

**10º Encontro da ABCP**

**“Ciência Política e a Política: Memória e Futuro”**

**Belo Horizonte, 30 de agosto a 02 de setembro de 2016**

**Área Temática**

**Sociologia Política**

**Antagonismo posicional na política do Rio Grande do Sul  
(1995-2002)**

**Quem decide o quê, por que decide, para quem decide**

**César Luciano Filomena**

**Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**

## RESUMO

O agente importa para a política como alguém que tem agência e poder de agenda. Suas posições, articulações e decisões potencialmente reforçam ou alteram o curso regular dos fatos políticos. Agentes políticos (secretários de estado, deputados, lideranças sindicais patronais e de empregados e *policymakers*) deparam-se cotidianamente com o exercício incompleto de avaliação dos custos do que decidir, por que razões e para quem. Em arenas de disseminados conflitos políticos, de antagonismo de posições e de bipolarização política, as mensurações sobre as escolhas a tomar são ainda mais complexas. É preciso explorar fatores relacionados (1) à estrutura, (2) a valores; (3) à trajetória, (4) a parâmetros de medida utilidade, (5) a incertezas e (6) a condições que, conjuntamente, concorrem para que os agentes posicionem-se, considerando o ordenamento temporal de eventos e o contexto que ambientam as decisões. Situada no nível exploratório, essa pesquisa tem como objetivo uma sistematização preliminar da importância relativa que os agentes dão aos fatores que importaram nas suas decisões. Seguindo metodologia qualitativa, privilegia-se a interpretação de narrativas sobre fatos passados que tiveram curso no contexto do estudo. Nela, 20 (vinte) agentes políticos que decidiram os rumos da política e das políticas públicas no Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 1995 a 2002 articulados aos governos de Antonio Britto Filho (PMDB) e de Olívio de Oliveira Dutra (PT) – 10 (dez) de cada coalizão – refletiram sobre os fatores que concorreram para suas decisões. Entre os meses de março e julho de 2014, foram obtidos dados com o uso de entrevistas semiestruturadas aplicadas a esses agentes. Dos resultados, interpreta-se que para os entrevistados (1) a estrutura social e os valores foram irrelevantes às decisões; (2) que a trajetória política importou para definir suas articulações preferenciais, mas sua relevância foi baixa para as decisões; (3) na medida de utilidade das escolhas feitas, as mais importantes foram as que criaram incentivos aos reforços das articulações existentes, as que resguardavam suas posições de poder e as que mantinham expectativas futuras de ganhos políticos; e (4) no contexto da ação à época, que inexistiu condições para mediação de posições com os dois polos políticos, materializando o fenômeno do antagonismo posicional. Nas narrativas, os entrevistados esforçaram-se em justificar suas decisões inspirados em modelos de políticas exógenas à realidade existente (na tendência ao isomorfismo institucional) e em estratégias de sobrevivência política, no contexto de antagonismo posicional. Em suma, para eles as políticas públicas que tiveram curso importaram mais para a manutenção de posições nos espaços políticos, do que pelos resultados.

Palavras-chave: agente; decisão; antagonismo posicional

## 1. Introdução

O agente importa para a política como alguém que tem agência e poder de agenda. Suas posições, articulações e decisões potencialmente reforçam ou alteram o curso regular dos fatos políticos. Os padrões de decisão dos agentes políticos não é algo que, imediatamente, possa ser resumido esquematicamente em uma equação que junta os efeitos da estrutura a padrões de escolha preestabelecidos, sustentados em medidas de utilidade. Entender os agentes, suas razões de decisões e de cooperação ou não são empreendimentos teóricos, em larga medida, incompletos e de difícil abordagem.

Agentes políticos (secretários de estado, deputados, lideranças sindicais patronais e de empregados e *policymakers*) deparam-se cotidianamente com o exercício incompleto de avaliação dos custos do que decidir, por que razões e para quem. Em arenas de disseminados conflitos políticos, de antagonismo de posições e de bipolarização política, as mensurações dos agentes sobre as escolhas a tomar são ainda mais complexas. Sendo assim, não basta elaborar esquemas de ação como o weberiano para explicar quem são os agentes e suas decisões; tampouco, é suficiente aderir a modelos racionais de competição *stricto senso* para caracterizar as escolhas que estes fazem. É preciso explorar fatores relacionados (1) à estrutura, (2) a valores; (3) à trajetória, (4) a parâmetros de medida utilidade, (5) a incertezas e (6) a condições que, conjuntamente, concorrem para que os agentes posicionem-se, sempre considerando o ordenamento temporal de eventos e o contexto que ambientam as decisões. É necessário expô-los a situações que criaram, para que possam explicar, por eles mesmos, suas escolhas e, diante dos impactos gerados, fazer com que reflexivamente as avaliem.

Nesse trabalho são os agentes políticos que dissertam reflexivamente sobre esses fatores, as expectativas de utilidade, os limites e os contextos temporais que concorrem para suas decisões sobre políticas. Em linhas gerais, eles mesmos são o objeto analisado. Especificamente, aqueles que decidiram os rumos da política e das políticas públicas no Estado do Rio Grande do Sul, durante os governos de Antonio Britto Filho (PMDB) e de Olívio de Oliveira Dutra (PT) nos anos de 1995 a 2002. Contexto no qual as arenas políticas foram caracterizadas pela polarização política e pela disseminação de conflitos entre agentes articulados a Britto ou a Dutra, onde teve curso fenômeno denominado de antagonismo posicional.

Situada no nível exploratório, a presente pesquisa objetiva sistematizar a importância relativa que os agentes dão a cada um dos fatores que, em regra, concorrem

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política (UFRGS) e Mestre em Ciências Sociais (PUCRS). Engenheiro Civil e Bacharel em Ciências Sociais. Auditor do TCE-RS. Professor do Centro Universitário Metodista IPA. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4250730U2>. Último acesso em 14/01/2015.

para suas tomadas de decisão. Seguindo protocolo qualitativo, privilegia-se nela a interpretação de narrativas sobre fatos passados que tiveram curso no contexto do estudo, tendo como fonte direta a fala de agentes políticos que importaram para as diretrizes e os rumos políticos e das políticas públicas de maior impacto regional: 10 agentes identificados com o governo de Britto, e outros 10 com o de Dutra.

Na seção 2 (dois) define-se o agente: Quem decide. Na seguinte, a seção 3 (três), o enfoque é conceitual; vai da ação social aos fatores que concorrem para a ação coletiva, o que inclui os parâmetros de produção de interesse, de legitimação de autoridade e os modos de articulação para que se constituam as condições para o antagonismo posicional. Na seção 4 (quatro), o contexto da ação no qual se insere essa pesquisa é descrito, através da descrição da política, das principais políticas públicas, dos tempos e dos eventos à época: aborda sobre o que se decidiu. Na penúltima seção – 4 (quatro), o interesse é no conteúdo das narrativas dos agentes políticos entrevistados. Ao final, são feitas considerações sobre o trabalho e as conclusões obtidas.

