediárias.

O último indicador de esquerda e direita é o do vínculo do entrevistado com a sua comunidade. Nesse caso, considera-se mais comunitário aquele com preocupações com seu local de origem e menos “individualista”. Assim como o anterior, pode ser um indicador desviante. Para reduzir essa possibilidade a opção foi a de considerar os agentes políticos vinculados às lutas humanistas e internacionalistas como incluídos em escalonamentos de relação com a comunidade em que vivem, colocando-os em escalas mais à esquerda. Desse modo a classificação desde a esquerda para a direita: internacionalista-humanitária e de organização comunitária – 1; vínculos com a comunidade com a qual se referencia – 2; vínculos à comunidade de referência por apelo familiar – 3; vínculos com a família – 4; e individualista – 5.

A Tabela 23 traz a classificação que o pesquisador deu aos entrevistados para cada um dos sete indicadores avaliados, com base nos relatos, numa escala de esquerda para direita. Além disto, calculou-se a média da classificação dos indicadores para cada agente.

A adesão dos entrevistados a orientação baseada na ética da responsabilidade ou dos fins últimos, respectivamente, também foi escalonada de 1 a 5. Juntando a média esquerda-direita apresentada para cada agente e o escalonamento responsabilidade *versus* fins últimos (convicções) foi elaborada a Tabela 24. Com base nesta tabela foi possível dispor os agentes no espaço político rio-grandense, como demonstra a Figura 8.

Tabela 23 – Classificação dos vinte agentes entrevistados para sete indicadores segundo escala esquerda-direita de 1 para 5 (2014)

Nome	Religiosidade	Papel do Estado	Inic. priv. e serv. púb.	Economia	Relação com a comunidade	Corporativismo	Inserção comunitária	Média	
1. Cezar Busatto	5		3	3	2	3	2	1	2,71
2. João Carlos Brum Torres	3		3	3	2	1	3	4	2,71
3. Adolfo Fetter Júnior	3		3	4	4	5	2	2	3,29
4. Otomar Vivian	3		3	4	4	4	4	2	3,43
5. Guilherme Socias Villela	3		3	4	4	2	2	4	3,14
6. Luis Roberto Andrade Ponte	4		3	4	4	4	2	4	3,57
7. Pedro Bisch Neto	3		3	4	4	2	2	4	3,14
8. Iradir Pietroski	4		3	4	4	5	3	3	3,71
9. Francisco Renan Proença	3		4	4	4	5	1	3	3,43
10. Sergio Pedro Zambiasi	5		3	3	3	4	3	2	3,29
11. Flávio Koutzii	3		1	1	1	2	3	2	1,86
12. Guilherme Cassel	3		2	2	2	3	3	4	2,71
13. Clóvis Ilgenfritz da Silva	3		2	2	2	4	3	3	2,71
14. Tulio Zamin	3		2	2	2	3	3	4	2,71
15. Gustavo de Mello	3		1	2	2	1	3	2	2,00
16. Pompeo de Mattos	3		3	2	3	5	2	2	2,86
17. Vicente José Rauber	3		2	2	3	2	3	4	2,71
18. Manuel Valente	3		3	3	3	1	1	4	2,57
19. Mauro Knijnik	3		3	3	4	3	2	4	3,14
20. Marcos Rolim	2		3	3	4	3	5	4	3,43

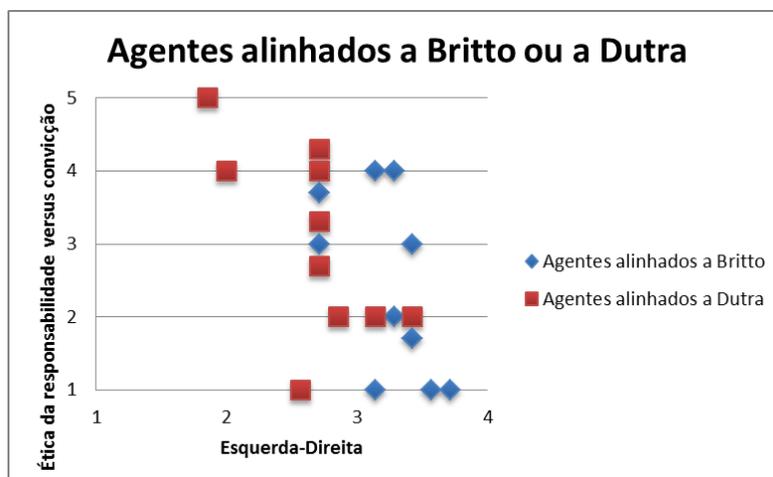
Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 24 – Classificação dos agentes segundo alinhamento político esquerda-direita e orientação segundo ética da responsabilidade ou de convicções (2014)

Agentes políticos	Posição do Agente	
	Esquerda-Direita	Ética Resp. <i>versus</i> Convic.
Alinhamento Governo Britto		
1. Cezar Busatto	2,71	4
2. João Carlos Brum Torres	2,71	3
3. Adolfo Fetter Júnior	3,29	4
4. Otomar Vivian	3,43	2
5. Guilherme Socias Villela	3,14	4
6. Luis Roberto Andrade Ponte	3,57	1
7. Pedro Bisch Neto	3,14	1
8. Iradir Pietroski	3,71	1
9. Francisco Renan Proença	3,43	3
10. Sergio Pedro Zambiasi	3,29	2
Alinhamento Governo Dutra		
11. Flávio Koutzii	1,86	5
12. Guilherme Cassel	2,71	4
13. Clóvis Ilgenfritz da Silva	2,71	4
14. Tulio Zamin	2,71	3
15. Gustavo de Mello	2,00	4
16. Pompeo de Mattos	2,86	2
17. Vicente José Rauber	2,71	3
18. Manuel Valente	2,57	1
19. Mauro Knijnik	3,14	2
20. Marcos Rolim	3,43	2

Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 8 – Alinhamento dos agentes políticos segundo posicionamento esquerda-direita e orientação da ação segundo ética da responsabilidade ou convicção (2014)



Fonte: Elaborado pelo autor

Diante da disposição do espaço político anterior, fatores estruturais como o *habitus* e valores são pouco distintivos dos agentes políticos. Segundo classificação feita, não foram decisivos para determinar as posições políticas. Pelo contrário, os vinte agentes políticos possuem pequenos distanciamentos no tocante a aspectos estruturais, não raras vezes frequentaram e se formaram nas mesmas instituições, como tiveram trajetórias coincidentes. Porém, essa aparente proximidade não impediu que fossem adversários políticos (talvez inimigos) no período estudado. Logo, esses fatores tiveram baixo potencial explicativo para o antagonismo posicional: não foram decisivos.

Como foi possível observar na figura anterior, as diferenças de posições políticas entre os agentes entrevistados alinhados a Britto (em azul) e a Dutra (em vermelho) ficam na sua maioria em uma faixa estreita entre de 2,57 e 3,71 entre esquerda e direita: dezoito agentes dispõem-se assim. As exceções ficam com Koutzii e Mello, que também são agentes orientados mais por uma ética dos fins últimos (ou convicções), principalmente o primeiro. Busatto, Cassel e Ilgenfritz dispõem-se, pela percepção do pesquisador, numa mesma posição no espaço político rio-grandense. O mesmo ocorre com relação aos agentes Brum Torres e Zamin.

De certo modo, a Figura 8 indica que os agentes que se alinharam a um ou outro governo não tinham (ou não têm hoje após reflexões) diferenças políticas de tamanha monta que os impedissem de manter canais de diálogo. Nesse sentido, uma explicação possível,

unicamente inspirada na disposição do espaço político, seria o apelo à ação orientada por uma ética dos fins últimos, o que, por certo, aumentaria o grau de conflito. Essa explicação é viável, principalmente porque, aparentemente, agiam mais influenciados por essa ética Koutzii e Busatto: os dois agentes políticos que se declaram antagonistas e que foram peças-chave seja na oposição, seja no governo. Além deles, agentes engajados como Fetter, Villela, Cassel, Ilgenfritz e Mello, também aparentemente preferiram enfrentamentos a negociações, pelo menos numa interpretação da época.

Essa disposição próxima entre os agentes no espaço político rio-grandense não surpreende se considerados aspectos de trajetória. Nos relatos, percebe-se que, independente de estarem dispostos mais à esquerda ou à direita, citam referências comuns, convívios e trocas de experiências em momentos da vida estudantil, política e profissional que os aproxima. O Colégio Júlio de Castilhos é emblemático, na medida em que os agentes que lá estudaram fizeram questão de destacar a importância dessa instituição nas suas formações, nem sempre com as mesmas ênfases em valores. A Faculdade de Filosofia, o exílio e a aproximação com Mandel para Koutzii e Torres em tese os aproximaria, mas as oportunidades e as necessidades os distanciaram nas vidas partidárias e de governos, nem tanto na disposição no espaço político. A frequência a grupos políticos clandestinos marxistas como os que Busatto e Koutzii conviveram não foi, à época, suficiente para estabelecer canais de diálogo entre ambos, mesmo assim isto influi na posição nem tão distante que ocupam.

Também, coincidências de carreiras, como as de Busatto, Cassel e Zamin os aproxima de uma mesma corporação, mas na política, as escolhas que fizeram os colocaram em polos opostos: o primeiro de Busatto; o segundo de Cassel e Zamin. Por fim, relatos aos quais os agentes fazem referência, não permitem que mesmo diante de pontos de conflito, havia entre eles graus de respeito e de, até, de alguma solidariedade, algo que indica que faziam (ou ainda fazem) parte de divisões e de anseios de uma mesma elite política em potencial.

As sínteses obtidas pela disposição no espaço político rio-grandense no período do estudo não são suficientes para indicar isoladamente, sem limitações, complementações e contextualizações, o antagonismo posicional. Mesmo que manifesto nos descritos dos capítulos anteriores, a partir das políticas públicas estudadas, do sistema partidário e dos posicionamentos das coalizões, as motivações e razões para pluralismo polarizado, para o antagonismo de posições, na perspectiva dos agentes políticos, permanecem incertas. Pelo que

foi até aqui exposto, a trajetória e o agir prático dos agentes (*habitus*) não apresentam robustez para explicarem isoladamente o fenômeno estudado: é preciso explorar uma consciência crítica ou discursiva (reflexiva) sobre as políticas e suas consequências.

Inflexionando para segunda linha investigativa, na seção subsequente as motivações e as razões para o antagonismo são prosperadas desde as condições que limitaram e orientaram as opções de decisão feitas pelos interlocutores para as políticas públicas à época. Sempre incentivando a reflexividade, o passo seguinte é o do relato subjetivo dos agentes sobre as justificativas, releituras das escolhas e posicionamentos que tomaram para os programas relacionados à Reforma Administrativa e à renegociação da dívida mobiliária.

6.3 Reforma administrativa e dívida: contexto, decisão e reflexão

Como apresentado no capítulo quatro, os programas executivos de políticas públicas relacionadas à Reforma Administrativa e renegociação da dívida mobiliária, encaminhadas por anterioridade pelo governo Britto, criaram arenas de poder, nas quais foi possível observar conflitos entre elites e bipolarização de posições. No centro dos conflitos e das posições articuladas, os agentes políticos que as decidiram e suas coalizões.

O agente político que reconhecidamente dispõe de capacidade de agência enfrenta incertezas quando decide sobre as posições que toma. Por mais que condições, de certo modo, mais próximas de aspectos estruturais (o agir prático e a trajetória), influenciem as decisões, por si só não são determinantes delas.

O agente com frequência decide ponderando sobre situações complexas onde se depara simultaneamente com a necessidade de avaliar para as políticas públicas (1) o problema atacado, (2) as soluções que se apresentam, (3) as oportunidades e (4) os resultados que se esperam delas, não raras vezes com deficitárias informações. Ou seja, precisam tomar posições seguindo condições complexas que não domina, sob o signo do que Friedberg (1993) denomina de racionalidade limitada, na qual a medida da utilidade das decisões se aproxima de suposições.

As complexas condições que concorrem para a decisão são incrementadas quando à política são agregados os dilemas que envolvem a ação coletiva e as escolhas de cooperar ou não. Conforme Olson (1971), isto envolve uma frequente medida de cooperação ou não entre agentes segundo os custos que precisam ser avaliados quanto aos benefícios ou prejuízos que

eles possam ter ao se articularem a uma ou outra posição, bem como ao se alinharem a uma linha política ou coalizão. Assim, os agentes para reduzirem seus custos diante dos limites de informações procuram decidir diante de ordenamentos temporais lógicos que permitam a eles observar reflexivamente as consequências das suas ações e de modelos que os ajudem a legitimar suas posições.

Nessa seção, a linha investigativa da pesquisa fundamenta-se nos relatos feitos pelos agentes sobre as políticas públicas de reforma administrativa que tiveram curso no período pesquisado (1995 a 2002). Como relatos reflexivos fazem parte de um entendimento amparado no que Giddens (2009) denomina de consciência discursiva do agente (como em parte foi feito na seção anterior), mas principalmente prospecta destes (dos relatos) as condições que tinham segundo um ordenamento temporal, segundo March e Olsen (1989), para decidirem, bem como dos mecanismos de mudança institucionais padronizados, de isomorfismo conforme Powell e DiMaggio (1991), que os inspiraram.

Na primeira subseção (6.3.1) os relatos versam sobre um diagnóstico que tinham do Estado no período, seus problemas, as origens destes e o que entendiam, reflexivamente, como solução. Na sequência (subseção 6.3.2) o foco recai sobre o PRE propriamente dito, cujos episódios relatados privilegiam os casos que envolveram as vendas de ativos da CEEE e da CRT. Na subseção seguinte (6.3.3) o foco é o da renegociação da dívida mobiliária e dos eventos relatados pelos agentes que concorreram para ela. Na penúltima subseção (6.3.4) a preocupação é com o PDV e na última (6.3.4) com o PEGR e seus efeitos.

6.3.1 Diagnosticando o Estado

Para prospectar a leitura dos agentes políticos acerca realidade do Estado do Rio Grande Sul no período, os primeiros questionamentos feitos aos interlocutores foram no sentido de que fizessem, desde 1994 e anos subsequentes, uma análise subjetiva e reflexiva sobre as condições da administração pública e da economia existentes então. Sem que estabelecessem uma linha limite entre ambas as condições nos relatos que fizeram, três problemas foram apontados: (1) o do próprio Estado em si; (2) o do endividamento público desde suas razões e solução; e (3) as estruturas econômicas vigentes à época. Nessa seção, Estado é tema-problema abordado.

O Estado em si, primeiro dos problemas, as proximidades e os distanciamentos de posicionamentos entre os interlocutores são conceituais. Num quase consenso entre os agentes, percepções trazidas de que o Estado do Rio Grande do Sul apresentava dificuldades quanto à funcionalidade no período e não tinha capacidade de investimento. As divergências assentaram-se no que os interlocutores apontaram como causas e os caminhos para resolvê-las (as dificuldades).

Dentre os agentes articulados a Britto, essa ausência de funcionalidade encontra-se manifesta sinteticamente na fala de Torres, quando destaca a existência de apropriações corporativas do Estado e a dificuldade de coordenação das ações. No contexto da sua leitura sobre o problema, fazia referência ao Plano de Governo de Britto de 1994, do qual foi o autor:

[...] tinha essa noção, desde o princípio, que precisava uma reforma ampla do setor público. [...] Na maneira como eu colocava, era uma valorização do serviço público. Tu tens que ter um Estado que funcione e, por conseguinte, te valorize. Tinha uma ideia de que havia muito corporativismo, de que tinha que enfrentar os corporativismos no setor público. Mas o primeiro item era assim: necessário envidar todos os esforços para adequar a administração estadual à prestação de serviço genuinamente público e modificar os organismos e práticas que induzem e estimulem, simplesmente permitam a privatização da ação estatal e dos seus benefícios, [...]; recuperar a capacidade de coordenação e planejamento; reduzir e simplificar e dar coerência funcional e organizacional ao aparelho estatal; [...] flexibilizar o sistema de administração de recursos públicos, recursos humanos. [...] já tinha ‘uma’ certa ideia de que estava rígido demais. (Torres).

Havia uma interpretação de que o Estado carecia ser reformado para recuperar sua funcionalidade. Para tanto era preciso enfrentar interesses corporativos, a apropriação privada de bens públicos e torna-lo mais flexível na administração dos seus recursos. Em 1994, porém não havia a definição da alternativa a ser seguida para esses fins. Segundo Bisch, era um Estado “envelhecido”, “pesado”, como expressou Zambiasi, e com o problema histórico de incapacidade de investimento, originado pelo comprometimento de grande parte dos seus recursos com o funcionalismo público segundo Villela ou com o “empreguismo”, como simplificou Ponte. Fetter argumentou que se tratava de um estado ainda sustentado por estruturas públicas úteis no passado, mas que não serviam para as necessidades da modernidade, o que implicava, conforme Vivian, na incapacidade para atender as demandas da população.

Criticamente, sobre a perspectiva dos limites e das reformas defendidas pelos agentes políticos anteriores, diz Koutzii:

Tinha uma propaganda [...] clássica, entrava um elefante num bazar, caíam as louças e quebravam. O discurso era o discurso da ineficácia do estado e da agilidade que o mercado. [...] Embutido nisto estava a inutilidade, a incompetência dos funcionários públicos em suas atividades e a esterilidade dos resultados [...]. Esse elemento alavancava o discurso da lentidão e da incapacidade da burocratização do aparelho estatal [...]. (Koutzii).

O Programa de Reforma do Estado (PRE) encaminhado por Britto, à luz das falas dos agentes políticos que se articularam a ele, era estrutural, modernizador, anticorporativo e agia, como divulgado, sobre a ineficácia, incorporando à gestão do Estado metas e resultados. Era uma síntese da ideia-força construída por Britto de que “o governo tinha que governar o governo”, lembrada por Torres e Villela.

Tendo a precaução de mediar contextos, Busatto e Torres admitiram a influência do engenheiro e economista Luiz Carlos Mendonça de Barros do PSDB – presidente do BNDES entre 1995 e 1998 e responsável pelo programa de privatização da União – na formulação das diretrizes da reforma levada a termo no governo. Essa reforma indicativamente implicava, com maiores ou menores adesões, que o Estado do Rio Grande do Sul transferiria áreas sob seu controle executivo para a iniciativa privada: mais ágil e eficaz, como defenderam Fetter e Vivian, cada um com seus termos. De todos os agentes alinhados à coalizão que apoiou Britto, somente Bisch chegou, em tom elogioso, a referir o modelo de Thatcher como paradigmático para o governo de Britto e para a agenda de reformas que começou a executar. Os demais, porém, evitaram essa interpretação e o uso de termos como neoliberal e Estado-Mínimo: comparações que os constroem.

Interpretando as falas, o diagnóstico quase consensual era o de que havia à época a necessidade de mudanças institucionais no Estado: de reformas estruturais. Para a definição dos parâmetros para orientá-las, segundo categorias de Powell e DiMaggio (1991) dois mecanismos de mudança concorreram para modelar o PRE, segundo padrões experimentados. O primeiro foi de isomorfismo por mimetização. Mesmo que só Bisch reconheça, o paradigma é o das reformas encaminhadas por Thatcher no Reino Unido: (a) flexibilização – conceder ou privatizar serviços; (b) ação sobre a falta de eficácia (Administração Gerencial). O segundo mecanismo estava lastreado na opinião técnica de Mendonça de Barros. Mesmo que as orientações estejam limitadas ao contexto da época, sob o ponto de vista político experiências pré-existent, com diretrizes parecidas e opiniões técnicas razoáveis, não é difícil justificar as reformas e legitimá-las publicamente.

Nessas condições, no que interessa ao Estado em si para os agentes políticos articulados a Britto decidirem reforçar ou não a coalizão, os custos de cooperação para apoiar as políticas de Reforma do Estado naquela época foram baixos. Não havia divergências substantivas ou conflitos sobre o tema entre os interlocutores que se alinharam a Britto.

Mello, articulado a Dutra, sobre o conceito de estado e de reformas defendido por Britto naquela época, reconhece que havia:

[...] uma maré favorável para o Britto e um grande senso comum de como o estado tinha sido odioso na vida das pessoas. [...] Era uma solene atrapalhação para qualquer coisa do mundo real, telefone, rodovia [...]. E serviço público era satanização absoluta, [...] era sinônimo de palavrão, não funciona, não respeita [...]. Eu acho que o Britto encarnou isso com perfeição [...]. (Mello).

Aos agentes políticos articulados organicamente a Dutra – Cassel, Koutzii, Ilgenfritz, Mello e Zamin – o conceito de estado defendido pelo PT situava-se na contramão das diretrizes do PRE e, como destacaram, opunha-se à opinião dominante à época de que o estado era ineficaz. Era, na visão deles, preciso fazer com que o Estado do Rio Grande do Sul recuperasse as condições para prestar dignamente os serviços públicos, valorizando o funcionalismo e fortalecendo-o nas suas estruturas para colocá-lo a serviço da maioria da população. Assim também pensava Rauber com o adendo da preocupação que tinha com os gastos de pessoal. Com críticas mais moderadas, Rolim, Valente e Mattos também se opuseram, em linhas gerais, ao PRE e ao conceito de estado de Britto. No caso de Mattos, o destaque da sua crítica assenta-se na forma como Britto conduziu o PRE.

O exercício analítico, porém, na forma como aqui proposto, foi feito por interlocutores que analisaram eventos passados, os vendo na perspectiva contemporânea e após refletir sobre as consequências que produziram. Assim, como os agentes políticos próximos a Britto constrangidamente evitaram, em linhas gerais, utilizar referências a Thatcher e a usar termos como Estado-Mínimo e neoliberalismo, aqueles que indicativamente estavam próximos a Dutra também refletiram sobre os posicionamentos da oposição à época.

Rolim no seu relato descreve que os movimentos de oposição às diretrizes adotadas por Britto para reformar o Estado limitaram-se à negação destas. Segundo ele, apesar de digna a resistência, não havia por parte do PT elaborações propositivas que servissem como alternativas concretas, como contrapontos ou como soluções às ações reformistas em curso.

Para Rolim, havia “um discurso um pouco ideológico, meio genérico”, o qual era levantado “quase como uma desculpa, mas o problema concreto de política pública” não era resolvido.

Em parte a forma combativa, quase ideológica destacada por Rolim, reproduz o perfil de liderança de Koutzii, seu colega de bancada na Assembleia Legislativa na 49ª Legislatura (1995 a 1999). Diz Koutzii:

Fui eleito deputado estadual em 1990 e o Collares foi eleito governador, [...]. Eu clara e rapidamente consegui me afirmar como principal opositor. [...] Fui mais opositor ainda [...] no governo Britto, não por algum cacoete, mas por [...] convicção. [...] A partir de 1994, [...] e nesta circunstância, [...], nós estávamos vivendo o momento da rampa de lançamento e da hegemonia neoliberal, com todas suas políticas. [...] Havia uma brutal erupção no cenário político nacional ou local do enfrentamento entre a defesa [...] que o PT e outras forças progressistas faziam [...] das estruturas do aparelho de estado e de determinadas concepções contra a avassaladora ofensiva do neoliberalismo. (Koutzii).

A ideia de estado e o modo como resolver as questões concretas não aparecem nesse trecho do relato de Koutzii. O agente na entrevista só trouxe esboços do modelo de estado defendido pelo PT ao se referir às sínteses de experiências de governos do Partido e ao Modo Petista de Governar.

Essa lacuna resolutiva para os problemas do Estado para o PT na oposição à época foi reconhecida por Mello: reconhecimento feito na entrevista, já que no passado não tinha essa opinião. Para este ex-chefe da Casa Civil:

Eu acho que nós nunca estudamos a fundo a estrutura do Estado. Não éramos especialistas, *experts* no funcionamento do Estado. Meio uma dívida intelectual, até porque no PT, [...] ao menos quadros como eu se pautavam por outras coisas, por outro tipo de leitura, de formação. Então nós não tínhamos muito claro isso. Agora, fica evidente que se desconhecia o Estado, com certeza. Havia muito ‘achismo’. (Mello).

Por outro lado, Cassel, quadro técnico-político do PT, reconhecia que o Britto “tinha um projeto muito consistente para o Estado”, o qual discordava e ainda discorda. Porém, segundo ele, “era um projeto com começo, meio e fim”, vinculado ao governo federal à época. A síntese da oposição ao conceito de estado de Britto, segundo opiniões manifestas por Mello, Rolim e Valente, foi a de que no governo, as soluções adotadas pelo PT se aproximaram, respeitando nuances, daquelas adotadas por Britto, o que no governo Dutra reduziu os incentivos para que agentes políticos menos orgânicos continuassem colaborando.

Em suma, apreendem-se das falas dos interlocutores quanto ao Estado em si, que as soluções adotadas por antecedência por Britto, por ter vencido a eleição em 1994, reforçaram apoios a seu projeto entre os agentes que se articularam a ele. Por outro lado, articularam posições de oposição alicerçadas na negação das suas soluções. Fator este que reforçou nas arenas de poder das políticas públicas em curso antagonismo entre os agentes políticos alinhados a um ou outro lado, pelo menos enquanto Britto era o governador.

O problema subsequente abordado é envolve as soluções do PRE no tocante à capitalização do Estado Rio Grande do Sul via processos de desestatização ou privatização.

6.3.2 Incapacidade de investimento e privatização

Como relatado na subseção anterior pela maioria dos agentes, independente do alinhamento político, reconhecia que o Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 1990 tinha como problemas principais o endividamento e a incapacidade de investimento. As razões dessa limitação remetem aos anos de 1930 para Villela, aos anos de 1970 para Busatto e Fetter e à crise de endividamento dos agricultores nos anos de 1990 para Ilgenfritz.

No PRE, um dos caminhos adotados para minimizar ou mesmo solucionar parte do endividamento e a necessidade de investimentos passava, como referiram Busatto e Torres pelo portfólio de soluções desenhado a eles por Mendonça de Barros: vender empresas estatais, que já tinham um baixo valor, reduzir o endividamento e incrementar a economia. Segundo Busatto:

Nós começamos a nos dar conta que não tinha dinheiro para pagar as contas. Foi daí que surgiu, com mais força toda essa estratégia de privatizações. Por que as privatizações são colocadas na ordem do dia? Primeiro, porque nós não tínhamos dinheiro para virar o mês. Segundo, porque nós queríamos trazer novos investimentos e não tínhamos dinheiro para competir com outros estados. (Busatto).

Depreende-se do relato que os recursos obtidos garantiriam o custeio ordinário à época e serviriam como aporte de incentivo a investimentos, no caso, investimentos privados.

A par de um conjunto de ações de reestruturação administrativas e de extinções de autarquias levadas a termo no governo Britto, relatadas no capítulo três, apenas três empresas tinham potencial para fazerem aportar recursos significativos nos cofres públicos: a CEEE na energia, a CRT na telefonia, e o BANRISUL na área financeira. CEEE e CRT foram as empresas com as quais o Estado do Rio Grande do Sul captou recursos.

Cabe lembrar que além de ser uma questão econômica, a venda de empresas públicas constava na agenda de reformas dos anos de 1990 e integrou o PRE, fazia parte do conceito de modernização do estado defendido por Britto e da possibilidade de investimentos em infraestrutura. Em linhas gerais como afirmou Valente, sindicalista, funcionário e ex-diretor da CEEE, a crítica a empresas públicas tinha respaldo positivo na sociedade. “Quem falava mal de estatal, os holofotes vinham para cima” (Valente).

Para investigar os fatores críticos que concorreram para formar zonas de conflito sobre as políticas de desestatização nos casos da CEEE e da CRT, foram propostos questionamentos ordenados aos agentes. A partir deles foi possível interpretar dos interlocutores as motivações e as razões que os orientaram para seus posicionamentos à época e reflexões que fazem sobre suas tomadas de posição. O primeiro desses questionamentos versou sobre a concordância ou não com as privatizações feitas.

No tocante aos interlocutores aqui considerados como alinhados a Britto, não havia, posições de resistências à privatização. Fetter, por exemplo, criticou as estatais pela falta de competitividade que tinham e por resultarem de uma política iniciada por Vargas que não tinha mais uma função a cumprir no cenário da época e mais atual. Pietroski na mesma linha, referindo-se à encampação da CEEE nos anos de 1960, disse que as vendas das companhias estavam adequadas à época. Para além do argumento recorrente de perda da funcionalidade, havia a afirmação de Busatto de que a CEEE e a CRT eram deficitárias e não conseguiam acompanhar o desenvolvimento tecnológico em curso.

Somente um interlocutor alinhado a Britto relativizou posições quanto às privatizações: Zambiasi. Sobre a CRT afirmou que foi favorável:

[...] porque ela estava muito pesada. Não me arrependo disto. Claro que, como tudo no começo, tudo novo, tudo [...] não havia uma experiência prática nesse tipo de convívio no Estado, nem no Brasil. Nós tínhamos a Embratel que era federal e a CRT estadual e companhias estaduais por aí, com serviços precaríssimos. Por que razão, eu não fui contra a CRT, eu fui contra não incluir a sociedade na comunicação. Para ter acesso a uma linha telefônica, às vezes, isto custava o valor de um apartamento. Ora, pessoas viviam do aluguel de linhas. Essa é uma memória que tem que ser resgatada. É possível, num estado social, o sujeito investir em aluguel de linhas telefônicas? Essa rebeldia, esse tipo de inconformidade e de falta de investimento que me fez então [...] permitir que as pessoas tivessem acesso a um novo sistema. (Zambiasi).

Deputado à época, afirmou ter discordado da privatização da CEEE:

A CEEE não. Era presidente da Assembleia quando aprovamos uma PEC em que estabelecemos que água, energia elétrica e banco, se não me engano, só podem ser alterados em suas estruturas e princípios mediante consulta popular. [...]. Então, tem coisas que são primordiais: educação, segurança, saúde, [...], água, luz. Eu tenho isto como fundamental para o serviço público. (Zambiasi).

Quanto aos interlocutores articulados à coalizão oposta, a contrariedade ou não às privatizações não é unânime. Na posição de Knijnik, à época presidente da FEDERASUL, não há objeções à concessão serviços públicos ao setor privado. A crítica que fez circunscreveu-se, exclusivamente, à ausência de regulamentações e à função precária das agências reguladoras. Mesmo dentre os agentes mais orgânicos à articulação de Dutra houve contextualização sobre ser contra ou a favor de privatizações ou concessões de serviços públicos. Sobre isso disse Zamin:

[...] isso tudo dava conta de uma visão de tentar de alguma forma reduzir o tamanho do Estado e as responsabilidades do Estado, transferindo, terceirizando e privatizando. Acho que algumas coisas [...] naturalmente aconteceriam, em outras condições possivelmente. Acho que a questão das telecomunicações [...], eu não estou me referindo à forma como foi feito, [...] me refiro à necessidade que o sistema de telecomunicação do Estado tinha de receber investimento dentro daquele quadro e incapacidade de investimento [...], talvez fosse uma alternativa [...]. Eu particularmente, não considerava no ponto de vista das concessões estratégico que o Estado não pudesse abrir mão [das telecomunicações], como eu acho que é a energia, por exemplo, [...] com a CEEE e saneamento. Eu particularmente acho, num exame particular, são questões caras importantes em que o estado tem que estar muito próximo disto e controlar isso de fato sob pena de colocar em risco a própria estabilidade social. (Zamin).

A linha de Zamin de aceitar o capital privado na área de telecomunicações e menos na energia e saneamento não difere substancialmente da defendida por Rolim. Nesse particular, Cassel, Koutzii, Ilgenfritz, Mello e Rauber pareceram menos receptivos ao capital privado. Entre eles, principalmente para Cassel e Mello, a privatização da CRT significou a perda de um patrimônio que no presente renderia dividendos muito superiores aos que foram arrecadados quando da venda.

