

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**MANOEL CAETANO DE ARAÚJO PASSOS**

**ESTABILIDADE E ROTATIVIDADE DO SECRETARIADO NO RIO GRANDE DO  
SUL:  
1991-2002 – GOVERNOS DE MINORIA E GOVERNOS DE MAIORIA**

Porto Alegre

2013

**MANOEL CAETANO DE ARAÚJO PASSOS**

**ESTABILIDADE E ROTATIVIDADE DO SECRETARIADO NO RIO GRANDE DO  
SUL:  
1991-2002 – GOVERNOS DE MINORIA E GOVERNOS DE MAIORIA**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marengo Dos Santos

Porto Alegre

2013

## **AGRADECIMENTOS**

André Marenco dos Santos, pela orientação.

Márcia de Souza Medeiros, pela leitura e críticas.

*A primeira regra é sobreviver. A segunda regra é fazer outras coisas*

(Tancredo Neves).

## RESUMO

Reconhecidamente a prerrogativa constitucional do Governador do Estado de constituir o seu gabinete, dividindo, quando possível, da maneira mais apropriada, os postos de seu secretariado entre os partidos da coalizão de governo, é o principal mecanismo de poder do Chefe de Governo. No entanto, este mecanismo não vem sendo apropriadamente estudado no contexto dos países presidencialistas, muito menos, no contexto das unidades subnacionais no Brasil. O objeto de estudo deste trabalho é o processo de constituição de gabinetes no Rio Grande do Sul a partir da análise de três experiências de governo no Rio Grande do Sul: Governo Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista, no período de 1991-1994; Governo Antonio Britto, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, no período de 1995-1998; e Governo Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, no período de 1999-2002. Estas três experiências são verdadeiros laboratórios institucionais com diferentes padrões de constituição de gabinetes. Um governo de minoria, com participação de um importante grupo “pessoal” do governador, no Governo de Alceu Collares; uma experiência clássica de governo de coalizão, no Governo Antonio Britto; e um governo de minoria, com o gabinete distribuído entre as principais correntes do Partido dos Trabalhadores, no Governo Olívio Dutra. Os resultados obtidos confirmam as hipóteses de que a constituição de sólidos gabinetes de maioria são fundamentais para implementar a agenda de governo. Além disso, o Governador do Estado, ao optar por um governo de maioria ou, ao contrário, ao lançar mão de governos de minoria, como nos três governos estudados, são exercidos plenamente pelo Governador, apontando para a possibilidade de que a agenda de governo é fundamental para determinar o tipo de gabinete. Agendas “leves” tendem a constituir gabinetes de minoria; agendas “pesadas” tornam imperiosa governos de maioria, com coalizões amplas. Outro resultado obtido apontou para a associação entre governos de esquerda e de minoria; e governo de centro-direita e de coalizão ampla.

**Palavras-chave:** constituição de gabinetes, coalizão, secretarias de estado, governo do estado; agenda de governo.

## ABSTRACT

Admittedly the constitutional prerogative of the Governor of the State to constitute his cabinet, dividing, when possible, the most appropriate way, posts its secretariat between parties of the coalition government, is the main mechanism of power of the Head of Government. However, this mechanism has not been properly studied in the context of presidential countries, much less in the context of sub-national units in Brazil. The object of this work is the process of setting up offices in Rio Grande do Sul from the analysis of three government experiences in Rio Grande do Sul: Government Alceu Collares, Democratic Labor Party, in the period 1991-1994; Government Antonio Britto, the Brazilian Democratic Movement Party in the period 1995-1998, and Government Olivio Dutra, the Workers' Party, in the period 1999-2002. These three experiences are real laboratories with different patterns of institutional establishment of offices. A minority government, with the participation of an important group "staff" of the Governor, the Government of Alceu Collares, a classic experience of coalition government, the government Antonio Britto, and a minority government with enclosure distributed among the mainstream Workers Party in Government Dutra. The results confirm the hypothesis that the formation of solid cabinets are most critical to implement the government's agenda. In addition, the Governor of the State, by opting for a majority government, or, conversely, to make use of minority governments, as studied in the three governments are fully exercised by the Governor, pointing to the possibility that the government agenda is essential to determine the type of enclosure. Agendas 'soft' offices tend to be minority; agendas "heavy" make it imperative majority governments with broad coalitions. Another result pointed to the association between leftist and minority, and the center-right coalition wide

**Palavras-chave:** constituição de gabinetes, coalizão, secretarias de estado, governo do estado; agenda de governo.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Organograma governo do Estado do Rio Grande do Sul.....	61
Figura 2 - Organograma governo do Estado do Rio Grande do Sul.....	152
Gráfico 1 - Bancadas na Assembleia Legislativa .....	51
Gráfico 2 - Distribuição de cadeiras Assembleia Legislativa .....	53
Gráfico 3 - Distribuição das secretarias segundo o partido - Alceu Collares.....	57
Gráfico 4 - Tendência de sobrevivência de um secretário do estado do Rio Grande do Sul 1991-1994 .....	78
Gráfico 5 - Vetos analisados pela Assembleia Legislativa.....	85
Gráfico 6 - Base eleitoral de Antônio Britto x oposição e independentes 1994.....	92
Gráfico 7 - Percentual de permanência dos partidos nas secretarias governo Antônio Britto 1995-1998 .....	118
Gráfico 8 - Média em dias de permanência por secretaria governo Antônio Britto 1995-1998.....	125
Gráfico 9 - Secretaria do PMDB governo Antônio Britto 1995-1998.....	130
Gráfico 10 - Tendência de sobrevivência de um secretário de estado governo Antônio Britto 1995-1998 .....	135
Gráfico 11 - Índice de Coalescência gabinete Antônio Britto 1995-1999.....	137
Gráfico 12 - Taxa de desemprego (%).....	146
Gráfico 13 - Fragmentação Partidária.....	149
Gráfico 14 - Tendência de sobrevivência de um secretário de estado governo Olívio Dutra 1999-2002.....	165
Quadro 1 - Quadro de Competências Exclusivas do Executivo e do Legislativo Rio Grande do Sul .....	42

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Governadores do Rio Grande do Sul de 1990 a 2002.....	40
Tabela 2 – Poder de Pauta dos Poderes no Rio Grande do Sul conforme CE e RI da Assembleia Legislativa do Estado.....	41
Tabela 3 - Dispositivos Institucionais e Regimentais do Legislativo e do Executivo no RS e no Brasil.....	43
Tabela 4 - Governador do estado do Rio Grande do Sul 1990.....	50
Tabela 5 - Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul 1990.....	51
Tabela 6 - Distribuição das Secretarias Primeiro Gabinete 15/03/1991 - Governo Alceu Collares.....	58
Tabela 7 - Secretários que assumem em 1992.....	62
Tabela 8 - Secretários que deixam o cargo em 1992.....	63
Tabela 9 - Secretários que são exonerados 1993.....	64
Tabela 10 - Secretários que assumem 1993.....	65
Tabela 11 - Secretários que assumem a pasta 1993.....	66
Tabela 12 - Secretários que deixam suas pastas 1993.....	67
Tabela 13 - Percentual de tempo médio.....	69
Tabela 14 - Tempo total por artido governo Collares 1991-1995.....	69
Tabela 15 - Tempo médio por secretaria governo Collares 1991-1994.....	74
Tabela 16 - Tempo médio por área 1991-1995 Rio Grande do Sul.....	80
Tabela 17 - Vetos (parciais e totais) analisados Assembleia Legislativa.....	84
Tabela 18 - Projetos de Lei rejeitados Assembleia Legislativa 1991-1994.....	86
Tabela 19 - Governo Estado - Rio Grande do Sul 1ºTurno 1994.....	90
Tabela 20 - Governo Estado - Rio Grande do Sul 2º Turno.....	90
Tabela 21 - Assembleia Legislativa Rio Grande do Sul 1994.....	90
Tabela 22 - Composição partidária do primeiro gabinete de Antônio Britto - jan. 1995.....	94
Tabela 23 - Secretários que deixam secretarias 1996.....	102
Tabela 24 - Secretários que assumem secretarias 1996.....	103
Tabela 25 - Secretários que deixam o governo 1997.....	107

Tabela 26 - Secretários que deixaram secretarias 1997.....	108
Tabela 27 - Composição partidária governo Britto 1997 .....	109
Tabela 28 – SECRETÁRIOS QUE DISPUTAM CARGO NAS ELEIÇÕES DE 1998 .....	111
Tabela 29 - Secretários que deixam as secretarias Quarto ano governo Britto .....	113
Tabela 30 - Secretários que assumem as secretarias 1998 .....	115
Tabela 31 – ESTABILIDADE POR SECRETARIA – GOVERNO BRITTO .....	123
Tabela 32 - Número de secretários por secretaria governo Britto 1995-1998.....	126
Tabela 33 - Secretarias vinculadas ao PMDB governo Britto 1995-1998.....	129
Tabela 34 - Secretarias vinculadas ao PTB governo Antônio Britto 1995-1998 .....	131
Tabela 35 - Secretarias sob a responsabilidade do PPB governo Antonio Britto 1995- 1998 .....	132
Tabela 36 – TABELA DE SOBREVIVÊNCIA – GOVERNO BRITTO .....	136
Tabela 37 – ÍNDICE DE COALESCÊNCIA – GOVERNO BRITTO .....	137
Tabela 38 - Vetos do Executivo analisados pela Assembleia Legislativa 1995-1998	139
Tabela 39 - Situação .....	140
Tabela 40 - Projetos de Lei encaminhados pelo Poder Executivo governo Antônio Britto 1995-1998.....	140
Tabela 41 - Representação partidária x Participação no secretariado .....	140
Tabela 42 - Movimentação de secretários governo Antônio Britto 1995-1999 .....	141
Tabela 43 - Movimentação partidária governo Antônio Britto 1995-1999.....	143
Tabela 44 - Rio Grande do Sul 1998 Governo do Estado 1º turno.....	147
Tabela 45 - Rio Grande do Sul .....	148
Tabela 46 - Assembleia Legislativa.....	150
Tabela 47 - Primeiro gabinete governo Olívio Dutra 1999 .....	152
Tabela 48 - Secretários que deixam a secretaria 2001 .....	159
Tabela 49 - Secretários que assumem secretarias 2001 .....	160
Tabela 50 - Secretários que deixam as secretarias governo Olívio Dudra 2002 .....	162
Tabela 51 - Secretários que assumem as secretarias governo Olívio Dudra 2002 .....	162
Tabela 52 - TABELA DE SOBREVIVÊNCIA – GOVERNO OLÍVIO .....	164
Tabela 53 - Produção legislativa governo Olívio Dutra 1999-2003.....	166