## **2. O agente – Quem decide?**

O agente é quem tem capacidade de agência, ou seja, é o que faz. Como político, é quem decide e tem relevância (influência<sup>2</sup>) para orientar os rumos das políticas e das suas instituições diante das orientações da sua ação. Portanto, para além de ser alguém cujas posições importam num espaço político, também é quem potencialmente detém protagonismos sobre a agenda política de um período, onde os delineamentos das políticas conformam os padrões de conflito nas arenas de poder<sup>3</sup> (FILOMENA, 2015).

A concepção de agência é inspirada em Guidens (2009). Nela a intenção que move a ação é algo que o agente consegue racionalmente explicar pela consciência discursiva que possui sobre o ato. As consequências do agir, contudo, nem sempre seguem os rumos que esse agente esperava dela.

Reflexões sobre intenções e consequências do agir fazem parte da agência exercida no espaço político por quem decide: secretários de estado, deputados, lideranças sindicais patronais e de empregados, *policymakers*. São eles os agentes que lideram e têm legitimidade nos processos de decisão sobre a política e as políticas públicas. Sobre eles recaem os custos de o porquê tomar posição, sobre o que decidir e para quem. São eles que ponderam intenções e as aferem nos resultados.

---

<sup>2</sup> Influência é uma medida de valoração potencial de poder de um agente segundo julgamento de um observador qualificado no tocante a posição que detém (KAPLAN; LASSWELL, 1998). No trabalho, o pesquisador-autor é o observador qualificado para aferir a posição e o potencial de valor – a influência – de cada um dos agentes estudados.

<sup>3</sup> Arena de poder é um termo utilizado por Lowi (1964) para se referir aos padrões de disputa política que se formam para cada tipo de política pública.

O esforço em relacioná-las crítica e conscientemente (intenção e consequência) remete a dois enfoques da ação. O primeiro se baseia nas racionalidades que orientam a ação social, incentivam a ação coletiva e encaminham para articulações de interesses, de grupos e de organizações. O segundo enfoque é nos fatores que concorrem para que os agentes afirmem utilidade, os constrangimentos, os custos (limites) e os conflitos envolvidos para articularem-se e tomarem posição: indicam sobre o que decidem e sobre os fatores que concorrem para a o direcionamento das ações.

### **3. Da ação social à ação coletiva e a produção do interesse: Por que decidem?**

A ação social, segundo Weber (1964), pode ser referenciada racionalmente segundo os fins pretendidos por um agente ou pelos valores que o orientam e o constroem. Seja com base na utilidade (na medida estratégico-instrumental dela), seja pelos valores, a ação é consciente<sup>4</sup>. A decisão de um agente é uma ação racional. Trata-se de agir consciente, cujo comportamento esperado é referido numa pluralidade de agentes. Quando há probabilidade deles orientarem-se por um mesmo sentido de ação, há relação social (Weber, 1964). Da relação social deriva a possibilidade da ação coletiva, esta circundada por dilemas que envolvem escolhas dos agentes para cooperarem entre si ou não diante de situações que importam a eles.

Interesses comuns são fatores que concorrem como incentivo à cooperação. Porém, Olson (1971) adverte que, para haver ação coletiva (cooperação), não basta aos indivíduos agruparem-se por um mesmo interesse. Para que decidam integrar um grupo, é necessário, primeiro, que os custos pagos pela ação coletiva sejam menores que os benefícios gerados para os indivíduos e, segundo, que a divisão de eventuais ganhos cooperativos seja equânime entre seus integrantes. Ou seja, os incentivos à cooperação (ou não) são seletivos. Porém, a avaliação dos custos e benefícios da orientação da ação coletiva é complexa.

Independente de a ação racional ser orientada segundo uma estratégia-instrumental medida em utilidade ou por valores, para um agente a escolha entre cooperar ou não é um exercício de difícil medida quanto aos custos envolvidos, e incerto quanto suas consequências. Há um grau razoável de incertezas nas decisões diante dos limites cognoscitivos dos agentes para as orientarem. Suas escolhas são regularmente aquelas fundamentadas nas primeiras alternativas entendidas como aceitáveis para seus fins e/ou valores, frente a constrangimentos e a oportunidades que o contexto da ação os cria. É o que Friedberg (1993) denomina de racionalidade limitada, cujos mecanismos de tomada de

---

<sup>4</sup> Ações com enfoque na emoção e na tradição, não racionais, não fazem parte das condições de consciência de um agente.

posição dos agentes no grupo ou nas organizações são, em maior ou menor grau, influenciados pelas regras (instituições) e suas mudanças, ordenadas segundo os efeitos das escolhas feitas (*vide* MARCH; OLSEN, 1989).

Instituições, formais e informais, integram os mecanismos de redução dos custos de avaliação para os agentes cooperarem ou não: minimizam incertezas (NORTH, 1990). Na medida em que as negociações, articulações e parcerias tornam-se mais frequentes entre agentes, e as consequências delas mais previsíveis e benéficas (*increasing returns*), aumentam as probabilidades de que ações coletivas resultem em grupos, assumam a forma de organizações e articulações, cujo foco é o de procura pela institucionalização de regras mais atraentes aos seus interesses no espaço político. Mas, de onde surgem os interesses?

A produção de interesses parte de incógnitas e não de estratégias prévias dos agentes. Segundo Offerlè (1998), interesses não são dados a priori. Situam-se em uma linha entre a autonomia e a heteronomia de um grupo ou organização frente a incentivos oriundos de processos exógenos a ele. Resultam de história progressa, de trajetórias comuns entre os agentes, consolidadas e mobilizadas pela interação entre indivíduos e grupos. Para cada agente, aderir a um grupo de interesse implica em reconhecer a regularidade nas relações sociais, como as de trabalho, o pertencimento a lugares de vivência e a crença em uma ordem legítima, dentre elas a do reconhecimento de agentes com autoridade para a liderança.

Aos líderes dos grupos e das organizações cabe a mobilização de recursos para incentivar a ação coletiva direcionando, inclusive, a própria construção de interesses. Para tanto, legitimam sua autoridade lançando mão de um repertório que vai do convencimento interno a seus pares por argumentos baseados em “números” (indicadores) que posicionam o grupo ante a uma realidade, passa pelo apelo que uma opinião tem sobre *expertises*, intelectuais e a opinião pública e, ainda, pelo apelo moral de uma tomada de posição diante de situações reais. Também, como os interesses não são permanentes e definitivos, dependem do grau de destaque e de legitimação pública das suas lideranças e do próprio grupo frente a questões dinâmicas da sociedade e da capacidade de mobilização de recursos para influir na agenda das políticas públicas (OFFÈRLLE, 1998). Enfim, para reforçarem autoridade (legitimarem-se), por consequência seu poder de agenda, não raras vezes, interesses em si são construções complexas e mediadas por tomadas de posições comuns entre agentes de diferentes grupos e organizações e por instituições.

Na abordagem institucional essa legitimação requer simplificações dos agentes para avaliação das escolhas e, por certo, para a construção de interesses. A mais utilizada é a que se fundamenta em mecanismos de padronização institucional, onde as soluções políticas para as regras são reproduzidas nos diversos ambientes em que ocorrem. Nela,

ajustes nas regras fazem parte de soluções pré-concebidas a procura de problemas para adotá-las (*vide* MARCH; OLSEN, 1983; 1984; 1989; KINGDON, 2003).