Com posições mais críticas às privatizações do que as do PT, nas falas de Mattos e de Valente apareceram fatores como simbolismo, crença na viabilidade econômica das empresas, discordância com a forma como os procedimentos de privatização foram feitos e a agenda corporativa.

O simbolismo foi personificado em Brizola e na referência ao processo de encampação que fez das duas empresas nos anos de 1960. Quanto à viabilidade econômica, forma e agenda corporativa, consta no caso da telefonia:

E a CRT, por que eu criticava, porque eu tinha números. A CRT sempre deu prejuízo, por que não eram liberados os telefones. Quando foi feita a liberação dos telefones, [...] a CRT [ainda] dava prejuízo. Tinha uma receita de R\$ 25 milhões [...], isto no começo do governo Collares, [...]. Ai começou entrar o celular [...]. Quando o Britto pegou, ela estava com R\$ 55 milhões, em um ano, dobrou; [...] no primeiro ano foi para R\$ 75, no segundo ano para R\$ 125 e quando ele vendeu estava em R\$ 170 milhões de receita. Ou seja, ela estava cinco vezes mais, seis vezes mais, porque não era o Britto, o negócio era bom. E eles venderam a CRT por seis meses de receita bruta [...], seis meses de receita bruta. Eu fazia todas essas contas. Seis vezes a receita da CRT. Ou seja, o que ela arrecadava em seis meses é o preço pelo qual ela foi vendida. [...]. Quando o negócio era ruim, o Estado [...]. Aí tu tiravas da educação, da saúde para botar na CRT, e quando a CRT podia devolver para a saúde e a educação, aí ficou para os outros. Então era essa a minha indignação. Pode vender. Eu não acho que o estado tem que ficar cuidando de telefone, não é da essência, não acho que seja da essência, acho que o estado tem que regular, mas a forma como foi feito aquilo foi um absurdo. Foi uma entrega. (Mattos).

No da CEEE:

No Sindicato nós nos engajamos na defesa das empresas estatais. Dizíamos que o problema de uma empresa estatal maior [...] é a questão tarifária de energia elétrica, se der tarifa [...]. A CEEE pagava a energia de Itaipu o dobro do que vendia, não podia dar certo. Por mais incompetência administrativa que tivesse, mas se tu vendes teu produto pela metade do preço que tu compras como tu vais sobreviver? Isso era imposto como política de governo federal. Então a gente começou a dizer na defesa, deem tarifa, remunerem o investimento [...]. Tanto que, quando se aproximou a privatização houve uma retomada de recuperação tarifária. No último balanço da CEEE, [...] saiu de um prejuízo de R\$ 450 milhões, nessa ordem, e veio para um lucro de R\$ 50 milhões, que é um bom caminho de recuperação, embora os R\$ 50 milhões seja muito pouco para uma empresa de energia elétrica, mas saiu de R\$ 450 milhões de prejuízo para um lucro de R\$ 50 milhões. (Valente).

Para além dos indicativos de viabilidade econômica, de crítica à forma como o governo Britto conduziu os processos e de resistência corporativa, nas manifestações anteriores apareceu outro fator crítico: remuneração dos serviços, tarifa. Exceto Valente que insistiu no tema, os demais interlocutores não fizeram referências à remuneração dos serviços privatizados de telefonia e energia. Bisch, à época na condição de diretor-presidente da CEEE, apenas lançou mão do termo tarifa para justificar no relato que itens colocados na rubrica investimento, que na sua visão não eram, não seriam remunerados por ela. Quando fez

essa manifestação, explicava o evento no qual publicou o balanço da Companhia com um prejuízo de R\$ 700 milhões: valor contestado por Valente. No mais, Bisch não fez menção na sua fala a qualquer recuperação de valor tarifário enquanto esteve na presidência.

Num jogo de versões, Valente afirmou que Bisch publicamente anunciou que prestação de serviços pela iniciativa privada reduziria tarifa e que a população ia paga-la em melhores condições. Após a entrada do capital privado no setor energético, houve um aumento de tarifas, “A tendência era subir, como em todos os países onde foi privatizado o preço subiu, e hoje nós temos uma das tarifas mais caras do mundo, tanto residenciais, como industriais” (Valente).

Os episódios que envolveram a CEEE, nesse particular, foram pródigos para alimentar zonas de conflito e jogos de versões entre os interlocutores que a dirigiram. Nos relatos sobre eles, as opiniões de Bisch se contradisseram às de Valente, que se afrontaram às de Rauber. Distintas interpretações sobre mesmos fatos dão margens a esses jogos de versões que alimentaram a agenda pública à época.

Se por um lado críticas ao PRE e aos processos de privatização da CEEE e da CRT por eles mesmos não tinham força para articular uma oposição pública que extrapolasse as áreas de influência do PT, fatores críticos como simbolismo, viabilidade, a forma de fazer, resistência corporativa, incrementos nas tarifas e jogos de versões ampliaram esses limites. Mattos e Valente confirmam esse entendimento. O último, quando perguntado se havia se aliado a Dutra na oposição a Britto, anunciou: “Com certeza, era nossa tábua de salvação” (Valente).

Usando os jogos de versão, outra questão foi explorada no relato dos interlocutores: a da correção ou não dos valores arrecadados com as vendas. Assunto controverso, como apareceu na citação anterior de Mattos, em regra foi evitado pelos interlocutores entrevistados. Apenas Torres, Bisch e Valente teceram comentário quando provocados. Torres, evitando polemizar sobre a CRT disse sobre a CEEE:

A gente vendeu [...] dois terços da CEEE praticamente pelo mesmo preço que a Vale foi vendida: uma empresa de energia elétrica de terceira categoria e a mineradora que é uma das maiores do mundo. Então, foi um sucesso. (Torres).

Bisch, sobre a CEEE, referindo-se em tom de orgulho o resultado do seu trabalho, comentou o legado que o processo de privatização deixou:

Primeiro, entrou cash no Estado R\$ 3 bilhões 125 milhões. Cash, dois cheques do Bradesco, os caras foram levar lá e eu levei lá na Fazenda e entreguei para o Busatto [...] tenho uma foto com ele com dois ‘chequinhos’, mas não cabiam ali os números. Dois cheques. Deu R\$ 1 bilhão 650 milhões – foi da Norte-Nordeste RGE – e R\$ 1 bilhão 410 milhões, que foi da AES-Sul. Entregamos lá. Legado, o que eu posso dizer sobre legado, é que foi a maior operação comercial econômica, a maior transferência de recursos da história do Rio Grande do Sul. Nunca teve nada parecido, até hoje. [...] Quanto ao resultado, o valor, isto foi noticiário internacional. Eu tive a oportunidade de ir depois, [...] em Miami num evento sobre perspectivas de negócios na América Latina e no Brasil e eu fui lá. Fui lá porque a CEEE era a laranja de amostra – esse país está explodindo, olha só – [...] esse era o tom [...]. (Bisch).

Valente, que dentre os dois agentes era que poderia polemizar, o fez com reservas. Quando perguntado sobre os valores da venda manifestou:

Não os valores. [...] Na comunicação foi dado, agora na energia houve um ágio bem interessante. Interessante porque o preço inicial estava muito baixo. (Valente).

Como foi possível ser observado, os valores arrecadados não estão no núcleo das zonas de conflitos, mesmo com uma ou outra versão sobre eles. No entanto, mais do que o montante, a preocupação passava pelo uso dos recursos para melhorar a infraestrutura e a questão financeira estadual. Sem avançar sobre o problema do endividamento, enfrentado na próxima subseção, reproduz-se na fala de Torres uma síntese da posição dos que se alinharam a Britto frente aos objetivos que as privatizações tinham no PRE e o atendimento dos mesmos:

Não foram apenas para fechar questões fiscais que determinaram o programa de privatizações. Essa ideia de que as infraestruturas seriam mais bem providas com a iniciativa privada. Esse era o entendimento conceitual básico. Depois, claro, para dentro do governo, além disso, vai entrar um dinheiro quente: esse era o segundo argumento, mas não era o primeiro. O primeiro era uma questão de que tinha que modernizar a infraestrutura do Rio Grande do Sul, e que o caminho mais rápido era este. (Torres).

Sobre a energia e a entrega de parte da distribuição da energia estadual a duas concessionárias privadas:

[...] é uma área difícil, porque nenhuma das duas privadas conseguiu deslanchar maravilhosamente bem. Agora as vantagens que na época não se tinha clareza, depois ficou muito claro, pelo programa que o Governo Federal fez, o Rio Grande do Sul fez brilhantemente. (Torres).

Numa síntese possível dos agentes articulados a Britto, na avaliação de Torres, secretário de Planejamento, os resultados obtidos foram muito bons economicamente falando. Para a infraestrutura, porém, ainda permaneceram lacunas, principalmente na energia.

Fazendo o mesmo exercício para o PRE e as privatizações para os que se articularam a Dutra, sintetiza-se a avaliação na fala de Cassel:

Eu vendo a CRT, eu vendo a CEEE, eu vendo o Bannisul, vendo CORSAN, passo tudo, privatizo tudo; e com esse recurso eu pago dívida e começo a fazer investimento. [...] Posso não concordar com isto, mas reconheço que isso tinha um sentido. [...] Era um projeto de direita? Vou simplificar, era, mas era consistente. Ele era capaz de mobilizar um conjunto bastante grande de pessoas com as ideias. [...] A gente conseguiu, quando o Olívio foi para o segundo turno, [...] fazer um debate sobre privatização, não privatização, o papel do estado, essas coisas todas [...], a política tributária. E, bom, se ganhou a eleição [...], e na minha percepção o governo Olívio herdou um Estado muito precarizado, porque o governo Britto precarizou muito o Estado numa expectativa de resolver tudo vendendo patrimônio público e depois jogar para frente. Eu digo que era consistente, mas era consistente para o momento. Eu vendo tudo, pago, e tinha uma ideia, que não era uma ideia só do governo do Estado, mas ele também era do governo Federal, do governo Fernando Henrique, que era a seguinte, a gente encolhe o Estado todo, a gente desmonta o Estado, a gente privatiza tudo, desregula tudo e o mercado, pelas suas qualidades ele vai reimpulsionar a economia e vamos que vamos. Isso não deu certo em nenhum lugar do mundo. [...].

Não pagou dívida, a dívida cresceu. Foi gasto sabe-se lá em que, em investimentos mal feitos. Se pegar a repercussão das privatizações, dívida e a situação financeira do Estado são nenhuma. Perdeu-se patrimônio, e não ganhou saúde financeira, equação maluca. (Cassel).

Ou seja, na avaliação geral dos interlocutores que se articularam na oposição a Britto e ao governo de Dutra¹⁸⁷, o Estado não obteve ganhos na infraestrutura, houve uma precarização das suas estruturas e os recursos não solucionaram os problemas financeiros do Estado. Essa avaliação, pelo visto, não foi de toda contestada pelos interlocutores que apoiaram Britto.

O saldo político do que foram o PRE e, principalmente, as privatizações remetem para o reforço de que, como políticas, caracterizaram-se na tipologia de Lowi (1964; 2008; 2009) como redistributivas. Por conseguinte, foram incertas quanto aos seus alcances, resultados e

¹⁸⁷ Importa aqui excetuar Knijnik, já que o mesmo não manifestou posições que se alinhassem as defendidas por Cassel.

impactos: incentivos ao surgimento de fatores críticos de articulação de conflitos entre os agentes e à bipolarização política. Principalmente pelo jogo de versões, tornaram públicas as diferenças de posições e conflitos.

Na subseção seguinte, o problema abordado é o da percepção dos agentes políticos sobre o endividamento público.

6.3.3 Dívida, rolagem e renegociação

Dentre os agentes entrevistados não houve questionamento quanto à necessidade de negociação da dívida mobiliária. Nas interlocuções, as situações de endividamento e de incapacidade de investimento, com maior ou menor ênfase, foram reconhecidas como defecções estruturais do Rio Grande do Sul. As divergências entre os agentes políticos nesse caso foram contextuais.

Por se tratar de assunto complexo, a fala pedagógica de Busatto ajuda a compreendê-lo, o que auxilia na identificação dos pontos de divergências que foram explorados junto aos demais interlocutores. Relata:

Vamos contextualizar. O governo Britto começa a governar no primeiro ano do Real. Então, é o primeiro governo que governa sem inflação. Para qualquer economista que tu perguntares, ele vai te explicar o quanto a inflação é aliada do governo. Porque a inflação, ao mesmo tempo em que inflaciona diariamente os preços e a receita, portanto, receita de impostos, que é baseada nos preços, ela contém a despesa, porque você só corrige a despesa, sobretudo a de pessoal, que é de 50% no mínimo da folha, uma vez por ano. [...] correção anual faz com que o trabalhador, durante 12 meses, vá perdendo valor. Este valor que o trabalhador perde, é o lucro inflacionário para o governo. Ou seja, a inflação, [...], ela transfere valor da massa de trabalhadores – funcionários públicos – para o governo. Isto é em grande escala, nós estamos falando de 50% de uma folha de pessoal que é de alguns bilhões de reais por ano. Ora, governar sem inflação significa de uma hora para outra, você não ter mais acesso a esse ‘lucro inflacionário’. E, aí, vem a questão, como tu financia? Então, a crise do *déficit* público [...] vem à tona com toda sua pujança, com toda a sua força; e aí nós tínhamos que buscar soluções. Uma solução foi o programa de privatizações, [...], outra solução foi reduzir os custos de rolagem da dívida pública, porque os custos de rolagem, que hoje se fala que são altos de 12, 13%, eles eram muito maiores naquele momento, porque nós tínhamos que rolar diariamente. E chegou um ponto em que nós não tínhamos mais condições de emitir papéis. Então para nós podermos rolar nossa dívida, nós tínhamos que recorrer ao Banco Central e a Caixa Econômica Federal, e ao Banco do Brasil, que compravam nossos papéis já vencidos, que eram apenas renegociados, mas, ao mesmo tempo, nós tínhamos que comprar *hot money*, dinheiro no mercado para poder nossas contas, s taxas de juros não de 13, mas de 30, 40, 50% ao ano.

Essa necessidade de buscar dinheiro no mercado para pagar nossas contas [...], durante o primeiro ano, um ano e meio do governo, até nós conseguirmos começar a buscar o apoio do governo federal [...], ela consumiu recursos fabulosos. [...] Eu me lembro de que nós tínhamos que fazer, tipo pregões diários no mercado do dinheiro quente, dinheiro do *hot money*, para poder captar recursos para pagar nossa dívida de rolagem diária e para poder pagar nossas contas, inclusive virar cada mês. Nessas circunstâncias, é que a questão da renegociação da dívida adquiriu uma principalidade no país. Porque isto não acontecia só com o governo do Rio Grande do Sul, acontecia com o governo de São Paulo (maior endividado do País), governo de Minas (segundo maior endividado), governo do Rio Grande do Sul (terceiro maior endividado), [...] Prefeitura de São Paulo, [...], que, somando estas quatro grandes dívidas, eram 60%, 70% da dívida brasileira, depois se espalhavam o resto. Então, renegociar esta dívida virou uma prioridade nacional, do governo central pela pressão que isto causava na rolagem das nossas dívidas, todos esses estados estavam sendo socorridos pelo Banco Central, como pela pressão política dos governadores, das bancadas, etc., porque viam que os Estados estavam sendo exauridos e sem condições de fazer os seus investimentos, pagar as suas contas, etc.

O Pedro Parente foi, naquele momento, destacado pelo Malan para fazer essa composição com os secretários da fazenda. Ele tomou como referências o Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Nós fizemos várias reuniões de trabalho, Pedro Parente, Secretário da Fazenda e Minas e eu como Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul para nós encontrarmos um modelo de rolagem. Acertamos um modelo que ficava bem para nós e o Pedro começou a negociar com os outros Estados. Finalmente, fechamos um ‘boneco’ dessa rolagem, aquela questão dos trinta (30) anos, 6%, a data de corte, etc., etc., etc., são 7, 8, 10 regras básicas. Isso finalmente virou política, virou referência, nós começamos a negociar, a acertar este padrão de rolagem para todo país e, enfim, o processo se desenvolveu. Então, a rolagem da dívida mobiliária, que estou falando, porque a de contratos já tinha sido renegociada no governo do Collares, mas a grande dívida mobiliária que era a principal parte da dívida que era a que mais custava, que mais exigia recursos, a que mais tensionava a gestão pública naquele momento, ela foi uma absoluta necessidade para nós podermos sobreviver num contexto de estabilidade monetária. Se nós tivéssemos continuado com a inflação em altos patamares, a gente continuaria rolando com a barriga, o lucro inflacionário continuaria nos ajudando a encobrir o *déficit* e a gente seguiria, não sei mais por quanto tempo nesse mesmo caminho. A partir daquele momento não, nós temos, então, um estancamento do endividamento. O governo federal assume integralmente os papéis, ele passa a rolar essa dívida no mercado e os governos estaduais começam, então, a ter que contribuir com aquela parcela que deveria ser de 11%, que no Rio Grande do Sul foi de 13, porque nós decidimos, aqui, manter o Banrisul estatal [...]. (Busatto).

Da longa exposição de Busatto, é possível ver que a renegociação da dívida mobiliária transpunha o âmbito das diferenças políticas. A rolagem, o alongamento dos prazos para o pagamento das dívidas estaduais era uma necessidade. O problema era que o comprometimento de 13% da receita corrente líquida significava manter por 30 anos o Estado

sob o controle político-financeiro da União e sem capacidade para investir em infraestrutura. Diante de insucessos de políticas encaminhadas para redução do custeio, como a do PDV, e sem dispor de recursos das vendas das estatais consumidos no governo de Britto, a necessária solução tornou-se também um empecilho para a gestão pública, já que não havia margens para aplicação dos recursos.

Em 1999, Dutra iniciou seu governo limitado no aspecto financeiro. A venda do Banrisul, que seria uma possível fonte de recursos, não era uma alternativa diante da visão de Estado defendida pelo PT e pelo simbolismo que tinha: Dutra era funcionário de carreira dessa instituição financeira. Segundo Zamin:

[...] as reservas financeiras elas eram insuficientes para a gente enxergar um fluxo de caixa mínimo para fazer frente ao custeio, à manutenção, aos gastos ordinários. As reservas eram baixíssimas, tanto é que o governo anterior [...] foi identificado. Ou seja, a sua estratégia na área financeira e orçamentária esteve muito calcada em cima de vendas de empresas e ativos públicos, por algumas privatizações que aconteceram na época. Inclusive o que estava na lista, e estava em curso era o próprio Banco do Estado do Rio Grande do Sul. Então, num primeiro momento, já lá em 1999, se fez alguns movimentos em relação à própria dívida que foi renegociada, do comprometimento dessa fatia da receita, chegou a se ter certa judicialização na época no sentido de melhorar, de garantir uma condição melhor do caixa do Estado [...]. Efetivamente o primeiro ano [...] foi um ano marcado por busca de alternativas que viabilizassem o governo do Olívio naquele período. Porque efetivamente as projeções orçamentárias e o ritmo da receita [...] e as projeções, não davam essa segurança. Era preciso crescer, orçamentariamente falando muito acima das trajetórias históricas que tinham. Então ali, esse primeiro ano foi marcado por esse enfrentamento com o governo Federal e que não evoluiu. (Zamin).

Na fala de Zamin aparecem fatores que vieram a marcar zonas de conflito entre os agentes articulados a Britto e a Dutra. O primeiro foi o embate com o governo Federal e a imagem de intransigente e de conflituoso que carregou ao governo Dutra. Koutzii então na chefia da Casa Civil do Governo Dutra relata esse episódio reconhecendo os danos que ele podia trazer para o Estado e as mediações feitas à época:

Mas o que nós fizemos, [...], eu lembro, até participei de algumas viagens lá com o Arno [...], foi tentar conseguir alguma flexibilização [...], mas não foi possível. Aí nós fizemos uma experiência na semana seguinte, foi a seguinte. [...] Nós depositamos judicialmente o que tínhamos que enviar ao governo federal a título de dívida naquele mês e tentamos, isso foi publicitado [...], a partir disso estabelecer um segundo *round* de negociação com o governo federal, mas o depósito, que era um ato concreto e, ao mesmo tempo um ato cauteloso, no sentido de que não [...] e assim tu não paga, se um dia tu tiveres que pagar tu vais vender o Piratini, isso foi feito. A partir daí, o que é

muito instrutivo, se fizermos inclusive as comparações, com essas tentativas de agora, mas também com um ambiente político com um governo como Fernando Henrique. A partir dessa iniciativa, no mês seguinte, determinados recursos federais pararam de ser enviados. [...]. Então o que acontece, é que nós tiramos a conclusão, depois dessa tentativa, de que não tinha como sustentar essa medida provisória, porque isso iria colapsar vários outros condutos através dos quais chegavam recursos federais [...]. E aí, retiramos o depósito judicial e pagamos. Foi uma tentativa, acho que durou dois meses e meio, mas esse é um episódio altamente [...] de como era um nó de aço assim para tentar sair [...]. Por isso que tem tanto valor também, podemos nos atribuir, quem sabe, um pouco mais de má vontade do governo Central e que, também, sempre esta questão implicava, bom os caras têm mais boa vontade com o Rio Grande do Sul, e todos os outros governadores perguntariam: Por que não eu? Quer dizer, isto é um agregado de dificuldade incontornável. [...] (Koutzii).

A leitura de Koutzii é reflexiva e demonstra que, naquele tempo, os termos pactuados na rolagem da dívida não eram passíveis de negociação. Mudar um contrato significava alterá-lo para todos os demais estados. Coube aos agentes políticos que estavam no governo Dutra aprender com os fatos, reconhecer os danos políticos e a administrar as expectativas que setores que se aliaram a eles tinham quando o PT estava na oposição.

Como medida de ganhos ou perdas com os fatores críticos de conflito, houve ganhos políticos para os agentes articulados a Britto e danos, pelo menos aos mais orgânicos, aos alinhados a Dutra. De certo modo, o PT do governo não correspondeu, nesse caso, ao PT da oposição. De qualquer modo, a negociação da dívida em si não era conflituosa, tornou-se por conta da tentativa de renegociação.

6.3.4 PDV

Parte dos insucessos em reduzir os gastos com custeio, principalmente com a folha do funcionalismo, deve-se aos resultados apresentados no capítulo três com o Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Serviço Público e à Reconversão Funcional de Servidores Públicos Estaduais – PDV. Anunciado inicialmente como um programa estrutural virtuoso, seu resultado ficou aquém do esperado: as despesas com os servidores mantiveram-se em patamares de comprometimento da receita. Politicamente, porém, não se justifica isoladamente como um programa executivo de polícia pública redistributiva.

No que toca essa etapa do trabalho, não ser uma política pública redistributiva não significa ausência de conflito entre agentes políticos. Quando perguntado sobre a avaliação que fazia do PDV, Busatto foi taxativo:

Foi um erro [...] Um erro. A política de demissão voluntária não teve impacto quase nenhum, causou um [...] custo para nós, mas foi, eu diria assim, um ‘tiro na água’, causou um grande desgaste para nós e com baixíssimos resultados. Quem aderiu ao PDV eram os que ganhavam menos, que eram os que nós não tínhamos interesse em tirar do Estado, que eram os que pesavam menos na nossa folha. Nós queríamos que o PDV pudesse interessar a setores de médio e de altos salários, que pudessem conseguir com esses recursos das indenizações buscarem outros caminhos, ou como empresários, ou como funcionários de outras instâncias de governo, enfim, ou autônomos, e não foi isso que aconteceu. [...] Eu acho que é uma política pública que eu não recomendo (Busatto).

A reflexão de Busatto não foi isolada. Torres disse:

O Programa de Demissões Voluntárias foi um equívoco. [...] Acho que os resultados demonstraram. [...] Eu acho que uma boa parte das dificuldades políticas do governo. Uma boa parte eu não digo, mas uma parte considerável veio disto, porque o problema é o seguinte: ele malogrou em todos os planos. Nas contas públicas o efeito foi pequeno, do ponto de vista administrativo saíram pessoas, muitas qualificadas, e aquilo criou dificuldades: era melhor que as pessoas qualificadas tivessem ficado. O PDV é um caso claro de uma política que [...] fracassou. (Torres).

Dos relatos de Busatto e de Torres aparecem indicativos de que a decisão de executar o Programa à época foi fundamentada em parâmetros limitados para prever o impacto que poderiam gerar. Cabe lembrar que os recursos para o PDV foram financiados, e sem que os objetivos esperados de fato sejam atendidos, apenas fazem incrementar o endividamento, sem a contrapartida da redução das despesas. Problemas dessa ordem, mesmo que de baixa monta quanto ao impacto, acabam funcionando como fatores indutores de zonas de conflito, na medida em que os agentes políticos adversários (aqui antagônicos) os exploram como fragilidades. Aproveitam, assim, para reforçar suas articulações e suas posições políticas.

Os agentes políticos articulados ao PT exploraram as fragilidades do PDV. Vivian, a quem coube executar o Programa, esforçou-se defendê-lo, mas admitiu o dano político que trouxe à época:

[...] O que é um PDV? É um plano de demissão voluntária, a pessoa pode aceitar ou não, e não altera a sua vida funcional. [...] na época, realmente, [os petistas] foram muito competentes como oposição, politicamente falando. O Partido dos Trabalhadores convenceu, na época, de que aquilo era algo ruim para as pessoas e ruim para o Estado. (Vivian).

Ainda, aos opositores incentivar zonas de conflito em políticas fragilizadas como essas, ajuda a desenvolver no senso comum pela simplicidade que estas têm para reforçar

simbolismos nas arenas de poder: “O símbolo patético do PDV das Towners¹⁸⁸ vendendo cachorro-quente com ex-servidores públicos” (Mello).

O caso do PDV traduz-se numa política mal sucedida do governo Britto – controlável quanto aos danos que causou a coalizão que o apoiava –, mas que em conjunto com outras políticas redistributivas ajuda, como símbolo, a reforçar zonas de conflitos e a articulação de opositores.

6.3.5 Olívio é o caminho, Britto é o pedágio

O slogan de campanha eleitoral, “Olívio é o caminho, Britto é o pedágio”, faz parte da memória política do rio-grandense. Como um dos símbolos da vitória que Dutra obteve sobre Britto em 1998, por sua importância, foi enfatizado por agentes políticos articulados a uma como a outra coalizão (Busatto, Ilgenfritz, Koutzii, Mello, Pietroski, Rolim, Villela e Vivian). Sobre ele, em tom de desabafo, Busatto falou:

Esse slogan, quantos milhares de votos ele tirou do Britto na segunda eleição, na segunda tentativa dele se eleger. Deve ter sido uma boa parte da derrota dele. Eu acho que sim, eu acho que nesse sentido, o PT foi muito hábil, porque ninguém quer pagar pedágio. Melhor não pagar, melhor o Estado dar conta do recado. É uma política fácil de defender, porque tu: Olha, meu amigo, tu estás gastando tanto, tu não vai gastar mais, que bom isto, bom depois nos vamos ver como pagamos a conta. Eu acho, particularmente, uma política demagógica. Claro, porque era uma política fácil, é uma política eleitoralmente potente, mas depois vamos ver como é que o Estado vai dar conta desse recado. Então, naquele momento ela foi uma política muito eficiente eleitoralmente, mas eu acho que política equivocada, política muito demagógica e com consequências que acabam não vindo a favor de um setor público saudável e capaz de atender às necessidades da população. (Busatto).

Porém, numa análise mais refletida da situação, o slogan trazia no seu significado o quanto uma política pública conceitualmente defensável, quando elaborada no afogadilho ou segundo parâmetros equivocados, pode promover zonas de conflitos e, por consequência, imputar danos políticos para quem leva ela a termo.

¹⁸⁸ A Towner era um veículo utilitário tipo van, de pequeno porte, fabricado na Coreia do Sul pela Asia Motors, subsidiária da Kia Motors. Nos anos de 1990 popularizou-se no Brasil por ser adaptável como veículo para venda de alimentos, como cachorro-quente.

O Programa Estadual de Concessão de Rodovia (PECR) fez parte de um dessas políticas públicas cuja solução transforma-se num problema maior do que podia resolver. No caso do PECR pressa na execução e a ausência de parâmetros corretos foram combinadas. Questionado se havia defeitos no programa por ter sido este o primeiro caso de concessão rodoviária no país, após ressalva quanto ao seu acordo com relação à concepção em si (ou conceito), Busatto respondeu:

Sim. Defeitos vários. Eu não sou especialista no ramo, mas entre um dos defeitos que ele tem é aquele de você pagar, não importa o trecho que você percorra. Hoje em dia, [...] já existem formas de você pagar pelo trecho que você percorre. Quer dizer, aquele negócio, pessoa que mora no município vizinho paga o mesmo valor daquele que vai percorrer o trecho inteiro. Então, são correções que depois as novas tecnologias, o próprio desenvolvimento dessa concepção dos pedágios e seu aperfeiçoamento foram introduzindo na discussão. Evidentemente, que se tu fosses fazer esse projeto hoje ele seria completamente reformulado, e acho que com muitas correções com relação ao projeto original. (Busatto).

No tocante aos parâmetros adotados no projeto:

[...] Nós estávamos com poucos recursos e a situação viária do Rio Grande do Sul era ruim. Esse também é um caso, onde o conceito é acertado, em boa parte, mas a execução não deu os resultados que eram esperados. O modelo de concessão, e aí não é só o modelo, concessões para construção de rodovias para o setor privado, no Brasil a gente não viu ainda. [...]. E no caso do Britto, do nosso governo, quando foi feito, quando começaram os entendimentos, isso ficou claro, não tinha como fazer um programa de concessões com metas ambiciosas de ampliação da malha. Mas tinha uma percepção de que mesmo as atividades mais corriqueiras, preservação das estradas, de bom estado, estavam sendo mal feitas. (Torres).

Da fala de Torres percebem-se as limitações que os agentes políticos tiveram na elaboração dos parâmetros que pudessem servir de orientação para que o Programa fosse bem sucedido.

Dentre os entrevistados, o único que de fato posicionou-se contra a cobrança de tarifas de usuários das rodovias foi, surpreendentemente, Ponte. Para ele, proprietário de uma empresa que tinha um dos trechos rodoviários concedidos pelo PECR, numa percepção subjetiva, os pedágios resultam da má gestão dos recursos públicos. Diz:

Meus sócios ficavam me ouvindo: eu sou contra pedágio. Por quê? Porque não era para ter pedágio nenhum. O governo arrecada dinheiro insuficiente para fazer estrada, se ele não jogasse fora no empreguismo, na aposentadoria precoce, principalmente, e na despesa inútil de um órgão que não precisa existir, que não faz nada de real, de concreto – é só palavrório. O que tem de

organismo aí que se você espremer para sair de bem para o povo, não sai nada, nada, nada, nada! (Ponte).

Os demais entrevistados não apresentaram contrariedades em si à adoção de pedágios para manutenção de rodovias. As críticas limitaram-se ao modelo adotado à época, aos contratos feitos e à repactuação que ocorreu no governo Dutra (ao Aditivo nº 1).

Quanto aos agentes políticos alinhados a Britto, as críticas mais contundentes ao modelo e suas consequências foram do engenheiro Bisch e do então deputado Zambiasi:

[...] outra coisa mal feita. A ideia está certa, mas aquele negócio, tu podes fazer bem feito e mal feito. Cheio de erros. Erros. Primeiro, a concessão das estradas foi só para manutenção. Manutenção ninguém nota. Então tu pagas, pagas, pagas e não notas. Se tivesse expansão, duplicação [...] não tinha metade da bronca contra. Além disso, houve problemas [...] no projeto. Tu vais aqui para Zona Sul e passa em três pedágios, têm coisas assim, que são detalhes de como fazer naquele polo. Polos bons funcionaram a vida inteira, por exemplo, Santa Cruz, nunca deu problema, aquela do Norte nunca deu problema, funcionou bem. Mas, no conjunto eles tiveram problema. E o Britto fez um negócio que foi de ‘cabeça dura’, e ele insistiu, porque ele estava tão convicto que era o progresso, que tocou [...]. Ele podia ter amolecido um pouco no início, adiado algumas coisas, consultado. (Bisch).