Tabela 54 - Overall Comparisons .....	169
Tabela 55 - Tempo de permanência.....	171

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	13
1.1	COALIZÕES NO SISTEMA PRESIDENCIAL? PROCESSO DE FORMAÇÃO DE COALIZÕES NO PARLAMENTARISMO E NO PRESIDENCIALISMO.....	30
1.2	A FORMAÇÃO DO GABINETE E A ESTABILIDADE NO SECRETARIADO.....	34
1.3	A Durabilidade dos Gabinetes .....	35
1.4	Critérios para identificar um novo gabinete .....	37
1.4.1	Determinantes da durabilidade dos gabinetes presidenciais .....	37
1.4.2	Quota de ministros partidários no gabinete.....	37
1.5	Governabilidade e estabilidade no âmbito subnacional.....	38
1.6	Prerrogativas do Governador .....	41
1.7	a política no Rio Grande do sul .....	44
2	COMPOSIÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO RIO GRANDE DO SUL NO PERÍODO 1990–1994 - ALTERNATIVAS EM BUSCA DA ESTABILIDADE	48
2.1	O GOVERNO COLLARES – PDT – 1990 – 1994.....	48
2.2	A FORMAÇÃO DO SECRETARIADO.....	52
2.2.1	Primeiro ano de governo .....	52
2.3	Segundo ano do governo Collares – 01/01/1992 - 31/12/1992 .....	62
2.4	Terceiro ano do governo Collares – 01/01/1993 0 31/12/1993 .....	63
2.5	Quarto ano do governo Collares – 01/01/1994 0 31/12/1994.....	66
2.6	Estabilidade durante o governo Collares .....	68
2.7	Governo Alceu Collares padrão de estabilidade e sobrevivência dos secretários de estado	76
2.8	Análise de sobrevivência .....	78
2.9	Conclusão – um governo de minoria .....	81
3	Governo de coalizão amplo para combater a polarização e executar as reformas .	89
3.1	O Governo de Antônio Britto .....	89
3.2	Primeiro ano do Governo Britto .....	93

3.3	SEGUNDO ANO DO GOVERNO BRITTO - 1996.....	100
3.4	TERCEIRO ANO DO GOVERNO BRITTO .....	104
3.5	QUARTO ANO DO GOVERNO BRITTO .....	110
3.6	Estabilidade e sobrevivência de secretários – 1995 – 1999.....	117
3.7	NÚMERO DE SECRETÁRIOS, POR PARTIDO .....	127
3.7.1	PMDB .....	127
3.7.2	PSDB.....	130
3.7.3	PTB .....	130
3.7.4	PFL .....	131
3.7.5	PPB .....	131
3.8	SOBREVIVÊNCIA DOS SECRETÁRIOS – GESTÃO ANTÔNIO BRITTO 133	
3.9	Desempenho Legislativo – governo Britto .....	138
4	A GESTÃO DE OLÍVIO DUTRA E A VOLTA DE UM GOVERNO DE MINORIA.....	145
4.1	A FORMAÇÃO DO GABINETE DE OLÍVIO DUTRA - PRIMEIRO ANO DE GOVERNO – 1999 .....	151
4.2	Segundo ano – governo Olívio .....	156
4.3	TERCEIRO ANO – GOVERNO OLÍVIO.....	156
4.4	Quarto Ano: Governo Olívio .....	161
4.5	Estabilidade e sobrevivência de secretários – 1999-2002 .....	163
4.6	Desempenho Legislativo – governo Olívio Dutra .....	165
	Conclusões .....	168
	REFERÊNCIAS .....	175

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é a análise do processo de constituição de gabinetes no Rio Grande do Sul a partir da análise de três experiências de governo no Rio Grande do Sul: Governo Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista, no período de 1991-1994; Governo Antonio Britto, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, no período de 1995-1998; e Governo Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, no período de 1999-2002.

Consideramos estas três experiências como laboratórios de experiências institucionais com diferentes padrões de constituição de gabinetes. Um governo de minoria, com participação de um importante grupo “pessoal” do governador, no Governo de Alceu Collares; uma experiência clássica de governo de coalizão, no Governo Antonio Britto; e um governo de minoria, com o gabinete distribuído entre as principais correntes do Partido dos Trabalhadores, no Governo Olívio Dutra.

Por outro lado, a utilização das nomeações para o secretariado, pelo Governador do estado é um mecanismo essencial, para a obtenção da estabilidade institucional dos governos. Este poder, nos sistemas presidenciais clássicos, mas com variações entre os países e estados, é um componente fundamental para a manutenção da estabilidade dos governos, ou seja, a utilização competente pelo Governador de seu poder de indicação, pode significar a maturidade do exercício do poder e o principal mecanismo para a estabilidade institucional do governo.

O poder de agenda do governador de nada adiante se ele não tiver a competência política de montar um gabinete que contemple a diversidade partidária representada no parlamento ou na sociedade civil. O gabinete pode ser visto como uma ponte entre o parlamento e a sociedade civil.

Como hipótese central de nosso trabalho, consideramos que a de que a constituição de sólidos gabinetes de maioria são fundamentais para implementar a agenda de governo. Por outro lado, como hipótese subsidiária, o tipo de agenda proposta pelo Governador do estado, cumpre um papel definidor do modelo de gabinete que será montado por ele. Ou seja, . Agendas “leves” tendem a constituir gabinetes de minoria; agendas “pesadas” tornam imperiosa governos de maioria, com coalizões amplas.

Consideramos que o indicador de sobrevivência dos secretários em seus cargos é um sólido indicador do modelo de gabinete montado pelo Governador do estado. Gabinetes de coalizão ampla, onde o governador negocia intensamente os cargos com os partidos da base, terão um padrão de sobrevivência menor, visto que os secretários tendem a permanecer um

número de dias menor em seus cargos. Inversamente, governos de minoria, onde o governador não negocia com tanta ênfase os cargos de seu gabinete, ou se restringe à negociação no interior de seu próprio partido, os secretários tenderão a permanecer um número maior de dias em seus cargos. Por outro lado, como veremos, a estabilidade entre as secretarias pode variar conforme a orientação política do Governador que pode preservar determinadas áreas do secretaria do jogo político-partidário.

Para esta análise, criamos um banco de dados, com Informações coletadas no diário oficial do estado, na imprensa e nos dados disponibilizados pela Casa Civil, do Governo do Estado. Ao todo o banco de dados contemplou 274, com informações sobre a Secretaria, o partido do secretário, a data de início e final de sua gestão. Considerei os secretários que permanecem por mais de 90 dias em seu cargo, tendo em vista as saídas do secretário por motivo de férias, licenças de saúde ou, no caso dos secretários que detém cadeira na Assembleia Legislativa ou Câmara Federal, de convocações para votações importantes no legislativo.

Como técnica estatística de análise utilizei a análise de sobrevivência. A análise de sobrevivência, conforme Fávero (2009) é uma técnica estatística que visa investigar o tempo de ocorrência de um evento de interesse. Trata-se de uma técnica que vem sendo crescentemente aplicada no campo das ciências biomédicas e, mais recentemente, nas ciências sociais.

A montagem de um gabinete de governo é o resultado de inúmeros dilemas do Governador do estado. O principal deles diz respeito ao perfil do secretariado: um perfil técnico, onde a competência técnica deve ser valorizada ou um perfil político, levando-se em conta a premiação dos partidos que compõem a base de governo. Nos três governos analisados como veremos, as estratégias são variadas.

É surpreendente que um tema clássico, na ciência política brasileira, o presidencialismo de coalizão, não tenha produzido um volume de estudos consistente sobre o processo mesmo de formação de governos no Brasil, entendido como os processos de formação de ministérios. No plano subnacional, este déficit é ainda maior, em que pese o incremento recente de estudos pertinentes às particularidades da política nos estados.

Tendo em vista a inexistência de reflexão teórica específica em relação à estabilidade do secretariado em âmbito subnacional, valeremo-nos das análises voltadas à estabilidade

ministerial, ou seja, ao plano nacional. Isso não obstante as diferenças significativas entre um nível e outro da federação.

Existe uma considerável produção da ciência política nacional sobre as instituições presidenciais. Trilhando por caminhos distintos, do ponto de vista teórico e metodológico, as análises buscam, preponderantemente, decifrar as razões para o sucesso ou insucesso das instituições nacionais, procurando responder a uma série de questionamentos: os instrumentos disponibilizados pelo sistema presidencial possibilitam a estabilidade institucional? O sistema presidencial, diante de uma sociedade altamente segmentada, torna-se frágil e propenso a crises institucionais? Pretende-se, assim, no presente estudo, examinar de que modo os aspectos mencionados podem ser utilizados na aproximação do objeto desta tese. Ou seja, como os mecanismos e as instituições presidenciais se readaptam no plano subnacional e em que medida a diversidade do plano político estadual, com suas particularidades, atua de maneira diferenciada.