Três mecanismos incentivam essa tendência ao que se denomina isomorfismo de soluções adotadas para as instituições: o de isomorfismo coercitivo – baseado em pressões de organizações sobre outras baseadas no *mainstream* de “expectativas de respostas” para a sociedade; o de mimetismo processual – fundamentado na cópia de outros casos; e o de pressões normativas – sustentado na autoridade de profissionais especialistas (POWELL; DIMAGGIO, 1991). Segundo esses mecanismos, são três níveis de relação que influenciam a legitimidade das posições que podem autorizar os agentes nas suas decisões: o interno (coerção), o político (baseado no mimetismo), e o institucional (autoridade de especialista).

**Os agentes políticos tomam posições com o intuito de legitimarem-se em diferentes níveis de relação como autoridade, em condições cuja medida de sucesso ou não da ação é limitada.** Assim, no primeiro nível, decidem porque desse modo procuram estimular a ação coletiva com base em expectativas de benefícios seletivos (utilitários e valorativos compartilhados) que potencialmente reforçam as relações internas regulares dos grupos e das organizações: **legitimação interna da autoridade de líder.** Segundo, porque orientam suas decisões para o que lhes parece mais adequado no contexto da ação (mesmo que não tenham convicção sobre os interesses pelos quais se alinham), no sentido de reforçarem articulações a outros agentes para se legitimarem no tocante à proposição de agendas nos espaços políticos: **legitimação da autoridade política.** No terceiro nível, dependendo do rumo das políticas públicas nos espaços políticos, decidir significa influenciar instituições – formais e informais – o que cria as condições para a **legitimação da autoridade institucional.**

Diante dos três níveis de relações suscitados, decidir é um ato de afirmação de autoridade. Essa autoridade, no entanto, não segue um processo incremental de legitimação que vai do nível interno (do grupo) ao institucional. Tampouco, para um agente político, chegar a um status de autoridade institucional significa melhoras na sua legitimidade junto aos espaços políticos e às suas relações sociais mais próximas.

Ganhar notoriedade institucional ou política também representa, não raras vezes, o custo de abalar ou perder relações sociais, às vezes atreladas a trajetórias históricas comuns. Por outro lado, manter-se firme a relações tradicionais, significa abrir mão de ampliar os horizontes da ação. Tomar posição para um agente é sempre um dilema de maior ou menor importância, principalmente quando o ato de decidir é incerto, a ponto dele não ter convicção sequer sobre o que decide e para quem.

Os fatores que concorrem para a tomada de posição de um agente são vários e complexos, desde as informações disponíveis para as medidas de utilidade deles, da afirmação de valores, das oportunidades e das consequências diante de contextos de ação.

De qualquer modo, orientar decisões traz sempre consequências maiores ou menores, previsíveis ou não, que podem pelo alcance delas representar eventos (*timing*) que alteram cursos regulares de relações e, mesmo, de instituições: modificam a *path dependence*, a trajetória histórica delas (PIERSON, 2000; 2004). Porém, como destaca North (1990), essas mudanças nas instituições não significam que os agentes busquem a eficiência através delas.

Na política, articular-se para agir sobre as instituições significa, não raras vezes, criar empecilhos a outros agentes. Para Filomena (2015) representa reforçar fatores que contribuem com a potencialidade de agentes individuais e coletivos influírem na agenda, para, assim, direcionarem as políticas públicas para que estas garantam instituições que limitem as condições de ascensão de outros agentes nos espaços políticos. Significa articular-se para excluir das arenas políticas potenciais interesses e interessados para reforçar outros.

A ação de exclusão de outros agentes é reforçada quando os recursos em disputa nas arenas de políticas públicas são escassos. Nesses casos, os custos de informação para a colaboração/negociação entre agentes com baixa proximidade de valores e poucas coincidências de trajetória são muito altos. Mesmo instituições eficientes apresentam limites para reduzi-los. Diante de tamanhas incertezas, o esforço passa a ser o de manter ou reduzir perdas nos espaços políticos, diante da adoção de estratégias de ação baseadas na imputação de danos a agentes, cujas possibilidades de intermediação de interesses são inviáveis (pelo menos no curto prazo) ou muito improváveis. Disseminam-se, por períodos circunscritos (normalmente curtos), ações orientadas por estratégias de ação de soma-zero nos espaços políticos (VON NEUMANN; MORGENSTERN, 2004).

Situações limites como essas incentivam articulações entre agentes a posições dispostas em campos excludentes entre si. Há, assim, uma bipolarização nas arenas políticas, sem a possibilidade de estabelecimento de posições mediadas. Nesse cenário, as compreensões das políticas públicas em disputa são feitas menos com base na proposição mediada e mais na negação a outros agentes, entre os quais são improváveis negociações. A articulação com base no antagonismo entre agentes a somente duas possibilidades de posição opostas entre si torna-se a regra, situação em que o fenômeno do antagonismo posicional tem curso (FILOMENA, 2015).

No antagonismo posicional, articular-se é ao mesmo tempo agregar e excluir, o que impacta sobre o que decidir: Quais orientações sobre políticas públicas? Quais os fatores que importam para adotar uma posição ou outra?

Nessa pesquisa, procurar essas respostas baseia-se num exercício consciente e reflexivo de agentes políticos. A linha investigativa acompanha os três níveis de relações: o interno (liderança), o político e o institucional. Explora os fatores de decisão num contexto de



ação de disseminado antagonismo posicional, que passa por eventos e decisões relevantes sobre temas da agenda política, pelo direcionamento dos atos, avaliando medidas de utilidade, incertezas e explicações para as posições adotadas.

A descrição do contexto da ação é o próximo passo desse trabalho, onde é possível descrever sobre o que os agentes decidem ou decidiram à época.

#### **4. Contexto da ação – O quê?**

O contexto da ação nesse trabalho envolve a descrição, para o caso analisado, do espaço político, das políticas públicas de maior impacto com suas arenas de poder e dos eventos que concorreram na indicação dos rumos das disputas políticas no período. Passa por dois governos sucessivos no Rio Grande do Sul, nos quais o antagonismo posicional teve curso – o de Antonio Britto Filho (PMDB), 1995 a 1998, e o de Olívio de Oliveira Dutra (PT), 1999 a 2002.

Uma leitura política do espaço político regional com base nas eleições majoritárias e Assembleia Legislativa local no início dos anos de 1990 não recomendava dizer que PMDB e PT seriam as organizações políticas que liderariam a política estadual desde 1994. O PMDB havia perdido espaço entre as eleições de 1986 e as de 1990. Além de não reeleger o governo estadual, tinha na Legislatura do período – 1991 a 1995 – 12 (doze) deputados dos 55 (cinquenta e cinco), contra 27 (vinte e sete) cadeiras eleitas no pleito de 1986. O PT era ainda menor, com uma bancada de apenas 5 (cinco) parlamentares. Porém, outros condicionantes precisam ser considerados para o contexto político local e que importam para análise.