Zambiasi:

A partir do erro da forma como foi encaminhado o pedagiamento, não houve mais condições de corrigir esses erros todos. E eles continuam até hoje. Até hoje é um problema que não foi resolvido a questão do pedágio, porque se estabeleceu inclusive uma questão de conceito com relação ao pedágio no Estado, pelo erro praticado lá atrás, um conceito que será muito difícil superar inclusive.

[...]

Foi o pior de todos os legados em relação à infraestrutura do Rio Grande do Sul. Naquele erro histórico, na ansiedade, na pressa de fazer algo, que na cabeça do governante tinha que ser feito, com uma pressão junto à base para ser feita, e acabou que se fez de forma mal feita. (Zambiasi)

Entre àqueles aqui designados como alinhados à articulação de Dutra, Mattos trouxe argumentos críticos ao modelo:

Bom, aí veio a história dos pedágios. Eu dizia, por concepção e por posição, eu era a favor dos pedágios, e sou até hoje. Mas a forma como o Britto colocou, nós analisamos, estudamos com todo mundo, eu como líder chamava especialistas para nos orientar, [...] a forma dos polos rodoviários de cercar as cidades, pareciam cidades da Roma antiga, cada uma delas cercada por um portão: só se abrisse o portão para entrar na cidade. Era a mesma coisa. Então ele criou uma questão constrangedora para cada cidade, para cada microrregião. Então nós discutíamos isto. E a forma, os preços as

condições, os contratos eram totalmente favoráveis aos empresários e sem obrigações deles para com a sociedade. Não exigia que duplicasse nenhuma estrada, não exigia terceira pista, nada, nada. Era roçar e manter estrada [...]. (Mattos).

Mattos vai mais adiante à crítica e fala em desvirtuamentos propositais (negociata¹⁸⁹):

Fomos contra [...]. Vou falar para ti, rolou muito dinheiro, muito dinheiro. Teve gente que ficou rica, teve gente que enriqueceu com os tais de polos de pedágios, mas teve gente que ficou milionária. Para mim, aquilo foi um negócio: uma negociata. (Mattos).

Koutzii, muito crítico, mas nesse aspecto mais moderado que Mattos, relatou:

Então, [...] era um tema homogêneo, que objetava e que era de fato uma privatização do sistema, enfim, das nossas rodovias [...]. E que me lembro [...], na época, se analisava, como os técnicos nossos mostravam, que era uma espécie de, uma soma de bloqueios. Não tinha muito como escapar, ali era um tipo de legislação que evitava essas coisas, as pequenas rotas de escape [...]. Desse ponto de vista, tínhamos objeção muito frontal. (Koutzii).

Mais adiante completou falando da aprovação da concessão:

Passou claro, porque ali era um trator [...] porque nós éramos uma minoria muito minoritária. Tanto que os caras chegavam ao meio dos debates e já queriam ir embora, deixavam nós gastar os nossos tempos. [...] Desse ponto de vista para eu ser mais conciso, nós éramos contra por essas razões, além do que, por alguns cálculos de nossa assessoria técnica havia já profundas reservas expressas mais adiante em outros períodos que era o cálculo da tarifa no sentido de que tínhamos certeza de que eles eram inflacionados, de que os sistemas de controle, na medida em que estavam feitos pelas próprias empresas concessionárias, não eram confiáveis, e, portanto, os cálculos que as empresas apresentavam sobre a viabilidade ou não de seus serviços em estradas que tinham uma frequência muito pequena, esse tipo de coisas também fazia parte das nossas objeções. (Koutzii).

As defecções anteriores reconhecidas por agentes de uma e de outra coalizão remetiam a problemas que foram transferidos para os contratos, denominados por Mattos como “leoninos”. Outra nos primeiros tempos tentou alterá-los, com resultados insuficientes e perigosos à institucionalidade e ao Erário:

¹⁸⁹ O termo negociata utilizado por Mattos exclusivamente para se referir ao caso dos pedágios, não foi estendido à pessoa do governador Britto, que sobre a condição de honestidade pessoal não fez referências. Nesse aspecto, Ponte que apresentou indicativos críticos à personalidade falou sobre o tema. “Não tinha nada do Britto. Podia ter de algum negociador dele que pode ter recebido. Da parte dele, o Britto era um homem correto, homem de visão [...]” (Ponte).

[...] o que o governo Olívio fez através do secretário Beto foi tentar renegociar. Mas de um lado, [...] nós poderíamos entrar numa via sem volta que iria provocar um gigantesco endividamento também do Estado. Não dava para resolver via renúncia de contrato. Então, aquela ideia de usar só uma das mãos era para reduzir um pouco o debate que o Beto conduziu [...], que permitia um pequeno afrouxamento da situação, mas era um paliativo, [...]. Então, de fato, nós passamos dois anos e meio num tironeio, tirando e afrouxando, tentando ver até onde podíamos melhorar. Mas muito rapidamente assim, mas não consigo dizer se foi no fim do primeiro ano, ou do segundo, nós vimos que o simples não cumprimento e renúncia dos contratos era [...] Além disso, que o valor simbólico mortal, porque já tinha o ônus da questão Ford, mesmo que essa fosse de outra natureza, seria muito desestabilizador. Então, é um tema que não passou em brancas nuvens, mas que teve mornas respostas parciais. (Koutzii).

No relato percebe-se um Koutzii resignado com algo que o governo Dutra tentou enfrentar, mas não tinha o que fazer diante das circunstâncias herdadas. Mello completa:

[...] a forma como o vice-governador conduziu esse assunto acabou permitindo a solução que mais tarde foi da bidirecionalidade. E aí se superou aquele momento [...]. Mas não havia saída. [...] os caras sempre procurando ter o melhor acabamento jurídico para operar seus interesses. Naquele negócio, mais ‘um troço totalmente de rapina’ do Estado. O Estado gaúcho sangrou durante todos esses anos com essa barbárie que eram esses contratos. Não sei até aonde vai a indignação das pessoas com esse tipo de situação. Nós drenamos recursos, porque uma coisa é o pedágio comunitário, [...], enfim, e todo esse dinheiro, bilhões de reais, e a ‘cara de pau’ deles de dizer que foram lesados [os concessionários], sem restituir nada à sociedade. Então o governo viveu ali um verdadeiro massacre interno, noites, brigas, reuniões e tal, e acabou saindo a solução do bidirecionamento. [...] Eu acho que era a solução juridicamente possível. Não tinha outra solução [...]. (Mello).

A solução construída que implicou à época do governo Dutra, num reajustamento menor, mas com a possibilidade de cobrança da tarifa nos dois sentidos da via, foi a do Aditivo nº 01 aos contratos originais. Villela, talvez como uma forma de autodefesa, já que era o secretário dos Transportes quando das concessões, depois na condição de conselheiro da AGERGS, reputa os problemas ao referido aditivo e à responsabilidade do governo Dutra pelas precarizações contratuais e prejuízos ao sistema. Diz:

[...] com as concessões no setor rodoviário, [Britto] contrariou muita gente. [...]. Bem, depois disso aqui, acompanhei como conselheiro da AGERGS, as privatizações. A AGERGS cumpriu apenas a lei, das privatizações não, das concessões rodoviárias, dos chamados pedágios. A AGERGS cumpriu apenas a lei. A lei dizia por um cálculo prescrito na própria legislação que a apoiou, deveria ser dado um aumento de acordo com a forma, [...], polimétrica, não me lembro. Isso foi feito, mas o pedágio foi alvo de reclamações, principalmente quando subiu muito. E isso se deu da seguinte maneira: eu já estava na AGERGS, era Secretário de Transporte – hoje eu

conheço, admiro ele, o Beto Albuquerque – e [...], à semelhança do que fez às empresas de transporte na Prefeitura, simplesmente não deu aumento, [...], o Olívio Dutra, não deu o aumento desejado. E as empresas entraram com escritórios poderosos de advocacia e isto indicou, na ocasião, um julgamento do Tribunal de Justiça, sobre indenização que atingiu R\$ 2 bilhões na época. Então, voltou atrás e deu 33% de aumento. Aí, aquele aumento de 33% [...] ah, e desobrigou uma série de obras. [...] Eu estou falando do governo Olívio, só do governo Olívio. (Villela).

Continua:

[...] foi feito o Aditivo nº 1 e único. Foi quando em vez de um aumento de 30%, o desobrigou de uma série de tarefas relacionadas à pavimentação. [...]. Isso desarticulou todo o sistema de concessões e, até paradoxal, não gosto de falar muito nisso porque participei do ponto de vista da legalidade da AGERGS, e a AGERGS foi contrariada, inclusive, aliás, mais do que contrariada, houve intervenção do governo Olívio [...]. (Villela).

Villela, mais que os problemas de contrato que reputa a Dutra, relatou que a instituição de regulação em que estava, também sofreu pressões políticas, por decisões contrárias aos interesses do governo. Pietroski o acompanhou nessa posição, e referiu como responsáveis pelos problemas que seguiram nos contratos Dutra e então secretário dos Transportes do seu governo.

Independente de quais foram os responsáveis, os impactos do PECR foram de largo alcance e, reconhecidamente prejudiciais à sociedade rio-grandense, em especial aos usuários de rodovias como visto no capítulo 3. Diante disso, não há para o caso como desconhecer as limitações que se sujeitam os agentes políticos quando das decisões. Nesse caso, sem aparentes contestações quanto ao uso de tarifas para conservação de rodovias, a forma de fazê-lo, o modelo a ser adotado, que chega ser confundido a uma decisão técnica, transforma-se em erro e em custo político.

O PECR, assim como foi PDV, não era um programa cujas políticas públicas em si tenderiam ser redistributivas. Porém, os fatores que concorreram para suas falhas de modelo reforçaram as zonas de conflito e, pelo menos para quem fez oposição a ele quando no governo Britto, trouxe incentivos para articular posições nas arenas de poder. Reflexivamente, houve um quase acordo de que o pedagiamento era necessário independente de posição política, mas, à época, pelo menos em 1998, só quem ganhou politicamente foram os que se articularam a Dutra, mesmo assim, nem todos.

6.4 Desenvolvimento industrial e conflito

Dentre as políticas públicas analisadas nesse trabalho, aquelas cujos questionamentos deveriam ser menores, portanto, potencialmente menos conflituosas, eram as de incentivos ao desenvolvimento industrial. Pelo contrário, no contexto, dos anos de 1990, onde termos guerra fiscal e privatização fizeram parte do *mainframe* da administração pública, caracterizaram-se como políticas públicas redistributivas na medida em que carrearam às arenas de poder conflitos de interesses excludentes entre coalizões políticas com largo alcance no espaço político.

Políticas de desenvolvimento econômico e estratégia de poder, em regra, relacionam-se. No período do estudo, ambas mantiveram estreita ligação. Desde a agenda do governo Britto, as políticas de incentivo à produção industrial foram prioritárias frente às dos demais setores. Como foi apresentado no capítulo quatro, foram três os programas que deram curso a essas políticas públicas: o Fundo Operação-Empresa (FUNDOPEM-RS), com incentivos fiscais; o Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul (FOMENTAR-RS), para o caso do empreendimento da General Motors; e o Fundo de Desenvolvimento para Complexos Industriais (FDI-RS), para a Ford Motors.

O FUNDOPEM-RS, como foi apresentado, não foi um programa conflituoso, mesmo durante o período conhecido como FUNDOPEM-Turbinado. Serviu tanto às diretrizes políticas do governo Britto, no tocante ao incentivo à modernização tecnológica e, por consequência, da competitividade industrial, como às de Dutra como incremento aos sistemas locais de produção. Isoladamente, não teve uma natureza beligerante manifesta. Isso ficou claro nas falas dos agentes políticos, mesmo dentre os alinhados a Dutra:

O FUNDOPEM foi um projeto bem encaminhado. As empresas que fizessem investimentos novos em determinadas circunstâncias, segundo uma regra, tinham incentivos. E o governo Olívio, o governo do PT, seguiu isto dando, até assim, proventos [...]. O ex-secretário que faleceu, tinha que homenageá-lo, o Zeca Moraes foi um cara que fez um trabalho bom ali e em muitas coisas a gente tinha interligação, porque [...], a gente era participante do Conselho do FUNDOPEM. Acabou fazendo um trabalho bom ali que eu não sei se foi o ideal, mas desmistificava um pouco aquelas coisas de contra capital privado e melhorou bastante, inclusive a imagem. (Ilgenfritz).

Os problemas do FUNDOPEM, na perspectiva da política em si, concentram-se na cobrança dos resultados pactuados nos contratos, seja para a estimativa de geração de postos de trabalho, como para a execução do empreendimento propriamente dito. Sobre isso, sobre a

cobrança da execução dos contratos, coube ao governo Dutra controlá-los, até mesmo àqueles que haviam sido qualificados no período do Turbinado. Se houve custos políticos sobre eles, estes recaíram sobre o governo Dutra, por cobrar as metas acordadas. Assim manifestou-se Koutzii:

[...] nós fomos mais em direção, [...], número um da tentativa de reduzir um pouco o impacto dos incentivos fiscais sem dar uma espécie de *stop* geral. Eu me lembro até da linguagem que usávamos: ‘concedidos ou não excessivamente’. Em nossa opinião, ‘para alguns setores, muito mais do que devia’, com setores que não cumpriam os acordos de contratos do FUNDOPEM específico, que com eles [do governo Britto] haviam feito [...]. O que estava no acordo, quase contrato modelo, era que os incentivos implicavam, também, que a empresa beneficiada se comprometesse na criação de mais empregos. Eu me lembro de um pequeno bate-boca pelo jornal. [...] Bom, mas cadê os novos empregos no bojo da discussão? [...]: Não tem novos empregos porque nós estamos é modernizando. [...] tinha toda a razão, entendeu? Então, era quase um contrassenso [...] com as etapas da construção capitalista. Quer dizer, se a modernidade, se a robotização, pelo que sabemos, avançava cada vez mais, as novas fábricas eram cada vez mais de última geração [...]. Então, isto era, digamos, o descumprimento de alguns contratos nos permitira, foi um dos flancos pelos quais se iniciou, e aí tinha muito a presença do Arno, [...], com muita qualidade política, [...], em alguns casos em que descumprissem, houvesse evidente descumprimento do contrato, nós tomaríamos a decisão personalizada se cabia ou não impugnar o contrato ou obrigar a refazer outro [...].

Continua ao justificar-se no tocante ao não enfrentamento à Guerra Fiscal nos contratos vigentes quando no governo:

Por que nós que tínhamos sido tão sistematicamente críticos da Guerra Fiscal concedíamos e de certa maneira mantemos, com as alterações já referidas, e outras que podem estar me escapando? Então a ideia era a seguinte, meio pragmática, se nós dermos uma freada absoluta, rompermos todos os contratos, isso vai dar uma desestabilização na economia gaúcha e desencadear um tsunami. (Koutzii).

Na fala de Koutzii aparecem contrassensos de paradigmas de desenvolvimento e insurgências às cobranças feitas pelo governo Dutra: mais automação, mais modernização, não combina com o uso intensivo de mão-de-obra, ambas, metas dos mesmos contratos. Ao mesmo tempo, a reflexão sobre os custos políticos de um abrupto rompimento com as políticas públicas do governo Britto.

Como pôde ser observado, o FUNDOPEM foi objeto de crítica e de conflitos entre elites políticas nos momentos em que serviu à Guerra Fiscal. Também quando esteve vinculado às privatizações e às antecipações de recursos, principalmente, quando apareceu

combinado aos casos da GM e da Ford, respectivamente ao FOMENTAR-RS e ao FDI-RS. Pela dimensão que tinham estavam atrelados a um projeto de mudança da estrutura econômica estadual e a um projeto de poder nacional alinhado a Britto: o que era politicamente atrativo para outros agentes políticos no sentido de redução dos custos para cooperação. Sobre o caso da GM e do projeto de poder, após admitir a agenda de privatizações, diz Busatto:

[...] nós tínhamos que colocar o Rio Grande do Sul novamente no patamar de um estado industrial de ponta, [...] para isto nós tínhamos que ter capacidade de atrair investimentos, sendo um estado periférico, longe dos grandes mercados consumidores do Rio, São Paulo, Minas, etc., era nós termos ‘bala na agulha’ para poder disputar esses investimentos. Nós disputamos esses investimentos com recursos em caixa. Eu [...] me lembro de que para nós podermos trazer a General Motors, nós tivemos que antecipar boa parte dos investimentos em infraestrutura que nós fizemos, nós tivemos também que dar um cheque na frente para poder viabilizar [...].

[...] nós tínhamos a visão de que para o Rio Grande do Sul virar novamente um Estado de ponta no Brasil ele tinha que implantar uma parte pelo menos da indústria de bens de consumo duráveis. Ou seja, automóveis, eletrodomésticos, que tinha sido toda ela concentrada em São Paulo, alguma coisa no Rio e alguma coisa em Minas com a Fiat, na época nós disputamos a Fiat e perdemos. Tanto que para nós podermos ter um lugar na federação destacado, nós tínhamos que ter também uma base da indústria de ponta aqui. E foi assim que a gente se atirou com todas as forças para trazer a indústria automobilística para cá. Nós já tínhamos uma indústria de autopeças importante. Então, produzindo aqui automóveis, nós fechávamos essa cadeia produtiva, preservávamos aqui os impostos, fortalecíamos a nossa base não só produtiva como tributária e começaríamos a ter um pouquinho mais de peso na discussão sobre o futuro do país. Por quê? Porque nesses meandros nós, evidentemente, estávamos com o sonho de fazer o Britto candidato a Presidente da República. Nós tínhamos a ideia de reelegê-lo. E se nós reelegêssemos o Britto, nós achávamos que estávamos condições [...] com razão da GM, da Ford, da Siemens, da General Electric, a Pirelli, a Goodyear, nós estávamos trazendo um bloco industrial pesado que [...] permitia [...] nos colocar com força no patamar da disputa dos grandes rumos do país. E o Britto era o nosso ícone a esse projeto. (Busatto).

Na perspectiva trazida por Busatto, havia a ideia de desenvolvimento tinha relação com os investimentos externos, de mudança da base econômica, que se alinhava a uma ideia geral, constrangidamente citada por ele do Consenso de Washington. Era um projeto de poder de um governador a quem Pietroski denominou de estrategista e homem de visão, capaz de aproveitar oportunidades:

Britto tinha uma visão mais, eu diria de [...] estrategista para o futuro. Olhando o Estado e aproveitando as oportunidades que esses recursos, segundo a minha visão, naquela época, estavam vindo para o Brasil ‘de balde, de pá’. (Pietroski).

Os esforços para trazer as montadoras, além de alicerçaram um projeto de poder, eram unanimemente defendidos pelos agentes políticos articulados a Britto. Sem exceção os empreendimentos automotivos tinham apelo e traziam uma expectativa positiva. Todos com alguma proximidade com Britto manifestaram júbilo aos empreendimentos da GM e da Ford. Mesmo agentes políticos como Mattos, Knijnik e Valente, com algumas reservas, defenderam os empreendimentos. Porém, Cassel, Koutzii, Ilgenfritz, Zamin, Mello e Rolim falaram dos empreendimentos automotivos com reservas a eles e com tons críticos.

O PT na crítica mais contundente parecia estar isolado. No entanto, o episódio do cheque antecipado da GM¹⁹⁰ e dos contratos com os empreendimentos trouxeram elementos novos que foram explorados por Koutzii à época e que romperam com o quase senso comum existente, reforçando as críticas feitas à Guerra Fiscal e suas consequências para outras áreas e políticas públicas.

Didaticamente Koutzii foi trazendo a público e às arenas de poder os fatores que se transformaram em contradições e conflitos. O primeiro é de que conceder recursos públicos para empreendimentos privados significava não aplica-los em outras áreas mais afeitas às demandas da sociedade e o repasse de recursos públicos para eles era um recurso simbólico utilizado pelo agente político.

[...] Quando ia para o debate [...], se identificavam as consequências desse fator, o que ficaria pelo caminho, tais recursos para a saúde, educação, desconstituição das funções públicas. [...]. A venda do patrimônio era uma coisa assim, eu vou alienar um patrimônio estatal, arrecadar, passa-lo, produzir uma liquidez, e com ele eu vou ter recursos para desenvolver o que farei, que fez a seguir, e com isto, com muita potência a instalação da GM e, depois, subsequentemente, da Ford, porque elas teoricamente dariam a base para um salto, uma base econômica e, aí, [...] me lembro, [...], de algumas coisas isoladas que eu sempre falo que eram traumáticas, que eu me lembro [...] por exemplo, uma publicidade do governo Britto, que era talentosíssima assim, aparece nas duas páginas centrais dos jornais, quando ele garantiu a GM: 1X0. Só isso, 1 no tamanho de uma página e zero. Quando fechou a

¹⁹⁰ Koutzii trouxe no seu relato a descrição do episódio no qual a cópia do fax símile do cheque no valor de R\$ 253.296.000,00 (duzentos e cinquenta e três milhões duzentos e noventa e seis mil reais) antecipadamente entregue pelo do Fundo de Reforma do Estado, em caráter de empréstimo, à General Motors do Brasil Ltda. Segundo relatou, foi procurado por um integrante do PMDB que pertencia aos quadros dos funcionários estaduais. Sem nenhum pedido que não fosse o da descrição quanto à origem, esse integrante, aparentando indignação, entregou a cópia do *fax símile* de cheque dizendo que aquele valor havia sido antecipado sem nenhuma contrapartida de investimento. Importante dizer, que nesse caso, isso é público, ao pedir na condição de deputado esclarecimentos e documentos dos contratos do Estado com a GM, o governo Britto negou acesso. Koutzii só obteve as documentações por via judicial.

Ford: 2X0. [...]. Lembro isso, porque acho notável como publicidade e notável como disputa simbólica e difícilima para nós. Mas, assim, quando, isto eu tenho bastante orgulho, mas quando eu ponho no nariz deles o fax símile do cheque de US\$ 150 milhões [...]. Não tinha um professor nesse Estado que não soubesse que tinha um cheque dado antecipadamente, antes que o primeiro tijolo tivesse sido posto (Koutzii).

No mais, segundo, a crítica de Koutzii continuou ao dizer que os problemas não se limitavam aos repasses, mas era indispensável avaliar o volume de recursos envolvidos e o que de fato poderiam trazer de contrapartidas.

Eu acho que do ponto de vista deste Estado, nós poderíamos falar daquela época, há cinco anos atrás e agora, no presente momento, esse Estado não tinha condições de abrir mão [...] na Ford, por exemplo, seriam R\$ 400 milhões. Na GM, que naquela época era igualdade entre o Dólar e o Real, eram R\$ 260 milhões, que dobrava o valor desse cheque. Mas eu quero dizer, que era uma sangria, acho que isso é uma coisa que tem que ser analisada com mais vagar, sangria [...] Era uma hemorragia muito forte, não era um corte na ponta do dedo, que depois se compensa pela produção da empresa financiada. [...] hegemonia neoliberal. (Koutzii).

Como terceiro fator, com uma ironia que lhe é peculiar, conseguiu trazer para o debate público questionamentos quanto ao virtuosismo nos grandes empreendimentos privados e da ideia de que as relações de mercado autorregulariam os problemas, quando os riscos dos negócios eram transferidos para o Estado segundo os contratos.

[...] O contrato não era contrato. Tinha trinta itens. Vinte e nove eram de compromissos e deveres do Estado e o último era que a fábrica tinha que ficar pronta em um ano. [...] Mas eu acho imprescindível, são pequenas peças imprescindíveis. Esse contrato é um primor. Quando mostrei publicamente, eu quase podia ler coisas que são inadmissíveis [...] pegava lá, dizia duas ou três obrigações do Estado e dizia a última. Então, a Dona Maria entendia [...] Essa batalha, então, foi possível.

Só para dar um exemplo de algo fantástico, é de que no contrato com a Ford, o esboço, o esqueleto fundamental que era mais completo e tal, dizia o seguinte, que se as oscilações do mercado. [...] Isto tem que ler textualmente, porque é uma peça antológica. Então, de alguma forma, o Estado se fazia cargo, eu quando ia para os debates ia para ironia: Sim, mas assim não dá, estou revoltado contra esse mercado, bem assim. Eu dizia: Assim não dá, é sem risco [...], mas aqui vocês passaram dez anos dizendo que o mercado regula, que a mão invisível, que eu já não acho essa mão, e tal. Mas claro que isso é um debate que entre gente mais ligada, [...] Mas na população era o seguinte: 200 mil empregos. [...] (Koutzii).

Koutzii foi o porta-voz do PT à época. Muito pelo seu talento e da sua assessoria (alguns futuros ministros de Estado), conseguiu, no caso dos empreendimentos automotivos, criar nexos para oposição a eles em campos em que estes eram inquestionáveis: na economia

e na política. Que segmentos perderiam recursos? Qual o volume de recursos públicos é aceitável para concedê-los a empreendimentos privados? Qual a contrapartida para o Estado e para a sociedade? Essas questões ganharam e firmaram posições e serviram para alimentar zonas de conflito.

Como foram analisadas no capítulo quanto às expectativas e aos impactos, pelo menos os do empreendimento da GM ficaram aquém do esperado para economia estadual. Euforias de resultados com os empreendimentos e com o projeto econômico de Britto foram ficando pelo caminho. Previsões como as de Bisch, e limitadamente, talvez, de Busatto, de que um empreendimento automotivo (ou empreendimentos automotivos) equivaleria a todo ganho da cadeia do trigo e da soja nunca se confirmou. Outros agentes políticos, também alinhados a Britto, justificaram o sucesso das políticas públicas de incentivo à industrialização trazendo argumentos relacionados ao crescimento de Gravataí: sede da GM. No Estado como unidade federativa, porém, não foi possível encontrar ganhos econômicos substantivos trazidos pelo empreendimento da GM, pelos menos até o ano de 2004.

Retomando Koutzii, na frase final da citação anterior encontra-se uma fala reflexiva que veio custar caro ao governo Dutra quando do episódio da perda, ou expulsão, ou saída da Ford, dependendo da posição política de quem lê: o argumento de 200 mil empregos. Essa marca e simbolismo da perda do empreendimento ficaram marcados em Dutra. Dentre os entrevistados foi unânime o entendimento que esse evento teve um custo altíssimo para Dutra, para o PT e para o Estado. Mesmo após quinze anos do evento, perceberam-se nas falas dos entrevistados resquícios latentes de rancores e de níveis altos de politização.

Renan Proença, liderança empresarial, sobre o episódio, referindo-se à politização, disse:

[...] a Marca do Zorro não sai, não sai. Essa, nós lamentavelmente erramos. Eu não vou configurar que só o PT errou, erramos como Estado. Perdemos uma grande oportunidade. Politizamos o assunto. (Renan Proença).

Em geral, ao produzirem explicações sobre os fatos que concorreram para a o desfecho do caso Ford, cada um dos entrevistados trouxe a sua versão. Estas não são aqui exploradas para todos agentes, porque, assim como foi à época, são jogos de versões fundamentados em leituras subjetivas sobre o que aconteceu na mesa de negociação entre o governo estadual e os executivos da Ford, bem como dos eventos que se sucederam após a renúncia contratual.

Jogos de versões, porém, fomentam posições contrárias entre os agentes políticos, reforçam zonas de conflito, que marcaram os acontecimentos que cercaram o caso.

Dentre os agentes políticos que participaram da pesquisa, Zamin, Koutzii, Vivian e Busatto são àqueles mais próximos aos fatos e que potencialmente detêm as informações sobre as motivações e as razões das partes para o desfecho. Zamin, que fazia parte do grupo que negociava com a Ford, disse sobre as negociações com os empreendimentos automotivos:

A gente entendia, e aí a vida demonstrou que a gente deveria voltar a negociar aquelas condições que nós herdamos. As negociações das duas montadoras estavam em estágios distintos. A General Motors, a GM, estava bem mais adiantada, o Estado já tinha feito alguns investimentos, mas mesmo assim nós fomos para mesa de negociação, eu mesmo participei representando a Fazenda, e depois, na sequência, já na condição de presidente do Banco em várias reuniões junto com a Procuradoria Geral, com a SEDAI na época, Secretaria de Desenvolvimento, e a gente conseguiu fazer algumas composições com a GM. Infelizmente com a Ford, que estava num estágio mais [...], não estava tão adiantado, numa fase mais preliminar, nós fomos para a mesa, orientados pelo Centro de Governo, justamente para viabilizar esses investimentos no Estado. (Zamin).

E especificamente sobre a Ford:

[...] nós fomos para lá trabalhar, trabalhamos árdua e intensamente o secretário Zeca, a Fazenda, o Banco, trabalhamos arduamente para compor com a Ford outra condição, mas eram condições para mantê-los aqui. Para manter o projeto de investimento aqui no Estado do Rio Grande do Sul. Bom, infelizmente, não foi possível, mas diferentemente de tudo que vem sendo dito aí o governo Olívio não mandou a Ford embora. O governo Olívio tentou manter a Ford com as condições que ele tinha na época. Não foi possível manter as duas, GM e Ford, porque eram valores expressivos, investimentos que tinham que ser feitos, tanto de energia elétrica, acesso rodoviário, adequação de terrenos, água inclusive, a própria CORSAN, enfim, uma série de recursos que o Estado tinha que disponibilizar e que a gente não encontrava essa reserva para garantir aquelas condições que foram negociadas. Então, infelizmente, e ainda na sequência com injunções do governo federal, com outros incentivos, a Ford acabou fazendo a opção de ir para a Bahia. Mas efetivamente a orientação, o nosso esforço, não foi uma, não foram duas rodadas para que nós pudéssemos encontrar uma saída para manter a Ford aqui no Estado. (Zamin).

A linha de Zamin e de Koutzii para explicar o acontecido é semelhante. Tratava-se de questões de caixa e de dificuldades em manter as condições pactuadas e depois repactuadas por Britto com a Ford (vide capítulo quatro), somada à necessidade de escolhas diante das

demandas do Estado e à intervenção do governo federal. Cassel, Mello, Ilgenfritz e Rolim¹⁹¹ (todos articulados a Dutra), acompanharam essas explicações, destacando que a intervenção do governo federal foi o fator decisivo para o desfecho tomar o rumo que tomou.

Vivian, durante o governo Britto responsável pelas questões patrimoniais que envolveram o contrato, depois, como deputado estadual, relator da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do setor automotivo – que trouxe significativos desgastes ao governo Dutra, refuta os argumentos anteriores dos integrantes do PT. Responsabilizando o governo Dutra, relata:

O governador Olívio Dutra não prosseguiu naquilo ali, não prosseguiu na atração de novos investimentos, e o caso mais forte foi justamente a **desistência do governo de continuar uma negociação com a Ford**, que estava muito avançada, o que foi um fato que gerou uma CPI no futuro. Então, o que aconteceu foi que o governo Olívio Dutra não prosseguiu, mas também não pode retroceder. [...]

[...] conduzi, [...], o processo de desapropriação da área em Guaíba, onde seria a questão da Ford. E, ao mesmo tempo, **o governador Antonio Britto fechou a negociação com a Ford e a assinatura de todos os contratos**. O bem já tinha ficado numa conta de depósito, na época de R\$ 263 milhões, para que se fizesse o pagamento daqueles compromissos que o Estado havia assumido com a parte de infraestrutura, para que a Ford realmente consolidasse a implantação da sua unidade de montadora e também de uma série que incluía um laboratório de alta tecnologia em pesquisa, enfim, do setor automotivo, para que isto continuasse. (Vivian). (Grifo do autor).