Determinados temas serão fundamentais para o desenvolvimento do trabalho, tais como o presidencialismo e o presidencialismo de coalizão, dois dos temas que trataremos a seguir. Muito embora este estudo verse sobre a realidade subnacional, na maior parte das vezes, não contemplada pela literatura atinente ao tema, os estados não ficam imunes e, muitas vezes, reproduzem, com adaptações, as instituições presidenciais, verificadas no plano nacional.

Para Palermo (2000), o presidencialismo é o principal fundamento institucional do Brasil. O Brasil foi um dos poucos países em que, depois da retomada da democracia, o sistema de governo passou por um amplo debate, tendo a opção parlamentarista obtido o apoio de partidos e de amplos segmentos da sociedade civil organizada

O debate acadêmico sobre o presidencialismo pode ser resumido como o desacordo entre duas escolas. A primeira considera esse sistema como o responsável pelo contínuo processo de instabilidade institucional que vive o Brasil. E, também, temos os defensores da ideia que esse sistema de governo é o que melhor assimila o caráter heterogêneo da sociedade brasileira e o que torna possível a governabilidade e a forma pela qual a sociedade não mergulhe na heteronomia social.

Por sua vez, este debate de interpretações, que vem sendo travado no Brasil até pouco tempo, tem em comum, por parte daqueles que defendem o sistema parlamentar, uma visão sobre a preponderância de um padrão conflitante na interação dos poderes. Nessa interpretação, a combinação de uma série de características institucionais do Brasil se traduziriam em

ingovernabilidade, entendida como a extrema dificuldade para a produção de decisões e mudanças. Nesse sentido, o conflito institucional básico traduzir-se-ia no embate entre um Presidente modernizador, que objetiva reformas, e um Congresso conservador, que impede essas mudanças — um Presidente que defende os interesses gerais em conflito com um Congresso no qual se entrincheiram interesses setoriais, particularistas. Segundo Mainwaring (1991), trata-se do resultado de um sistema eleitoral que sobrerrepresenta os estados menos populosos no Congresso, em contraste com a fórmula “um cidadão, um voto”, verificada nas eleições majoritárias.

A situação minoritária do Presidente, para Mainwaring (1993), é um dos principais problemas do sistema presidencial, observado na experiência brasileira, o que tende a gerar impasses na relação Executivo-Legislativo. O autor considera como impasse Executivo-Legislativo a situação em que os poderes constituídos se acham, por um período prolongado, em um “beco sem saída” com relação a algumas questões fundamentais. Diante dessas circunstâncias, ocorre o imobilismo quando o Presidente se mostra incapaz de superar o impasse, resultando em crise institucional. Mainwaring (1993) ressalta ainda que nem todas as situações de impasse geram imobilismo, pois sempre existe a possibilidade de que o Presidente leve adiante seus objetivos e políticas por fora do parlamento, utilizando suas prerrogativas constitucionais.

O mecanismo da rotatividade ministerial é um indicador da instabilidade institucional verificado nos sistemas presidenciais. Para Mainwaring (1993), em momentos de impasse entre o Executivo e o Legislativo, esse instrumento tem sido utilizado para a superação de crises e para fortalecer sua base de sustentação parlamentar. Utilizando os dados referentes à República Democrática de 1945, Mainwaring demonstra que, em momentos de crise institucional, como os que foram vivenciados durante o governo Goulart (9/1961 – 4/1964), a rotatividade ministerial aumentou dramaticamente.

Linz (1997), por seu turno, defende que o presidencialismo é o grande responsável pelas dificuldades enfrentadas pela América Latina para sua solidificação democrática. Seu ponto de partida é de que a separação de poderes, ideia central do sistema presidencial, que implica numa relação de mútua independência entre o Executivo e o Legislativo, contrasta com a relação de mútua dependência entre o Executivo e o Legislativo, característica do sistema parlamentar. Ainda, conforme Linz e seus seguidores, esse sistema teria dificuldades para a superação de crises institucionais e para tratar de um processo político-institucional altamente complexo e

dinâmico. O presidencialismo, desse ponto de vista, é o grande responsável pelas crises institucionais que o Brasil tem enfrentado.

Outro fator fundamental diz respeito à sua fonte de legitimidade. De acordo com Linz (1997), diferentemente do presidencialismo, o parlamentarismo obtém sua legitimidade e autoridade da confiança do parlamento, instituição que detém a legitimidade democrática dentro da ordem política.

Amorim Neto (2006, p. 21) aponta um problema nessa posição de Linz. Para Amorim, esse autor agrupa características formais do sistema presidencial com um dado “substantivo”, ou seja, “a reivindicação pelo chefe de Governo de uma legitimidade democrática superior à da legislatura. Tal reivindicação é uma alternativa política à disposição dos Presidentes, mas não uma característica universal do presidencialismo”.

O presidencialismo, em sua versão clássica, na visão de Amorim Neto (2006), possui duas características básicas:

1. O Presidente é escolhido diretamente pelo corpo de eleitores para um período fixo de tempo e não depende do voto de confiança dos representantes do povo no parlamento.
2. A reivindicação de plena legitimidade democrática por parte do Presidente (no sentido de superior à legitimidade do parlamento) com fortes componentes plebiscitários.

Secundariamente, Linz (1997) identifica outra característica dos sistemas presidencialistas: seu caráter bidimensional. O Presidente é, ao mesmo tempo, o Chefe de Estado e o Chefe de Governo. O autor é extremamente rigoroso e pessimista quanto às possibilidades do sistema presidencialista ter um bom desempenho institucional. Um fato determinante para advogar este tipo de posição diz respeito à possibilidade de ocorrer divergência de interesses entre o parlamento e o Presidente da República.

Conforme observa Amorim Neto (1992), Linz assinala que, dada a natureza do sistema presidencial, sempre, existe a possibilidade de que a eleição direta produza um Presidente da República que não conte com o apoio da elite partidária no Legislativo, nem do eleitorado. Segundo Amorim Neto (1992, p.5), isso se dá graças aos mecanismos formais do sistema “e não a um verdadeiro processo político”. Dessa forma, “poder deslocar as elites políticas e as lideranças partidárias do processo de formação do governo, ou, pelo menos, diminuir seu controle sobre ele é o caminho institucional para a personalização do poder, o

presidencialismo”. Outro ponto enfatizado por Linz, no tocante à institucionalidade do presidencialismo, é o caráter dual de sua legitimidade democrática. Além desse aspecto, suas constituições não determinam, em princípio, quem representa a vontade popular: o Presidente ou o Parlamento.

Aduz Amorim Neto (1992), ainda comentando o trabalho de Linz, outros três pontos merecem destaque no que diz respeito às particularidades do sistema presidencialista. O primeiro diz respeito ao caráter de soma zero da eleição presidencial. Segundo Linz, eleições presidenciais, na imensa maioria de casos, tratam-se de processos plebiscitários, o que restringe os derrotados à debilidade. Outro ponto ressaltado por Amorim Neto (1992), tratando do trabalho de Linz, é o que se refere ao papel da oposição, exercido no sistema presidencial. Dado o seu caráter dual, já referido anteriormente, os candidatos derrotados não podem se dirigir ao Presidente da mesma maneira que os líderes de oposição ao se dirigem a um Primeiro-Ministro num regime parlamentarista, isso porque o Presidente também exerce a função de chefe de Estado.

Por último, Amorim Neto (1992) destaca o papel desempenhado pela “descontinuidade temporal” assinalado por Linz, no sistema presidencial. As duas características institucionais básicas do sistema presidencial em alguns países são: o mandato fixo do primeiro mandatário e o princípio da não reeleição.

Como assevera Juan Linz (apud AMORIM NETO, 1992, p. 6):

O medo da descontinuidade das políticas e a desconfiança em relação a um potencial sucessor geram um sentimento de urgência que Albert Hirschman chamou de *wish of vouloir conclure* (o desejo de concluir) e que, com frequência, leva a políticas públicas malconcluídas e de forma apressada, a impaciência com a oposição, a gastos que teriam sido melhor distribuídos em tempo mais longo ou a políticas que podem gerar tensão ou ineficácia (sem grifo no original).

Para Linz (1997), o caráter de soma zero, identificado pelo autor nos sistemas presidencialistas, e em alguns sistemas parlamentaristas, pode ser minorado, mas não em sua totalidade. Já para Amorim Neto (1992), essa desvantagem do presidencialismo pode ser contrabalançada nos sistemas multipartidários, em que a necessidade objetiva de partilha do poder força a criação de coalizões vitoriosas, gerando, conseqüentemente ministérios pluripartidários. Ou seja, uma das formas de contrabalançar o poder, nos sistemas presidencialistas multipartidários, é a formação de gabinetes de coalizão, em que o Presidente da República negocia os cargos em seu ministério com os partidos que compõem a coalizão

vencedora. Já no sistema bipartidário inglês, onde o partido obtém a maior pluralidade de votos nas eleições gerais, o partido vencedor ocupa sozinho o governo.

Por fim, Linz (1997) assinala que, para resumir as características institucionais do sistema presidencial, a diferença básica entre o presidencialismo e o parlamentarismo é que o primeiro sistema produz uma maior rigidez no processo político, em contraste com a maior flexibilidade produzida pelo parlamentarismo.

Lijphart (1991) associa distintas formas de distribuição e exercício do poder, estabelecendo distinções dicotômicas entre o sistema presidencial e o parlamentar.

1. No presidencialismo, o chefe do Governo (que também é o chefe do Estado) é eleito para um período fixo e constitucionalmente definido. No parlamentarismo, o chefe do Governo depende da confiança do corpo Legislativo e pode ser afastado por um voto de confiança ou censura.
2. No presidencialismo, o corpo de eleitores é responsável pela eleição do chefe de Governo, no parlamentarismo isso é de responsabilidade do corpo Legislativo.
3. No presidencialismo, o Executivo é composto por apenas uma pessoa, o Presidente da República. No parlamentarismo, existe a responsabilidade coletiva, personificada no corpo de ministros que compõem o gabinete colegiado.