O primeiro é que no PMDB crescia a importância de Britto como liderança<sup>5</sup>. Profissional do jornalismo, ganhou notoriedade como Ministro da Previdência do Presidente Itamar Franco (1992 a 1994). O segundo, no Legislativo local, é que a referida perda de espaço do PMDB precisa ser relativizada. Em muito, se relacionou à opção de Sérgio Pedro Zambiasi, eleito em 1986 com 365.381, trocar de partido, migrando para o PTB. Isso não representou um litígio de Zambiasi com seu antigo partido, ao qual, em linhas gerais, manteve-se alinhado. O terceiro condicionante é que o PT vinha de duas eleições municipais vitoriosas na capital Porto Alegre: a primeira com Dutra (1988); a segunda com Tarso Hertz Genro (1992). Por último, elemento do contexto, cercado por decisões políticas polêmicas que o desgastaram ao longo do mandato, as dificuldades enfrentadas pelo governo estadual do PDT de Alceu de Deus Collares (1991 a 1994) fortaleciam PMDB e PT como alternativas (FILOMENA, 2015).

---

<sup>5</sup> Eleito pela primeira vez deputado federal em 1986 com mais de 305 mil votos, derrotado para a prefeitura de Porto Alegre em 1988, mas reeleito em 1990 para a Câmara.

A solução que envolvia o PMDB e Britto apareceu como a mais viável politicamente na ocasião. Alinhado nacionalmente ao Plano Real de Itamar, defendendo uma plataforma política de reforma do estado próxima a de Fernando Henrique Cardoso (vitorioso nas eleições presidenciais), o candidato quase obteve êxito no pleito no primeiro turno de 1994, atingindo 49,20% dos votos válidos. Venceu nessa etapa com larga margem Dutra (PT), 34,73% dos votos, mas devido às votações dos candidatos majoritários do PPR<sup>6</sup> (8,76%) e PDT (5,63%) e outros (1,68%) houve a necessidade regimental de segundo turno. Ao contrário do esperado, a vitória de Britto acabou não sendo simples.

No segundo turno, ocorreu uma surpreendente polarização de posições. Denúncias sobre políticas de privatização e as reações de corporações sindicais de empregados prejudicaram Britto no seu desempenho eleitoral. Venceu, tendo apoio de setores do PPR com 52,21% dos votos válidos, mas Dutra chegou a surpreendentes 47,79%, crescendo mais de 800mil votos em relação à etapa anterior.

O episódio eleitoral, diante do crescimento do PT, trouxe como contrapartida um ganho político de governabilidade para Britto, governador eleito. Agentes políticos do PMDB e do PPR (antes PDS, depois PPB<sup>7</sup>), antigos adversários históricos, foram obrigados a articularem posições comuns e a disponibilizarem seus agentes para o compartilhamento de um governo conjunto diante de um reordenamento de forças no espaço político regional. Juntos e em conjunto com PSB e PL formaram uma coalizão de governo consistente com 26 (vinte e seis) parlamentares (14 do PPB, 10 do PMDB, 01 do PL e 01 do PSDB).

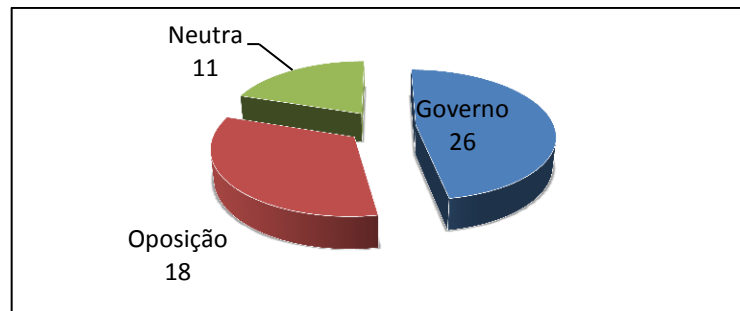
O PT regionalmente cresceu na eleição de 1994, chegando a 06 cadeiras. Porém, seu ganho mais significativo foi o de conseguir articular uma coalizão denominada Frente Popular com PSB (03 deputados) e PCdoB (01 deputado), o que permitiu uma atuação conjunta de oposição ao governo de Britto, às vezes apoiada pelo PDT (08 deputados). O PTB manteve-se, pelo menos no primeiro período de governo, numa posição neutra (quase de centro) em relação às duas coalizões (de governo e de oposição) que se formaram à época, como mostra o Gráfico 01.

---

<sup>6</sup> PPR – Partido Progressista Reformador, antigo PDS.

<sup>7</sup> PPB – Partido Progressista Brasileiro, antigo PPR e PDS.

**Gráfico 01 – Posição política dos parlamentares na 49ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul em relação ao Governo de Britto (1995 e 1996)**



Fonte: Adaptado de Filomena (2015).

As condições de governabilidade autorizaram ações do governo de Britto para iniciar um conjunto de ensaios de reformas na estrutura do Estado do Rio Grande do Sul. Seguindo o *mainstream* da administração pública vigente à época, trabalhou em duas frentes. A primeira focava na recuperação da capacidade de investimento do estado, através de políticas públicas (i) de redução do comprometimento dos recursos com a folha de pagamento, (ii) de desestatização via privatização e (iii) de concessão de serviços públicos: todas combinadas à possibilidade de renegociação da dívida mobiliária do Rio Grande do Sul. A segunda, no incentivo ao desenvolvimento econômico via incrementos em empreendimentos privados industriais.

O PDV<sup>8</sup> foi uma ação integrada às políticas de redução do comprometimento de recursos com a folha. Era um programa de indenização feito para que funcionários públicos tivessem incentivos à demissão do serviço público ou à aposentadoria. Aparentemente bem sucedido no início, já em 1996, ano do seu lançamento, tornou-se objeto de críticas por parte de aliados. Seus resultados foram prejudiciais ao serviço público e não resultaram nas necessárias adequações aos dispositivos de controle financeiros como da Lei Camata e, depois, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>9</sup>. Na agenda política, o programa trouxe desgaste para o governo e articulou agentes da sociedade civil à oposição ao governador Britto (FILOMENA, 2015).

Iniciado com mudanças em dispositivos legais, inclusive constitucionais, no final do ano de 1995, o Programa de Reforma do Estado (PRE) representou o primeiro movimento substantivo no sentido de atender às políticas de privatização, principalmente de duas companhias públicas: a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e a Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT). Para viabilizá-lo junto ao parlamento local, o

<sup>8</sup> PDV – Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Serviço Público e a Reconversão Funcional de Servidores Públicos Estaduais.

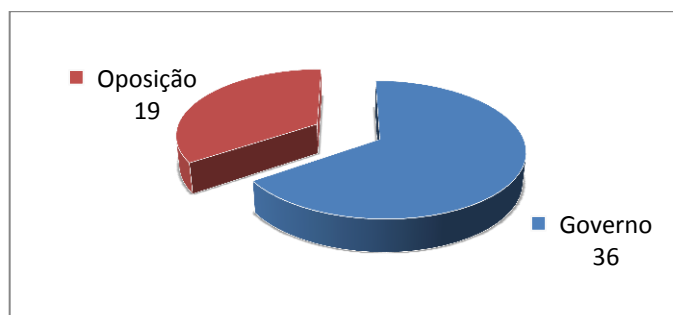
<sup>9</sup> Lei Camata – Lei Federal Complementar nº 82 de 27 de março de 1995 – que disciplinou os limites das despesas com o funcionalismo público conforme art. 169 da Constituição Federal de 1988, revogada pela Lei Complementar Federal nº 96 de maio de 1999, antecessora da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Federal Complementar nº 101 de maio de 2000.

programa tinha como contrapartida a captação de recursos para um fundo de Reforma do Estado (FRE/RS), com o qual podia financiar, mediante recursos arrecadados com a privatização, empreendimentos privados de modernização da economia rio-grandense.