Ou seja, para ele, diante das condições contratadas, segundo ele asseguradas, a responsabilidade da saída do empreendimento é de responsabilidade do governo de Dutra, ao qual devem ser tributados os ônus gerados. Busatto, ao falar do caso do Ford traz para o debate político, com argumentos mais agudos que os de Vivian:

[...] a perda da Ford, e aí não tem nenhuma dúvida, vamos ser claros aqui, não é que a Ford não quis vir para o Rio Grande do Sul. Não é que nós perdemos a Ford para [...] a Bahia, houve uma real hostilidade contra a Ford que já estava negociada e contratada para se estabelecer aqui. Com os recursos já definidos, com os contratos assinados. Então, a perda da Ford naquele momento, significou para nós, realmente, a incompreensão, naquele momento, que o Estado do Rio Grande do Sul teve, do que significaria a consolidação desse eixo de desenvolvimento novo que estaria se implantando aqui para um reposicionamento do Estado no plano nacional,

¹⁹¹ Rolim, para o caso da Ford, reconheceu que para o caso não houve habilidade do governo para conduzi-lo.

tanto do ponto de vista econômico, e conseqüentemente, do ponto de vista político.

O argumento da hostilidade do PT para com empreendimentos privados retoma a esteira das críticas à guerra fiscal. Nessa feita, ao contrário do havia feito Koutzii na crítica as montadoras durante o governo Britto, aparece como reação articulada à ruptura do governo Dutra com a política econômica e de desenvolvimento iniciada em 1995. Hostilidade do PT à iniciativa privada, argumento explorado por Villela, torna-se, numa simplificação, hostilidade do PT *lato sensu*.

No tocante à negociação entre governo Dutra e os executivos da Ford, porém, hostilidade reproduz apenas a consequência. O que ocorreu de fato permanece em é um jogo de versão. Nesse sentido, a leitura de Ponte sobre o jogo em si parece ser a mais adequada para uma síntese:

Ele não queria que a Ford fosse embora, diferentemente das acusações que fazem. Ele queria era diminuir os incentivos da Ford, mas passou do ponto e não tratou com dignidade. O empresário, ele vem se ele é bem querido, se ele é aceito, se ele é desejado, se ele é respeitado. Senão, eu vou para outro canto. Faltou isto no Olívio. [...] Aí ele deu o trunfo para os caras irem embora, deixou de liberar uma prestação, deixou de pagar, rompeu o contrato unilateralmente. E a Ford disse, agora vou embora, porque o contrato é recíproco: a Ford não podia ir embora. Ele criou empecilhos (na prestação de contas), dando chá de banco, e aí a Ford disse: eu vou embora, pernas para que te quero, eu vou para Bahia e vou embora. Ele ficou com o estigma de ter querido que a Ford fosse embora, mas ele não quis, mesmo que ele tivesse uma visão meio socialista dos meios de produção, ele tinha a consciência, na institucionalidade do momento, que precisava das empresas. Pergunte para qualquer município [...] Quando eu estava na secretaria de desenvolvimento, quando uma empresa começava a querer se instalar, a maior pressão era dos prefeitos querendo que levasse para lá: secretário, eu dou o terreno; secretário eu faço a terraplenagem; secretário eu desconto o ISSQN; secretário, leve para lá no meu município. Prefeito de tudo que é partido. Porque ele sabe que aquela empresa indo para ali, ganha o principal que é o emprego e aquela renúncia fiscal que ele fez é uma fração. Agora imagina o governante que cai na tentação extrema e dá tudo que os caras querem. O empresário sempre quer o máximo. [...]

Isto é um jogo de pôquer. [...] É um jogo de pôquer. Eles [os executivos] vão às ameaças, nas entrelinhas, até a décima hora. Eu vou lhe contar o fato, a negociação com a General Motors [no governo Rigotto]. Chegou num ponto lá onde eu fiz a conta e disse: não, assim não vale a pena para o Estado. E o cara da GM disse: não tem problema, vamos partir para outra, nós vamos embora daqui [...]. Eles saíram dali da sala, nós estávamos negociando *spec* na sala do lado. Eles não foram embora coisa nenhuma; foram para sala ao lado para acertar a negociação e concordar, tu entendeste? É assim. Então, esse ponto de equilíbrio é muito difícil. (Ponte).

Jogo ou não, vencido ou perdido, Dutra no seu governo tentou responder os danos que teve com a Ford apostando em outros paradigmas de desenvolvimento econômico, que por si só não foram objeto de oposição. Cassel fez o contraponto do projeto econômico de Britto (de poder), apontando virtudes da economia tradicional e justificando a aposta que fez Dutra na economia local já instalada:

[...] uma crítica que a gente tinha à época, é que a análise que eles [do governo Britto] tinham da economia era uma análise [...], do meu ponto de vista, muito superficial. Era uma análise de economia pobre não dá. Sabe isso aqui deu, é muita produção primária, a indústria é uma indústria que está ultrapassada: nós temos que fazer de novo. Como você faz de novo? Indústria automotiva, traz GM, traz Ford, e vamos reinventar a economia gaúcha, [...]. E a economia gaúcha, ao contrário disso, ela tem muita vitalidade; ela tem problemas grandes? Tem, geopolíticos inclusive. A gente está no canto do país; Uruguai e Argentina em crise, com suas limitações. Bom, mas nós temos uma tradição de produção do setor metalomecânico que é muito significativa, a gente tem um polo calçadista, tem uma história, tem uma agropecuária que é extraordinária, tem uma produção de alimentos na agricultura familiar que faz muito sentido. Esta, inclusive, [...] foi a grande diferença do governo Olívio [...], a ideia de olhar os sistemas locais de produção e fortalece-los, tipo assim, esse povo sabe fazer isto. Nós somos bons em máquinas e equipamentos, por exemplo. A nossa indústria metalomecânica é muito qualificada na Serra: vide Marcopolo, Tramontina. E essa coisa toda está aí. Tanto que, quando o governo federal estimula a fabricação de tratores, de implementos, de máquinas agrícolas, a nossa indústria deslança. Então, a gente tem capacidade de resposta, certo? Teve problema com o câmbio lá no calçado? Teve, mas nós temos ali uma capacidade produtiva e experiência, que isso a gente esquece muito. Tecnologia é um negócio importante? Muito importante, mas o saber trabalhar, o saber fazer, a experiência, ela é decisiva. Nós temos uma mão-de-obra muito qualificada, nós temos uma tradição de produção das melhores do país. (Cassel).

A resposta de Dutra nas palavras de Cassel, em tese, significava, a par das constantes críticas públicas que recebia, a busca de acordos mínimos com os setores produtivos do Estado reforçando as cadeias produtivas existentes. Renan Proença da FIERGS fez críticas ao governo Dutra, principalmente ao radicalismo do PT, no entanto, reconhece qualidades em agentes políticos do governo Dutra. Knijnik da FEDERASUL diz que a entidade que presidia foi “muito prestigiada” durante a gestão de Dutra. Trata-se de uma releitura dos agentes políticos na perspectiva, também explorada nessa pesquisa, de que a impossibilidade de amálgama de interesses, que reforçam pontos de conflito de interesses, ocorre no curto prazo. No médio e no longo prazos a gestão dos recursos públicos, escassos, pode ser ampliada para atender interesses de mais setores, o que reduz as tensões e os efeitos nas zonas de conflito.

A aposta nas cadeias produtivas e nos sistemas locais de produção fez parecer que no projeto econômico de Britto e de poder, fundado em empreendimentos privados externos e na mudança da base econômica, havia uma expectativa de substituição da tradição da economia local. Torres contesta:

[...] o Britto nunca foi, nem eu, nem ninguém do governo, tinha uma ideia de que a indústria tradicional gaúcha estava condenada, ou que tu tinhas que acabar com ela, etc. E até a história posterior do Britto foi trabalhar com os calçados. Não tinha isso, mas tinha a ideia de isto não basta. E tinha uma coisa, que eu acho que era muito nossa, que se perdeu, que era um sentimento e uma ambição de que o Rio Grande do Sul tinha um peso e devia ter um peso, na equação do contexto nacional, maior do que ele vinha tendo. E aí tem toda essa discussão se o Rio Grande do Sul vai perder posição ou não. (Torres).

Sobre isso disse Torres, aproveitando para criticar a imagem que o governo Britto era neoliberal, chama a atenção para sua vanguarda:

Não usei esse termo [neoliberal], porque tinha muito Estado. Foi um governo [...] quando tu olhas a história do desenvolvimento econômico no mundo, têm umas figuras. A teoria marxista conhece bem isto, são as revoluções pelo alto, quando tu tens governos que fazem reformas estruturais de cima para baixo. Na Alemanha é muito claro, Bismark fez isto, no Japão [...] e agora na China. Guardadas as proporções, foi o caso do governo Britto, os conteúdos eram parecidos. (Torres).

Interessa da leitura reflexiva de Torres, a ideia de que o governo Britto tinha a liderança de um projeto econômico e de poder, sem depender para este dos setores econômicos estaduais naquela época. Isso era uma aparente contradição levando em conta as manifestações publicamente veiculadas (*vide* capítulo quatro), já que parecia existir, segundo os noticiários, uma articulação de Britto com as entidades representativas empresariais locais. Renan Proença denominou o governo Britto de muito bom, referindo a pessoa do governador como alguém que havia dado o “tombo do baralho” no sentido do virar o jogo do desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Knijnik admitiu que entre 1995 e 1998 a entidade que dirigia foi próxima às políticas de Britto: o que se adiantou em dizer que não era sua posição pessoal. De fato, segundo manifestação de Torres, essa era uma liderança que Britto pessoalmente exercia sobre os setores e estes iam à esteira do projeto que econômico que levava a curso. Busatto reforça esse entendimento:

Primeiro, o governo não se pautava pelo estado de consciência e pela interlocução com os setores empresariais formais. Presidente da FIERGS, presidente da FEDERASUL, por quê? Por que nós víamos normalmente isso que acontece até hoje. Normalmente os presidentes dessas instituições são

empresários aposentados. São empresários que já não são mais empresários; são empresários que já venderam suas empresas, são empresários que já estão fora da linha de produção de vanguarda da linha de produção. Mas nós tínhamos interlocução com alguns empresários reais do Estado – Grendene, Gerdau, Jorge Gerdau Johannpeter – que não são os líderes empresariais formais. Então, eu diria que o Britto, ele tinha uma interlocução orgânica com empresários que ele acreditava que poderiam, realmente, sustentar esse projeto, e serem capazes, inclusive, de ajudar a liderá-lo. Mas, realmente, havia um interesse muito baixo de uma interlocução mais profunda com esses segmentos empresariais representativos, com os quais, evidentemente, tu tinhas uma relação política, mas a gente não via neles segmentos de vanguarda, segmentos disruptivos, que estavam a fim de mudar o modelo para uma linha mais agressiva, mais avançada. É claro que nós fazíamos vinha em favor desses segmentos e do setor empresarial como um todo. Mas, não se via nas representações formais, representações que fossem capazes, realmente, de liderar esse processo, como não foram. Precisou um governo quase que ser representação orgânica do interesse histórico do empresariado do Estado, para usar uma linguagem que não sei se é leninista ou gramsciana ou é de quem. Mas, na verdade é que eu diria que o empresário coletivo do Estado naquele momento era o Britto e o governo dele. Eles [Grendene e Gerdau] representaram e nós, naquele momento, um núcleo de interesse estratégico do empresariado que, infelizmente, não se expressava nas instituições formais. (Busatto).

Completa Torres:

A relação com as empresas, não com as empresas daqui. O que o estado necessita, se nós não fizermos, os órgãos representativos da comunidade econômica gaúcha não vão fazer. Ele tinha interlocutores no setor privado. Os interlocutores deles eram algumas personalidades, pessoas que ele achava que eram lúcidas: Gerdau, Cirne Lima, Hermann. (Torres).

Na leitura de época, o projeto econômico de Britto era apoiado pelas entidades classistas empresárias, porque era para seus interesses imediatos melhor do que eles podiam construir por eles mesmos. Logo, apoiar Britto era uma alternativa racional de baixo custo de cooperação e mais segura à época, mesmo que colocados em segundo plano no tocante à direção política. No entanto, quando há um benefício substantivo a um segmento, outro tende a perder espaço ou não ser atendido.

É de Busatto esse reconhecimento, quando, ao procurar os setores econômicos que não apoiaram Britto em 1998, refere-se ao setor produtivo rural como opositor:

O que nós tínhamos, assim, o que eu diria de uma oposição não ideológica, se dá para chegar a dizer que não era ideológica, mas nós tínhamos uma oposição, eu diria mais, menos barulhenta, menos visível, mas que acabou depois se revelando uma oposição real, que nos levou à derrota, que era a oligarquia rural [...].

Se tu olhas depois o que aconteceu, a gente consegue fazer essa leitura. Antes a gente não tinha isso muito claro, mas quando nós abrimos as urnas e vimos que o Britto perdeu as eleições nas cidades de maior referência da oligarquia rural do Rio Grande do Sul, como é o caso de São Borja, Uruguaiana, Cacequi, Dom Pedrito. O que nós nos damos conta, nós nos damos conta que, na verdade, a nossa política industrial agressiva, ela realmente deixou o meio rural inseguro com a visão que nós tínhamos de um desenvolvimento industrial mais agressivo. É verdade que, na época, tinha também tinha algum componente da política agrícola nacional que interferia. Mas, diante daquela polarização, Britto, Olívio, tu teres uma derrota do Britto nessas áreas de grande predomínio do latifúndio no Estado, não poderia ser apenas por certa contrariedade, eu diria, com o governo Fernando Henrique. Porque mesma essa contrariedade, como nós estávamos nessa polarização tão forte e a alternativa ao Britto era o Olívio, que era, aparentemente, um antagonico do interesse do campo, e do meio rural, eu me atrevo a dizer que havia, realmente, uma oposição, um antagonismo com o projeto que o Britto representava de uma industrialização muito pujante e muito audaciosa, que questionava a hegemonia deste setor ou a influência, o peso dele na economia gaúcha e no desenvolvimento do próprio Estado no presente e no futuro. Eu e outras pessoas que participávamos daquele governo lemos assim essa derrota também. Quer dizer, nós tivemos uma grande oposição do PT, e tudo que ele representava no seu auge, naquela época, mas tivemos também uma oposição da oligarquia rural do Estado. (Busatto).

O argumento anterior sustenta-se com os dados pesquisados segundo os resultados eleitorais (vide capítulo cinco) e porque não foram encontrados no governo de Britto políticas públicas significativas para o setor produtivo rural. Essa resistência ao modelo econômico de Britto foi reconhecida por Fetter, representante dos setores rurais, pelas cobranças que sofria junto às suas bases políticas:

[...] minha base não estava entendendo aquilo que eu falei politicamente. Chegava nos municípios e: Pô elegemos um deputado federal para nos representar em Brasília e tu vieste para o Estado ajudar o nosso adversário aqui. Então, na próxima eleição como é que nós vamos fazer política no município dizendo que o PMDB é inimigo, aliado ao PMDB. E eu dizia, é um novo paradigma, nós estamos tentando somar forças em prol do desenvolvimento do Estado. O Rio Grande do Sul está patinando no desenvolvimento, está muito concentrado lá na agropecuária e na agroindústria, precisamos agregar mais setores na matriz produtiva, trazer tecnologia, gerar emprego, dinamismo econômico e para fazer isso não podemos ficar na disputa política convencional. Temos que dar um passo além e fui chamado para ser o representante do PP na articulação. (Fetter).

Busatto reforçou o argumento dizendo que o PPB, representação partidária da oligarquia rural, não conseguia conter essa insatisfação, que se estendia às entidades classistas:

[...] a FARSUL não estava no governo. E a FARSUL ela era um componente que talvez o próprio PPB não foi, naquele tempo, capaz de representar. [...] Quer dizer, mesmo que o PPB tivesse no governo, ele não foi capaz de representar e conter esta resistência que os setores rurais de base, ou seja, os que produzem, os verdadeiros líderes da produção rural no Estado representavam a esse modelo. O PPB, naquela época, ele não foi capaz de, nem tampouco nos sinalizar, [...] eu diria que houve um descolamento do PPB, eu diria assim, com relação a essa oligarquia rural que acabou, por incrível que pareça, votando no Olívio. (Busatto).

Esse raciocínio é acompanhado por Mello, atribuindo às políticas de Britto, em pela GM, e ao governo Federal esse impacto eleitoral:

Acho que foi muito bom para GM, certamente foi muito bom para Gravataí. Nenhum político de Gravataí poderá dizer que a GM não foi boa para Gravataí, sob pena de falar para as paredes. Mas não foi para Livramento, não foi bom para Uruguaiana, não foi bom para o resto do Estado.

[...] em 1998, quem nos ajudou a ganhar a eleição, foi o Fernando Henrique com a ‘âncora verde’. Com tamanha insensibilidade com o campo, e a gente trazia muito essa notícia do interior. [...]. (Mello).

Com certeza, o acordo com o setor produtivo rural e Dutra em 1998, se ocorreu, foi tácito, tático e restrito a disputas de posição por poder. No entanto, reforça a ideia de trabalhada aqui de que o conflito entre agentes políticos em políticas públicas que assumem a caracterização de redistributivas, pelo alcance que têm e pela indefinição quanto aos impactos, articulam posições entre os agentes políticos. O interessante, nesse caso, é que diferenças estruturais e de trajetórias entre petistas e ruralistas, que em tese inviabilizariam acordos, isoladamente não foram, se verdadeira a suposição de Busatto, mais decisivas do que as questões econômicas imediatas e de poder para informar os posicionamentos dos agentes políticos¹⁹².

As políticas industriais de Britto foram atrativas para os agentes políticos que o apoiaram. No entanto, não foram suficientes para consolidar uma base de apoio que garantisse sua eleição. Pelo menos o setor produtivo rural, que em 1994 constava socialmente na sua base de apoio, em 1998, no mínimo não fez esforços para elegê-lo, a par de seus representantes políticos integrarem o governo Britto. Segundo Busatto, esse setor acabou

¹⁹² Como visto no capítulo cinco, o primeiro partido a anunciar que era o anti-PT foi o PP (ou PPB), logo após a eleição de Dutra. De certo modo, era uma expectativa de dar coesão às suas bases, divididas quanto ao apoio à Britto ou a Dutra em 1998, e de retomar o protagonismo político perdido ao terem se vinculado a um governo do PMDB que não fez políticas públicas para o setor produtivo rural.

apoiando Dutra, mesmo que contingencialmente e num aparente contrassenso. Indicativos como estes dão conta das limitações existentes para os agentes decidirem políticas públicas na justa medida para obterem maiores ganhos, sem que as perdas em outras áreas venham a superá-los.

Mesmo nas políticas de desenvolvimento industrial, principalmente nas de incentivos e nos casos da GM e da Ford, os ganhos políticos de Britto e apoiadores, mesmo atrativos para os agentes articularem-se à sua coalizão, foram inferiores às expectativas que geraram. O ajuste na crítica da oposição aos empreendimentos automotivos, principalmente do PT, a aspectos como da guerra fiscal, de quais setores ganhariam e quais perderiam, do quanto de recursos públicos era justo para a iniciativa privada e da contrapartida à sociedade, fez com que parte dos ganhos fosse transformada em perdas através para os agentes nas posições firmadas e das zonas de conflito. Já para os agentes que criticaram principalmente os do PT, com o episódio da Ford, eventuais ganhos foram revertidos em perdas posteriormente. Mais que perdas, em danos políticos quase irreparáveis com associação do PT à ideia de hostilidade.

Enfim, houve durante o período analisado, sobre as políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento industrial uma sequência de perdas e de ganhos para os agentes políticos que se articularam a Britto ou a Dutra. Diante das disputas de posições criadas nas arenas de poder, com os conflitos que incentivaram a polarização de posições, foram, conforme observado, políticas públicas do tipo redistributivas, que junto com outras reforçaram o antagonismo posicional.

6.5 A negação do diálogo, o antagonismo posicional e o antipetismo

Até o momento, o esforço foi o de encontrar nas políticas públicas analisadas os pontos de conflito que incentivaram a tomada de posição dos agentes e, por conseguinte, o antagonismo posicional. A partir daqui, os questionamentos passam a ser diretamente aos interlocutores sobre o conflito em si, sobre como explicam o antagonismo e o antipetismo: este como uma manifestação particular do antagonismo posicional. Trata-se de incentivo para que os agentes políticos falassem da política em si no período, o que, por vezes, foi até

dispensável, frente à naturalidade com esses momentos de conflitos ainda passam na memória daqueles que decidiram os rumos do Estado do Rio Grande do Sul.

Busatto no início da sua entrevista disse espontaneamente: “Estávamos na época da mais aberta e radical polarização política que este Estado já conheceu nos últimos bons anos” (Busatto). Essa manifestação é uma síntese de um sentimento que foi quase geral entre os entrevistados para falar do momento político ao qual se circunscreve a pesquisa (1995 a 2002).

Na parte final da pesquisa, o foco concentra-se na hipótese que orientou esse trabalho: **as políticas públicas importaram mais pela funcionalidade que possuíram para reforçar as posições de articulação política entre os agentes para garantir-lhes espaços de poder, do que pelos resultados propriamente ditos relacionados a elas.** Nessa etapa, que também é a final, investigaram-se junto aos interlocutores três contribuições reflexivas que poderiam emprestar à pesquisa, diante de reconhecimento tácito de que houve polarização política e conflito. A primeira foi a de questionar se os agentes articulados em polos opostos de alguma forma estabeleceram canais de diálogo ou mediações de posições à época. A segunda, como disputavam posições políticas, o que indicava, a eles, se estavam ganhando espaços ou perdendo nas arenas de poder. A terceira, num questionamento direto, foi a de que como explicam o antipetismo no período.

Quanto à possibilidade de diálogo e mediações no período, para os interlocutores que compreenderam que o questionamento levava em conta somente se essa possibilidade existiu entre os agentes políticos articulados a Britto ou a Dutra, a resposta foi não. Tendo sido regra no período a negativa à negociação entre as coalizões opostas, a investigação focou-se nas explicações reflexivas que os agentes políticos têm para o que os motivou e suas razões a isto. Quatro linhas de explicações, não excludentes entre si, foram elaboradas das entrevistas, cada uma com motivações e com razões próprias para os entrevistados: (1) tradição; (2) racionalidade de dois projetos de poder excludentes entre si; (3) o perfil dos agentes políticos principais e seus partidos – Britto (principalmente ele) *versus* Dutra e PMDB *versus* PT (principalmente este); e (4) ambiente político de belicosidade.

A tradição de bipolarização política rio-grandense foi uma explicação que, nesse trabalho, foi evitada. Portanto, não integrou as linhas investigativas do fenômeno do antagonismo posicional. Reconhece-se que faz parte da história rio-grandense essa bipartição

das elites políticas na luta pelo poder. Isto apareceu com destaque na fala de Villela, principalmente na analogia que fez entre a ética positivista e a ética marxista adotada pelo PT: ambas, segundo ele, assentadas na honestidade e na repulsa à iniciativa privada. No entanto, a partir dela, e para exemplificá-la, em de termos trazidos pelos entrevistados como *grenalização*¹⁹³ (Villela, Pietroski, Bisch, Rauber e Zamin), é limitada para se encontrar nas ações subjetivas relatadas pelos os agentes políticos, articulados a uma ou outra coalizão, as motivações e razões para não dialogarem como opositores. Diante da disposição próxima dos agentes no espaço político regional (como visto nesse capítulo), a tradição política, por si só, ainda mais quando fundada no *habitus* e nas trajetórias, não tem potencial para explicar a ausência de negociações (mediações) entre as partes.

A ideia de que os projetos políticos liderados por Britto e por Dutra eram excludentes entre si tem um potencial explicativo superior ao da tradição. O poder na política mobiliza ações e, por óbvio, auxilia na racionalização das decisões dos agentes quanto às estratégias a adotar. O projeto de poder de Britto e do PMDB não tinha espaços para o PT. Tampouco, os agentes políticos organicamente mais próximos ao PT tinham interesse nessa aproximação, já que na eleição de 1994 a disputa já havia sido bipolarizada entre Britto e Dutra pelo governo estadual. Ou seja, ambas as articulações, principalmente os integrantes do PMDB e do PT, não tinham razões para articularem posições entre si, motivadas que estavam pela perspectiva de poder.

Segundo Busatto, reeleger Britto governador era o passo para o projeto poder que tinha como objetivo fazê-lo presidente da República:

[...] Ou seja, na nossa cabeça estava colocada a real possibilidade do Rio Grande do Sul voltar a disputar a liderança do desenvolvimento brasileiro. Claro, não no patamar que chegou São Paulo, mas recuperando posição, quem sabe até disputando um segundo, um terceiro lugar com Minas ou o Rio de Janeiro. Esse era o nosso sonho. E atrás dele, [...], um projeto político de tentativa de retomar a liderança política do desenvolvimento brasileiro a partir de uma candidatura presidencial. (Busatto).

¹⁹³ *Grenalização* é um termo do vocabulário futebolístico regional que faz referência ao clássico que reúne o Grêmio Foot-Ball Porto Alegrense e seu principal inimigo, constituído na negação indenitária de ser gremista, numa terminologia inspirada em Laclau (2000). Koutzii também fez referência ao termo, não no sentido emprestado pelos outros entrevistados, mas como clichê para indicar que a tradição não explicaria o antagonismo político no período. O termo *Grenal*, que também faz referência ao mesmo clássico, foi utilizado por Vivian, mas não como algo que explicasse o fenômeno estudado.

No entanto, como destaca Vivian, no sentido inverso, também havia o projeto de poder para o PT, legítima segundo ele, o que inviabilizava o diálogo mais próximo:

Ali existia um objetivo claro e legítimo, e legítimo, do Partido dos Trabalhadores de acessar ao poder: o que é legítimo. Eu estou falando aqui que a essência de um partido político é sempre buscar chegar ao poder para implementar as suas questões programáticas. Se um partido existir sem pensar que um dia, ou se não tiver como objetivo assumir um governo para implantar o seu programa de governo, suas questões programáticas, esse partido, com certeza, não tem nenhuma razão de existir. Então, legitimamente o Partido dos Trabalhadores encontrou ali, ele e outros tantos aliados, a possibilidade de vencer as eleições. Então por isto, nunca, em nenhum momento, aconteceu qualquer possibilidade de um objetivo comum se fazer uma união de forças [...]. (Vivian).

As iniciativas de institucionais de relação existiram. Pelo menos no início do governo de Britto, houve um movimento institucional do governador para reunir com a bancada do PT, como relata Rolim:

Eu me lembro do começo do governo o Britto foi pessoalmente até a Assembleia e propôs reunião com todas as bancadas, inclusive com a do PT. Nós aceitamos fazer a reunião com ele, havia certa resistência da bancada, mas se avaliou que ficaria muito ruim o governador pedir uma reunião com a bancada, e a bancada se recusar a participar. A bancada foi para a reunião, mas foi para ouvir. Ouviu respeitosamente e saiu. A decisão de fazer oposição estava tomada. (Rolim).

Essa decisão, em parte estava previamente informada pelas incompatibilidades de interesses entre, principalmente PT e PMDB. Rolim ainda relata iniciativas esporádicas de canais de diálogo, todas delimitadas a temas que o então deputado considerava não serem centrais para o governo Britto:

O Britto chegou a fazer um movimento [...] interessante de abrir o espaço para discussão de temas específicos. Por exemplo, ele me chamou, ele pessoalmente me chamou para discutir presídios, o que até gerou uma boataria de que eu estava [...], que ele ia me convidar para ser o cara dos presídios, da segurança, coisa e tal. Essa perspectiva nunca houve, nem eu aceitaria, mas a ideia de chamar um deputado de oposição reconhecidamente envolvido com o tema específico para ouvir soluções, e ele ouviu, não foi formal. Eu disse para ele, tem que fechar o Central, e ele disse, vamos fechar o Central então, vou tentar. Tentou, colocou lá no projeto. Então havia um espaço ali, mas era um espaço determinado [...].

E para políticas específicas, evidente. Não tenho dúvida, não tenho ilusão que ele fosse abrir para o PT sobre outros temas [...], de política econômica por exemplo. Mas, enfim, eu acho que a nossa bancada nunca apostou em percorrer esse espaço. (Rolim).

Numa perspectiva de democracia institucionalizada, dois projetos de poder concorrentes, imediatamente, não são impeditivos para que se estabeleçam entre os agentes políticos articulados, a um ou a outro, mínimos espaços de negociação. Mesmo com políticas públicas com divergências de fundo, como nos temas de visão de estado, de privatização e de incentivo à produção, potencialmente conflitivos, mínimos diálogos são e seriam possíveis ainda. Projetos de poder em si, sem a intervenção dos homens, não são capazes de disseminar conflitos na intensidade em que ocorreu de 1995 a 2002. Nessas condições, o que pode aumentar a intensidade dos confrontos, no caso, é a forma como os agentes políticos e, por óbvio, as organizações políticas que pertencem, executam as disputas nas arenas de poder.

O *modus operandi* dos agentes políticos ou, coletivamente falando, das organizações que estes integram é um indicador de menos ou de mais conflitos na política. Para essa explicação concorrem os perfis dos governadores Britto e Dutra, dos principais protagonistas políticos e a forma de operação na política do PMDB e do PT.

Britto tinha um perfil resolutivo, era inteligente, tinha uma percepção própria dos problemas e das soluções e, como gestor, evitava situações de conflito internas no governo: “um governador muito forte” (Torres). Era um trabalhador incansável, decidido, orientado pelo planejamento e pelos resultados e destemido, o que resultou na admiração dos que privaram do seu dia a dia no governo:

[...] eu digo a todos, [...], eu fui um privilegiado na questão da gestão pública. Quanto mais avança o tempo, mais eu me convenço disto: eu tive oportunidade de trabalhar com Antônio Britto. E isto me deu uma condição hoje, depois, o futuro mostrou isto, que hoje para eu é passado, mas depois do governo Antônio Britto, em todas as ações que eu me envolvi, carreguei comigo algumas coisas que foram decisivas nesse processo: nós precisamos acreditar num planejamento, nós precisamos acreditar na estratégia e nós precisamos tratar do problema de acordo com a sua dimensão. Se ele é um problema estrutural, a solução também tem que ser estrutural e aí tem que ter a segurança absoluta para saber que no período da implantação daquela mudança estrutural, provavelmente o governante vai enfrentar uma série de críticas, uma série de ações e, muitas vezes demandas (judiciais e de corporações), então é necessário que aquilo tudo esteja embasado para se ter a convicção que dentro de um período final, aquela ação estrutural, que se está aplicando sobre um problema também estrutural, ela vai apresentar um efeito positivo lá na frente. Então com o governo Britto aconteceu exatamente isto, uma velocidade em todas as ações, porque era da dinâmica do governador, seguramente foi um dos maiores trabalhadores que eu conheci, o governador não tinha, eram 24 horas dia de segunda a domingo que a gente costumava dizer que nós éramos demandados permanentemente, independente se era segunda, domingo, sábado, não tinha isto. (Vivian).

Relatos como os de Vivian repetem-se nas falas de Pietroski e Fetter. De certo modo, numa simplificação, Britto era governador convencido do seu projeto e um trabalhador compulsivo, um *workaholic* que exigia dos que trabalhavam com ele a mesma dedicação e convicção. Koutzii reconhece esse traço de convicção de Britto:

[...] ele também, não só sua equipe, mas ele era um cara que tinha um pensamento político sobre isso. Era um cara relativamente jovem, tinha seu *entourage* e estava jogando suas fichas até para mais adiante [...], mas ele era um cara convencido [...] e fazia de fato [...]. (Koutzii).

No entanto, esse traço convicto e, também, compulsivo pelo trabalho pode tê-lo prejudicado na política, já que esta tem seus tempos e ritos. Villela relatou que essa celeridade nas ações de modernização do Rio Grande do Sul, núcleo do seu projeto, potencialmente contribuiu para sua derrota na reeleição em 1998.