Como assegura Lijphart (1991), utilizando sua nomenclatura de democracias majoritárias e consensuais, constata-se que o presidencialismo é mais inclinado à produção de democracias majoritárias. Segundo o autor, essa propensão deriva das suas características institucionais, sendo a que tem maior poder explicativo é o caráter unipessoal do exercício do poder no sistema presidencial. A democracia majoritária se define pelo exercício do poder institucional por apenas um ator, coletivo ou individual ou pela ausência de partilha do poder, em que as recompensas de partilha do poder têm o caráter de soma zero, prevalecendo mais o conflito do que a cooperação entre Executivo e Legislativo e entre governo e oposição.

Percorrendo a mesma argumentação, Lijphart (1991) afirma que o presidencialismo, dada sua tendência majoritária, é avesso aos compromissos e pactos consensuais, assim como esse sistema dificilmente produziria governos de coalizão, fundamentais para a democratização ou períodos de crise. Já o parlamentarismo, por sua natureza consensual, é mais propenso à produção da democracia consensual, dada sua natureza colegiada.

Lijphart (1991) enfatiza a dualidade do governo unipessoal *versus* governo colegiado. Essas observações são assinaladas por Richard Rose (1980), o qual apresenta os argumentos

que reforçam a tese de Lijphart e, para tanto, compara os mecanismos de organização da negociação entre os processos de formação e de funcionamento do governo existentes no sistema presidencialista americano e nos sistemas de gabinete europeu. Para o autor, o sistema de gabinete cria uma estrutura única e coletiva habilitada a reconciliar diversos pleitos políticos.

No caso dos governos de coalizão, no sistema parlamentarista, cada ministro representa um partido diferente, esses mecanismos fortalecem o acordo que sustenta o gabinete no Parlamento, visto que todos os partidos da coalizão participam das decisões tomadas e a elas estão politicamente obrigados.

Na estrutura institucional do governo do tipo americano com agregação dos “subgovernos”, segundo Rose (1980), faltam os meios de agregação política. A expressão subgoverno é utilizada pelo autor para intitular as estruturas burocráticas, com grande autonomia administrativa e política e possuindo extensos laços com o parlamento. Conforme o autor, a autonomia dos subgovernos desunifica a ação do poder Executivo e deteriora a imagem do chefe do poder, visto que a imensidão dos conflitos gerados só pode ser sanada pela figura solitária do Presidente, desgastando sua agenda, tendo em vista o crescente número de interesses envolvidos nesse conflito.

Mainwaring (1993), por sua vez, foca sua argumentação na correlação recorrente na América Latina entre instabilidade, presidencialismo e déficit institucional. Já, segundo o autor, nos países parlamentaristas, essa correlação produz a estabilidade democrática. Além desses aspectos, Mainwaring (1993) chama a atenção para o dano causado pelo multipartidarismo à estabilidade democrática. Para o autor, as democracias presidenciais mais duradouras são bipartidárias, numa explicação mais precisa, são aquelas democracias em que o número de partidos efetivos é menor do que três.

Como assevera Palermo (2000), aqueles que advogam a tese da ingovernabilidade produzida pelo sistema presidencialista fazem-no tomando como critérios algumas características institucionais que dão forma a esse sistema político. No caso do sistema político brasileiro, ele tem sido caracterizado como um desenho institucional de “baixa eficácia quanto à decisão e implementação de políticas públicas”, em outras palavras, como se sofresse de um problema estrutural de ingovernabilidade. Essa posição aparece em autores como Lamonier, 1994; Mainwaring, 1991, 1997; Sartori, 1994; Mainwaring e Shugart, 1997; Shugart e Carey, 1992. Mainwaring (1997) chega a afirmar que o caso brasileiro é um exemplo extremo de sistema político ineficaz, muito propenso a crises institucionais.

Assegura Mainwaring (1993) que a combinação do sistema presidencial com um sistema multipartidário altamente fragmentado e partidos indisciplinados trouxe problemas intransponíveis para o sistema político brasileiro. Para o autor, essa combinação é nefasta para a estabilidade democrática e contribui para a baixa institucionalização dos partidos políticos brasileiros. Para esse autor, o presidencialismo possui duas características fundamentais, as quais denotam sua fraqueza em relação ao sistema parlamentar: (1) O chefe de Governo é eleito independentemente do corpo Legislativo. Assim, as negociações pós-eleitorais e as eleições legislativas não determinam o poder Executivo. (2) O Presidente é eleito para um período predeterminado.

Outro aspecto desenvolvido pelo autor são as escassas possibilidades para que o Congresso sustente o Presidente da República, no contexto do presidencialismo, que subsiste sob a fragmentação partidária com partidos altamente indisciplinados, o que vem a ser o caso do Brasil, tanto na República de 1945 como no período pós-redemocratização de 1988. Como enuncia o autor:

Essa combinação tríplice tornou provável o conflito e o impasse entre o Executivo e o Legislativo, se não permanente pelo menos durante períodos difíceis. O ponto fundamental no problema é o de que, com exceção de Dutra, todos os Presidentes democraticamente eleitos no Brasil foram minoritários em termos de apoio no Congresso (MAINWARING, 1993, p. 21-22).

Além desses aspectos, outro fator ao qual Mainwaring (1993) chama a atenção é o papel exercido pelo sistema eleitoral, que contribui para aprofundar as mazelas do sistema político brasileiro. Para o autor, as características do sistema eleitoral brasileiro têm contribuído para o surgimento de um sistema partidário altamente fragmentado, o que torna improvável que o partido do Presidente da República conquiste uma sólida maioria. E, ainda, aponta como causadores dessa representação proporcional, com uma barreira baixa por estado, ausência de uma barreira nacional e tamanho grande dos distritos eleitorais, o que facilita a obtenção de uma cadeira parlamentar pelos partidos e, ao mesmo tempo, dificulta que qualquer um deles obtenha a maioria parlamentar. Outro fator que contribui para o aumento da fragmentação partidária é a possibilidade, viabilizada pela legislação eleitoral, de coligações para as eleições proporcionais. Pequenos partidos podem se coligar, o que torna possível a obtenção de uma cadeira parlamentar.

Giusti Tavares (1998) também é crítico e cético quanto à natureza institucional do sistema presidencial. Para o autor, os titulares de dois entre os três poderes constitucionais são

escolhidos de forma, senão diferentes, pelo menos independentes entre si, “com mandatos para exercerem as suas funções por prazo fixo” e, além disso, “o detentor do poder Executivo, o Presidente, não é politicamente responsável diante do poder Legislativo” e, para finalizar, o poder Legislativo não é suscetível de dissolução pelo Presidente. Ou seja, para Tavares (1998), o dualismo do sistema presidencial também é sua característica mais marcante.

Como refere o autor, o “dualismo genético” desse sistema gera o seu “dualismo estrutural e funcional”, caracterizado pela “irresponsabilidade e intransitividade recíprocas entre aqueles dois poderes constitucionais, bem como as tensões e os dilemas constitucionais inerentes à convivência, nele, entre duas pretensões concorrentes e conflitivas de legitimidade”.

Neste sentido, segundo seus defensores, contrariamente, o sistema parlamentar possui uma capacidade maior de promover as mudanças no interior do governo, com um arsenal variado de mecanismos de solução de conflitos que podem se estabelecer no interior do gabinete. Destaque-se que, no sistema parlamentar, a possibilidade de mudanças no interior do governo, significa uma importante “válvula de escape”, que promove a estabilidade do regime, cabe o questionamento se esta característica é exclusiva dos sistemas parlamentares. Como veremos no decorrer do trabalho, muito pelo contrário, as mudanças no interior do governo, como uma forma de aliviar tensões e buscar apoio legislativo, ocorre com muita frequência nos sistemas presidencialistas e, muito particularmente, nas unidades subnacionais brasileiras.

Para Tavares (1997), o dualismo constitucional gera os problemas identificados a seguir:

1. Tem-se a introdução do aspecto conflitante entre os dois poderes:

[...] como o risco permanente, o conflito equilibrado e a paralisia de poder e de decisão entre o Presidente – consagrado majoritariamente pela totalidade do corpo eleitoral, de certo modo acima dos partidos e investido de um mandato plebiscitário – e o Congresso, bipartidário ou pluripartidário, mas igualmente consensual, cujos membros, todavia, não representam, sociologicamente, senão fragmentos do corpo eleitoral.

O resultado dessa dualidade resulta em duas possibilidades: a fragilização do poder Executivo, com a “instabilidade da ação governamental, tributária de negociações permanentes com maiorias parlamentares”, muitas vezes, dispersas e “movediças”. E, por sua vez, a alternativa potencial sempre presente, do “recrudescimento do voluntarismo e da autocracia presidencial que transitam assim, do cesarismo plebiscitário difuso à ditadura bonapartista”.

2. Em segundo lugar, segundo Giusti Tavares (1997), o “bom funcionamento, a estabilidade e o vigor do regime presidencial baseia-se em partidos pragmáticos,

flexíveis, descentralizados – sobretudo quando se trata de uma Federação multirregional”. Outro aspecto ressaltado, por Giusti Tavares, é que, no presidencialismo, o poder Executivo desfruta de maior autonomia, em face dos partidos políticos e do Legislativo, do que o Gabinete ou o Conselho de Ministros no parlamentarismo. Como resultado, verifica-se que a acumulação de poder e a conquista da legitimidade pelo Presidente se fazem no processo eleitoral e, depois dele, à margem e acima dos partidos políticos.