Medidas polêmicas, as vendas da CRT e da CEEE demandaram mais de um exercício, com um processo que perpassou os anos de 1996, 1997 e 1998 (às vésperas da eleição)<sup>10</sup>. Os custos políticos foram altos ao governo, incluindo dissidências na sua base de apoio parlamentar e a necessidade de consolidação de uma base parlamentar mais ampla, a partir da adesão do PTB a ela.

A entrada do PTB na base parlamentar do governo resultou da contrapartida que o FRE/RS trazia, na medida em que significava uma possibilidade argumentativa razoável de mudança do perfil econômico estadual, diante de modelos adotados em outros locais. Teve materialidade a partir do anúncio do empreendimento industrial da General Motors (GM) no Rio Grande do Sul em dezembro de 1996, o que reduzia resistências e os custos gerados pelas privatizações, mesmo diante das controvérsias. Com o PTB, houve também a eliminação de um centro político que pudesse cumprir papel de mediador de posições entre governo e oposição. No Parlamento, assim como na sociedade, houve uma crescente bipolarização, já que, a partir de 1997, ou alinhava-se ao governo ou à oposição, como mostra o Gráfico 02. Definitivamente, esse evento consolidou as condições para o curso do antagonismo posicional no contexto de ação dos espaços políticos rio-grandenses.

**Gráfico 02 – Posição política dos parlamentares na 49ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul em relação ao Governo de Britto (1997 e 1998)**



Fonte: Adaptado de Filomena (2015).

Paradoxalmente, o empreendimento da GM, aquele que foi objeto de comemoração com pompa pelo governo de Britto, também foi o que lhe trouxe mais desgaste político. Com

<sup>10</sup> Parte das ações da CRT (35%), no montante de R\$ 681 milhões, só foi vendida em dezembro de 1996 à empresa espanhola Telefónica, consorciada com a TBS (Tele Brasil Sul), e em parceria com Portugal Telecom, Iberdrola, Banco Bilbao Vizcaya, Rede Brasil Sul de Comunicações (RBS) e telefônicas do Chile e da Argentina. No ano de 1997, duas áreas de concessão de distribuição da CEEE foram leiloadas em outubro, gerando uma receita de aproximadamente R\$ 3,14 bilhões. O controle acionário definitivo sobre a CRT só foi negociado em julho de 1998 por R\$ 1,17 bilhão, às vésperas do final do mandato, e próximo às eleições desse mesmo ano.

a publicidade dada pelo PT aos termos do contrato entre o Governo do Rio Grande do Sul e a empresa no mês de abril de 1998, incluiu-se na agenda política a temática da “Guerra Fiscal”, reforçada pelas críticas ao neoliberalismo e pelas incertezas quanto aos ônus que políticas de incentivo e financiamento como as da GM impunham aos recursos públicos. Fruto de recursos do FRE/RS arrecadado com a venda de parte das ações da CRT, o símbolo de um cheque de R\$ 253 milhões dado antecipadamente pelo governo estadual à empresa para que ela se instalasse no Estado foi uma afronta a setores da sociedade que se sentiam atingidos pelas políticas de Britto, ou pela ausência delas<sup>11</sup>. Mesmo o anúncio em 1997 do empreendimento da Ford, cercado de precauções, mas conceitualmente próximo ao da GM, não foi suficiente para reduzir os danos imputados a Britto diante das suas políticas. Pelo contrário, acirrou ainda mais os ânimos entre os agentes e o antagonismo de posições.

Os custos pelas políticas de recuperação da capacidade de investimento se avolumaram com o capítulo das concessões de rodovia em 1998, quando entrou em vigor, às vésperas da eleição, a cobrança de tarifas (pedágios). O Programa Estadual de Concessão de Rodovias (PECR) desencadeou mais dissidências na base política governamental de Britto, reforçou a coalização de oposição ao seu governo, incentivou protestos junto às comunidades atingidas pela cobrança. Oneroso para o usuário, com baixa previsão de investimentos e com limitações institucionais ao controle dos concessionários, esse foi um programa que se estendeu quanto a seus impactos negativos para além de 1998, atingindo os governos seguintes (FILOMENA, 2015).

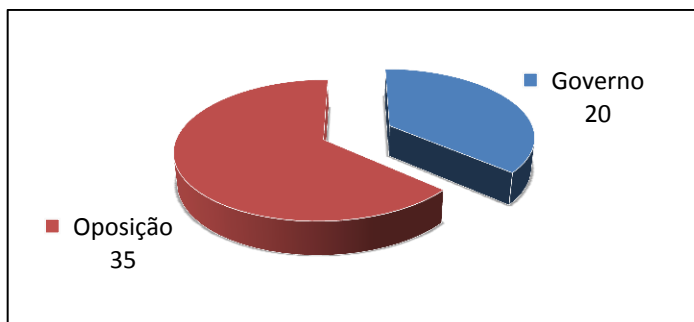
Dutra (PT) derrotou Britto (PMDB) na disputa política mais acirrada da história recente do Rio Grande do Sul, praticamente empatada entre ambos no primeiro e segundo turnos do pleito: no primeiro, 46,40% dos votos válidos para Britto e 45,92% para Dutra; no segundo, 50,78% para Dutra e 49,22% para Britto. No ápice do debate eleitoral temas como privatização, incentivos para pequenos ou para grandes empreendimentos, pedágio – “Olívio (Dutra) é o caminho, Britto o pedágio” – e políticas agrícolas estiveram no centro da disputa<sup>12</sup>. Na Legislatura eleita em 1998 para o parlamento local, pelo menos nos dois primeiros anos do governo de Dutra (1999 e 2000) manteve-se o antagonismo posicional, como mostra o Gráfico 03. Nessa oportunidade a bancada do PT cresceu substancialmente, passando a contar com 12 parlamentares eleitos, rivalizando com o PPB (11), PDT (07), PTB (10) e PMDB (10).

---

<sup>11</sup> A ideia de que não ter políticas também é uma política pública inspira-se em Dye (2001; 2013).

<sup>12</sup> Segundo Filomena (2015), uma das explicações para inversão entre os pleitos de 1994 e 1998 assenta-se na ausência de políticas para o setor agrário no governo de Britto. Justifica-se no crescimento de votos em Dutra na comparação entre os dois pleitos, em regiões predominantemente agropastoris e historicamente dominadas pelos agentes políticos ligados ao PPB (cujo candidato a vice-governador era desse partido, compondo a chapa majoritária com o PMDB em 1998).

**Gráfico 03 – Posição política dos parlamentares na 50ª Legislatura da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul em relação ao Governo Dutra (1999 e 2000)**



Fonte: Adaptado de Filomena (2015).