Se as características de Britto foram entendidas até aqui como virtudes, para outros agentes políticos, nem tão próximos assim do governador, seu perfil tinha outra leitura. Bisch, responsável pela privatização mais bem sucedida do seu governo, caracterizou Britto como uma pessoa “visionária”, que “tinha um projeto para o país, para o Estado”, “trabalhador compulsivo, organizadíssimo, objetivo” e com falhas na política. Disse, ainda, que era um jovem (à época) tímido e incapaz de descontrações:

[...] O Britto, eu tenho uma avaliação, como sempre a coisa acaba na psicologia. O Britto no fundo era um sujeito tímido. [...]. Ele sempre foi tímido. [...] Era um cara reconhecido pelo talento para fazer trabalho [...]. Não era um galã, não tinha namoradas, [...]. Ele subiu na vida naquilo ali, fazendo aquelas coisas [...]. Conclusão, veio, conseguiu com os acasos da vida, Tancredo, porta-voz, toda àquela história, virou ministro, fez coisas [...], ganhou a eleição e tal, mas era um cara com uma dificuldade pessoal para conversar, não relaxava nunca.

[...] Eu me lembro de viajar com eles para Brasília com um aviãozinho [...]. Ele sentava, pegava o jornal e, do lado, ele não conversava. Incrível, uma psique muito complexa. Eu acho que é essa coisa, aquele negócio que se chama rigidez afetiva [...]. (Bisch).

Continua Bisch sobre traços de Britto no governo:

Ele comprava brigas, ele comprava brigas, ele xingava todo mundo. Ele botava na cabeça que tinha que fazer [...], por exemplo, ele foi o cara no Rio Grande do Sul, tinha que acabar com as antigas brigas ARENA e MDB. O PP estava no governo, que tu lembra que no estado era uma coisa (impossível) e têm municípios onde há brigas históricas, até hoje. Aí ele chegava lá e ficava brabo com isto. [...]. Tinha um comentário que a gente fazia. Quando ele estava no Palácio trabalhando ele estava ganhando voto.

Fazia, era uma máquina, um cara que eu convivi [...] com quase todos esses caras aí, nos últimos trinta anos, eu não vi ninguém trabalhar com a eficácia dele, objetividade. Tu tinhas que entrar com negócio, um dois, três, sabe; papo furado, mas nem pensar. Despachava contigo direto. E daí? Como está o assunto? E daí? O cara era assim. Aí, contrariamente [...] ele ganhava, fazias coisas e pô, chegava a grandes sacadas [...]. Quando ia para rua, perdia voto. Comprava brigas, [...] (Bisch).

Alinhado a Bisch, Ponte, ressaltando a honestidade pessoal do governador, ao ser perguntado sobre o agir de Britto, falou:

Ele não fazia era com jeito. Britto não era um homem paciente, não era um homem harmonioso no trato, ele era muito [...] eu vou usar uma palavra, que talvez não seja a mais adequada, arrogante, no sentido impositivo das coisas que quer. Como ele era muito inteligente, tinha uma visão macro, ele dizia, eu não vou ser governador para administrar a folha, por isso que na privatização ele foi, na renegociação da dívida ele estava lá. Ele foi nas coisas essenciais, ele tinha uma visão macro. Perdeu em cima disso aí. [...]

Perdeu as eleições seguintes um pouco por causa disto, mas também por outras razões, uma delas por esse ‘nariz arrebitado’. Um homem de bem, [...] um homem corretíssimo. (Ponte).

Essa ausência de habilidade no trato transforma-se em reação, sendo que, no caso do governador, é difícil definir quem primeiro levou à época o debate para as críticas de cunho pessoal entre Britto e seus opositores. Pietroski, declarado admirador de Britto, lembrou adjetivações utilizadas pelo governador a seus adversários: “o Britto era soberbo, lembra que ele chamava deputado de mucuim¹⁹⁴”?

Torres, defendendo-o, mas reconhecendo seu perfil confrontador, disse sobre acusações que imputaram a ele, principalmente pelo PT:

O PT castigou muito ele, desde a campanha. No final o Zülke fez aquela denúncia totalmente vazia, gravíssima, de colusão dele com os caras internacionais na previdência, coisa que não tinha o menor fundamento, completamente mentiroso, calunioso. Então, se criou uma situação muito tensa e ele, muito agressivo, começou a chamar os caras de micuim. Ele também teve uma atitude de muito confronto. Era recíproco. Eu acho que isto é uma coisa que custou muito.

Britto, coitado, foi muito ofendido. [...]. Ele foi mais ofendido do que ofendeu. Ele foi muito caluniado. (Torres).

¹⁹⁴ Nome popular de ácaros que vivem em gramíneas e em vegetais e que causam reações alérgicas à pele humana, trazendo incômodo e desconforto.

Mattos, deputado estadual da 49ª Legislatura, coincidente com o governo de Britto, também adjetivado como micuim por ele, fez questão de relatar fatos do cotidiano político que tiveram o envolvimento de ambos. Adjetivou Britto como “uma pessoa de lua”, numa alusão à instabilidade da sua personalidade.

De qualquer modo, independente de quem iniciou os desacatos, o próprio Britto, seus aliados ou opositores, o fato é que agressões pessoais e calúnias, dependendo da forma como são feitas e respondidas, ajudam a construir um ambiente de beligerância. O perfil do governador Britto e o modo como reagiu às críticas políticas e pessoais foram fatores incrementais na construção das condições para o antagonismo posicional.

Dutra, por outro lado, ressalvadas as diferenças políticas com os agentes entrevistados, não houve desabonos a sua pessoa e ao político. Ponte, um opositor, o sintetizou e seu governo:

O Olívio é essa pureza, mas com uma visão distorcida do caminho para chegar onde ele quer. [...]

Aqui no Rio Grande do Sul, ao Olívio eu só debito a essa visão (anti-empresa). Ele configurou essa questão da probidade, o que é importante [...] Mas acho que para governar, ele não é um bom governante, ele não se livrou, ainda, não enxergou os caminhos do bem. [...] Caminho do bem, que é cara do caminho do mal. [...] Então tem essa bipolaridade. [...] (Ponte).

Respeitado pelos interlocutores que se opuseram a ele, admirado por seus apoiadores, Dutra tinha uma maneira diferente de Britto de enfrentar as críticas e as acusações que lhe foram imputadas. Segundo Mello, que na Casa Civil privou do dia a dia do governo, disse que Dutra sempre se manteve com uma postura honrada e respeitosa em relação a seus adversários e inimigos. Manteve-se sereno mesmo em momentos de crise política e institucional, ou até quando teve sua honra atacada.

Isso tem que ser dito em homenagem ao Olívio Dutra. Eu convivi com o Olívio, portanto, [...]. Ele nunca usou um adjetivo para falar dessas pessoas, nunca, jamais. Sempre se manteve, assim, íntegro, enfrentando aquilo com galhardia e ‘tocando a bola para frente’. (Mello).

Em tese, sendo do perfil de Britto o enfrentamento e, pelo observado, não o de Dutra, os conflitos se encerrariam com o final do governo do primeiro, o que não aconteceu. Pelo contrário, se agudizou durante do governo do segundo. Sendo assim, para além de projetos diferentes e os perfis de gestores é necessário algo mais para reforçar a beligerância e impossibilitar negociações. Articulados respectivamente a Britto e a Dutra, dois agentes

políticos, aqui também interlocutores, lideranças do PMDB e do PT, foram protagonistas da política no período do estudo: Busatto e Koutzii.

Busatto sobre Koutzii disse: “O Flávio foi meu maior antagonista” (Busatto).

Busatto sem mediações explica o que o motivou e suas razões para enfrentar o PT quando agente de governo e, depois, como deputado de oposição. Desataca que, à semelhança de Britto, reagiu como forma de garantir sua honra diante de ataques que sofria, principalmente de agentes políticos do PT. Diante da impossibilidade de conversações, foi uma postura, primeiro, de defesa da sua condição de político:

Olha, eu te digo sinceramente, aquele ambiente de governo Britto, de governo Olívio, ele chegou a tal nível de polarização e de enfrentamento que não havia nenhum espaço para conversação. Nós até queríamos isso, mas nós fomos tão [...] estigmatizados. Nós fomos caracterizados de tudo que se possa imaginar, de traidores, de vendilhões, de corruptos, de ladrões, e, daí, para pior. Quer dizer, nós fomos tão estigmatizados que não se abriu espaço para um diálogo naquele momento. [...] Eu respondi mais de vinte ações populares, para ter uma ideia. Quer dizer, não foi só o PT, mas um conjunto de movimentos sociais que se articularam em torno do projeto do PT, que naquele momento era um projeto reluzente, com toda uma pureza política, de quem recém estava iniciando sua trajetória de poder, que não teve espaço para conversação, não teve espaço [...] (Busatto).

Depois, essa impossibilidade de negociação se estendeu para ambientes como o parlamento, articulando uma postura de reação:

Veja, eu era deputado estadual, e o parlamento é por excelência um espaço de conversação. Pois a nossa conversação era essencialmente de enfrentamento. Diariamente o governo Britto era taxado de um governo que vendeu o Rio Grande, que vendeu o patrimônio público. Nós éramos taxados de pessoas corruptas, e traidoras, e vendilhões e nós tentávamos fazer o que nós tínhamos que fazer, que era nos defender e tentar dar respostas atacando o governo Olívio e a radicalidade com que ele tratava as questões públicas e a relação com a sociedade, sobretudo, as relações com as outras forças políticas, e o empresariado [...]. (Busatto).

Há na fala de Busatto, sobre a forma como se defendeu e, depois, em conjunto com seus pares, reagiu, um indicativo forte de que a ausência de diálogo, a beligerância talvez, também fazia parte de uma racionalidade para garantir espaços políticos e de poder. Essa racionalidade articulada, ganha a conotação coletiva, quando o mesmo lança mão do pronome nós. Logo, defender-se na sua honra e defender o governo de Britto, assim como afrontar os agentes articulados a Dutra e criticar sistematicamente o governo do PT, torna-se nuclear na disputa política em curso.

A lógica não é diferente para os agentes políticos articulados a Dutra e ao PT. O movimento político é igual, mas em sentido inverso. Primeiro, articuladamente, são feitas ofensivas contra o governo vigente (no caso o de Britto), o que inclui a exposição das fragilidades do projeto governamental em curso e a desconstituição política dos seus agentes. Quando no governo, são criados mecanismos de defesa que garantam a integridade do governo.

Isso foi o que representava os movimentos que Koutzii, como liderança do PT, articulou na oposição; e depois, já na Casa Civil, como este tentou manter a integridade do governo Dutra. Também aqui, ausentar-se da negociação quando oposição e depois limitar os canais de diálogo com a oposição quando governo foi o caminho adotado. A leitura de Koutzii sobre movimentos de oposição passa pela perspectiva de luta pela hegemonia, como uma contraofensiva à ofensiva neoliberal. Britto para ele é neoliberal, o que é uma ofensa. E era “arrogante”: quem estava com ele também era. Para articular a reação à referida ofensiva neoliberal, para além da exposição das fragilidades dos projetos de Britto (algo já trabalhado nas seções anteriores), usou a imagem da “arrogância” a favor do seu embate. Trouxe simbolismos para sua oposição que a aproximava de um movimento heroico contra um inimigo maior e mais poderoso: inimigo que sequer o reconhecia, simplesmente o desprezava:

Era um passeio. [...] Por isto eu estou insistindo tanto nas ideias. Era isto, nós éramos o atraso, até digo isto de discursos de múltiplos parlamentares ou debates. Nós éramos o atraso, nós não compreendíamos o que tinha que fazer, portanto, que era o arsenal das reformas neoliberais, e éramos os caras da carroça. Assim isso parece folclórico. Eu me lembro de uma fala do Raul lá na [...] FEDERASUL, e o Raul disse uma frase, [...], que colocava questões verdadeiras como a história do planejamento urbano como modelo de desenvolvimento, mas depois era isso, como se ele tivesse defendendo a idade da pedra, que ficava batendo uma pedra e outra para sair fogo, mas o que permitia, [...], era uma barbada para os caras, porque eles eram o progresso, nós éramos o conservadorismo. Eles eram os que mais se aproximavam das condições tecnológicas e mudar um pouco a base da economia um pouco estancada do Rio Grande do Sul. E nós éramos os que nem sequer conseguíamos compreender no sentido disto. E depois, na economia, era muito fácil dizer: mas veja o que vai acontecer. [...]

[...] o meu sentimento é o do cara no meio da trincheira pronto para batalha, não tinha um sentimento mais [...] (Koutzii).

Os simbolismos trabalhados por Koutzii, além do seu talento e ironia já referidos, somados a sua condição de resistência fizeram dele um ícone. Algo que serviu como cimento às bases articuladas a Dutra e ao PT, e que alimentou o que Rolim denominou de “guerra de

guerrilha”. Os simbolismos de Koutzii são símbolos que acabaram compartilhados pelo PT. Algo que, segundo Offerlé (1998) fazem parte de construções objetivadas que reforçam os laços do grupos de interesse, para além dos interesses que estes têm.

A vitória para o governo estadual em 1998 trazia consigo uma aura de heroísmo que, para Koutzii, representava um pouco da sua história de resistência à prisão, ao exílio e aos valores da esquerda. No entanto, também era acompanhada por uma expectativa radical de mudanças. Isto, no imaginário de alguns, talvez do próprio Koutzii durante um curto período, era quase uma vitória revolucionária sustentada em um purismo político e no ímpeto dos que obtiveram a conquista.

Busatto traz esse sentimento na sua fala:

O PT estava no seu auge, com muita radicalidade na compreensão que ele tinha do seu papel. O governo Olívio foi um governo, me lembro de que a gente dizia, que a impressão que dava que eles tinham ganhado uma revolução, não uma eleição, porque era tal o ímpeto com que eles dirigiam os negócios públicos naquele momento, e foi tal a radicalidade com que nós fomos enfrentados. (Busatto).

Diante da vitória eleitoral e do que ela representou para o PT, entra na agenda política outra necessidade: a de manter o projeto vitorioso assentado no “modo petista de governar”. Isto expôs contradições originais do governo. Como ampliar o governo mantendo o projeto íntegro? Como garantir a governabilidade sem negociar com a oposição?

Koutzii não apontou o diálogo direto com os parlamentares da oposição como uma alternativa, papel que lhe cabia como Chefe da Casa Civil do governo Dutra. Na sua fala, relatou que para manter as condições de governabilidade, tendo uma base parlamentar minoritária, trabalhava negociações de varejo com lideranças regionais, com vereadores e com prefeitos de partidos oposicionistas que podiam desbloquear matérias de interesse comum com o governo, a partir dessa mediação indireta com os parlamentares oposicionistas. Assim descreve as negociações:

Só sob essa forma [...], que era tentar aumentar um pouquinho a nosso peso relativo de minoria através de projetos, por exemplo, onde esse por razões objetivas e por uma série de inteligência tática tentava, pelos interesses concretos de uma comunidade tal, traziam-se alguns prefeitos que pudessem influenciar o deputado da região [...]. Esse é um mecanismo tático que tu desencadeia frente ao desafio de votar um projeto de muito difícil trânsito. Agora, negociações diretas assim, não. O que nós tínhamos, eram operadores que, alguns diretamente ligados à Casa Civil, então, que pelas suas

capacidades pelos seus trânsitos junto à Assembleia, conseguiam [...]. (Koutzii).

Para dentro do governo, o esforço era o de manter um núcleo coeso que autorizasse limitadas aproximações ou concessões a segmentos que não faziam parte da base de apoio do PT ou de seus aliados tradicionais, desde que mantidos os vínculos históricos. De qualquer modo, era um governo de baixa ductilidade, portanto, com baixa capacidade de negociação:

Exatamente como o governo Olívio era um governo, não digo isso pejorativo, mas na verdade, ‘duro de cintura’, tinham setores já no partido que eram os ‘reis do bambolê’ [...] Nós cometemos erros, muitas vezes por causa disto, mas à medida que fomos amadurecendo ali há poucos meses, na proporção da responsabilidade gigantesca que é governar um Estado como o Rio Grande do Sul, e não apenas uma capital como Porto Alegre. [...] Então, algumas pessoas se destacaram, assim, por exemplo, o Miguel Rosseto que eu acho uma inteligência singular, um talento impressionante [...]. Por exemplo, ele rapidamente – ele era o secretário-geral de governo e o vice – [...] se transformou, pelo talento e inteligência e agilidade mental, [...] um interlocutor inclusive de setores produtivos. Porque era um cara que se sentava à mesa com os caras, e os caras se davam conta com quem é que estavam falando, não no sentido do ‘carteiraço’, ou das insígnias de vice, era pela rápida apropriação do dossiê em discussão e, como tínhamos ali o núcleo central, a Casa Civil, ele, que teve um papel muito relevante, Arno e [...], o governador, [...] quer dizer, tinha uma autonomia para fazer a discussão e tentar progredir sem ser paralisante. [...]. Então, esse é um exemplo, eu acho, da fluência que as coisas tinham nesse período, que eu estou dizendo isto quando usei a expressão de ‘duro de cintura’ e recordei que éramos quadros políticos mais forjados na, quer dizer, sei lá, [...] o meu exemplo, estava na Casa Civil e oito anos antes eu estava em cana e o jeito de enfrentar e sair íntegro dos anos de prisão e tal, obviamente, significava o que tinha conseguido preservar, entre derrotas e acertos, uma certa compactação de valores e ideais, onde o relativismo absoluto que depois foi avançando sem parar, um certo pragmatismo, que pode até ter nos ajudado a conquistar algumas vitórias, mas não era assim. Por isso que eu digo que era “duro de cintura”, não estou fazendo uma autocrítica, em minha opinião, eu constato essa limitação. Constatar um erro, uma limitação, não é necessariamente que eu revise tudo isso, embora houvesse opiniões também nessa direção dentro do próprio Partido. [...] (Koutzii).

Nesse relato de Koutzii houve uma manifesta reflexão sobre os limites de negociação do governo diante da necessidade, talvez pessoal, de manter intactos valores e ideais apreendidos em espaços de vida, como a prisão, onde as relações de confiança são essenciais para a sobrevivência. Os agentes do núcleo do governo Dutra eram aqueles com quem Koutzii mantinha essa relação, alicerçada na afinidade de valores e de referências em relação a espaço sociopolítico. Com eles acreditou poder manter intacto o governo e o PT, fatores explorados

por Offerlé (1998) para os grupos e algo que vai além da medida dos custos para ação coletiva de Olson (1971).

Em suma, também nos movimentos políticos de responsabilidade de Koutzii quando no governo, estes com significativos reflexos no PT, não tinham a negociação como alternativa. Pelo contrário, assim como disse Busatto ter agido em defesa da sua honra, o que era um prejuízo a um diálogo com os agentes articulados a Dutra, também Koutzii evitou negociar com os estes como forma de manter a integridade do ‘modo petista de governar’. Coletivamente, Busatto versus Koutzii foi PMDB versus PT.

Das falas de Busatto e Koutzii e dos movimentos políticos que lideraram, à época, em conjunto com seus partidos e outras organizações articuladas a eles são indicativos de convergência com a hipótese do trabalho. Não dialogar, não negociar, se defender e reagir aponta para a o entendimento de que em ambientes políticos conflituosos os esforços prioritários dos agentes políticos são os de garantir suas posições para manter seus espaços de poder.

Mello traz ainda um último empecilho para que ao menos pudessem ser melhoradas as possibilidades de negociação no governo Dutra com outros segmentos: o incentivo que o conflito interno do PT tinha para incrementar o externo. A observação de Mello já tinha sido investigada por Filomena (2006) na administração do PT em Porto Alegre, mas dessa vez o objeto era o governo de Dutra no Rio Grande do Sul:

Esse conflito interno informava o conflito externo. Então, alguns se prestavam para isso. Tinham alguns que gostavam de frequentar as páginas dos jornais posando como as estrelas, estrelas razoáveis, do diálogo e os outros tarados, vermelhos, malucos. Então, esse ambiente, era um ambiente de irracionalidade política que informava vários movimentos [...]. E havia coisas malucas. Eu vi um dirigente do PT se levantar numa reunião com o governador do Estado, jogar a cadeira e ir embora. Havia muita imaturidade. Ou seja, falta de grandeza, [...] Não tínhamos uma cidadezinha [...] nem a capital [...] Nós tínhamos o Rio Grande do Sul, das Santas Casas, da filantropia, da indústria da região da Serra, [...], nós tínhamos outro mundo para tocar para frente. Para proteger a nossa história. E nós não fizemos isso. Acho que nós acabamos errando muito na política. [...] Na política, que é o único que eu posso falar. De resto nós acertamos [...]. (Mello).

Obstáculos ao diálogo ou às negociações entre agentes articulados a uma ou outra coalizão devido a dois projetos de poder excludentes entre si, ao perfil dos agentes políticos e dos seus partidos diante de movimentos de defesa e de reação, mais os conflitos internos do

PT transbordando os limites do governo Dutra são fatores significativos para a exacerbação da beligerância pelo ambiente político rio-grandense. Busatto descreve isto:

[...] o período 94, 98 e 2002 foi um período de guerra, não tinha espaço para conversar. Nós convivíamos nos digladiando diariamente. Nós só não nos dávamos socos, não íamos para as vias de fato, mas nós estávamos o dia inteiro nos discursos, nas comissões, nas ações judiciais, nos debates, pelo amor de Deus, o que foi aquele Conversas Cruzadas¹⁹⁵, se transformou numa plataforma de enfrentamento, e que chegou a coisas insuportáveis. Tem um momento em que eu cometo, [...] têm erros que eu cometo que hoje tenho até vergonha do que eu fiz, tu entendes? Mas tal era o nível do enfrentamento. (Busatto).

A ofensa pessoal torna-se corrente, passa a fazer parte do dia a dia da política:

Uma delas é com o próprio Flávio Koutzii, que depois eu vim a pedir desculpas publicamente para ele, no período da conversação. Que eu chego ao ponto de dizer ao Flávio num debate, nunca me esqueço, ao vivo em algum desses canais, que ele estava dizendo aquelas bobagens porque ele era um cara doente. Chego neste nível. É pesado, é pesado, [...] Não, é pesado demais! E têm mais coisas pesadas. (Busatto).

Zambiasi alertava olhando para o ambiente político à época e vendo a impossibilidade de mediações entre os agentes articulados a Britto e a Dutra observa:

O grande problema da política é o seguinte, é torcer pelo pior, e quanto pior melhor. Quanto pior for meu adversário, que é meu inimigo, eu vou massacrá-lo e à medida que eu puder massacrá-lo eu vou ser alternativa para substituí-lo. Então, veja só que política cruel. Eu tenho que massacrar o meu adversário, porque com isto eu vou derrotá-lo e eu me transformo em alternativa para o eleitor: sobrou quem, sobrei eu, então, me apoie. Olha que maravilha, olha que espetáculo como eu posso servir de solução para os teus problemas. À época, essa radicalização criou um prejuízo muito forte para o Estado sem nenhuma dúvida. (Zambiasi).

A leitura feita por Zambiasi sobre o momento político analisado é um exemplo no qual as perdas e os ganhos políticos são mensurados pelos danos imputados ao adversário, na sua linguagem, inimigo. Trata-se de uma situação política caracterizada como de clássico jogo de soma zero (*zero sum*), ao qual Rolim faz referência expressa, inspirado no trabalho de Von Neumann e Morgenstern (2004).

¹⁹⁵ Conversas Cruzadas é o nome de um programa de debates ao vivo na TVCOM: televisão de veiculação local, integrante do grupo da Rede Brasil Sul de Comunicação-RBS, afiliada da Rede Globo no Rio Grande do Sul.

Mais, se os danos imputados ao inimigo fazem com a única alternativa seja a coalizão política vencedora, em arenas de poder que repetem as mesmas articulações, dispostas em polos opostos (bipolarizadas), está-se diante do que aqui se denomina antagonismo posicional. É o antagonismo posicional na sua clássica manifestação.

Diante das informações trazidas pelos interlocutores, o fenômeno do antagonismo posicional foi manifesto no caso, mesmo que agentes políticos como Valente relativizem a dimensão da diferença política entre PMDB e PT. Ora, sendo assim, também é possível aferir como os interlocutores interpretam uma manifestação particular do antagonismo posicional: o antipetismo.

Questionados sobre o que entendiam como antipetismo para a época, três linhas de interpretação apareceram.

Na primeira, o antipetismo trata-se, como disse Mello, de uma manifestação da “vitória da luta de classes no Brasil”. Na mesma linha, “uma reação de setores conservadores e dos setores de classe média”, frente à “consolidação do fenômeno do PT” (Koutzii). “A resistência das elites” (Cassel). Sintetizando, uma reação ao próprio PT.

Para **Busatto, a quem cabe a autoria do próprio termo antipetismo, ou, ao menos, a sua popularização no Rio Grande do Sul**, numa segunda linha explicativa, este significa uma reação ao modo de fazer política do PT. Disse ter lançado o termo e o movimento em torno dele como forma de insurgência contra a prática de estigmatizar o outro e do que chamou de traço autoritário ou arrogante do PT, justificando este como afronta a democracia institucional:

Deixa eu tentar, assim, qualificar bem o que para mim foi a base daquela discussão. Eu acho que, realmente, me levou a radicalizar uma posição contrária ao PT foi, e eu tenho até isso tem um momento está escrito isso, foi certo modo de o PT governar e esse é o petismo: o modo de governar e de fazer política. Primeiro estigmatiza o adversário no sentido de desqualificá-lo como se ele fosse o portador de todo o mal: Nós somos o bem, nós somos os verdadeiros, nós trazemos a mensagem do futuro e que nós derrotamos, o nosso adversário é o mal, representa o que há de pior na sociedade e, portanto, é o passado. Então, esta visão de um partido que se diz e que se apresenta como o portador da verdade, e quem veio antes de mim não presta, e tudo o que ele fez não serve e que, portanto, nós vamos começar uma nova página da história é, eu diria, a principal e mais terrível característica desse jeito de fazer política de governar. [...] Bem, quando este posicionamento ele se apresentou, eu me coloquei radicalmente contra ele, porque eu não me sentia o portador do mal, eu não sentia o portador dos piores interesses da sociedade, eu não me sentia um corrupto, eu não me sentia um ladrão. Eu fiz

aquilo que achei que era o melhor naquele momento. Eu não tinha uma relação patrimonialista com o governo. Não estava me beneficiando dele no sentido de buscar benefícios para o meu interesse privado, para as minhas empresas, eu não, nada disso, mas fui colocado nessa vala comum. Assim como eu, muitos que fizeram parte do nosso projeto.

Em segundo lugar, um desapareço pela democracia institucional. O governo do Olívio naquele momento, no meu entender, ele tentou construir a ideia de que a democracia das massas, a democracia popular, representada na figura dele, era realmente o valor mais importante e secundarizando ao máximo, e até desrespeitando, as chamadas regras do jogo democrático institucionais. Eu também me confrontei com isso, porque achava que nós estávamos, aí, diante de um traço autoritário que poderia, se vitorioso, poderia começar a comprometer, vamos dizer, a democracia liberal que nós construímos no país [...].

[...] O petismo foi, para mim, essa arrogância política, esse desrespeito com os que pensam diferente e a tentativa de ‘diabolização’, de satanização, dos que não são teus iguais. Se não são teus iguais, são teus inimigos. E se são teus inimigos tem que elimina-los, pelo menos politicamente do cenário político. (Busatto).

É de Busatto o termo. No entanto, a terceira linha interpretativa de Rolim, que Valente chega a citar, avança para o antipetismo como originado nas contradições do próprio PT.

Essa ideia de que o PT em si é um mal, e que é preciso se livrar do PT. Isso não existia, quando a gente estava na oposição não existia. O PT pelo contrário; o PT tinha no início uma situação muito privilegiada que era a seguinte, era um partido visto como um partido radical, mas que era objeto de admiração de todos, de respeito pelo menos de todos. O cara mais ‘direitoso’ dizia: O PT é radical, são os novos comunistas, ‘barbichinhas’ coisa e tal; bom, mas esse pessoal é um pessoal honesto, sério, que acredita no que diz, que é coerente, e a gente respeita isso. Essa era a imagem. Com a nossa postura de oposição radical ao governo Collares e Antônio Britto, e com essa postura descompromissada com os resultados, nós criamos outra coisa: nós criamos uma ojeriza ao PT. Claro, que em certos setores, em outros a gente continuava sendo muito valorizado, o ‘bambambã’, o PT era o tal. E esse a gente perdeu e continuou no governo. Então a gente fechou o ciclo. Primeiro tu crias uma oposição radical a ti mesmo, que não te respeita mais, que quer tua derrota, teu ‘fígado’, tem ódio de ti, que é a direita mais conservadora. De outro lado tu crias um grupo que uma vez chegando no governo se desencanta contigo porque tu não és capaz de sustentar tua palavra e cai nos mesmos defeitos que tu criticavas. Uma trajetória se fecha. Se fecha mesmo, no sentido de que acabou. (Rolim).

Juntando as interpretações, **o antipetismo justifica-se (1) como uma reação ao que era a origem do próprio PT e o que ele significava, (2) como uma resistência pelo direito de existir contra o modo do PT fazer política e (3) como exploração das contradições do PT ao longo da sua existência.**

Por fim, é relevante destacar que **o antagonismo posicional é um fenômeno político cuja duração é circunscrita a situações de curto prazo. Ao longo do tempo, a amalgama de interesses diante da flexibilização de recursos e de posições a partir das políticas públicas do Executivo, autoriza mínimas concertações, acordos, que acabam diluindo o antagonismo entre os agentes políticos.** No entanto, marcas do passado ainda permanecem. Sobre isto, reflete Busatto:

Essa luz ela só se abriu com a eleição do Lula. A eleição do Lula em 2002 e a eleição do Rigotto estadual, [...] a campanha deles foi o caminho que começou a abrir um espaço de conversação. [...] No segundo período, que vai de 2002 a 2006 se abre um caminho de conversação. O PT começa a flexibilizar suas posições, nós também começamos a flexibilizar as nossas. Sai o governo Olívio que era um obstáculo, o governo Britto ia ficando para o passado [...].

Hoje, de lá pra cá eu passo, faz dez anos que tento mudar um pouco minha imagem, porque mudou o mundo, mudou a situação política, mas as pessoas me veem, e elas me veem ainda com a imagem daquele tempo, achando que eu sou igual, mas eu não mais igual. Eu digo, sinceramente, que me sinto feliz porque eu mudei. Hoje eu tenho uma relação inclusive [...] de muito respeito, conversei com o Olívio, com o Raul – tivemos uma construção juntos – o pessoal do PT aqui de Porto Alegre, enfim. [...]. Mas o pessoal ainda tem minha imagem daquela época dos ‘gladiadores’. (Busatto).

Como para qualquer conflito, o tempo ameniza os ânimos.

6.6 Uma breve síntese

Ao longo dessa pesquisa o fenômeno do antagonismo posicional foi sendo abordado segundo um fio condutor que iniciou nas políticas públicas, passou pelas articulações políticas feitas no período e chegou aos agentes que fizeram a política no período. Essa forma de abordagem foi proposita.

Inicialmente, porque as políticas públicas redistributivas levadas a termo por Britto através de programas como o PDV, as privatizações, os polos rodoviários, o FUNDOPEM-RS e os empreendimentos da GM e da Ford foram fonte geracional de política. Sua execução, seus resultados e impactos alimentaram os espaços de disputa política pelo poder no Rio Grande do Sul. Por consequência, também os conflitos de posições que redundaram na observação do antagonismo posicional.

Depois, os potenciais efeitos que essas políticas públicas tiveram na (1) caracterização do sistema partidário regional, nas (2) articulações e nas (3) coalizões observadas no período de estudo foram considerados. Analisando os resultados eleitorais e as configurações de coalizões de bancadas no Legislativo, foi possível costurar uma conexão entre elas e os resultados das eleições majoritárias, bem como avaliar perdas e ganhos que os partidos tiveram no período, através dos resultados obtidos nos pleitos proporcionais. Aqui, novamente houve indicativos de que o antagonismo posicional teve curso na política regional. A comprovação da existência ou não do fenômeno e suas causas, porém, dependeram desse capítulo.