Dessa forma, a avaliação negativa de Giusti Tavares (1998), quanto ao desempenho institucional do sistema presidencial, reafirma, como anteriormente observamos com Juan Linz (1994), que o prazo fixo do primeiro mandatário da nação introduz um coeficiente de conflito de difícil solução, no interior do sistema político, inviabilizando sua destituição por motivos estritamente políticos, de um mau governo, quanto à sua substituição por um governo de consenso, ao mesmo tempo em que torna problemática a continuidade de um bom governo além de seu prazo fixo.

O que estes trabalhos enfatizam é que as características institucionais do presidencialismo produzem menos incentivos para a formação de governos de coalizão, e, tendo em vista a dificuldade de se constituir maiorias, a relação entre o Executivo e o Legislativo é problemática e conflituosa, com a tendência a crises institucionais.

No entanto, como coloca Inacio (2006), estes traços apontam para um contexto mais complicado de barganhas voltadas para a formação de coalizões que não descrevem o quadro por inteiro. Desta forma, como aponta Shugart e Carey (1992), regras e procedimentos decisórios podem introduzir incentivos à cooperação entre atores, no contexto da relação entre o Executivo e o Legislativo.

A distribuição dos poderes entre legislativos, a presidência e os parlamentares, assim como a natureza e a extensão dos poderes presidenciais, é percebida como dimensões críticas envolvidas na disposição de governar através de medidas unilaterais ou mediante negociação. A conformação desta estrutura institucional estaria, portanto, na base da difusão do presidencialismo de coalizão entre os países da América do Sul (ANASTASIA, 2004).

Cheibub (2004) contesta a visão catastrófica do sistema presidencial ao afirmar que Presidentes, com altos poderes legislativos, podem agir como Primeiros-Ministros e atuar como um organizador da maioria congressual, compondo, por exemplo, seu ministério, ouvindo as

principais lideranças da coligação vencedora e, assim, conquistando a maioria parlamentar, o que viabiliza um governo estável.

De outra parte, as pesquisas desenvolvidas por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1990) comprovam a operacionalidade do sistema presidencialista no Brasil. Para esses autores, o alto nível de eficácia legislativa no Brasil é o produto de uma combinação dos poderes legislativos do Presidente e o padrão centralizado de distribuição de recursos e direitos parlamentares que tornaram os partidos políticos o eixo estruturador do comportamento parlamentar e o Executivo como principal legislador no contexto do Brasil pós-1988.

A avaliação negativa quanto ao bom funcionamento do sistema político brasileiro parte do pressuposto de que o principal gerador de problemas é a adoção do sistema presidencial paralelamente a um sistema partidário com elevado número de partidos, sendo esses indisciplinados e carentes ideologicamente. Em tal cenário, teríamos um Presidente impotente e fraco, que se contraporiria a um Legislativo povoado por uma série de partidos indisciplinados. Os resultados da série de pesquisas de Figueiredo e Limongi questionaram essa tese.

Cheibub e Limongi (*Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*, 2002) problematizam a visão segundo a qual o sistema parlamentarista é naturalmente estável; e o sistema presidencial, ao contrário, intrinsecamente propenso à instabilidade. Fundamentalmente, o que os autores afirmam que a forma de operar do sistema político não deve ser inteiramente derivada do modo como os governos são formados. Ou seja, a relação de mútua dependência entre o Legislativo e o Executivo, presente no sistema parlamentarismo, não é suficiente, conforme os autores, para indicar, de maneira cabal, o funcionamento estável do sistema político. Para os autores, outras disposições constitucionais também afetam a forma como as democracias parlamentares e presidenciais operam, e essas disposições podem neutralizar algumas das tendências produtoras de instabilidade.

De fato, segundo esses autores, isso não ocorre. Comprovou-se que o sistema político brasileiro produziu um Executivo e um Presidente fortes, e um Legislativo que se mostra colaborativo e negociador. Quanto ao poder Executivo, existe a retomada do padrão estruturado no Brasil, a partir de 1937, no qual a atividade legislativa concentrava-se nas mãos do Estado. Esse padrão é interrompido com a República de 1945. Os constituintes de 45 definem as atribuições do Legislativo e Executivo, afastando-se do enquadramento constitucional de 1937. Com a nova Carta, os poderes legislativos do Presidente da República foram sensivelmente diminuídos. Hoje, ele não dispõe do controle da arena legislativa.

Os militares, a seu tempo, retomam o padrão de 1937. Os poderes Legislativo e Executivo retornam com força, destacando-se a possibilidade de envio de projetos de lei, por parte do Executivo, ao Congresso, com prazo máximo de 45 dias para deliberação. A ausência de deliberação implica na aprovação do projeto. Ademais, há a emissão de decretos, sobre assuntos de “segurança nacional”, finanças públicas, normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos do funcionalismo público.

Em 1988, com a nova Constituição brasileira, o Presidente da República recebe amplos poderes legislativos. Recebendo destaque para o papel exercido pelas Medidas Provisórias. Essas fizeram com que o Presidente adotasse medidas “com força de lei”, submetendo-as ao Congresso, que tinha prazo limitado para analisá-las.

Do ponto de vista da estrutura política, como diagnosticaram Abranches (1988) e Lamounier (1992), as linhas mestras do modelo institucional do período 1946-1964 permaneceram na Nova República (1985-1992): o presidencialismo, o federalismo (embora na nova Constituição a concentração de recursos financeiros nas mãos do governo federal seja bem inferior à da Constituição de 1946), a representação proporcional, o multipartidarismo, o bicameralismo e uma Constituição extensa e detalhista. Essas são as propriedades sistêmicas que permitem a caracterização do Brasil como uma democracia de tipo consociativa, isto é, uma democracia baseada no princípio da máxima dispersão do poder institucional entre os atores relevantes (LIJPHART, 1984).

No entanto, como refere Anastasia (2004), persiste em países como o Brasil, um “dilema institucional” que é traduzido da seguinte forma:

Por um lado, e de acordo com as recomendações de Lijphart, há que se adotar instituições de tipo consensual para expressar e dar tratamento institucional à heterogeneidade e à pluralidade, em geral, manifestadas politicamente por meio de movimentos e grupos organizados, com grande capacidade de vocalização de preferências, e com significativos recursos políticos. Mas, por outro lado, persistem os desafios de se dar tratamento institucional à desigualdade e à pobreza e de se evitarem os evidentes perigos de ruptura que padrões muito acentuados de desigualdade social acarretam (EspaçoReservado1) (ANASTASIA, 2004, 14).

Figueiredo e Limongi (1998, p.33) colocam que:

[...] o quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aqueles experimentos vivenciados pelo país no passado. A carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta destas

alterações. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do Presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade [...] a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas.

O presidencialismo no Brasil organiza-se de forma a tornar fundamental a construção de sólidas maiorias no Parlamento. Marca característica e distintiva do presidencialismo brasileiro é o presidencialismo de coalizão, tendo como pressupostos a separação de poderes e o pluralismo partidário no Congresso. Nesse sistema, o Presidente articula sua base de apoios por meio da distribuição de cargos e de recursos orçamentários entre os grandes partidos políticos.

Cabe notar que, no período 1945-1988, o presidencialismo se comportava de maneira diversa. Como coloca Fabiano Santos (1997), o modo de relacionamento entre Presidente da República e o Poder Legislativo sofreu importantes alterações. O período regulado pela Constituição de 1946 (1946-1964) foi marcado pela pequena capacidade de o Presidente intervir no processo legislativo, o que resultou em impactos determinantes no comportamento partidário e dos deputados, tomados individualmente.

No período 1946-64, o principal recurso para a busca de apoio foi a utilização estratégica da patronagem, recurso que, embora garantisse alguma cooperação parlamentar por parte de deputados estranhos à coalizão formal de apoio, criava constrangimentos no seio dos partidos originariamente responsáveis pela aprovação do programa presidencial na Câmara. Por conta disso, e pelo fato de a Constituição de 1946 ter preservado importantes prerrogativas decisórias do Legislativo, a agenda política do período pode ser considerada como uma agenda compartilhada. Em contraposição, o período atual expressa a enorme supremacia do Executivo, quer pela capacidade decisória deste Poder *vis-à-vis* o Legislativo, quer pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que formalmente pertencem à coalizão de apoio presidencial na Câmara. Sendo assim, a agenda política atual assume contornos de uma agenda imposta (SANTOS, 1997, p.1).

No contexto da Constituição de 1988, os elementos apontados por Abranches (1988) – formação das coalizões de governo, por meio de concessão de cargos – e por Figueiredo e Limongi (1996) – controle pelo chefe do Executivo da agenda legislativa – tornam o presidencialismo uma solução possível para a engenharia institucional do país.

Giusti Tavares (1998) questiona esta avaliação otimista apontando que os impasses e dilemas próprios do dualismo constitucional presentes no presidencialismo se avolumam

quando se adota a fórmula proporcional, ou seja, naqueles países em que se adota a fórmula majoritária para a escolha do Presidente da República; e, para os representantes da câmara baixa, adota-se a fórmula proporcional. Esse tem sido, precisamente, o caso do presidencialismo brasileiro. Como assegura Cheibub (2007, p. 11):

Presidential regimes. Lack the majority imperative. But majorities also matter under presidentialism. In these systems voters have two agents who, but designe, do not necessarily represent the same majority (Shugart and Carey, 1992). These agents have fixed terms in office and do not depend on etched other to exist. As a consequence, their is nothing in the system that guarantees the executive willenjoy the support of the majority in the legislature. If the majority that elected the president is different from the majority that elected the legislature – so that president will be support by only a minority that elected the legislature – so that the president will be supported by only minority in the legislature – then there is no automatic corrective that can be applied. Hence minority governments, although “automatic correct” in parliamentary democracies when they emerge, would linger until the next elections in presidential systems.