Os encargos assumidos pelo governo do PT (1999 a 2002) não foram pequenos. Havia 13% da Receita Líquida Real – RLC<sup>13</sup> estadual comprometida com o pagamento de parcelas de dívida mobiliária renegociada durante o governo de Britto com a União, mas cujos desembolsos começaram no período de Dutra. Isso dificultou o cumprimento dos contratos de incentivos da GM e da Ford. Seja pela ausência de recursos, seja pelo desinteresse de diálogo entre empresa e o novo governo, um evento foi marcante para a política estadual: o anúncio da desistência da instalação da Ford no Rio Grande do Sul no final de abril de 1999. A “Perda da Ford” ou a “Saída da Ford” foi o ápice do antagonismo posicional na recente história da política do Rio Grande do Sul: marcou a gestão de Dutra. Eventos de impasses com relação ao PEGR e de expectativas de renegociação da dívida mobiliária junto à União ocorreram, mas nenhum com a dimensão do impacto da Ford. De qualquer modo, em outubro de 2001, a saída de lideranças mais próximas a Britto para o PPS reduziu significativamente as tensões originárias do antagonismo posicional. Os remanescentes do PMDB mais a bancada do PDT acabaram cumprindo com a função de centro político entre as coalizões de apoio a Dutra e de oposição a ele, descaracterizando o antagonismo posicional vigente.

A seção seguinte é sobre os agentes políticos e seus relatos.

## 5. Agentes do antagonismo posicional

Os agentes políticos selecionados como interlocutores foram 20 (vinte) ao todo: 10 (dez) próximos ao governo de Britto e outros 10 (dez) ao de Dutra. Todos, em maior ou menor grau, exerceram agência no período, cumprindo funções relevantes para as políticas

<sup>13</sup> 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).

públicas aqui analisadas. Com eles foram feitas entrevistas individuais, orientadas por roteiro, onde se incentivou as narrativas de cada um, privilegiando a construção de relação de confiança entre o interlocutor (entrevistado) e o pesquisador (entrevistador). O roteiro dividiu-se em três enfoques. O primeiro focado nos valores individuais dos agentes políticos. O segundo trabalhava os caminhos trilhados por cada um e as possíveis convergências de trajetórias e vivências entre eles. O terceiro enfoque os colocava diante das decisões políticas que tomaram à época e a reflexão que faziam sobre elas. Ao todo, mais de 32h de entrevistas foram gravadas em som e/ou vídeo. O Quadro 01 apresenta nominalmente quem foram os agentes entrevistados.

**Quadro 01 – Lista dos agentes políticos interlocutores selecionados (1995 a 2002)**

<b>Alinhamento dos agentes políticos (1995-2002)</b>			
<b>Governo Britto (PMDB)</b>		<b>Governo Dutra (PT)</b>	
1.	César Augusto <b>Busatto</b>	1.	Flávio <b>Koutzii</b>
2.	João Carlos Brum <b>Torres</b>	2.	Guilherme <b>Cassel</b>
3.	Adolfo Antônio <b>Fetter</b> Júnior	3.	Clóvis <b>Ilgenfritz</b> da Silva
4.	Otomar <b>Vivian</b>	4.	Tulio <b>Zamin</b>
5.	Guilherme Socias <b>Villela</b>	5.	Gustavo de <b>Mello</b>
6.	Luis Roberto Andrade <b>Ponte</b>	6.	Pompeo de <b>Mattos</b>
7.	Pedro <b>Bisch</b> Neto	7.	Vicente José <b>Rauber</b>
8.	Iradir <b>Pietroski</b>	8.	Manuel <b>Valente</b>
9.	Francisco Renan <b>Proença</b>	9.	Mauro <b>Knijnik</b>
10.	Sergio Pedro <b>Zambiasi</b>	10.	Marcos <b>Rolim</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Filomena (2015).

As posições políticas ocupadas pelos agentes ligados a Britto<sup>14</sup> e a Dutra<sup>15</sup> durante o período pesquisado, bem como as razões das suas escolhas, constam em detalhe em

<sup>14</sup> Numa breve síntese, **César Augusto Busatto** (PMDB), auditor-fiscal, foi titular da pasta da Fazenda no governo de Britto (1995 a 1998), além de eleito e reeleito deputado estadual em 1994, 1998, quando foi protagonista na oposição a Dutra, e 2002; **João Carlos Brum Torres** (PMDB), titular da pasta do Planejamento estadual (1995 a 1998); **Adolfo Fetter Jr.** (PPR/PPB), deputado federal eleito em 1994, exerceu a titularidade da pasta de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais entre 1995 e início de 1996, retomando o mandato nesse ano; **Otomar Vivian** (PPR/PPB), titular da pasta da Administração e Recursos Humanos, depois eleito deputado estadual em 1998 para Legislatura em que fez oposição ao governo de Dutra; **Guilherme Socias Villela** (PPR/PPB) foi titular da pasta de Transporte (1995 a 1997), em 1997 foi indicado para o Conselho da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados (AGERGS); **Luiz Roberto Andrade Ponte** (PMDB) exerceu mandato de deputado federal no período de governo de Britto, também cumpria papel de liderança da área de construção pesada, foi concessionário de trecho rodoviário concedido e titular da pasta do Desenvolvimento após o governo de Dutra; **Pedro Bisch Neto** (PMDB), engenheiro eletricitista, foi presidente da Companhia de Mineração estadual – CRM (1995 a 1996) e da CEEE (1996 a 1999); **Iradir Pietroski** (PTB), deputado estadual eleito nos anos de 1994, 1998 e 2002, foi titular da pasta do Trabalho, Cidadania e Assistência Social no governo de Britto (1997 a 1998); **Francisco Renan Proença**, empresário industrial, dirigente da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) e presidente dessa entidade entre 1999 e 2005; **Sérgio Pedro Zambiasi** (PTB), radialista e liderança carismática e do partido, sempre o deputado estadual mais votado do Rio Grande do Sul, inclusive para nos anos de 1994 e 1998, sendo eleito senador em 2002.

<sup>15</sup> Os agentes articulados a Dutra, também para o período da pesquisa, **Flávio Koutzii** (PT) foi deputado estadual eleito e reeleito nos anos de 1994, 1998 e 2002, sempre líder da bancada, maior opositor de Britto e titular da Casa Civil (1999 a 2002); **Guilherme Cassel** (PT), auditor-fiscal da fazenda estadual, chefe de gabinete de Flávio Koutzii, no governo de Dutra foi subchefe da Casa Civil (1999), chefe de gabinete do vice-governador

Filomena (2015). Também lá, há uma longa análise de valores e de trajetórias desses agentes. Das entrevistas, valores pesaram pouco para a decisão. Já as narrativas de trajetórias foram bons indicativos para aferir as motivações para que os entrevistados estivessem aliados à coalizão política próxima da Britto ou a Dutra. Dos eventos e histórias de vida de cada um, foi possível perceber o compartilhamento de espaços que tiveram na escola<sup>16</sup>, nas universidades, na militância política, o que inclui fases em que pertenceram a um mesmo grupo político na juventude e no exílio, e, depois, por contingências, figuraram na liderança de polos políticos opostos<sup>17</sup>. As coincidências de trajetórias foram muitas, mas a trajetória subjetiva de cada um é que explicou as razões para cada um estivesse, já em 1994, alinhado a uma ou outra articulação política.