As explicações do antagonismo posicional não estão somente nas abstrações das políticas públicas e das articulações ou coalizões. Estas se encontram, principalmente, na ação, na decisão, nas motivações e nas razões daqueles que decidiram sobre elas: no caso, os agentes políticos.

Nessa pesquisa, o agente político foi quem de fato decidiu. Foi aquele que no jargão popular “teve o poder da caneta”. Os vinte (20) interlocutores selecionados para as entrevistas foram responsáveis pelos governos, pelos programas analisados, pela oposição ou pela representação de corporações que participaram ativamente dos processos políticos à época: foram agentes com capacidade de agência. Logo, sob inspiração de Dye (1972; 2001; 2013), resultaram da ação dos que governam: são tudo que os governantes fazem ou deixam de fazer.

Como resultados de uma primeira linha investigativa, nesse capítulo foi possível, através das manifestações, dispor os agentes políticos segundo a ética que informa suas ações e *habitus*. Por mais que politicamente estivessem em campos opostos, antagônicos da política regional, suas trajetórias se cruzam, em alguns aspectos, valores os aproximam, o que inclui graus de parentesco entre adversários. Fatores que relativizam muito as categorias analíticas de Bourdieu (1996), para explicar a disposição política local. Não é o capital cultural, tampouco o econômico, menos ainda o social que explica a disposição dos agentes entrevistados no espaço socioeconômico, talvez político, regional.

A partir da segunda linha de investigação, no tocante as políticas em si e seus posicionamentos, foi viável encontrar os paradigmas que os orientaram para apostarem, no caso do governo Britto, nas reformas na estrutura do Estado e o modo de legitimá-las; como, para oposição, o porquê da resistência a elas. Em assuntos controversos e conflitantes como

foram os das privatizações, os relatos feitos autorizaram encontrar as razões que os orientaram na decisão de articular posições a favor e contra as vendas da CEEE e CRT e, num exercício reflexivo, os custos políticos das posições que tomaram. Das falas, posições contundentes de que essa solução era uma necessidade diante das condições econômicas do Estado e da inviabilidade de investimento. No contraponto, críticas fundadas não só no conteúdo das vendas da CEEE e da CRT, mas, algo que inclui apoiadores de Britto, à forma como foram feitas.

Na política a forma de fazer importa. Se esta propiciar indisposições, com certeza criará as condições para que argumentos contrários a elas ganhem robustez. Essa foi uma das razões que deram causa para que diferentes pontos de crítica – simbolismo, resistência corporativa, incremento tarifário e outros – concorressem como fatores de incentivo para articulação de posições de oposição às privatizações da CEEE e CRT feitas no governo Britto. E também foi para o caso das concessões de rodovias.

Políticas públicas redistributivas, que pela sua natureza e alcance, tendem gerar arenas de poder com potencialidades de enfrentamentos entre elites e contraelites (*vide* Lowi, 2009), entre quem as apoia e quem se indispõe a elas, potencializar os pontos de críticas significa reforçar zonas de conflito e, com elas, incertezas quanto à utilidade que têm para os fins oficialmente declarados. Isso autoriza os agentes políticos a trabalhar versões sobre dados e fatos que interessam para estender as indisposições para arenas de poder de outras políticas, o que dissemina as mesmas articulações e padrões de conflito. Assim, jogos de versões fizeram parte das táticas utilizada com frequência, à época, e aqui relatadas, para reforçar posições e os incentivos a ação coletiva tanto por apoiadores de Britto como de Dutra.

No entanto, nessa parte pesquisa, também foi explorada a capacidade dos agentes políticos refletirem sobre seus atos, os fatos e a consequência destes: a consciência discursiva (GIDDENS, 2009).

O PDV nesse sentido foi simbólico, na medida em que os agentes políticos que decidiram sobre ele, olhando os resultados que este gerou, reconhecem que este foi um erro e que fracassou. Segundo eles, não havia parâmetros suficientes quando esse programa foi elaborado para que se estimassem os resultados e os impactos às finanças públicas e para a os custos políticos que teriam. Estes são indicativos consistentes de que os agentes políticos são obrigados a decidir tendo diante de limites que envolvem *déficits* de informações, de

conhecimento sobre problemas e, portanto, de capacidade para aferir a utilidades das políticas (FRIEBERG, 1993; MARCH; OLSEN, 1989). O mesmo talvez valha, por outras razões, para o PECR, cujo slogan emblemático “Olívio é o caminho, Britto, o pedágio” se associou ao programa: este apontado pelos apoiadores do governo Britto como uma das causas da sua derrota em 1998. Mesmo assim, diante das reflexões feitas por outros agentes, os responsáveis diretos pela implantação e pelo controle do PDV e do PECR evitaram reconhecê-los como problemáticos, pelo menos no que toca suas responsabilidades. Talvez esse não reconhecimento seja uma forma de se autodefenderem frente às escolhas que fizeram à época, tendo em vista o impacto negativo que tiveram esses programas, o que é uma forma de reflexividade sobre os mesmos.

A reflexão se estende sobre outros aspectos da política e de implicações diretas para o Estado como foi o da renegociação da dívida mobiliária do Rio Grande do Sul. Num relato longo e preciso, Busatto detalhou todo o processo e as razões para este, do qual resultou o pacto da dívida com a União. Também Koutzii, ao explicar as razões para a frustrada tentativa do governo Dutra de readequar os termos do contrato feito por Busatto junto à União, reflexivamente reconheceu que o insucesso deste serviu como aprendizado político. O compromisso com a institucionalidade quando no governo é diferente daquele que existe quando se está na oposição, diante da liberdade que essa última condição traz.

A distância temporal com os fatos foi uma aliada dessa pesquisa. Os casos da GM de da Ford, principalmente este, puderam ser analisados: algo impossível se fosse ao calor dos acontecimentos. Nas entrevistas ficou manifesta a ideia de que as políticas de incentivo de Britto para grandes empreendimentos industriais privados, mais do que uma mudança nas estruturas econômicas do Estado, era uma etapa do projeto articulado de poder, cujo fim era o de fazê-lo candidato à presidência da República. Isto ficou frustrado pela vitória de Dutra.

Não há dúvida que a ação de liderança política de Koutzii na oposição contribuiu de forma decisiva para a vitória de Dutra. O modo como explorou o evento da publicidade do cheque entregue antecipadamente para a GM no valor de R\$ 253 milhões alterou os rumos políticos a partir de 1997. Pierson (2000) denominaria este fato de contingência que, ocorrendo no momento certo, traz consequências duradouras no futuro. O papel crítico que exerce um fato que acontece no momento preciso (*timing*), combinado ao que se segue dele, altera a equação política até então existente.

A exposição do cheque legitimou os argumentos de Koutzii, que pôde, a partir de então, trazer críticas ao projeto de Britto, juntando-os às questões de privatizações, aos problemas do PDV e ao modelo de concessões de rodovias. O que era o grande trunfo de Britto para ser legitimado para concorrer à presidência do país acabou, em alguns segmentos, vindo de encontro a suas pretensões. O empreendimento da GM à luz dos argumentos de Koutzii de combate à Guerra Fiscal trouxe danos políticos consideráveis a Britto, como consta no capítulo anterior na parte de análise dos resultados eleitorais.

Os danos políticos não foram menores a Dutra diante do episódio da Ford. Como político, esse evento o marcou. As versões trazidas nos relatos dos interlocutores para os fatos ainda apresentaram uma carga significativa de politização e de rancores remanescentes daquela época. Resquícios de um momento político marcado pela beligerância entre os agentes políticos.

Essa beligerância é o que incentivou a terceira linha investigativa e que é a síntese do que motivou essa tese: encontrar as motivações e razões para o antagonismo posicional, segundo a interpretação daqueles que deram curso ao fenômeno.

O diálogo e as mediações entre os agentes políticos apoiadores de Britto e de Dutra não foi possível naquele período. Primeiro, porque os projetos capitaneados por PMDB e PT eram excludentes entre si: estes, assentados na perspectiva de poder que cada coalizão tinha. Havia uma aversão à negociação entre as partes.

Segundo, porque o perfil dos agentes políticos encaminhou para um ambiente carregado de belicosidade entre as partes. A urgência de Britto para implantar suas políticas estruturais e a forma como tratou as disputas (às vezes com adjetivações pejorativas aos adversários e com desprezos a eles) reforçou os pontos de reações. O mesmo pode-se dizer como crítica à forma como os agentes políticos do PT, principalmente Koutzii, articularam o enfrentamento Britto através do que Rolim denominou de “guerra de guerrilha”, explorando todos os pontos de controvérsia das suas políticas públicas. Por fim, porque o que era belicosidade, transferiu-se para o âmbito da agressão pessoal, que, no relato de Busatto, só não chegou “às vias de fato”, mas ficou muito próximo a isto: algo incompreensível em se tratando dos agentes políticos que controlaram os espaços de poder e os recursos do Rio Grande do Sul no período.

Em suma, **sendo as políticas públicas o esteio para os projetos de poder em curso à época, a utilidade ou a função que tiveram foi mais importante para garantir as posições de defesa dos agentes políticos articuladas junto aos espaços de poder, do que pelos resultados ou impactos que geraram para além da política. Isto atende à hipótese desse trabalho.**

No mais o fenômeno do antagonismo posicional de fato existiu, especialmente entre 1997 e 2000 (*vide* seção 5.3). **Na condição de impulsos a articulações centrífugas dos agentes, representava a manifestação de uma estratégia de jogo de soma zero.** Nela, como pôde ser observado nas falas dos interlocutores sobre o antipetismo, **impor danos ao adversário era uma necessidade de sobrevivência política e, em não havendo alternativa, a evidente vantagem para ganhar o poder diante da bipolarização existente.**

Por fim, as reflexões autorizam dizer que, com o passar do tempo, os ânimos entre os agentes políticos foram sendo arrefecidos e as posições que antes defendiam, relativizadas. Isto abriu a possibilidade de negociação entre os opostos e a amálgama de interesses. Assim, o antagonismo posicional foi um fenômeno político limitado a um curto período, senão representaria a ruptura da institucionalidade e, por consequência, do regime político existente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa surgiu da observação de quem viveu os fatos e teve posição sobre eles. Não na condição de agente político, pelo menos na forma como foi proposto aqui, mas como dirigente de base de um dos partidos que lideraram a política no Estado no período. Surgiu de uma inquietação empírica acerca das diferenças entre o que ocorreu nas eleições para governador nos pleitos de 1994 e, principalmente, de 1998 quando comparados a outros momentos de tradicional bipolarização da política do Rio Grande do Sul.

Havia indicativos que permitiam essa inquietação. Tratava-se de uma disputa que tinha, de um lado, um candidato jovem, com bagagem de ministro, com perfil decidido e que concorria por um partido tradicional do Rio Grande do Sul, o PMDB; por outro, Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre, integrante de um partido incipiente, o PT, mas que se consolidava rapidamente no cenário político, a partir de gestões sucessivas e relativamente bem avaliadas na capital.

Ainda, constava na agenda política da época um movimento que tensionava por mudanças no estado. Era um quase senso comum que o modelo de organização estatal até então vigente, não respondia às necessidades da modernidade. Tratava-se de um movimento de incentivo a mudanças através de mecanismos de isomorfismo por mimetização, como denominam Powell e DiMaggio (1991), que propunha ajustar a estruturas administrativas públicas aos paradigmas da administração privada. Com ele o cidadão ganhava a alcunha de cliente e transformava-se em cidadão-cliente; o serviço público deixava de ser avaliado pela sua essência, passando a ser considerado satisfatório ou não pelo uso de indicadores de qualidade na prestação de serviço.

Independente de leituras mais ou menos coincidentes com a que foi feita, era, fundamentalmente um momento propício para mudanças estruturais. Britto capitalizava esse imaginário de modernização. Venceu a eleição de 1994, quase em primeiro turno, mas foi obrigado a enfrentar Dutra num segundo: personagem político que o havia derrotado nas eleições para Prefeitura de Porto Alegre em 1988. Supreendentemente, o PT, partido com apenas seis (6) deputados eleitos em 1994, enfrentou a estrutura partidária de Britto e seus aliados, e incrementou sua votação em mais de 800 mil votos em relação à eleição de primeiro turno, perdendo o pleito por uma margem um pouco superior a 4% de diferença. Assim, o que

fez a candidatura de Dutra ganhar tanta robustez entre o curto período que dividiu o primeiro do segundo turno eleitoral de 1994?

As razões do crescimento de Dutra em 1994 carecem de um estudo específico dos dados eleitorais, o que não foi o objetivo desse trabalho. Porém, no artigo a “Gênese da construção do discurso antipetista”, Filomena (2008) analisou esse período eleitoral e chamou a atenção para os argumentos e à forma de reação de Britto atacando a hegemonia petista em Porto Alegre, frente ao surpreendente e quase instantâneo crescimento da candidatura de Dutra. Destaca, que o antagonismo entre PMDB e o PT, diante do segundo turno, já havia sido a regra naquele período eleitoral, e que os ânimos entre os partidos e seus agentes recrudesceram nos momentos que se sucederam.

Acontece que o antagonismo havia, mas não era disseminado, era pontual entre setores do PMDB e PT. Ao longo do tempo, o que era um antagonismo localizado, quase insignificante para as pretensões de Britto, se disseminou pelos espaços sociopolíticos rio-grandenses. Aí estava o núcleo da inquietação que incentivou essa pesquisa: O que disseminou esse conflito e fez com que se transformasse no que aqui foi denominado de antagonismo posicional?

O passo seguinte foi procurar indícios do que poderia ter incentivado essa disseminação.

Olhando para a agenda política, principalmente pela precedência do governo Britto (1995 a 1998) ao de Dutra (1999 a 2002), fez-se um exercício pela memória de remontagem dos temas marcantes no período. De imediato PDV, os pedágios, a Guerra Fiscal, vendas da CEEE e da CRT, dívida, GM e Ford foram lembrados e destacados. A partir deles, foi investigada a qual políticas públicas em curso os referidos temas (ou programas) se associavam. Isto permitiu agrupá-los a duas linhas de políticas que deram suporte às estratégias do governo de Britto: Reforma do Estado e mudança da base produtiva do Rio Grande do Sul.

Tendo claro que os temas ou programas antes referidos foram importantes para influir na política regional, partiu-se para a busca de base conceitual que ajudasse a encontrar uma questão de pesquisa, então inexistente, pelo menos na perspectiva epistemológica.

Duas bases conceituais inspiraram a pesquisa. A primeira foi Lowi (1964), onde esse autor enfrenta as limitações das teorias pluralistas para explicar políticas públicas. Para tipos

de políticas públicas relaciona um padrão de arena poder onde as disputas por elas têm curso. A mais conflitiva delas, a do tipo redistributivas. Olhando para os programas de reforma do estado (PDV, privatizações, concessões) e para os de incentivos diante do contexto da Guerra Fiscal pareceu claro, numa leitura adaptada para esse trabalho, que eram estes relacionados a políticas públicas do tipo redistributivas. Na interpretação feita, nas tipologias de políticas públicas Lowi reconhece o papel das elites políticas para definição dos rumos delas.

No entanto, a teoria de Lowi não era suficiente para responder o problema. Senão bastava enquadrá-las como redistributivas ou não e a solução para a inquietação estaria resolvida. Para os rumos da pesquisa, essa explicação não pareceu suficiente. Política pública causa política, é verdade. Mas quem faz com que essas políticas tenham materialidade, quem as transforma em programas e as executam? Desfocado da preocupação de quem as faça existir, política e políticas públicas são abstrações. No mais, o antagonismo em si, não se encontra em Lowi.

Antigas leituras sobre a interface entre as teorias de administração e políticas públicas trouxe à memória a emblemática frase de Dye (1972): políticas públicas são o que os governantes escolhem fazer ou não. Esse alinhamento ficou mais forte através da compreensão que os processos de políticas públicas seguem um direcionamento desde quem manda até as escalas inferiores (*vide Top down policymaking*, DYE, 2001). Ora, olhando para o governo Britto e, agora, diante do que foi estudado até aqui, pareceu um enquadramento adequado.

A síntese da pesquisa, então, era a de que os programas selecionados causaram políticas e que estes foram objeto da escolha de quem mandava: **os governantes**. No entanto, há preliminares para que isso aconteça. A principal é a de que é preciso ocupar os espaços de decisão dessas políticas, algo que um governante, um político não atinge sem o consentimento e o apoio de outros. **Quem governa precisa dispor de incentivos para articular posições com agentes políticos e garantir espaços de poder.**

Três foram os conceitos que estruturaram esse trabalho: políticas públicas, articulação e agente. Os três indissociáveis e elaborados através de uma bricolagem de outros conceitos. O de agente remeteu a uma linha comum de nexos epistemológico: a teoria da ação de Weber (1964). Daí está justificada-se as recorrentes citações a Friedberg (1993) com a ideia de racionalidade limitada, a March e Olsen (1989) e ordenações temporais das decisões, à

instrumentalidade da ação coletiva de Olson (1971), à reflexividade de Giddens (2009), aos mecanismos de sustentação dos grupos de interesse de Offerlé (1998), à trajetória para explicar os traços das organizações para Sawicki (1997) e Bourdieu (2011) com o conceito de *habitus*. Todas essas situações somam-se para as decisões feitas pelos agentes políticos, são consideradas quando das articulações e influem e são influenciadas pelas políticas públicas.

No entanto de onde vinha a inspiração para o antagonismo? Em tese, uma aparente negação da política.

O termo e sua lógica processante vêm desde a teoria pós-estruturalista de Laclau e Mouffe (2004), trabalhada com dezenas de releituras e interpretações subjetivas por Filomena (2006) e outras elaborações do mesmo autor. Dela que surgiu a inspiração para associar articulação e pontos (ou zonas) de conflito. Daqui também a ideia de que decidir, alinhar-se, tomar posição para o agente, significava estabelecer-se em um lado nos espaços da política. Quando esse padrão de escolha, de estabelecimento, é coincidente para outros tantos agentes, e onde somente **duas combinações de posições** são possíveis (ambas excludentes entre si), tem-se o que nessa pesquisa denomina-se antagonismo posicional. Desse modo, uma possível explicação causal para o referido antagonismo de posições foi a da adoção pelos agentes de estratégias de *soma zero*: dano ao inimigo é ganho.

Esse exercício de modelagem de conceitos autorizou transformar a inquietação em questão de pesquisa: **Por que as políticas públicas redistributivas criaram as condições para a manifestação do fenômeno do antagonismo posicional?**

Sendo as condições de decisão dos agentes complexas, e mediante o nível de incerteza quanto aos impactos que podem causar, a **hipótese construída foi a de que as políticas públicas tiveram uma utilidade maior aos agentes para reforçar a defesa de posições de espaços de poder, do que pelos impactos socioeconômicos que, *latu senso*, produziram.**

Objetivo, então, era o de descobrir o modo como foram criadas as condições do antagonismo posicional desde as políticas públicas.

Para atender o objetivo, o passo seguinte foi o de analisar os programas de reforma do Estado e a renegociação da dívida no tocante aos aspectos institucionais que os cercaram, aos resultados e à repercussão na agenda pública (capítulo 3).

O PDV, inicialmente, apresentou resultados poucos representativos. Primeiro, porque teve baixa repercussão na folha do funcionalismo, não reduzindo as taxas de comprometimento com gastos com pessoal em relação à receita (*vide* Tabela 1 e Tabela 2). Segundo, porque trouxe prejuízos para áreas da segurança como Brigada Militar, de licenciamento, como FEPAM e outras, alvo de críticas internas do próprio governo de Britto. Ainda, como também era um programa de aposentadoria incentivada, precipitou a aposentação de servidores públicos: a relação entre servidores inativos e em atividade saiu de um pouco mais de 4 para 10, em 1994, e fixou-se em mais de 6 para 10 a partir de 1999.

No tocante ao PRE e às privatizações, houve entrada de recursos razoáveis no tesouro do Estado e no caixa das empresas (caso da CEEE): R\$ 3,14 bilhões com a CEEE; e R\$ 1,84 com a CRT. A maior parte dos recursos serviu para atender urgências de custeio, outra parte, para financiar empreendimentos da GM e da Ford, o que gerou resistências à época. Politicamente, as vendas das companhias foram conflitivas e controversas, o que autorizou o PT a capitalizar apoios de setores (principalmente sindicais) que se integraram com organicidade à eleição de Dutra em 1998, trazendo prejuízos às pretensões de Britto.

Os prejuízos políticos foram ainda maiores para Britto com as concessões de rodovias. Nesse caso, pelas deficiências do modelo adotado, as reações não se restringiram a setores corporativos, e se estenderam às comunidades atendidas por ele: condição também capitalizada por Dutra em 1998 e prejuízo concreto para Britto. Posteriormente, já no governo Dutra, diante de contratos protetivos para as concessionárias, e desequilibrados quanto à relação tarifa e benefício aos usuários, diante da necessidade da solução de impasses nos reajustes, tornaram-se ainda mais precários os serviços prestados.

Quanto à dívida mobiliária, a necessária repactuação com União em 1998, ainda no governo Britto, resultou no controle do incremento do endividamento. No entanto, financiada no montante de R\$ 9,5 bilhões à época, comprometeu 13% da receita líquida mensal com a arrecadação, retirando margens de recursos para investimentos.

Dutra, já governador, diante do que tinha de comprometimento das receitas, tentou liderar um movimento nacional junto a outros governadores para pressionar a União para os repasses das parcelas com a dívida: movimento no qual não obteve sucesso. Por consequência, no governo Dutra não houve margens para investimentos, o que o limitou ao

esforço de garantir recursos para o custeio corrente do Estado, principalmente para as despesas com a folha do funcionalismo.

No capítulo 4, os programas analisados foram os de incentivos às indústrias, principalmente para modernizar e tornar mais competitivo o parque fabril regional. FUNDOPEM-RS e os programas para os empreendimentos automotivos – FOMENTAR-RS (GM) e FDI-RS (Ford) – foram operados conjuntamente como uma estratégia de mudança da base econômica do Estado. Eram programas executivos de políticas estruturantes, com traços muito próximos ao que Lowi (2009) indica para políticas públicas redistributivas.

O FUNDOPEM-RS – programa de incentivo tributário através do ICMS – isoladamente não produziu arenas de poder com potencial conflitivo. As críticas feitas a ele eram pontuais e circunstanciais, mesmo no período em que ficou conhecido como “turbinado”. Porém, quando associados à agenda da Guerra Fiscal e aos empreendimentos da GM e da Ford, já que os incentivos tributários eram garantidos através dele, esteve no centro da disputa política.

Analisando os resultados, foi um programa que concentrou recursos em poucos empreendimentos industriais – vinte (20) fruíram 76% das renúncias de ICMS – e geograficamente na RMPA e em áreas lindeiras – 84,7% das fruições localizaram em Porto Alegre e Delta do Jacuí, Serra, Vale do Rio dos Sinos e Vale do Rio Pardo. Ainda, não representou incrementos razoáveis nas receitas tributárias e a representatividade do ICMS reduziu nos valores de impostos arrecadados. No mais, até o ano de 2004 o PIB estadual cresceu em média 0,96% e o desemprego na RMPA ficou na faixa de 14,8%. Dessa forma as expectativas, aqui também com os empreendimentos automotivos, foram significativamente inferiores às que eram anunciadas, prometidas pelos agentes políticos articulados a Britto.

Os empreendimentos automotivos foram marcos da política regional no período estudado. Primeiro, a euforia do anúncio da GM em 1996, ápice do governo Britto e da sua política de mudança da base produtiva do Rio Grande do Sul. Depois, ânimo alterado com a divulgação em abril de 1997, por Koutzii, do cheque dado em antecipação para GM no valor de R\$ 253 milhões e todas as discussões que se disseminaram nas arenas políticas: privatização, Guerra Fiscal, dinheiro para quem menos precisa e outros argumentos que fizeram parte do debate naquela época. Em seguida, a resposta de Britto às acusações da GM com o anúncio da Ford em outubro do mesmo ano: nem de longe com a mesma euforia da

GM. Ainda, após sinais de fragilidade do projeto de Britto, surgem manifestações insurgentes de setores industriais insatisfeitos com a seletividade dos programas de desenvolvimentos de Britto: em especial, daqueles com uso intensivo de mão-de-obra. Além deles, a ausência de políticas para setor produtivo rural. Já no governo Dutra, a belicosidade e a marca da não realização do empreendimento da Ford, seguida de uma CPI encerram esses temas: não seus efeitos sobre a política rio-grandense.

O capítulo 5 trouxe a constatação de que a disposição do sistema partidário, principalmente entre 1997 e 2000, foi de um pluralismo polarizado; que nas eleições majoritárias de 1994 e de 1998, Britto *versus* Dutra (PMDB *versus* PT) foram protagonistas de eleições de polarizadas: no caso de 1998, empatas no primeiro e segundo turnos (*vide* seção 5,2); que, olhando para as bancadas no Legislativo e para as articulações na interface com os governos, só houve duas coalizões, pelo menos entre 1997 e 2000, antagônicas entre si. Em uma apertada síntese, os indicativos de que houve o fenômeno do antagonismo posicional foram consistentes.

No mais, olhando sob os possíveis efeitos das políticas públicas sobre os resultados eleitorais, com foco no FUNDOPEM-RS, há indicativos de que Britto perdeu mais votos entre 1994 e 1998 em regiões onde suas políticas não tiveram alcance como no COREDE do Paranhana-Encosta da Serra (-7,76%). No entanto, as maiores perdas foram nas regiões de produção primária: Fronteira Oeste (-17,37%); Campanha (-9,58%); e Sul (-9,96%). No sentido contrário, Dutra aumentou sua votação em todo o Estado. A ausência de políticas para a agropecuária atingiu também o PPB, que passou por um processo decrescente de deputados estaduais eleitos, perdendo a condição de maior bancada para o PT. Diga-se: o PT foi o partido que mais cresceu (*vide* gráficos 21 e 22). Logo, as políticas públicas de mudança da matriz produtiva se viraram contra o criador, até então, o grande trunfo do governo.

Ao fim do capítulo 5, ficou esclarecido que as políticas públicas de Reforma do Estado e de mudança da estrutura produtiva rio-grandense influíram decisivamente na disposição política do Estado. Por certo, provocaram a política. Foram relevantes para as articulações no período e seus efeitos foram observados nos resultados eleitorais.

Indo mais adiante, o antagonismo posicional existiu. Pelo menos os indicativos são consistentes da presença do fenômeno. Porém, por quais motivações e razões aconteceu, não era possível dizer.

A solução desse impasse só foi possível ser encontrada procurando quem decidiu; perguntando para quem fora responsável pelas políticas públicas, para quem havia executado os programas ou quem havia feito oposição: Por que você fez?

E foi isto que foi feito.

Os vinte (20) interlocutores entrevistados decidiram. A posição política que adotaram, os postos políticos que ocuparam, a entidade que representaram a oposição que fizeram os legitimava para o “fazer ou não fazer” de Dye (1972), insistentemente repetido nessa pesquisa. O que eles fizeram importa; por certo que suas repostas importavam também.

Com as mediações necessárias, lançando mão de um estado de confiança entre interlocutor e entrevistador, foram sendo repassados aspectos da trajetória dos agentes políticos, prospectando vínculos com que havia sido objetivado na sua formação e criando uma leitura particular de *habitus*. A surpresa, ou não, foi a de que adversários, inimigos políticos à época, compartilhavam valores, tinham trajetórias que se cruzavam; e que, num exercício precário de disposição no espaço político, estavam mais próximos que distantes levando em conta uma disposição maior para agirem segundo uma ética dos fins último os da responsabilidade.

Passando os programas estudados nesse trabalho, esclareceram-se motivações para as escolhas que fizeram, as razões para explica-las, as limitações que tinham quando decidiam, os movimentos táticos de desconstituição de posições dos adversários, o uso das versões sobre os fatos (jogos de versões) e a manifesta incompatibilidade de projetos de poder capitaneados por Britto e por Dutra. O do primeiro, uma ambiciosa estratégia para fazê-lo candidato à Presidência da República; o do segundo, um projeto enraizado em num projeto de poder ainda marcado por um “purismo”, como afirmou Busatto, portanto, assentado em valores em parte distantes da política institucional.

Não como resposta eloquente, mas como uma interpretação fundamentada, as políticas públicas, pelo que representaram, na perspectiva dos agentes, importaram mais como instrumentos para garantir o poder do que pelo que prometiam atender. Foram instrumentos que se enquadram racionalmente em estratégias defensivas dos agentes políticos: aqueles que tinham agênci.

Por fim o antagonismo posicional e sua manifestação particular, o antipetismo.

Ao longo dos embates, das guerras de guerrilhas feitas pelo PT quando na oposição, e pelo PMDB, principalmente, contra o governo Dutra, rompeu-se qualquer possibilidade de intermediação entre as partes. De certa forma, no capítulo anterior isso está mais claro, o antagonismo posicional irrompeu-se como foram de reação. **Reação é negar o que o outro tem, e é um mecanismo de defesa. A reação é beligerância e impossibilidade de mediação que extrapola as arenas de poder e se transfere para os espaços políticos.**

Segundo os relatos, isto aconteceu. Não raras vezes, extrapolando o decoro político. Se de um lado tu bates, do outro te batem também: num sentido figurado, é claro. Foi isto, em suma, que os agentes disseram, e isto é um jogo de soma zero, é a impossibilidade de diálogo: é antagonismo posicional.

O conflito é limitado no tempo. Não há como sobreviver, inclusive politicamente, num constante estado de beligerância. O objetivo maior da política, controlar os recursos do estado vai sendo alongado, as diferenças amalgamadas e os ânimos esfriando.

Enfim, esse trabalho foi um exercício de valorização do potencial que o político tem como objeto e meio de investigação científica. Raramente utilizadas, as opiniões e percepções dos políticos importam para responder inquietações sobre os problemas pesquisa e, talvez, do cotidiano. Não constam no *mainstream* da ciência política no momento, mas deveriam estar.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, Gabriel A., POWELL Jr., G. Bingham. **Uma teoria de política comparada**. 2ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (Rio Grande do Sul). **48ª Legislatura**: 31/01/1991 a 31/01/1995 [1995]. Disponível em:

<<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=GAXJNH-BHww%3d&tabid=3543&language=pt-BR>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (Rio Grande do Sul). **49ª Legislatura**: 31/01/1995 – 31/01/1999 [1999]. Disponível em:

<<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=ikPnxAT9fu8%3d&tabid=3543&language=pt-BR>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (Rio Grande do Sul). **Relatório da CPI do Setor**

Automotivo: perda da Ford, Porto Alegre, dez. 1999. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Comissoes/tabid/328/IdComissao/29/vw/rel/Default.aspx>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (Rio Grande do Sul). **50ª Legislatura**: 31/01/1999 – 31/01/2003 [2003]. Disponível em:

<<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=CNVyP0u9vfk%3d&tabid=3543&language=pt-BR>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

ÁVILA, René Izoldi. **Os incentivos fiscais ao mercado de capitais**. São Paulo: Resenha Tributária, 1973.

AZEVEDO, Neusa de; REIS DA SILVA, André L. Políticas públicas de garantia do direito ao trabalho no estado da participação popular. In: SOARES, Laura Tavares (org.). **Tempo de desafios**: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: LPP; Buenos Aires: CLASCO, 2002, pp. 143-163.

BAQUERO, Marcello. **A pesquisa quantitativa nas ciências sociais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

BONNEWITZ, Patrice. **Primeiras lições sobre a sociologia de P. Bourdieu**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. 11. ed. Campinas: Papirus, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BOURDIEU, Pierre. O senso prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção**: crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2008.