Nessas circunstâncias, segundo Cheibub (2007), o multipartidarismo pode tornar governos minoritários um problema crônico. E, ao contrário, o parlamentarismo, equipado institucionalmente para a cooperação, que é parte inerente desse regime, governos minoritários não apresentariam problemas de desempenho institucional.

Para Tavares (1998, p. 255), nessas situações, o conflito e a paralisia de poder nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo têm como resultado a fragilidade governamental e, na instabilidade política, ou, alternativamente, o “voluntarismo e a autocracia autoritária do Presidente, produzidos como efeitos 'perversos' do presidencialismo proporcionalista”.

Esses efeitos perversos, segundo Tavares (1998), ampliam-se onde os partidos são “descentralizados, pouco coesos e frágeis”. Nesses casos, o pluripartidarismo congressional aponta para a fragilização do poder Executivo ou para a autocracia bonapartista, recrudescendo o “personalismo e o voluntarismo do Presidente” ao situá-lo como juiz e mediador solitário, acima dos partidos, todos minoritários e pouco relevantes frente à maioria que o elegeu.

No presidencialismo, sob as condições do pluripartidarismo congressional, é o Presidente da República já eleito que busca ampliar sua base de sustentação no Congresso e compor uma maioria de sustentação. Assim, a preservação ou a ampliação dessa base de sustentação vai exigir do Presidente constantes alterações em seu ministério, o que, segundo o autor, resulta em comprometimento da eficácia governamental e descontinuidade de programas, além de sua “coesão, estabilidade e coerência”.

Giusti Tavares (1998) contrapõe os dois sistemas, parlamentar e presidencial, para mostrar a deficiência de funcionamento dos governos de coalizão nos sistemas presidenciais. No parlamentarismo, segundo o autor, os partidos que alcançam em conjunto a maioria no Parlamento compõem a coalizão parlamentar governamental e, essa, por sua vez, constitui o gabinete de coalizão. Dessa forma, os partidos e os parlamentares que o compõem consideram-se vinculados ao governo, comprometidos e por ele responsáveis, sustentando as políticas governamentais. Conforme o autor supracitado, a implicação disso é que, no parlamentarismo pluripartidário, ou o governo tem sustentação parlamentar estável, mesmo sendo um gabinete de minoria, ou não existe suporte parlamentar, e, dessa maneira, o governo está sendo substituído.

Já no presidencialismo pluripartidário, o Presidente eleito toma a iniciativa de buscar, para além de seu partido e acima dos partidos, uma coalizão parlamentar de sustentação do governo, em regra, pela via da constituição de um ministério heterogêneo, cuja composição não reflete necessariamente a dos partidos que o elegeram ou o peso específico de cada um deles. Dessa forma, o Presidente, por decisão solitária, compõe ou recompõe o ministério.

Gallardo (2005) questiona essa visão a respeito do sistema presidencialista como natural indutor de governos minoritários. De acordo com a autora, existe uma visão convencional que assinala o fato de que o mandato fixo do Presidente da República torna esse sistema muito rígido para lidar com suas crises. No sistema presidencial, a falta de incentivos para a cooperação o torna ainda mais frágil e, por fim, a propensão à produção de Presidentes minoritários o torna pouco efetivo e predisposto ao surgimento de conflitos com os poderes Legislativo e Judiciário.

Entretanto a autora aduz que existe a clara evidência de que a cooperação entre os partidos políticos e instituição não é apenas possível como usual nos sistemas presidenciais da América Latina. Da mesma forma que esse debate não leva em conta a possibilidade de mudanças no gabinete presidencial, o que contrabalança sua rigidez institucional. Ou seja, a rigidez do mandato presidencial pode ser superada pelo uso das indicações para o gabinete, além disso, mudanças ou crises institucionais podem ser resolvidas por meio das alterações no perfil partidário do gabinete. Assim sendo, as indicações possibilitam ao Presidente um mecanismo eficaz para fazer face a possíveis crises políticas ou econômicas.

Cabe pensar, no contexto de nosso trabalho, se, no âmbito subnacional, essas alterações no secretariado também possibilitam a estabilidade do sistema. Em sistemas polarizados, como o caso do Rio Grande do Sul, podemos imaginar o Governador como constantemente

pressionado pelo seu partido, reivindicando participação crescente no gabinete, assim como da base de sustentação do governo no parlamento, também pressionando pela participação no gabinete. Assim, para a autora, as nomeações ao gabinete é um mecanismo central na construção do governo e na negociação com o poder Legislativo. Mesmo Presidentes minoritários, ao alargarem o perfil partidário de seu gabinete, podem tornar-se viáveis.

Giusti Tavares (1998), referindo-se o trabalho clássico de Abranches (1988), identifica o “elemento insólito” do presidencialismo brasileiro ao associar a combinação entre representação proporcional, multipartidarismo, federalismo e bicameralismo, elementos que apontam constantemente para a necessidade de gabinetes de coalizão amplos. Como afirma Abranches, referido por Tavares (1998), o presidencialismo de coalizão envolve a constituição de amplas coalizões e, em regra, superdimensionadas.

O superdimensionamento das coalizões, tratado no trabalho clássico de Riker (1962), é visto, por Tavares (1988), como uma característica do presidencialismo de coalizão brasileiro no período democrático de 1945-1964 como também na Nova República. O autor explica tal superdimensionamento pela necessidade de compor com um grande número de partidos, para formar a base de sustentação governamental no Congresso.

- a) A sustentação partidário-congressual compreende o espectro de partidos – ou, o que é mais correto, de congressistas – necessários para a constituição da maioria governamental tanto na Câmara quanto no Senado e no Congresso com um todo.
- b) Sustentação regional – pelos estados, pelas facções estaduais dos partidos e pelos Governadores – do governo presidencial.

Com isso, Giusti Tavares (1998) reafirma a argumentação clássica, acentuando a irracionalidade de formação de uma coalizão mínima, no contexto institucional brasileiro, com partidos indisciplinados e pouco coesos, a fragmentação e a volatilidade do sistema partidário. Sendo assim, “o alto custo de uma coalizão ampla é comparativamente menor do que a possibilidade de crise de liquidez e solvência do governo” (TAVARES, 1998, p.262). Como custos de uma coalizão ampla, o autor considera:

[...] a distribuição dos prêmios inerentes ao acesso ao governo entre um número de sócios maior do que o imediatamente necessário, a heterogeneidade da coalizão em prejuízo da unidade, da coerência e da coesão governamentais, os gastos em negociação interna do ministério, etc. (TAVARES, 1998, p. 262).

## 1.1 COALIZÕES NO SISTEMA PRESIDENCIAL? PROCESSO DE FORMAÇÃO DE COALIZÕES NO PARLAMENTARISMO E NO PRESIDENCIALISMO

Conforme Pereira (2004), a ciência política apresenta duas tradições fundamentais no estudo das coalizões de governo. A primeira está fundamentada na tradição formalista; e a segunda destina seus esforços aos estudos de governos concretos, sendo assim, mais indutiva.

Riker (1962) é o principal desbravador da primeira tradição. Tendo como embasamento teórico básico a teoria dos jogos, o autor busca relacionar “as coalizões de governo com a conquista de cargos no Executivo *vis-à-vis* o contingente legislativo dos partidos” (RIKER, 1962, p.34). Os partidos são considerados como atores unitários com motivações direcionadas à conquista de votos e, por consequência, no sistema parlamentar, conquista de cargos. Ou seja, os partidos, segundo Riker (1962), buscam vencer e, no contexto do sistema parlamentar, significa a conquista de cargos no Executivo. Ou, como afirma Lijphart (2003, p.56):

O pressuposto básico da teoria das coalizões minimamente vitoriosas é, ao mesmo tempo, simples e plausível: os partidos políticos têm interesse em ampliar seu poder. Nos sistemas parlamentaristas, poder significa participar no gabinete. Para participar do gabinete, um partido minoritário terá de se juntar a um ou mais partidos, porém irá resistir à inclusão daqueles partidos desnecessários à coalizão, pois isto reduziria sua cota de ministros no gabinete.

Mas o que mais chama a atenção no estudo de Riker (1962), que marcou seu trabalho clássico, é o denominado princípio do tamanho das coalizões ou *size principle*. Segundo o autor, uma coalizão é o resultado de um processo interativo realizado por dois ou mais atores que elegem a alternativa que lhes é mais favorável. Por conseguinte, os atores de uma coalizão têm o objetivo de controlar o poder, e a alternativa que produz resultados mais desejáveis é a uma coalizão composta pelo número mínimo de partidos necessários para oferecer ao gabinete o *status* majoritário, com isso, os parceiros da coalizão obtêm os melhores resultados, com custo mínimo.

Assim, de acordo com Riker (1962), os governos serão formados incluindo apenas os partidos que são necessários para a formação de maioria parlamentar. A expectativa que teria das coalizões mínimas vitoriosas deriva da hipótese de que os partidos estão interessados no espólio do governo e, assim, incluem e distribuem benefícios para o número mínimo de partidos necessários. Trabalhos posteriores mostraram que coalizões mínimas são raras nas democracias parlamentares. Nesse sentido, como coloca Deheza (1997), a teoria da mínima magnitude supõe

que a formação das coalizões é um jogo de soma zero, no qual, o que um dos parceiros da coalizão ganha é igual ao que um jogador que está fora da coalizão perde.

Seguindo a divisão proposta por Pereira (1994), a segunda tradição, que se baseia nos estudos de caso, é mais vantajosa por trabalhar melhor a realidade concreta dos acordos entre os partidos políticos. Dessa forma, o autor apresenta o trabalho de Gregory Luebbert (1986), que relaciona o processo através do qual ocorreram as transições entre a fase oligárquica e a democracia de massas na Europa, com o advento do sistema partidário. Luebbert (1986) afirma que, em contextos de conflito, nessa transição, o sistema tende a adquirir um perfil polarizado, o que dificulta o surgimento de acordos que viabilizem os governos de coalizão. Já nos países em que o padrão de transição foi menos conflituoso, subsistiria a propensão para os governos de coalizão.