Recolocando os fatos nos tempos, e incentivando a reflexão, a primeira política abordada nas entrevistas foi a de reforma do estado, encaminhada através do PRE. Nas narrativas dos agentes políticos articulados a Britto, houve a interpretação de que o Estado carecia ser reformado para recuperar sua funcionalidade. Era preciso enfrentar interesses corporativos, a apropriação privada de bens públicos e torna-lo mais flexível na administração dos seus recursos, segundo Torres. A alternativa a ser seguida ainda era incerta logo após as eleições (1994). Essa incerteza quanto a alternativa apareceu nas narrativas de diagnóstico de Bisch, para quem o Estado estava “envelhecido”, ou “pesado”, como expressou Zambiasi, e com o problema histórico de incapacidade de investimento, cuja origem, para Villela, era o comprometimento de grande parte dos seus recursos para com o funcionalismo público ou com o “empreguismo”, conforme Ponte. Fetter argumentou que se tratava de um estado sustentado por estruturas públicas úteis no passado, mas que não serviam para as necessidades da modernidade. Implicava, conforme Vivian, na incapacidade para atender as demandas da população. Num tom divergente, 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

---

(2000 a 2002) e titular da Secretaria Geral de Governo (2002); **Clóvis Ilgenritz da Silva** (PT), arquiteto urbanista, vereador de Porto Alegre (1995 a 1998), titular da pasta de Coordenação e Planejamento estadual (1999 a 2000), deputado federal (2001 a 2002) e nomeado Conselheiro da AGERGS (2002); **Túlio Zamin** (PT), auditor da Controladoria-Geral do Estado (CAGE), secretário-adjunto da Fazenda estadual (1999 a 2000) e presidente do Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL (2000 a 2003); **Gustavo de Mello** (PT), presidente da Companhia Rio-Grandense de artes Gráficas – CORAG (1999 a 2000), subchefe da pasta da Casa Civil (2000 a 2002) e titular da pasta (2002); **Darci Pompeo de Mattos** (PDT), eleito deputado estadual em 1994 como mais votado da legenda, líder da bancada e opositor de Britto, eleito em 1998 e 2002 para Câmara Federal; **Vicente José Rauber** (PT), engenheiro eletricitista, presidente da CEEE (1999 a 2003); **Manuel Valente** (PDT), funcionário de carreira da CEEE, sindicalista integrante do Sindicato dos Eletricistas do Rio Grande do Sul – SENERGISUL, diretor executivo eleito da Companhia (1993 a 1997); **Mauro Knijnik**, dirigente da Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul – FEDERASUL e diretor-presidente da entidade (1996 a 2000); **Marcos Flávio Rolim** (PT), jornalista, deputado estadual eleito em 1994 e deputado federal em 1998.

<sup>16</sup> O Colégio Júlio de Castilhos foi o ambiente de aprendizado de 07 (sete) dos 20 (vinte) entrevistados.

<sup>17</sup> A referência é a Torres e a Koutzii, que além de serem contemporâneos na faculdade de filosofia da UFRGS, foram exilados no mesmo país (França) e militaram no mesmo grupo político da Quarta Internacional com Ernest Mandel.



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).

Em linhas gerais, para os interlocutores alinhados a Britto, o PRE era um programa modernizador, anticorporativo e agia, segundo as narrativas, sobre a ineficácia, através da introdução de metas e a obrigatoriedade de resultados. Mas quais as influências que inspiraram suas diretrizes?

Salvo Bisch, que teceu elogios ao modelo de reforma de Thatcher no Reino Unido e o referiu como paradigma do governo do qual fez parte, nenhum outro agente da mesma coligação fez menção a ele. Pelo contrário, evitaram usar expressões como neoliberal e Estado-Mínimo, mesmo após dezenas de anos dos fatos: “Havia muito estado”, rebateu Torres. Evitar o uso de termos específicos indica que os custos associados a eles ainda são altos e de que as decisões tomadas à época poderiam ser diferentes hoje. Torres e Busatto justificaram diretrizes adotadas no PRE, referindo orientações recebidas de Luiz Carlos Mendonça de Barros (PSDB), presidente do BNDES (1995 a 1998), responsável pelo programa de privatização da União. Seja no modelo de Thatcher, seja na autoridade de Mendonça de Barros, há para o PRE indicativos de que as decisões seguiram mecanismos de isomorfismo institucional, respectivamente, por mimetização ou por pressões normativas.

Para Cassel, Koutzii, Ilgenfirtz, Mello e Zamin, agentes organicamente articulados a Dutra, o Estado não era ineficaz. Logo, as soluções deveriam ser diametralmente opostas à adotada no PRE. Era preciso criar as condições para recuperar os serviços públicos, valorizando o funcionalismo e fortalecendo suas estruturas para coloca-lo a serviço da população. Essa linha resolutiva, com enfoques um pouco diferentes, foi compartilhada por Rauber, Mattos, Valente e Rolim, também críticos ao PRE. Rolim, no entanto, admitiu carências nas proposições do PT. Segundo ele, havia “um discurso um pouco ideológico, meio genérico” o qual era levado “quase como uma desculpa, mas o problema concreto de política pública não era resolvido”. Havia incerteza e uma racionalidade limitada acerca do Estado. Sobre isso, diferente do que ele acreditava no passado, refletiu Mello:

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).

Também, mesmo que discordando das medidas adotadas por Britto, Cassel reconheceu que seu governo “tinha um projeto muito consistente para o Estado”, “era um projeto com começo, meio e fim”. Disse:

Eu vendo a CRT, eu vendo a CEEE, eu vendo o Banrisul, 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. (Cassel).

Cassel traz duas questões sobre políticas públicas que foram também abordadas nas entrevistas: privatizações e renegociação da dívida. Iniciando pelas privatizações, a venda de estatais, além de atender diretrizes do PRE, era o que o governo Britto dispunha para cumprir com suas obrigações imediatas. Busatto assim justifica:

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).

Dois aspectos aparecem na fala de Busatto e que demarcaram a agenda política do período analisado: viabilizar as contas públicas e atrair investimentos. Contudo, privatizar não era unanimidade junto à base aliada de Britto, houve custos e dissidências. Zambiasi foi favorável da área de telecomunicações, mas não foi com relação à eletricidade. Justificou-se sobre seu apoio à venda da CRT:

Por que razão, eu não fui contra [privatizar] a CRT, eu fui contra não incluir a sociedade na comunicação. Para ter acesso a uma linha telefônica, [...], isto custava o valor de um apartamento. [...], 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? [...] Esse tipo de inconformidade e de falta de investimento que me fez [...] permitir que as pessoas tivessem acesso a um novo sistema. (Zambiasi).

Sobre a CEEE, disse que: “têm coisas que são primordiais, [como] educação, segurança, saúde, [...], água, luz”; “tenho isto como fundamental para o serviço público”. Para Mattos a telefonia foi privatizada quando passou a render dividendos ao Estado:

[...] 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. [...]. 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. (Mattos).