BOURDIEU, PIERRE. **The State Nobility**. Stanford, California: Stanford University Press, 1996.

BRASIL. Lei Federal Complementar nº 82 de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal (Lei Camata). **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 28 mar. 1995a, p. 4.277. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp82impressao.htm>. Acesso em: 08. jul. 2014.

BRASIL. Lei Federal nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 e alterações. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da constituição federal, e da outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 14 fev. 1995b, p. 1917; republicação 28 set. 1998. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.987-1995?OpenDocument>. Acesso em: 08. jul. 2014.

BRASIL. Lei Federal nº 9.277 de 10 de maio de 1996. Autoriza a União a delegar aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 13 mai. 1996a, p. 8.149. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.277-1996?OpenDocument>. Acesso em: 08. jul. 2014.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 87 de 13 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 16 set. 1996b, p. 18.261. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 9.496 de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 12 set. 1997, p. 20.249. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em 12 dez. 2014.

BRASIL. Lei Federal Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1º jun. 1999, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp96impressao.htm>. Acesso em: 08. jul. 2014.

BRASIL. Lei Federal Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 05 mai. 2000, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm#art75>. Acesso em: 08. jul. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CARGNIN, Antonio P. Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Tese (Doutorado) – PPG em Geografia do Instituto de Geociências, UFRGS, Porto Alegre, 2011.

CESAR, Benedito T. Verso, reverso transverso: o PT e a democracia no Brasil. In BAQUERO, Marcello (org.). **A lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise**. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.

CORADINI, O. L.. Titulação Escolar, Condição de "Elite" e Posição Social. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, p. 45-197, 2010.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIAS, Márcia Ribeiro. Desejo de mudança: das motivações e razões que levaram à derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, mai-ago, 2008, pp. 237-257.

DIAS, Márcia Ribeiro. Hegemonia e polarização: a reconfiguração de forças no município de Porto Alegre (1998 a 2000). **Civitas**, Porto Alegre, v. 2, n.1, jun 2002, pp. 157-179.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) [1994-2004]**. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analiseped/ped.html>. Acesso em: 15 jun. 2014.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Ed. USP, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DYE, Thomas. R. **Understanding public policy**. 14. ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2013.

DYE, Thomas R. **Top down policymaking**. New York, NY: Seven Bridges Press, LLC, 2001.

DYE, Thomas. R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FEE. Fundação de Economia e Estatística (Rio Grande do Sul). **FEEDADOS**. Porto Alegre, [S.I.]. Disponível em: <http://feedados.fee.tche.br/feedados/>. Acesso em: 15 abr. 2014.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos: com aplicações em economia, administração e ciências sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FILOMENA, César L. Partidos e clivagem social, a relativização do senso comum: o caso do sistema partidário de Porto Alegre (1988-2008). In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 2, 2010, **Anais...** Pelotas: UFPel, 2010. 1 CD-ROM.

FILOMENA, César L. A gênese da construção do discurso antipetista: análise da eleição para governador no ano de 1994. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n.2, mai -ago 2008, pp. 283-299.

FILOMENA, César L. **O agonismo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência da Administração Popular em Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado) – PPG em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRS, Porto Alegre, 2006.

FRIEDBERG, Erhard. **O poder e a regra: dinâmica da acção organizada**. Lisboa: Piaget, 1993.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. 1. ed. 13. reimp. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOLZER, Werther. O lugar da geografia humanista. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano IV, n. 7, jul-dez, 1999, pp. 67-78 .

KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harald. Poder e sociedade. 2. ed. Brasília: UNB, 1998.

KATZ, Richard S., MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, London, Thousan Oaks, New Delhi, v. 1, n. 1, 1995, pp. 5-18.

KRISCHKE, Paulo J. **Aprendendo a democracia na América Latina**: atores sociais e mudança cultural. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.

LACLAU, Ernesto. **La razón populista**. México, DF: FCE, 2006.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista**: hacia una radicalización de la democracia. 2. ed. Bueno Aires: FCE, 2004.

LACLAU, Ernesto. **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. 2. ed. Buenos Aires: Nueva Visión, 2000.

LAGROYE, Jacques; FRANÇOIS, Bastien; SAWICKI, Frédéric. **Sociologie politique**. 5. ed. Paris: Presses de Sciences Po: Dalloz, 2006.

LIPSET, Seymour M. **Consenso e conflito**: ensaios de sociologia política. Lisboa: Gradiva, 1992.

LIPSET, Seymour M. **Political man**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

LIPSET, Seymour M., ROKKAN, Stein. **Estruturas de clivagem, sistemas partidários e alinhamentos eleitorais**. In LIPSET, Seymour M. **Consenso e Conflito**: ensaios de sociologia política. Lisboa: Gradiva, 1992, pp. 161 – 259.

LOVE, Joseph L. **O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LOWI, T. J. **Arenas of power**. Boulder CO; London: Paradigm Publishers, 2009.

LOWI, T. J. **The end of liberalism: the Second Republic of The United State**. 2. ed. New York: London: Norton & Company, 2009.

LOWI, T. J. **American business, public policy, case-studies, and political theory**. World Politics, v. 16, n. 4, jul 1964, pp. 677-693+695+697+699+701+703+705+707 +709+ 711+ 713+ 715. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2009452>; Último acesso em: 13/09/2001.

MAIR, Peter. Party organization: from civil society to the State. In: KATZ, Richard S., MAIR, Peter (edit.). **How parties organize: change and adaptations in party organizations in westerns democracies**. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE, 1994, pp. 1 – 22.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MERTON, R. K. **Teoría y estructura sociales**. 4. ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2002.

MOUFFE, Chantal. **En torno a lo político**. Buenos Aires: FCE, 2007.

MOUFFE, Chantal. **La paradoja democrática**. Barcelona: Gedisa, 2003.

NOLL, Maria Izabel, TRINDADE, Hélió. **Estatísticas eleitorais do Rio Grande do Sul da América do Sul: 1823/2002**. Porto Alegre: Ed. UFRGS/Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2004.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OFFERLÉ, Michel. **Los partidos políticos**. Santiago: LOM Ediciones, 2004.

OFFERLÉ, Michel. **Sociologie des groupes d'interérêt**. 2. ed. Paris: Montchrestien, 1998.

OLSON, Mancur. **The logic of colletive action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Havard University Press, 1971.

PÁDUA, Antonio de [2013]. Trabalhismo. In: **Opinião**. Disponível em: <<http://www.pdtrs.org.br/trabalhismo>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partidos**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARSONS, Wayne. **Políticas Públicas**: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, DF: FLASCO México; Buenos Aires, DF: Miño y Dávila, 2007.

PASSOS, Manoel C.A. **Estabilidade e rotatividade do secretariado do Rio Grande do Sul: 1991-2002 – governos de minoria e governos de maioria**. Tese (Doutorado) – PPG em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2013.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro. **Programa**: princípios básicos. Disponível em: <<http://pmdbrs.org.br/scripts/programai.php>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

PODER EXECUTIVO. Rio Grande do Sul. Justificativa Projeto de Lei nº 67/1996. Assembleia Legislativa, Porto Alegre. RS, 1996. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

PODER EXECUTIVO. Rio Grande do Sul. Ordem de Serviço do Governador 181/95-98 de 24 de outubro de 1997. Dispõe sobre a utilização dos recursos oriundos da alienação das ações da Companhia Norte-Nordeste de Distribuição de Energia Elétrica e da Companhia Centro-Oeste de Distribuição de Energia Elétrica. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 27 out. 1997, p. 04. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 09 mai. 2014.

PP – Partido Progressista. **Nossa história**. Disponível em: <<http://www.pp.org.br/textos/453/27432/NossaHistoria/?slT=119032>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira. **História de luta pela democracia e mudanças sociais**. Disponível em: <http://website.psdbrs.com.br/textos/index.php?id=44>. Acesso em: 15 jul. 2014.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro. **História**. Disponível em: <<http://ptbrs.org.br/o-partido/historia/>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v.94, n.2, jun. 2000, pp. 251 – 267.

PIERSON, Paul. **Polites in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (edit.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: London: The University of Chicago Press, 1991.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 6.427, de 13 de outubro de 1972. Institui o Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM-RS e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 13 out. 1972, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 09 jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 8.575 de 27 de abril de 1988. Dá nova redação à Lei nº 6.427, de 13 de outubro de 1972, que instituiu o Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM-RS. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 29 abr. 1988a, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 32.855 de 03 de junho de 1988 e alterações. Regulamenta a Lei nº 8.575, de 27 de abril de 1988, que deu nova redação à Lei nº 6.427, de 13 de outubro de 1972, que instituiu o Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM-RS), e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 03 jun. 1988b, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.086 de 24 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 25 jan. 1994a, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.210, de 15 de junho de 1994. Introduce alteração na Lei nº 6.427, de 13 de outubro de 1972, e alterações. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 16 jun. 1994b, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.607 de 28 de dezembro de 1995. Institui o Programa de Reforma do Estado - PRE e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 29 dez. 1995a, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 09 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.357 de 16 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a extinção da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul - COHAB e dá outras

providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 17 jan. 1995b, p. 01. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.358 de 16 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a extinção da Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras do Rio Grande do Sul - CINTEA e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 17 jan. 1995c, p. 02. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.359 de 16 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a extinção da Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul - CEDIC e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 17 jan. 1995d, p. 02. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.360 de 16 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a extinção da Companhia Rio-grandense de Turismo - CRTUR e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 17 jan. 1995e, p. 03. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.362 de 16 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a extinção do Departamento Aeroviário do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 17 jan. 1995f, p. 04. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.361 de 16 de janeiro de 1995. Autoriza a alienação das Centrais de Abastecimento da CEASA/RS, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 17 jan. 1995g, p. 04. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.363 de 16 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a unificação das funções e atividades de armazenagem e estocagem da Administração Pública Indireta e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 17 jan. 1995h, p. 05. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 35.840 de 14 de março de 1995. Dispõe sobre a dissolução, liquidação e extinção da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul - COHAB, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 mar. 1995i, p. 01. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 35.841 de 14 de março de 1995. Dispõe sobre a dissolução, liquidação e extinção da Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras do Rio Grande do Sul - CINTEA, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 mar. 1995j, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 35.842 de 14 de março de 1995. Dispõe sobre a dissolução, liquidação e extinção da Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul - CEDIC e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 mar. 1995k, p. 02. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 35.843 de 14 de março de 1995. Dispõe sobre a dissolução, liquidação e extinção da Companhia Rio-grandense de Turismo - CRTUR, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 mar. 1995l, p. 02. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Emenda Constitucional nº 10 de 12 de julho de 1995. Revoga o parágrafo 3º do artigo 41 do ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 20 jul. 1995m, p. 37. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.545 de 15 de setembro de 1995. Introduz alterações na Lei nº 6.427, de 13 de outubro de 1972, e alterações, e extingue a Lei nº 9.829, de 05 de fevereiro de 1993. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul** Porto Alegre, RS, 18 set. 1995n, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 36.264 de 31 de outubro de 1995. Aprova o Regulamento do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM - RS), instituído pela Lei nº 6.427, de 13 de outubro de 1972. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 01 nov. 1995o, p. 03. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar Estadual nº 10.727 de 23 de janeiro de 1996. Institui Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Serviço Público e à Reversão Funcional de Servidores Públicos Estaduais. Institui licença especial anual sem remuneração. Dispõe sobre a remuneração de servidores no âmbito dos três Poderes, Ministério Público, autarquias e demais entidades da Administração Indireta, altera dispositivos da Lei nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 24 jan. 1996a, p. 06. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 07 jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 36.607 de 15 de abril de 1996. Estende o Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Servidor Público aos empregados das Fundações de Direito Privado instituídas ou mantidas pelo Estado do Rio Grande do Sul, das Sociedades de Economia Mista e de suas subsidiárias. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 16 abr. 1996b, p. 03. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 07 jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 36.756 de 27 de junho de 1996. Regulamenta o Fundo de Reforma do Estado do Rio do Sul - FRE/RS, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 28 jun. 1996c, p. 03. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 09 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.681 de 02 de janeiro de 1996. Dá nova redação ao artigo 4º da Lei nº 4.136, de 13 de setembro de 1961. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 03 jan. 1996d, p. 03. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 09 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.900 de 26 de dezembro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a reestruturar societariamente a Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE e a Companhia Riograndense de Mineração - CRM, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 27 dez. 1996e, p. 05. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 09 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.682 de 02 de janeiro de 1996. Altera disposições da Lei nº 4.073, de 30 de dezembro de 1960. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 03 jan. 1996f, p. 04. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.698 de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Polo de Concessão Rodoviária - Lajeado/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 jan. 1996g, p. 03. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.699 de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Polo de Concessão Rodoviária - Gramado/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 jan. 1996h, p. 04. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.700 de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Polo de Concessão Rodoviária – Metropolitano/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 jan. 1996i, p. 04. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis> >. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.701 de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Polo de Concessão Rodoviária – Santa Maria/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 jan. 1996j, p. 05. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis> >. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.702 de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Polo de Concessão Rodoviária – Santa Maria/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 jan. 1996k, p. 06. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis> >. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.703 de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Polo de Concessão Rodoviária – Santa Cruz do Sul/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 jan. 1996l, p. 06. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis> >. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.704 de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Polo de Concessão Rodoviária – Vacaria/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 jan. 1996m, p. 07. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis> >. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.705 de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Polo de Concessão Rodoviária – Caxias do Sul/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 jan. 1996n, p. 08. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis> >. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.706 de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Polo de Concessão Rodoviária – Pelotas/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 15 jan. 1996o, p. 08. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis> >. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.774 de 29 de abril de 1996. Introduce alterações na Lei nº 6.427, de 13 de outubro de 1972, e alterações, que instituiu o Fundo Operação-Empresa - FUNDOPEM-RS. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 30 abr. 1996p, p. 02. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 36.717 de 05 de junho de 1996. Altera o Decreto nº 36.264, de 31 de outubro de 1995, que aprova o Regulamento do Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM-RS. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 07 jun. 1996q, p. 02; republicado 13 jun. 1996, p. 04. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 36.929 de 15 de outubro de 1996. Modifica o Regulamento do Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM-RS e o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS). **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 16 out. 1996r, p. 01; retificação 23 out. 1996, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.892 de 26 de dezembro de 1996. Introduce novo artigo na LEI Nº 6.427, de 13 de outubro de 1972. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 27 dez. 1996s, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.895 de 26 de dezembro de 1996. Instituiu o Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul - FOMENTAR/RS e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 27 dez. 1996t, p. 03. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis> >. Acesso em: 23 abr. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.715 de 16 de janeiro de 1996. Instituiu o Fundo para Recuperação Industrial do Rio Grande Do Sul - PRIN/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 17 jan. 1996u, p.01 (suplemento). Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 11 jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.959 de 27 de maio de 1997. Autoriza o Poder Executivo a transformar a Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul em sociedade anônima de economia mista e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio**

Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 28 mai. 1997a, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 11.004 de 19 de agosto de 1997. Autoriza o Estado do Rio Grande do Sul a alienar integralmente sua participação acionária na Companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 20 ago. 1997b, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 10.920 de 3 de janeiro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito destinadas a refinarciar dívidas existentes, a prestar as necessárias garantias e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 6 jan. 1997c, p. 03. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=9725&Texto=&Origem=1>. Acesso em 12 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.966 de 26 de junho de 1997. Prorroga o prazo previsto no parágrafo 14 do artigo 2º da Lei nº 6.427, de 13 de outubro de 1972, e alterações. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 27 jun. 1997d, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 11.028 de 10 de novembro de 1997. Institui o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 11 nov. 1997e, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.978 de 01 de agosto de 1997. Introduz modificações na Lei nº 10.895 de 26 de dezembro de 1996 e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 04 ago. 1997f, p. 01. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis> >. Acesso em: 23 abr. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 37.800 de 22 de setembro de 1997. Regulamenta o Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul - FOMENTAR/RS, instituído pela Lei nº 10.895, de 26 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 23 set. 1997g, p. 12. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis> >. Acesso em: 23 abr. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 38.609 de 23 de junho de 1998. Dispõe sobre o Regulamento do FUNDOPEM/RS, instituído pela Lei nº 11.028, de 10 de novembro de 1997. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 24 jun. 1998a, p. 04. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 11.278 de 18 de dezembro de 1998. Assegura a forma de pagamento de benefícios enquadrados no Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM/RS, no Fundo de Desenvolvimento para Complexos Industriais - FDI/RS, no Fundo de Fomento Automotivo - FOMENTAR/RS e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 21 dez. 1998b, p. 05. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 38.460 de 04 de maio de 1998. Concede incentivo financeiro do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 05 mai. 1998c, p. 13. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 16 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 38.462 de 04 de maio de 1998. Concede incentivo financeiro do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 05 mai. 1998d, p. 14. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 16 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 11.085 de 22 de janeiro de 1998. Institui o Fundo de Desenvolvimento para Complexos Industriais - FDI/RS e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 23 jan. 1998e, p. 01. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 11.545 de 22 de novembro de 2000. Autoriza o Poder Executivo a proceder aditamento nos contratos de concessão de polos rodoviários, instituídos pelas Leis nºs 10.698, 10.699, 10.700, 10.702, 10.703, 10.704, 10.705, todas de 12 de janeiro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 23 nov. 2000, p. 01; retificação 30 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 04. jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 11.600 de 11 de abril de 2001. Altera a Lei nº 11.028, de 10 de novembro de 1997, que "Institui o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS e dá outras providências", viabilizando o incentivo aos investimentos dos pequenos produtores rurais. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 12 abr. 2001, p. 06. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 21 out. 2013.

SAHLINS, Marshall. **Ilhas de história**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

SAHLINS, Marshall. O "pessimismo sentimental" e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um "objeto" em via de extinção (parte I). **Mana**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, abr. 1997, pp. 41-73.

SANTIN, Ricardo J. Organização, Desempenho Eleitoral e Representação Política do Partido Progressista (PP) do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado) – PPG em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRS, Porto Alegre, 2005.

SARTORI, Giovanni. **Partidos y sistemas de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

SAWICKI, Frédéric. **Les réseaux du parti socialiste**: sociologie d'un milieu partisan. Paris: Belin, 1997.

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. Brasília-DF: Senado Federal, 2010.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em política pública. In HOCHMAN, Gilberto et. al. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul-dez 2006, p. 20-45.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Informação nº 09/2012 – SAIPAG do Processo nº 3364-0200/12-1 de auditoria na Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul com a União**, Porto Alegre, 1 jun. 2012.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório de Auditoria Operacional (Preliminar) na SEIFRA, DAER e AGERGS**, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/auditoria_operacional>. Acesso em: 18 nov. 2014.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório de Auditoria Operacional (Preliminar) no Fundo Operação-Empresa do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 20 jan. 2008. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/auditoria_operacional/aops/rel_operacional_SEFAZ_SEDAI_Caixa_Ag%EAncia%20de%20Fomento.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2014.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório Complementar de Auditoria nº 26/2005 – SAE na Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, exercício de 2004**, Porto Alegre, RS, 18 jul. 2005, 57p.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado, exercício de 2003**. Porto Alegre, RS, 2004.

Disponível em:

<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/pp_2003.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado, exercício de 2002**. Porto Alegre, RS, 2003.

Disponível em: <

http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/ppprev02a.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado, exercício de 2001**. Porto Alegre, RS, 2002.

Disponível em:

<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/ppprev01.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado, exercício de 2000**. Porto Alegre, RS, 2001.

Disponível em:

<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/ppprev00.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado, exercício de 1999**. Porto Alegre, RS, 2000.

Disponível em:

<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/ppprev99.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado, exercício de 1998**. Porto Alegre, RS, 1999.

Disponível em:

<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/ppprev98.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado, exercício de 1997**. Porto Alegre, RS, 1998.

Disponível em:

<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/ppprev97.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado, exercício de 1996**. Porto Alegre, RS, 1997a.

Disponível em:

<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/pprev96.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Processo nº 2789-02.00/97-Inspeção Extraordinária na Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), exercício de 1997**, Porto Alegre, RS, 10 set. 1997b.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado, exercício de 1995**. Porto Alegre, RS, 1996.

Disponível em:

<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/pprev95.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

TRE-RS. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (Brasil). **Resultados das eleições gerais, 1994**. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/1994/index.html>>. Último acesso em: 5 jul. 2014.

TRE-RS. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (Brasil). **Resultados das eleições gerais, 1998**. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/2002/ele2002.htm>>. Último acesso em: 5 jul. 2014.

TRE-RS. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (Brasil). **Resultados das eleições gerais, 2002**. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/1994/index.html>>. Último acesso em: 5 jul. 2014.

TRINDADE, Hélió. Aspectos políticos do sistema partidário republicano rio-grandense (1882-1937): da confrontação autoritário-liberal à implosão da aliança político-revolucionária de 30. In DACANAL, José H.; GONZAGA, Sergius (org.). **RS: economia e política**. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1993.

TRINDADE, Hélió. **Ciências sociais no Brasil: diálogos com mestres e discípulos**. Brasília: Anpocs; Liber Livro Editora, 2012.

TRINDADE, Hélió. Eleições e partidos no Rio Grande do Sul: do sistema multipartidário à crise do bipartidarismo (1950-1976). In FLEISCHER, David Verge (org.). **Os partidos políticos no Brasil**. Brasília: Editora UNB, 1981.

VON NEUMANN, J.; MORGENSTERN, O. **Theory of games and economic behavior: sixtieth-anniversary edition**. Princeton, NJ; Oxford: Princeton University Press, 2004.

XAUSA, Leônidas; FERRAZ, Francisco. O surgimento do bipartidarismo no Rio Grande do Sul nas eleições de 1966. In FLEISCHER, David Verge (org.). **Os partidos políticos no Brasil**. Brasília: Editora UNB, 1981.

WEBER, Max. **Economía y sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. 2. ed. México: FCE, 1964.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 10 ed. São Paulo: Cultrix, 2000.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

9 REFERÊNCIAS PERIÓDICO CORREIO DO POVO

ORDEM NUMÉRICA/CITAÇÃO NO TEXTO

KOUTZII se justifica aos servidores. **Correio do Povo**, 3 jul. 1999a, p.2.

GOVERNO não vai demitir funcionários públicos. **Correio do Povo**, 30 jan. 1999b, p.2.

ESTADO pode demitir 18mil. **Correio do Povo**, 13 nov. 1995a, p.1.

ESTADO incentiva demissão voluntária. **Correio do Povo**, 17 nov. 1995b, p.1.

PDV surpreende pela procura. **Correio do Povo**, 17 abr. 1996, p.7.

DEMISSÕES. **Correio do Povo**, 13 jan. 1999, p.2.

SINDICAIXA, Sindicato dos Servidores da Caixa Econômica Estadual. **Apedido**: desmonte da máquina pública. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 10 jul. 1995, p.3.

SEM reforma, o Estado se tornará ingovernável. **Correio do Povo**, 15 dez. 1995, p.13.

FALTA união no combate ao governo. **Correio do Povo**, 16 dez. 1995, p.2.

ASSEMBLEIA aprova capitalização da CRT. **Correio do Povo**, 21 dez. 1995, p.1.

APROVADA abertura de capital da CEEE. **Correio do Povo**, 28 dez. 1995, p.1.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Apedido**: o que os gaúchos precisam saber sobre a reforma do Estado. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 5 jan. 1996, p.1.

EDITORIAL: privatização parcial da CRT. **Correio do Povo**, 18 nov. 1996, p.1.

ESTADO fecha ano com superávit. **Correio do Povo**, 27 dez. 1997, p.9.

ESTADO vende o controle da CRT. **Correio do Povo**, 20 jun. 1998, p.1.

UM protesto contra privatização. **Correio do Povo**, 16 jun. 1998, pp.14-15.

MOVIMENTO GAÚCHO PELA CIDADANIA. **Apedido**: protesto para impedir o leilão da CRT. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 19 jun. 1998, p.1.

OLÍVIO vai evitar vendas de estatais. **Correio do Povo**, 30 out. 1998, p.2.

RS apressa a concessão de rodovias. **Correio do Povo**, 15 mai. 1996, p.9.

MAIS cinco praças de pedágio. **Correio do Povo**, 7 nov. 1998, p.1.

BETO suspende 11 pedágios. **Correio do Povo**, 5 jan. 1999, p.1.

UNIVIAS. Comunicado importante aos gaúchos. **Correio do Povo**, 21 abr. 1999, p.11.

PROGRAMA de concessão é negociado. **Correio do Povo**, 31 jan. 2000, p. 9.

OLÍVIO assume e reafirma compromissos. **Correio do Povo**, 2 jan. 1999, p.1.

GOVERNADOR congela o seu salário. **Correio do Povo**, 9 jan. 1999, p.2.

KOUTZII apela por solidariedade. **Correio do Povo**, 11 jan. 1999, p.2.

MINISTÉRIO Público acata o veto ao reajuste. **Correio do Povo**, 12 jan. 1999, p.2.

OPOSIÇÃO decide partir para o ataque. **Correio do Povo**, 2 fev. 1999, p.2.

OLÍVIO é acusado de agir contra o Estado. **Correio do Povo**, 4 fev. 1999, p.2.

FHC pede trégua aos governadores. **Correio do Povo**, 26 fev. 1999, p.1.

GOVERNO Federal bloqueia mais recursos do Estado. **Correio do Povo**, 20 mar. 1999, p.1.

ESTADO confirma fábrica da GM. **Correio do Povo**, 28 nov. 1996, p.1.

ESTADO adiantou R\$ 253 milhões para a GM. **Correio do Povo**, 2 abr. 1997, p.1.

- SEM incentivos, fábricas deixam o RS. **Correio do Povo**, 6 abr. 1997, pp. 12-13.
- DINHEIRO da CEEE para montadora. **Correio do Povo**, 1 out. 1997, p.1.
- FORD terá mesmos benefícios da GM. **Correio do Povo**, 2 out. 1997, p. 13.
- FORD custará caro ao RS, diz PT. **Correio do Povo**, 8 out. 1997, p.14.
- CONTRATO com a Ford sai este mês. **Correio do Povo**, 10 fev. 1998, p. 11.
- ASSEMBLEIA aprova incentivos. **Correio do Povo**, 18 nov. 1998, p.1.
- FORD vai manter projeto de Guaíba. **Correio do Povo**, 13 mar. 1999, p.11.
- ESTADO ajusta contratos até abril. **Correio do Povo**, 18 mar. 1999, p.10.
- ESTADO suspende verbas para montadoras. **Correio do Povo**, 22 mar. 1999, p.1.
- ESTADO negocia com montadoras. **Correio do Povo**, 23 mar. 1999, p. 1.
- GOVERNO estadual não repassa verba à Ford e enfrenta protesto. **Correio do Povo**, 31 mar. 1999, p.1.
- FORD desiste do RS. **Correio do Povo**, 29 abr. 1999, p.1.
- GM acrescentará até R\$ 2,9 bi ao PIB gaúcho. **Correio do Povo**, 18 mai. 2000, p.18.
- BERNARDI – ‘nós somos o anti-PT’. **Correio do Povo**, 17 jan. 1999, p.2.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

PARTE 1A: BLOCO DE IDENTIFICAÇÃO.

- 1 – Nome
- 2 – Idade
- 3 – Escolaridade
- 4 – Naturalidade
- 5 – Profissão

PARTE 1B: ESTRUTURA, HABITUS E TRAJETÓRIA.

Nessa subdivisão da primeira linha investigativa da pesquisa é importante obter do agente:

- a. A localidade que nasceu, cresceu, se formou para vida e em que época;
- b. Sua origem, através da identificação da ocupação e grau de instrução dos pais;
- c. Informações sobre as instituições educacionais que este estudou, em que período, e sua formação;
- d. Suas percepções e desempenho autodeclarado individual em matérias ligadas a ciências exatas (matemática, física e química), a ciências da natureza (biologia), a ciências sociais e humanas (geografia e história) e a línguas (português e língua estrangeira);
- e. Religiosidade, forma e frequência que a exerce;
- f. Suas preferências relacionadas à alimentação, a bebidas, a esporte, a práticas esportivas, a leituras, a cinema, a artes, a veículos automotores e a viagens;
- g. Locais que frequenta (clubes, bares, restaurantes cinemas, teatros, bibliotecas, museus e outros) e com qual frequência;
- h. Atividades preferenciais que faz individualmente, com a família e os amigos;
- i. Grupos de interesse (associações estudantis, classistas e comunitárias, sindicatos e partidos) que frequenta ou frequentou, e em que período;
- j. Quais as atividades econômicas que exerceu e exerce.

RECOMENDAÇÃO: Incentivar o agente a falar das suas experiências na família, nas instituições de ensino, nas instituições religiosas, nos espaços públicos e nas associações que frequentou ou frequenta. Essa dimensão subjetiva ajuda a conhecer a história do agente, seus valores, as relações que constituiu ao longo do seu percurso e, ao pesquisador, a criar categorias analíticas.

PARTE 2

Autodeclaração do Entrevistado sobre o seu papel em relação às políticas públicas e aos programas:

6 – Qual a relação que entende ter tido com os Governos de Britto e de Dutra?

(Posição, função, período e proximidade ou distanciamento).

7 – Que cenário você descreveria para as condições do Estado do Rio Grande do Sul antes de 1995 no tocante à economia? E quanto à administração pública?

(Diagnóstico ou dados que o orientaram, comparação com outras realidades)

8 – Seria possível apontar os três maiores problemas do Estado à época?

Contextualização do entrevistador:

Após a eleição, final de 1994 e início de 1995, sobre as políticas públicas de desenvolvimento econômico, de reforma do estado e de desestatização:

9 – Eleito o Governo de Britto em 1994, teve início o processo de gestão de políticas públicas, dentre às quais as das áreas de desenvolvimento econômico e de reforma do aparelho do Estado e de desestatização. Que contribuições ou discordâncias manifestou às diretrizes que se anunciavam a essas políticas naquela época?

10 – Iniciado o Governo de Britto Filho em 1995, as alterações para dar curso a essas políticas públicas anunciadas tiveram início. Dentre elas, pressupõe-se, a de formulação de um diagnóstico mais preciso sobre a situação do Poder Executivo e da criação de condições institucionais para essas políticas: alterações de dispositivos legais, articulações com a sociedade e com Legislativo. Desse modo, a urgência em criar as condições institucionais para as mudanças no Estado faziam parte em sua opinião de uma estratégia necessária para que essas políticas fossem bem sucedidas para o Governo?

11- Quando alterações estruturais são sugeridas em um curto espaço de tempo, em sua visão, elas podem ocasionar maiores áreas de enfrentamento do que se fossem negociadas por mais tempo e com mais setores, talvez mais concertadas?

12 – Como um agente político, entende que houve resistências às mudanças propostas nesse período (início do Governo Britto)? Poderia dizer quem as fez de modo mais efetivo e com quais argumentos?

13 – Dentre os segmentos que apoiavam o Governo Britto Filho, incluindo a base parlamentar aliada, você lembra terem existido focos de resistência às primeiras mudanças propostas?

Contextualização do entrevistador:

Ultrapassado o primeiro momento ajustes institucionais, nos quais foram, em tese, criadas ou melhoradas as condições para as políticas públicas em gestação no Governo Britto (especialmente nas três áreas – desenvolvimento econômico, reforma do aparelho do Estado e de desestatização), iniciou uma nova etapa de implantação das políticas e dos programas a elas relacionados, em especial os de maiores impactos. Esse momento, mais longo, exigia (ou exigiu) articulações mais intensas com os segmentos interessados e, por certo com o parlamento.

Sobre as políticas de desenvolvimento econômico e o Programa do Fundopem-RS:

14 – Focando os setores produtivos do Estado (setor primário – agricultura e pecuária, setor secundário – indústria, e setor terciário – comércio e serviços), você conseguiria fazer uma descrição da realidade do Rio Grande do Sul comparando-a, em alguns aspectos, com o resto do país à época? E com o resto do mundo?