E, por fim, Pereira (2004) apresenta a posição que tenciona associar as vantagens das duas tradições. Seu argumento fundamental foi a constatação de que com muita frequência observa-se o surgimento de coalizões minoritárias ou excedentes, fugindo ao padrão das coalizões mínimas, advogado por Riker.

Strom (1990) reúne os elementos de uma análise neoinstitucionalista, tornando evidente que há circunstâncias puramente políticas que interferem na constituição de acordos, essa é a definição de uma visão de *policy seeking*, que pode motivar os partidos políticos a participar de uma coalizão. Assim, os partidos podem agir como maximizadores de cargos e políticas, procurando interferir na formulação e implementação de políticas.

Robert Axelrod (1970) é o responsável por importante refinamento na teoria das coalizões, com sua teoria das coalizões minimamente vitoriosas e ideologicamente conexas. O pressuposto básico dessa teoria é de que os partidos buscarão se unir a seus vizinhos ideologicamente imediatos e, assim, sucessivamente, com outros partidos, dentro de uma escala política, aderindo à coalizão, até formarem uma coalizão majoritária.

Como coloca Deheza (1997), as posições que ocupam os partidos políticos, no espaço esquerda-direita, afastam-nos ou aproximam-nos um dos outros. No momento de negociar e formar as coalizões de governo, os partidos tendem a negociar com aqueles que postulam posições políticas convergentes para atenuar o conflito de interesses entre os atores.

Segundo Deheza (1997), para Axelrod, a existência do conflito de interesses limita as alternativas de escolha dos aliados, a proximidade ou a distância de cada ator depende de sua

localização no contínuo esquerda-direita, que, por sua vez, está delimitado pelo grau de conflito existente entre os autores e, por sua vez, delimita as preferências de cada ator.

Lijphart (2003, p.56) ainda identifica mais três teorias de coalizões:

1. Coalizões com o menor número de partidos. Identificadas pela “proposição de barganha” de Michael Leiserson (1970). Essas coalizões minimamente vitoriosas tenderão a um padrão envolvendo o menor número de partidos, visto que “as negociações e a barganha [relativos à formação de uma coalizão] são mais fáceis de realizar com menor número de partidos”.
2. Coalizões de amplitude mínima. Similar à proposição de Axelrod (1970). Ao contrário das teorias precedentes, que assinalam suas proposições na proporção e no número de partidos políticos envolvidos, ignorando seus programas e preferências programáticas. A teoria das coalizões de amplitude mínima sugere a hipótese, plenamente plausível, de acordo com Lijphart (1991), de que é mais fácil produzir e sustentar coalizões entre os partidos que tenham preferências programáticas similares do que entre partidos muito afastados um do outro.
3. Coalizões programaticamente viáveis. A teoria das coalizões programaticamente viáveis radicaliza a concentração sobre as preferências políticas dos partidos. Se tivermos como pressuposto de que os partidos se interessam por programas, e não com “a manutenção dos cargos, o poder verdadeiro reside na Assembleia – e não no gabinete”. No Legislativo, é o “partido pivô que tem vital importância”. Assim, o partido pivô, na prática, pode “ditar o programa, porque nem os partidos a sua esquerda, nem a sua direita dispõem da maioria necessária para aprovarem qualquer medida contrária aos seus desígnios”.

E quanto aos incentivos produzidos para a construção de coalizões nos sistemas presidenciais e parlamentares?

Trata-se de um debate acirrado na ciência política. Para Juan Linz (1994), o sistema presidencial produz mínimos incentivos para a construção de coalizões e essas coalizões são formadas muito excepcionalmente. Para esse autor, a “instabilidade” desse sistema é o resultado dos pequenos incentivos à produção de governos de coalizão.

Os sistemas presidenciais diferem dos sistemas parlamentares em dois aspectos. Em primeiro lugar, os Presidentes não respondem ao parlamento, cujo mandato é fixo. Em segundo

lugar, são eleitos em eleição direta e separadamente dos parlamentares, ou seja, respondem a diferentes “*constituencies*” do parlamento.

Essas características estruturais do sistema presidencial têm levado muitos estudiosos à conclusão de que se trata de um sistema que opera contra a formação de coalizões, por conseguinte, tem a tendência de produzir crises nos sistemas democráticos.

A eleição direta do Presidente da República, segundo a argumentação “linzineana”, torna o processo democrático arriscado por três motivos (FREUDENREICH, 2010):

1. A corrida eleitoral pode possibilitar a políticos populistas ou aventureiros ganhar as eleições, não sendo sustentados por nenhuma máquina partidária institucionalizada e não tendo o controle de uma sólida maioria parlamentar nem a habilidade política necessária para negociar com outros partidos a sustentação política do governo eleito, o que tende a levar a crises institucionais.
2. Eleições presidências são jogos de soma zero. O vencedor da eleição ganha tudo e, aos perdedores, não resta outra alternativa do que a oposição ferrenha ao vencedor. Essa característica, segundo a argumentação de Linz (1997), provoca a tensão e a polarização política, que inviabilizam a formação de coalizões.
3. E, por último, o Presidente divide com o Legislativo a legitimidade do processo político, o que diminui a possibilidade de cooperação entre os dois poderes ou com outros partidos.

As pesquisas de Cheibub, Prezworski e Saiegh (2004) e de Payne, Zovatto e Dias (2007) caminham por uma trilha oposta. Para esses autores, as coalizões nos sistemas presidenciais podem ser mais instáveis do que nos sistemas parlamentaristas, mas, também, possuem os incentivos para a construção de governos de coalizão. Assim, Cheibub (2007) acentua que as diferenças entre o sistema parlamentar e o presidencial, do ponto de vista das coalizões, não se dá em termos de diferença de grau, todavia, em termos de qualidade. Ou seja, no “mundo real”, é muito mais complexo do que as proposições de Linz, na América Latina, por exemplo, governos presidenciais de coalizão são a regra.

Por que Presidentes formam coalizões nos sistemas presidenciais? E, serão os mesmos motivos pelos quais Governadores, no contexto subnacional, também adotam o mesmo procedimento?

## 1.2 A FORMAÇÃO DO GABINETE E A ESTABILIDADE NO SECRETARIADO

A possibilidade de que o Presidente da República nomeie a composição de seu ministério é central para o sistema presidencial. Martinez Gallardo (2011) assegura que, assim como no sistema parlamentar, as indicações ministeriais possibilitam que o Presidente da República componha as pastas ministeriais equilibrando a necessidade de apoio político no parlamento com a necessidade de *expertise* política no gabinete.

First, as in parliamentarism, appointments allow presidents to form a government that balances the need for political support and the need for policy expertise. The terms of the political bargain that is struck depend on the expectations of political actors regarding future negotiations over policy, and these, in turn, will be based on their relative political and institutional strength. Second, appointments are essential in providing the government flexibility in dealing with a changing political environment throughout their term (GALLARDO, 2011, p. 4).

No sistema parlamentar, todo o *portfólio* governamental deve ser sustentado por uma maioria legislativa, caso contrário, novas eleições são convocadas. A variável partidária, nesse sistema, é fundamental, visto que a continuidade ou a descontinuidade do gabinete depende do desempenho partidário. Dessa forma, os partidos políticos avaliam qual o melhor resultado para o seu desempenho futuro, participar de uma coalizão de governo ou não participar, esperando a próxima eleição para otimizar sua participação na coalizão vencedora.

A sobrevivência ou a estabilidade dos gabinetes, no sistema parlamentar, é uma temática clássica. Mas nos sistemas presidencialistas, qual a importância desse tema?

Para Amorim (2006), a análise dos distintos gabinetes de um determinado governo é reveladora das diversas fases de uma presidência, o que torna possível a produção de diversas informações. Sendo assim, como afirma esse autor, mais importante do que revelar que o Governo de Itamar Franco durou dois anos e três meses é a informação de que ele abrigou um total de cinco gabinetes, segundo os critérios utilizados pelo autor.

Ademais, Amorim (1994) acentua o valor de se estudar a formação e a estabilidade dos gabinetes presidenciais. Por que estudar uma instituição do sistema presidencial, o gabinete, que tem tão pouco valor e importância neste sistema?

Para o autor, o valor em estudá-lo não está no poder que o gabinete exerce, mas as “lições que se podem engendrar a respeito do funcionamento do presidencialismo e do sistema como um todo” (AMORIM, 1994, p.50). A orientação política que será seguida pelo Presidente,

na montagem de seu gabinete, pode ser reveladora quanto ao tipo de condução política que será dada ao seu governo.

Por sua vez, a estabilidade na relação entre os poderes Executivo e Legislativo e com os partidos pode ser afetada pelo processo de formação do gabinete. Assim, um Governador que não se disponha a negociar com os partidos e que indique apenas secretários de sua estrita confiança pessoal fatalmente encontrará dificuldades para a apresentação de seus projetos no parlamento. De outra parte, a semelhança nos poderes proativos e reativos garantidos ao Governador – assume-se, neste trabalho, que as prerrogativas institucionais garantidas ao Executivo, como, por exemplo, a nomeação e destituição dos membros do gabinete, garantem moeda de troca estratégica a tal ator para a construção de sua base aliada.

### 1.3 A DURABILIDADE DOS GABINETES

Para Laver (2003), existe uma diferença fundamental entre durabilidade e duração dos gabinetes. **Durabilidade** é o potencial de duração de um determinado governo à luz de um modelo de sobrevivência de governos, não é um evento que pode ser observado com tanta facilidade. Assim, assevera Laver (2003, p. 35):

How long a present or future government is likely to last, or how long a past government might have lasted, are of course unobservable quantities. Crucially, they only have meaning in the context of some model of government termination that identifies a range of key parameters associated with any given government, parameters that are not only observable but are also associated by the model with a forecast of the government's potential duration.