No tocante a CEEE, o problema para os seus déficits, segundo Valente era a tarifa: quando a ajustaram, venderam a empresa. Torres, que evitou abordar valores de venda da CRT, manifestou que no caso da CEEE a venda foi um sucesso:

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. (Torres).

Jogos de versões sobre argumentos favoráveis ou contrários às privatizações foram tônicas das narrativas, com claros indicativos de que há zonas de conflitos ainda não resolvidas entre os agentes políticos, mesmo após tantos anos. Quando posta a questão da renegociação da dívida e privatizações, somam-se outras divergências, incertezas quanto aos resultados e provocações:

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).

As medidas de utilidade das decisões tomadas mantêm-se frágeis. De tudo, nada se compara as controvérsias que envolveram os casos da GM e da Ford, atrelado a elas, um projeto de poder. Disse Busatto:

[...] nós tínhamos que colocar o Rio Grande do Sul novamente no patamar de um estado industrial de ponta, [...] nós tínhamos que ter capacidade de atrair investimentos [...]. Nós disputamos esses investimentos com recursos em caixa. [...] para nós podermos trazer a General Motors, nós tivemos que antecipar boa parte dos investimentos em infraestrutura [...], nós tivemos também que dar um cheque na frente para poder viabilizar [...]. 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, [...]. 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. [...] 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, [...] 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).

Para Koutzii, o cheque a GM e os financiamentos (GM e Ford) eram moralmente inaceitáveis: Para quem decidem os agentes? Quem se beneficia das políticas? Manifestou:

[...] Quando ia para o debate [...], se identificavam as consequências desse fator, o que ficaria pelo caminho, [...] 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 [...]. Lembro isso, porque acho notável como publicidade e notável como disputa simbólica e difícilíssima para nós. 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. [...] 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 na população era o seguinte: 200 mil empregos. [...]. (Koutzii).

O simbolismo da criação hipotética de 200mil empregos, o que não ocorreu segundo dados trabalhados por Filomena (2015), foi pesado para o PT quando do litígio com a Ford, principalmente diante de contexto de ação caracterizado pelo antagonismo. Para Dutra e seu governo, nas palavras de Proença, foi “a marca do Zorro” e essa “não sai”. Mesmo com outras iniciativas de desenvolvimento para o Estado, a questão Ford ainda permanece latente como conflito inconciliável. Durante um tempo razoável, perdurou a beligerância e a impossibilidade de mediações, baseadas em medidas de sobrevivência e em precárias medições de ganhos políticos sustentadas, principalmente, no reforço às relações políticas mais permanentes. Sobre isso, disse Busatto em trechos distintos da sua narrativa: “Estávamos na época da mais aberta e radical polarização política que este Estado já conheceu nos últimos bons anos”; “O Flávio [Koutzii] foi meu maior antagonista” (Busatto). Nas justificativas para o conflito e para agir para reforçá-lo, falou:

[...] 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, [...] que não se abriu espaço para um diálogo naquele momento. [...] Eu respondi mais de vinte ações populares, [...], não foi só o PT, mas um conjunto de movimentos sociais que se articularam em torno do [...] PT, que naquele momento era um projeto reluzente, com toda uma pureza política, de quem recém estava iniciando sua trajetória de poder, [...] não teve espaço para conversação, não teve espaço [...] (Busatto).

Depois, essa impossibilidade de negociação se estendeu para o parlamento, articulando uma postura de reação, reforçando articulações antagônicas entre si:

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 [...]. 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 Cruzadas<sup>18</sup>, se transformou numa plataforma de enfrentamento, e que chegou a coisas insuportáveis. [...] Têm

<sup>18</sup> Programa de televisão local de debates políticos.

erros que eu cometo que hoje tenho até vergonha do que eu fiz, tu entendes? Mas tal era o nível do enfrentamento. (Busatto).

Enfim, mesmo reconhecendo, e em alguma medida comprovando o antagonismo posicional pelas narrativas, na democracia esse fenômeno é circunscrito a um período e relativizado quanto à temporalidade. Sobre o diálogo:

[...] A eleição do Lula em 2002 e a eleição do Rigotto estadual, [...] 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 [...].(Busatto).

[...] faz dez anos que tento mudar um pouco minha imagem, porque mudou o mundo, mudou a situação política, mas as pessoas me veem, [...] com a imagem daquele tempo, achando que eu sou igual, mas eu não mais igual. [...], sinceramente, que me sinto feliz porque eu mudei. Hoje eu tenho uma relação inclusive [...] de muito respeito, [...] com o Olívio, com o Raul [...] o pessoal do PT aqui de Porto Alegre, enfim. [...]. Mas o pessoal ainda têm minha imagem daquela época dos 'gladiadores'. (Busatto).

O tempo amenizou ânimos e delimitou temporalmente os conflitos. Os agentes políticos, por certo, acabaram aprendendo com eles, e com seus erros e acertos.

Como considerações finais, dentre as medidas de utilidade das escolhas feitas, as mais importantes foram as que criaram incentivos aos reforços das articulações que resguardavam, como ação de sobrevivência, suas posições de poder e expectativas futuras. Na conjuntura de sobrevivência, relataram que inexistiu condições para mediações de posições entre os polos políticos: materialização do fenômeno do antagonismo posicional.

Para as políticas públicas, reflexivamente, os agentes políticos reconheceram que suas posições fundamentaram-se em informações incompletas (numa racionalidade limitada), com razoáveis incertezas quanto aos impactos e com avaliações de custos políticos insuficientes. Mais de uma década após os fatos, admitiram que, hoje, mediariam posições. Além disso, reconheceram equívocos e limites.

Enfim, os entrevistados indicaram que os custos das suas decisões basearam-se em modelos de políticas exógenas à realidade existente: mecanismos de isomorfismo institucional. Narraram que agiram em um contexto de ação de antagonismo posicional com intuito de sobrevivência política, assentado nas articulações políticas vigentes e na garantia de espaços. **No contexto de antagonismo posicional, conclui-se que importaram mais os fatores que concorreram para a manutenção de posições políticas do que os resultados das políticas públicas que produziram e/ou defenderam.**

## Referências Bibliográficas

- 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.
- FILOMENA, César Luciano. **Agente político, articulação e políticas públicas: o antagonismo posicional na política do Rio Grande do Sul (1995-2002)**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2015.
- FRIEDBERG, Erhard. **O poder e a regra: dinâmica da ação organizada**. Lisboa: Piaget, 1993.
- GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harald. **Poder e sociedade**. 2. ed. Brasília: UNB, 1998.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- 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.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The New Institutionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, v.78, n.3, jan. 1984, pp. 734 - 749.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. **American Political Science Review**, v.77, n.2, jun. 1983, pp. 281-296.
- NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.
- OFFERLÉ, Michel. **Sociologie des groupes d'intérêt**. 2. ed. Paris: Montchrestien, 1998.
- OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- 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. **Politics 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.
- VON NEUMANN, J.; MORGENSTERN, O. **Theory of games and economic behavior: sixtieth-anniversary edition**. Princeton, NJ; Oxford: Princeton University Press, 2004.
- WEBER, Max. **Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva**. 2. ed. México: FCE, 1964.
- 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.