15 – Que exemplos de desenvolvimento econômico acredita terem orientado o Governo Britto Filho para elaboração das políticas públicas nessa área?

16 – Pelo que sabe, o Governo Britto recebeu contribuições de organizações, talvez de corporações (empresa, sindicato, associação e outros), ou de especialistas (autoridades técnicas) para elaboração dessas políticas? Lembra de algumas dessas referências e poderia citá-las?

17 – Para os setores produtivos, quais ações você entendia como mais adequadas para incrementar o desenvolvimento regional na época?

18 - O Governo de Britto apresentou estratégias para o desenvolvimento econômico do Estado. No tocante ao setor industrial, quais eram as diretrizes estratégicas em sua opinião para esse setor? Que resultados imagina que pretendia atingir o Governo com essas políticas?

19 – Tinha à época discordância com relação às diretrizes das políticas de desenvolvimento industrial proposto pelo Governo Britto? Seria capaz de pontuar aspectos que concordava e que discordava?

Contextualização do entrevistador:

O FUNDOPEM-RS era, no ano de 1995, um fundo de incentivo financeiro, segundo texto legal vigente, “à implantação e à expansão de projetos industriais de empresas de pequeno, médio e grande portes, visando o desenvolvimento econômico-social do Estado”. Ao longo do Governo de Britto o texto legal foi sendo alterado, se tornando um instrumento mais incisivo de incentivo público a empreendimentos privados, que refletiam um cenário de competição entre os Estados federados para atração desses empreendimentos. Os mecanismos de antecipação de crédito de ICMS projetados sobre estimativas de incremento no montante de imposto antecipado

encaminhavam a essa compreensão, principalmente no período do “Fundopem Turbinado”. Diante dessa afirmação:

20 - Quais os resultados que acredita que o Governo de Britto procurava alcançar com o Fundopem-RS?

21 – Sobre o papel do Poder Legislativo, em especial da base aliada ao governo, houve pelo que sabe focos de resistência dos deputados às mudanças legais que ocorreram no Fundopem- RS? Quem mais resistiu às alterações legais? Quais os argumentos de resistência que tomou conhecimento?

22 – Dentre os integrantes do Legislativo, quem fez oposição às mudanças legais ao Fundopem- RS naquela época? Essa oposição, em sua opinião, tinha respaldo em algum setor econômico ou segmento? Seria possível apontar quais?

23 – Sobre os empreendimentos beneficiados pelo Programa, há dentre eles algum ou alguns que você discordou à época da concessão? Poderia citar algum?

24 – Quanto às medidas de controle sobre os benefícios concedidos, você acredita que eram suficientes para garantir os resultados pactuados, naquele período?

25 – Examinando a situação, ao final do Governo Britto em 1998, os resultados esperados de descentralização da indústria e de geração de empregos, objetivos manifestos pelos agentes do Governo, foram atendidos em sua opinião? (Se não atendidos, se continuadas essas políticas de desenvolvimento sob as mesmas diretrizes, acredita que os resultados seriam atingidos?).

26 – Houve em sua opinião setores mais articulados politicamente que se beneficiaram mais do FUNDOPEM-RS do que de outros setores?

27 – Ao final do Governo Britto, que limites e virtudes você observou no Programa do Fundopem-RS? Será que o conhecido “Fundopem Turbinado” foi um mecanismo de incentivo a empreendimentos privados a fundo perdido?

Contextualização do entrevistador:

Apenas parcialmente relacionados ao FUNDOPEM-RS, ou melhor, parcialmente garantidos por este, houve os casos dos empreendimentos da GM, anunciado em 1996, e da Ford no ano de 1997. Especificamente sobre os dois casos e no Governo de Britto:

28 – À época, quais foram seus sentimentos a respeito do anúncio dos empreendimentos dessas duas montadoras no Rio Grande do Sul?

29 – Qual a sua percepção sobre os objetivos socioeconômicos que o Governo Britto procurava atingir com esses dois empreendimentos?

30 – Tens ideia de onde o Governo Britto pretendia obter recursos para as contrapartidas necessárias a esses dois empreendimentos? Essas contrapartidas, em a sua opinião, para as condições do Estado à época, eram exequíveis?

31 – Na medida em que as condições negociadas pelo Executivo para garantir esses dois empreendimentos foram tornadas públicas, o debate sobre benefícios fiscais e de contrapartidas estatais para empreendimentos privados foram ganhando força na política regional. No Parlamento local, a contrariedade de parlamentares da oposição aos dois projetos foi pública nessa época. No entanto, essa oposição era minoritária no parlamento. Mesmo assim, houve resistências de parlamentares da base aliada ao governo a esses projetos que tenha lembrança? Tem condição de destacar alguns desses parlamentares?

32 – E dentro do Governo, à época, existiam questionamentos a esses empreendimentos? Poderia apontar alguém ou algum grupo que manifestou esses questionamentos?

Contextualização do entrevistador:

Ainda no Governo Britto, sobre as políticas públicas de reforma do aparelho do Estado e de desestatização:

33 – A linha adotada pelo Governo de Britto para as políticas de reforma administrativa, reconhecidamente estavam alinhadas ao do Governo da União de Cardoso: isto o próprio governador manifestava. Dentre essas políticas programas que estavam alinhados, destaca-se o PDV (Plano de Demissão Voluntária), o Programa de Concessão de Serviços Públicos à iniciativa privada, o de vendas de ativos de empresas públicas ou de capital misto e o de renegociação da dívida do Estado. Quais os resultados gerais que você estima que o Governo Britto procurasse atingir conjuntamente com as políticas de reforma administrativa e de desestatização citados?

Contextualização do entrevistador:

Dentre as políticas de concessão de serviços públicos, o Programa dos Polos Rodoviários foi o mais debatido:

31 – Sobre o Programa de Concessão de Rodovias, dos Polos Rodoviários, que posição tinha sobre ele à época? (*Foi precipitado?*)

32 – Num exercício de reflexão, você se lembra dos setores econômicos (ou corporações) que apoiaram ou se opuseram pontualmente ao Programa dos Polos Rodoviários? Teria condições de apontar apoiadores e opositores nesses setores?

33 – A aprovação do Programa dos Polos Rodoviários teve resistência no Legislativo não só da oposição como de base apoio da coalizão de governo. A aprovação desse programa precisou ser negociada. Quais parlamentares (ou bancadas), você lembra, foram mais resistentes à aprovação do Programa na base de apoio e na oposição? Lembra terem declarado suas razões?

34 – Do que você sabe sobre o caso, houve focos de resistência a esse Programa dentro do próprio Governo à época? Poderia citar alguns?

Contextualização do entrevistador:

Alguns dos maiores focos de conflito entre o Governo Britto e a oposição, à época, foi sobre as vendas dos ativos da CRT e da CEEE. Ambas as vendas faziam parte do programa de desestatização que reunia, além delas, outras empresas estatais ou sociedades de economia mista sob o controle do Estado. Sobre essas vendas de ativos e sobre o programa de desestatização:

36 – Qual sua opinião sobre o Estado manter o controle acionário de empresas em áreas onde há interesse econômico à iniciativa privada? Naquela época pensava da mesma forma?

37 – Que ganhos à sociedade, na sua percepção, o Governo de Britto ofertava como contrapartida à venda dos ativos da CEEE e da CRT?

38 – Dentre todas as mudanças institucionais e legais propostas pelo Governo de Britto, a que foi objeto de maiores críticas e requereu negociações mais longas com a base parlamentar de apoio ao governo foi o da venda de ativos da CEEE e da CRT. Iniciando pela coalizão governista, você conseguiria destacar os parlamentares mais resistentes essas alterações? E da oposição?

39 – Da coalizão governista, você teria condições de apontar as motivações que tinham ou constrangimentos sociais ou de corporação que sofreram esses parlamentares para impor resistência às vendas de ativos da CEEE e CRT?

40 - Somente em 1997 para a CEEE e em 1998 para a CRT, foram negociados os ativos que o Estado tinha nessas empresas, sendo que o controle acionário de parte da CEEE deixou de ser negociado no Governo de Britto. Acredita que dentre os segmentos que se opuseram às vendas (incluindo as corporações) havia apoiadores do Governo Britto na eleição de 1994 que migraram para o apoio a Dutra na Eleição de 1998? Poderia citar alguns?

41 – Dentre as críticas levantadas pela oposição, uma das mais contundentes foi a de que os ativos dessas empresas foram subvalorizados. Você concorda com esse argumento? Poderia justificar sua resposta?

42 – Mas se tinham setores que se opunham às vendas, também tinham apoiadores. Você poderia destacar alguns setores (corporações) que em sua opinião apoiaram as vendas desses ativos?

43 – Na sua visão, a venda dos ativos melhorou a situação financeira do Estado? Conseguiria justificar sua resposta?

44 – Qual o legado deixado para Estado pela venda de ativos da CEEE e da CRT em sua opinião?

Contextualização do entrevistador:

A renegociação das dívidas dos Estados entrou na agenda política desde o início do Governo Britto, talvez antes no período eleitoral de 1994. As condições de renegociação já estavam delimitadas pelos dispositivos legais federais e por alterações posteriores, esta negociação e era, salvo melhor juízo, uma necessidade. De qualquer forma o Rio Grande do Sul, salvo outro entendimento, foi um das primeiras unidades subnacionais a renegociar suas dívidas com a União em 1998.

45 – Sobre as condições gerais de renegociação da dívida, acredita que estas foram as melhores para as finanças do Estado à época? Teria alternativa a essa forma de renegociação à época?

Contextualização do entrevistador:

Concluído o Governo Britto em 1998 e iniciado o Governo Dutra em 1999, cessaram as políticas de desestatização e, pelo menos no modelo anterior, o de reforma do aparelho do Estado. No entanto, as políticas de fomento público a empreendimentos privados continuaram, os efeitos dos Polos Rodoviários também, e da renegociação da dívida.

Sobre os condicionantes gerais do início do Governo Dutra:

46 – Uma das primeiras medidas do Governo Dutra deve ter sido a de elaborar um diagnóstico do Estado, o que também vale para a oposição a este governo. Poderia fazer uma breve exposição da situação econômica e administrativa do Estado quando do início do Governo Dutra em sua opinião?

47 – Eleito segundo uma visão de políticas públicas diferente do governo que o antecedeu, o Governo Dutra tinha diretrizes para elas. No tocante às políticas de desenvolvimento econômico, você teria condições de apontar algumas dessas diretrizes diferentes do governo que o antecedeu? E no tocante às políticas administrativas?

48 – Em linhas gerais, essas diretrizes para as políticas poderiam ser consideradas antagônicas ao governo anterior? Poderia justificar?

Contextualização do entrevistador:

No curso o Governo Dutra.

49 – Diferente do Governo Britto, o Governo Dutra nunca conseguiu formar uma base parlamentar de apoio majoritária no Legislativo local. Essa dificuldade teve um custo de veto às iniciativas de mudanças institucionais e legislativas. No curso do Governo Dutra, houve iniciativas de políticas relevantes como as de mudança da matriz tributária, nas quais as alterações de dispositivos legais propostas foram frustradas pela oposição parlamentar. Teria condições de apontar as razões/motivação a esses vetos? Teria sido possível ao governo e à oposição, naquele momento, negociar essas alterações propostas pelo Governo Dutra?

50 – Um dos temas presentes no início do Governo Dutra foi o do endividamento do Estado, repactuado no Governo Britto com a União. A dívida com a União comprometeu as receitas do Estado e permaneceu na agenda política do início ao fim do governo. Talvez o que eu distinga o Governo Dutra do que o antecedeu foi da forma como cada um procurou enfrentar essa questão. Você tem condições de brevemente comparar as estratégias que um e que outro governo adotou para a questão da dívida?

51 – O pagamento das parcelas da dívida federalizada com a União reduziu a capacidade de investimento com recursos próprios do Estado. Dentre as áreas afetadas, a de políticas de desenvolvimento econômico. Diante dessas limitações, teria condições de apontar os programas que o Governo Dutra criou no início dessa gestão, e que tiveram curso posteriormente para a área de desenvolvimento econômico? Conseguiria apontar diferenças entre esses programas e os que o Governo Britto encaminhou, em especial com relação ao FUNDOPEM-RS?

52 – Como classificaria os programas de desenvolvimento econômico apresentados pelo Governo Dutra para os setores primário – agricultura e pecuária, secundário – industrial e terciário – serviços?

53 – Aos programas de desenvolvimento econômico, apresentados por Dutra, houve resistência por parte de corporações e da oposição parlamentar à época, talvez até de alguns setores alinhados ao governo. Teria condições de apontar que apresentou essa resistência e suas razões?

Contextualização do entrevistador:

Ao longo do Governo Dutra, não foram poucas as iniciativas de alterar os parâmetros do FUNDOPEM-RS. Salvo melhor juízo, não houve ao longo dessa gestão alterações no texto legal que regulava o Programa. No entanto, nos primeiros meses do Governo que sucedeu o de Dutra, o texto legal foi significativamente alterado. Grande parte dessa alteração já constava nas propostas encaminhadas para o marco legal do Fundopem-RS ao legislativo por Dutra.

54 – Em sua opinião por quais razões as iniciativas de Dutra de alterações nos dispositivos legais do FUNDOPEM-RS foram sendo rejeitadas (vetadas) num primeiro momento, para depois serem aprovadas pelo legislativo na legislatura seguinte?

55 – Sobre a do FUNDOPEM-RS no Governo Dutra, você lembra de empreendimentos que foram qualificados para o programa nesse governo?

56 – Você acredita que critérios de descentralização do desenvolvimento industrial e de geração de empregos para qualificação dos incentivos foram utilizados no Governo Dutra? Poderia dizer por quê?

57 – Em sua opinião, no tocante aos segmentos industriais nesse período, para o FUNDOPEM-RS, houve um direcionamento dos incentivos para setores diferentes dos que anteriormente foram beneficiados no Governo Britto?

Contextualização do entrevistador:

No tocante, os programas de desenvolvimento econômico entram os empreendimentos da GM e da Ford e as condições para mantê-los. Sobre esses dois casos:

58 – Acredita que as condições para mantê-los eram viáveis à época nas condições como haviam sido negociados no governo anterior?

59 – Após um período de tensão, o Governo Dutra renegociou a manutenção do empreendimento com a GM. No entanto, o empreendimento da Ford não teve o mesmo destino. Sobre o episódio da Ford, como você qualifica a desistência desse empreendimento? Como você avalia as razões à época trazidas pelo Governo Dutra para justificar a desistência da Ford do seu empreendimento no Rio Grande do Sul?

60 – Ao não atender as condições pactuadas originalmente, ou tentar negociá-las, por quais grupos ou corporações você acredita que o Governo Dutra estava pressionado para agir nessa linha? E no sentido inverso, quais grupos ou corporações regionais foram desatendidos com o cancelamento do empreendimento da Ford?

61 – Fazendo um exercício de projeção e reflexivo, mais de dez anos após o episódio, sabendo da dificuldade de fazer esse exercício, sob o ponto de vista da economia regional, da geração de renda e de emprego e das finanças públicas você acha que o Rio Grande do Sul estaria melhor ou pior do que está hoje? Por quê?

62 – Em sua opinião, qual o legado que esse episódio trouxe para política regional?

Contextualização do entrevistador:

Um dos pontos de maior divergência, talvez conflitos, entre o Governo Dutra e a oposição foi sobre a manutenção ou não dos Polos Rodoviários. Com o slogan de campanha “Olívio é o caminho – Britto é o pedágio”, criou-se uma expectativa de reversão dos contratos de concessão. Essa reversão foi frustrada pelas limitações que os contratos impunham. Depois de meses de litígio, o Governo Dutra e as concessionárias entraram num acordo renegociando aspectos do contrato original.

Sobre os Polos Rodoviários:

63 – Em sua opinião, comparando aos contratos originais à renegociação feita melhorou as condições para os usuários de rodovias ou piorou? Por quê?

64 – As taxas de retorno e riscos contratadas pelo Estado do Rio Grande do Sul com as concessionárias, comparando às condições mais recentes, foram altas. Nos contratos de concessão rodoviária mais recentes feitos com o Governo Federal, as taxas de retorno e riscos são bem inferiores às praticadas naquela época. Diante das limitações impostas pelos contratos, dos limites de controle dessas concessões e dos valores e taxas de retorno pactuadas, havia na sua visão condições para ajustá-las no Governo Dutra naquela época?

65 – Que legado que Programa de Concessões de Rodovias – dos Polos Rodoviários – trouxe para economia do Estado? E para a administração pública?

PARTE 3

Recomendação: Feito um conjunto de questionamentos sobre os períodos dos Governos Britto e de Dutra, é necessário avançar para a terceira linha de investigação. Nessa terceira linha, as informações e opiniões prospectadas passam a explorar o antagonismo de posições nas arenas políticas. Aqui se faz uma tentativa de encontrar os agentes que se articularam as duas coalizões e as razões (ou motivações) que fizeram com que eles as reforçassem. Ainda, aprofunda-se a investigação sobre questões relacionadas à dificuldade de amálgama de interesses entre as duas coalizões.

Pergunta-se:

66 – Na política, dentre os grupos ou corporações que se alinharam aos governos, dentre quais citou anteriormente ou não, quais você destacaria como mais influentes em sua opinião? E por quê? Alguns nomes (agentes) em especial?

67 – Dentre os agentes ligados a esses grupos, houve quem participasse do Governo Britto ou de Dutra que você tenha conhecimento? Em que áreas?

68 – Nas políticas de desenvolvimento econômico, em especial sobre o programa do Fundopem-RS, e de desestatização alguns desses agentes (ou grupos) foram influentes na elaboração das diretrizes para elas (políticas), em um ou outro governo. Que aspectos esses agentes davam mais destaque em sua opinião?

69 – Dentre os agentes de grupos de interesse, ou de corporações, para as políticas de desenvolvimento econômico, como as de desestatização, você indicaria se houve alguns deles que trocaram de posição que você saiba?

70 – Diante de um interesse público maior, entre os agentes das coalizões houve momentos nesses dois governos em que foi buscada uma concertação de interesses? Se houve essa expectativa de concertação, pelo que você sabe, ela foi viável? Se não foi, o que você apontaria como fatores que a inviabilizaram naquela época?

72 – Qual critério utilizava para aferir se a coalizão que estava mais alinhado tinha maiores ou menores ganhos nas arenas políticas? Eram eventualmente as perdas na coalizão adversária?

73 – Como fechamento, em sua opinião o que é antipetismo?

74 – Sobre o que foi perguntado, mais alguma consideração sobre um tema ou o todo?

APÊNDICE B

CONDICIONANTES DAS ENTREVISTAS

- Cezar Augusto Busatto

No final do mês de março de 2014, aproveitando prévio contato de um amigo em comum, foi encaminhada uma solicitação de entrevista a Busatto, via correio eletrônico. Na mensagem enviada havia uma breve apresentação do pesquisador e das razões que motivavam o contato. De pronto Busatto aceitou o convite. A dificuldade foi a de ajustar as exigências de tempo requeridas para entrevista-lo à sua agenda de trabalho. No dia 27 de maio à tarde foi feita uma primeira parte da entrevista no gabinete que ocupava na Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, onde à época era o secretário. Diante da restrição de tempo, a entrevista que durou 52 minutos não foi terminada, sendo dele a proposta concluí-la na sua residência, o que ocorreu no dia 11 de junho à noite, com mais 1h e 30min de gravação. As entrevistas foram gravadas em vídeo e som.

- João Carlos Brum Torres

O processo de obtenção da entrevista com Brum Torres foi complexo. Não por alguma indisposição sua para conceder a entrevista, mas porque não se encontrava no Brasil entre março e maio de 2014. O contato com o entrevistado só foi possível através do endereço eletrônico fornecido pelo Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade de Caxias do Sul. Antes disso, por várias oportunidades foram tentados contatos telefônicos sem sucesso. Com uma mensagem eletrônica enviada no dia 15 de abril, respondida no dia seguinte, Torres aceitou o convite. A entrevista aconteceu no dia 6 de junho na parte da tarde em sua residência, no seu ambiente de trabalho e gerou aproximadamente 1h e 29min de gravação em som. Por pedido do entrevistado não foram feitas imagens.

- Adolfo Fetter Jr.

A entrevista com Fetter foi agendada pessoalmente em uma de suas vindas a Porto Alegre. A entrevista foi feita em Pelotas na manhã do dia 28 de abril na residência do entrevistado e gerou aproximadamente com 1h e 32min de gravação em vídeo e som.

- Otomar Vivian

O procedimento de obtenção da entrevista com Vivian foi facilitado através de um contato prévio feito por Fetter. No dia 29 de abril, foi enviada uma mensagem escrita pelo pesquisador por telefone explicando brevemente a pesquisa. No dia 6 de maio Vivian respondeu a mensagem aceitando o convite, logo em seguida, conversou por telefone com o pesquisador. A entrevista foi acertada com a sua assessoria na Prefeitura de Caçapava do Sul-RS, onde estava exercendo o mandato de prefeito municipal desde janeiro de 2013. No dia 23 de maio pela manhã a entrevista foi feita com a gravação de vídeo e som, no gabinete da prefeitura, durando aproximadamente 1h e 45min.

- Guilherme Socias Villela

A entrevista com Villela foi obtida através de contatos feitos com sua assessoria na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, onde exercia desde 2013 o mandato de vereador pelo PP. Foram enviadas mensagens ao endereço eletrônico do seu gabinete e contatos telefônicos desde o dia 8 de abril. O agendamento foi obtido no dia 28 do mesmo mês e a entrevista realizada no seu gabinete, antes do início da Sessão do Legislativo de Porto Alegre, às 13h e 30min. A entrevista foi gravada em imagem e som e durou aproximadamente 40min.

- Luís Roberto Ponte

A entrevista com Ponte foi obtida através de um contato prévio feito por um amigo em comum e de uma posterior ligação telefônica feita pelo entrevistador. Imediatamente, o entrevistado aceitou o convite e tomou a iniciativa de agendar a data para o encontro. No dia 8 de maio, pela tarde, a entrevista foi gravada em imagem e som no seu ambiente de trabalho (sua empresa), tendo a duração aproximada de 2h.

- Pedro Bisch Neto

A entrevista com Bisch foi intermediada por sua filha, colega de trabalho do pesquisador. Após conversas telefônicas entre entrevistado e entrevistador, houve o agendamento. A entrevista ocorreu no dia 17 de abril à tarde, na residência do entrevistado, e gerou gravação em vídeo e som de aproximadamente 2h.

- Iradir Pietroski

A entrevista com Pietroski foi obtida através de um pedido informal feito à chefia do seu gabinete de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Como o pesquisador é funcionário de carreira nessa instituição e conhece pessoalmente o entrevistado, a concessão de agenda para a entrevista foi imediata. Ocorreu no dia 10 de abril, numa conversa que iniciou por volta das 10h da manhã e terminou além das 14h no seu gabinete no TCE-RS. Foram mais de 3h de gravação de vídeo e som com algumas interrupções.

- Francisco Renan Proença

Os contatos para a entrevista com Renan Proença foram obtidos através da assessoria de comunicação social da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) no dia 9 de abril de 2014. Após contato prévio por e-mail, onde os objetivos da pesquisa e da entrevista foram apresentados, e telefonemas para a assessoria da direção da empresa Fasolo, houve a resposta positiva para entrevista. Esta foi feita no dia 2 de maio de 2014 à tarde no apartamento que Renan Proença tem em Porto Alegre. A entrevista durou aproximadamente 1h e 20min, tendo gerado 1h e 10min de gravações em áudio e vídeo.

- Sérgio Zambiasi

A entrevista com Zambiasi foi obtida através da intermediação de familiares seus que possuem relação de amizade com o pesquisador. Passado quase um mês após o convite ter sido feito, este aceitou ser entrevistado no seu ambiente de trabalho, na Rádio Farroupilha AM em Porto Alegre, da qual era diretor à época da entrevista, e onde exercia a profissão de radialista, liderando um programa popular matutino e de grande audiência. Num acanhado escritório, no qual divide espaço com remédios e outros objetos que obtém por doações para seus ouvintes, imagens religiosas, artefatos do Grêmio e amostra de produtos de patrocinadores, Zambiasi concedeu a entrevista no final de tarde da sexta-feira dia 9 de maio, dia em que o trabalho é menos atribulado para ele. Foram aproximadamente 30min de gravação em áudio e vídeo.

- Flávio Koutzii

O pedido de entrevista com Koutzii foi encaminhado pelo próprio pesquisador. Primeiro através de uma ligação e de uma mensagem escrita por telefone na qual as condições gerais da entrevista foram expostas. Uma segunda mensagem foi enviada no dia 3 de abril. Koutzii retornou agendando a entrevista para sua casa, sendo que esta foi feita em duas etapas. A primeira no dia 11 de abril, numa tarde chuvosa, que teve a duração de quase 2h, interrompida por este ter acusado cansaço. A segunda foi agendada para o dia 25 de abril e durou aproximadamente 2h e 28min. Ambas as entrevistas foram gravadas em imagem e som.

- Guilherme Cassel

O pedido de entrevista com Cassel foi intermediado por um amigo comum. Quando o pesquisador ligou para explica-la, de pronto este aceitou e já tomou a iniciativa de agenda-la. A entrevista ocorreu no seu local de trabalho no dia 7 de maio pela manhã, no gabinete da vice-presidência do BANRISUL. Foram gravadas imagem e som, com duração aproximada de 1h e 20min.

- Clóvis Ilgenfritz

O pesquisador tem uma relação de amizade com Ilgenfritz. Após contatos telefônicos e agendamento, no final da manhã do dia 6 de maio, a entrevista foi feita na sala da direção administrativa da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE, no Centro Histórico de Porto Alegre. As gravações de imagem e som duraram mais de 2h.

- Túlio Zamin

A entrevista com Túlio Zamin foi intermediada por sua irmã, colega de trabalho do pesquisador. Como o entrevistador também o conhece, após o contato feito pela colega, Tulio foi contatado por telefone e, de pronto, aceitou conceder a entrevista. Esta foi feita no gabinete da presidência do Banrisul, instituição na qual exercia a presidência, no dia 10 de abril na parte da tarde. Durante a entrevista, houve interrupções devido às exigências do trabalho de Zamin, mesmo assim, foram 51min de gravação em áudio e som.

- Gustavo de Mello

A entrevista com Gustavo de Mello foi articulada com sua assessoria na Superintendência Regional da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. Após e-mails enviados a Mello e conversas com a sua assessora pessoal, a entrevista foi marcada. Esta ocorreu no dia 13 de maio no final de tarde no gabinete da superintendência da Fundação. Foram gravadas 1h e 23min em áudio apenas.

- Pompeo de Mattos

O contato com Mattos foi intermediada por um colega do pesquisador no TCE-RS. Após contatos telefônicos, Mattos abriu uma agenda na sua campanha a deputado federal para a entrevista. Esta foi feita no dia 22 de maio na sua residência no final da manhã. Foram feitas gravações em áudio e vídeo de 1h e 50min aproximadamente.

- Vicente José Rauber

O entrevistador conhece Rauber faz muitos anos. Porém, ambos não mantinham contato há algum tempo. A intermediação para entrevista foi feita por um amigo comum e, depois, por correio eletrônico no dia 16 de maio. Com celeridade, Rauber retornou positivamente o contato, agendando a entrevista. No dia 21 de maio, esta ocorreu no BANRISUL num final de tarde, onde, à época, exercia a diretoria administrativa. Ao todo, foram obtidas 1h e 7min de gravações em áudio e vídeo.

- Manuel Valente

A entrevista foi intermediada por uma ex-aluna do entrevistador que trabalhava na Fundação CEEE de Previdência Privada, onde Valente exercia a titularidade da Diretoria de Infraestrutura. Após contatos telefônicos com a sua assessoria, o entrevistador foi gentilmente recebido no local de trabalho pelo entrevistado, no dia 25 de abril. Foram obtidas 1h e 25min de gravação em imagem e som.

- Mauro Knijnik

A entrevista com Knijnik foi facilitada pelas relações institucionais que o pesquisador mantém com a Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento do Estado do Rio Grande do Sul (SDPI, antiga SEDAI), da qual, à época, Knijnik era o titular da pasta. Após contatos por telefone e correio eletrônico, sua assessoria disponibilizou um espaço na agenda do secretário. Numa entrevista curta, 23 minutos, foram gravadas imagem e som na tarde do dia 23 de abril no gabinete da SDPI.

- Marcos Rolim

O convite a Rolim foi articulado diretamente pelo pesquisador: ambos trabalhavam na mesma instituição à época, o TCE-RS. Na tarde do dia 15 de abril a entrevista foi feita nas dependências do TCE-RS, o que gerou 1h e 16min de gravação em áudio e vídeo.

APÊNDICE C

Arquivos eletrônicos das entrevistas.

(Disponível em: <https://www.dropbox.com/1/VB0lhEHOQ2FF5Xg2ULK8kp>)

1. DVD-ROM 2

Adolfo Fetter Jr.
Cezar Busatto
Guilherme Socias Villela
João Carlos Brum Torres
Luis Roberto Ponte

2. DVD-ROM 3

Otomar Vivian
Pedro Bisch Neto
Pietroski

3. DVD-ROM 4

Renan Proença
Sérgio Pedro Zambiasi

4. DVD-ROM 5

Clóvis Ilgenfritz
Darci Pompeo de Mattos
Flávio Koutzii

5. DVD-ROM 6

Guilherme Cassel
Gustavo de Mello
Manoel Valente
Marcos Rolim
Mauro Knijnik
Túlio Zamin
Vicente Rauber

ANEXO

ANEXO A

Arquivos eletrônicos de matérias veiculadas no periódico Correio do Povo (1995-2002) –
DVD-ROM 1 – Veiculações Correio do Povo

(Disponível em: <https://www.dropbox.com/l/mxU9K74DPI85dCaoMGWmgs>)

MAPA DAS PASTAS

A. REFORMA ADMINISTRATIVA**A1. Pessoal**

A11. Ano 1995

- A111. Ganhos e perdas funcionais
- A112. Previdência
- A113. Redução de pessoal
- A114. PDV

A12. Ano 1996

- A121. Ganhos e perdas funcionais
- A122. Redução de pessoal
- A123. PDV

A13. Ano 1997

- A131. Ganhos e perdas funcionais
- A132. Previdência
- A133. Redução de pessoal
- A134. PDV

A14. Ano 1998

- A141. Ganhos e perdas funcionais
- A142. Previdência
- A143. Redução de pessoal

A15. Ano 1999

- A151. Ganhos e perdas funcionais
- A152. Redução de pessoal
- A153. PDV

A16. Ano 2000

- A161. Ganhos e perdas funcionais

A17. Ano 2001

- A171. Ganhos e perdas funcionais

A18. Ano 2002

- A181. Ganhos e perdas funcionais

A2. Extinção de estatais

A21. Ano 1995

A22. Ano 1996

A23. Ano 1997

A24. Ano 1998

A25. Ano 1999

A26. Ano 2000

A27. Ano 2001

A28. Ano 2002.

A3. Concessões

A31. Ano 1995

A32. Ano 1996

A33. Ano 1997

A34. Ano 1998

A35. Ano 1999

A36. Ano 2000

B. FUNDOPEM E INCENTIVOS**B1. FUNDOPEM**

B11. Ano 1995

B12. Ano 1996

B13. Ano 1997

B14. Ano 1998

B15. Ano 1999

B2. Incentivos

B21. Ano 1995

B22. Ano 1996

B23. Ano 1997

B24. Ano 1998

B25. Ano 1999

B26. Ano 2000

B27. Ano 2001

B28. Ano 2002

C. CADERNO ESPECIAL - GM**D. ANTAGONISMO POSICIONAL**

D1. Ano 1995

D2. Ano 1998

D3. Ano 1999

D4. Ano 2000

D5. Ano 2001

D6. Ano 2002