Já a **duração de um gabinete** é a observação do tempo decorrido entre o começo e o fim de um dado gabinete. Assim, afirma Laver (2003, p. 2): “The duration of a past government is in principle a simple observable quantity — a straightforward empirical record of the elapsed time between the formation of a government and its termination”. Isto é, analisar a duração de um determinado governo é, basicamente, a observação quantitativa relativa ao número de dias que determinado governo esteve no poder.

Até os anos de 1980, a duração dos gabinetes foi tratada como indicador da estabilidade dos regimes democráticos, ou seja, quanto mais duráveis os governos, mais eles eram considerados estáveis do ponto de vista das instituições democráticas. Mas esse conceito foi objeto de disputa acadêmica. Para Linz (1990), por exemplo, a instabilidade do gabinete, o alto

índice de alteração dos gabinetes, significa a existência de uma efetiva válvula de escape para as tensões do sistema político, ou seja, gabinetes menos longevos não são vistos, por Linz (1990), como sinônimo de instabilidade.

Laver (2003) divide a literatura sobre o tema em duas escolas: a primeira (e mais antiga) enfatiza os atributos dos gabinetes, identificando suas propriedades e dos governos ou do seu ambiente político, que possam ser relacionadas de uma maneira determinística à durabilidade dos governos. A segunda escola vale-se de uma abordagem estocástica, que se sustenta no pressuposto de que os governos existem em um mundo de “eventos críticos” – escândalos, conflitos internacionais, crises econômicas, morte ou doença de líderes etc. – que lhes ameaçam a sobrevivência.

Mais tarde, King et al. (1990 apud AMORIM, 2004) unificaram as duas escolas ao responderem, através de métodos estatísticos sofisticados, à seguinte questão: Quais atributos dos governos e seu ambiente político permitem que eventos aleatórios e ameaçadores mais facilmente levem ao seu término?

Os autores constataram que quanto mais complexas as condições de negociação para a formação dos gabinetes e de seu processo de tomada de decisão, menor a sua durabilidade. Mais precisamente, isso significa que os gabinetes minoritários, as legislaturas mais fragmentadas, a existência de partidos extremistas com considerável representação parlamentar e o número de tentativas de constituição do gabinete até que uma fosse finalmente instalada no poder são fatores intimamente associados a uma menor probabilidade de sobrevivência diante de eventos aleatórios.

Deheza (1997) aponta que, na América Latina, os gabinetes minoritários ou de coalizão são menos duráveis do que os majoritários ou unipartidários. Altman (2000), por sua vez, oferece uma perspectiva distinta. Seus testes estatísticos indicam que a probabilidade de um partido abandonar um gabinete presidencial é tanto menor quanto mais bem representado estiver no primeiro escalão do Executivo. Porém esse efeito se revela insignificante caso se inclua, na análise de regressão, uma variável que capte o efeito da inércia – se um partido já havia sido membro do governo.

Como o acesso e a saída de um partido do gabinete é um critério básico pelo qual se identifica um novo gabinete, os achados de Altman (2000) podem ser lidos à luz do debate sobre os determinantes da durabilidade dos gabinetes.

Por último, há o trabalho de Kellam (2003). Essa autora centra a sua análise a respeito dos determinantes da instabilidade dos gabinetes na América Latina no efeito do regionalismo e do particularismo, sustentando que os Presidentes do subcontinente preferem formar coalizões com partidos clientelistas ou preocupados principalmente com temas locais. Outros fatores desenvolvidos por Kellam sugerem como relevantes para a explicação da estabilidade dos gabinetes são: o federalismo (países federativos tem gabinetes menos estáveis) e o grau de polarização ideológico da legislatura (quanto maior a polarização, menos duráveis os gabinetes).

#### 1.4 CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAR UM NOVO GABINETE

Amorim Neto (1992) advoga uma perspectiva minimalista para identificar um novo governo. Afirma que tem a virtude de ser mais coerente com a natureza dos regimes presidencialistas, em que o mandato fixo do chefe do Executivo e a dependência exclusiva dos ministros de confiança presidencial tornam o gabinete um pouco menos vulnerável a mudanças no seu ambiente externo, principalmente, às resultantes de eleições parlamentares.

##### 1.4.1 Determinantes da durabilidade dos gabinetes presidenciais

Que relações podem existir entre, de um lado, o *status* legislativo de um gabinete, a percentagem de ministros partidários que tem e a sua taxa de coalescência e, de outro, a sua longevidade (AMORIM NETO, 1992, p. 45)?

*Status Legislativo:* governos minoritários tendem a ser menos duradouros do que os governos majoritários. Ainda que minoritário, um governo tem, de alguma maneira, que formar maiorias parlamentares para aprovar projetos de lei – o problema é que esse arranjo é inerentemente instável – maximiza o poder de chantagem de todos os partidos em face do chefe do Executivo. Assim, gabinetes minoritários são menos longevos que os majoritários.

##### 1.4.2 Quota de ministros partidários no gabinete

Sua relação, segundo Amorim Neto (1992), com a longevidade governamental é também evidente. Um ministério plenamente partidarizado é a sinalização de o Presidente que

mantém boas relações com os partidos e a legislatura, o que, por sua vez, deve conduzir a governos mais longevos.

Geddes (1994), em outra linha de raciocínio, mostra que a partidarização do Executivo é a principal estratégia com que contam os Presidentes latino-americanos para sobreviver no cargo, ainda que isso se faça a custo da capacidade gerencial do Estado.

Também o efeito da taxa de coalescência é benéfico para a longevidade do ministério. Uma distribuição de pastas ministeriais proporcional em relação ao peso dos partidos no governo leva à maior duração dos gabinetes. Gabinetes com mais altas taxas de coalescência devem ser mais resistentes a choques externos, uma vez que os partidos que os integram se encontram, por assim dizer, mais "bem-cimentados" ao Executivo.

Amorim Neto (1992) assegura que, com relação à durabilidade, os testes econométricos calcados na "técnica-padrão" de Cox (1972) indicam que os executivos majoritários, administrações unipartidárias e gabinetes altamente partidarizados são atributos que – independentemente – maximizam a sobrevivência dos governos, enquanto a prerrogativa constitucional de censurar ministros tem o efeito de reduzir a longevidade dos gabinetes.

Esse autor também assegura que os padrões de recrutamento ministerial devem ser considerados como um fator relevante na vida dos gabinetes presidenciais. Essa é característica, segundo ele, que diferencia os gabinetes nos regimes presidenciais dos seus congêneres nos sistemas parlamentaristas. Porém, na afirmação de Amorim Neto (1992, p.59), gabinetes mais coalescentes estão positivamente associados a taxas mais elevadas de manutenção dos ministros em seus cargos: "um achado que permite a identificação de novas diferenças entre a dinâmica dos sistemas de governo presidencialista e dos regimes em que o gabinete depende da confiança parlamentar". O autor conclui que gabinetes presidenciais mais partidarizados têm mais lastro para uma navegação de longo curso. Gabinetes mais coalescentes demoram mais para lançar seus ministros ao mar, com menor frequência.

## 1.5 GOVERNABILIDADE E ESTABILIDADE NO ÂMBITO SUBNACIONAL

No plano de um subsistema estadual no Brasil, no qual os Governadores possuem menor poder de agenda e recursos orçamentários que o Presidente, os mesmos fatores ocorrem, talvez, combinados de maneira diversa, no sentido de proporcionar a governabilidade e a estabilidade do sistema.

De outra parte, os governos subnacionais apresentam particularidades, não reproduzindo em sua integralidade as características observadas no plano nacional. Muito embora o sistema presidencialista opere nos três níveis de governo da federação brasileira, são notórias as diferenças existentes. Os estados não são meras réplicas do que acontece no plano federal, os estados dispõem de uma agenda política própria e uma pauta decisória específica (FRANÇA, 2006).

De qualquer forma, o poder dos Governadores não deve ser minimizado. Abrucio (1998) apresenta o cenário dos governos subnacionais amplamente dominados pela figura do Governador, resumido no conceito de ultrapresidencialismo estadual. Sua tese é a de que não resta à maior parte dos deputados estaduais outra saída, frente ao poder avassalador do chefe do Executivo, que não assumir a posição “situacionista” (participando formalmente da base de apoio) ou “governista” (apresentando-se como independente, mas votando com o governo no geral).

O governismo, adotado como prática dominante na maior parte dos Legislativos estaduais, funda-se no fato de que a sobrevivência política do deputado estadual ou de qualquer político que atue no âmbito estadual depende de sua relação com o Governador, visto que esse exerce o controle absoluto dos recursos estaduais. Como salienta Abrucio (1998), o Governador do estado tem o controle completo dos canais de destinação dos recursos de clientela, atuando inclusive junto ao governo federal para decidir como e para quem serão destinadas verbas e cargos públicos que interessam à elite política estadual.

Outros estudos, no entanto, inferem que, ao invés de um único sistema político no qual o poder Legislativo detém uma função meramente homologatória, o quadro das subunidades nacionais é mais complexo, emergindo um sistema mais dinâmico e complexo, que admite várias modalidades de relação entre Executivo e Legislativo.

[...] não resta dúvida de que aquilo que denominamos “sistema político brasileiro” é, na verdade, um verdadeiro laboratório de ciência política comparada. No mesmo sistema político encontramos os seguintes exemplos de ordenação institucional: a) poder concentrado na Assembléia, mas dividido entre Executivo e Legislativo; b) grande concentração de poder em mãos do Governador, mas dispersão total na Assembléia; c) separação de poderes e dispersão interna; e d) Governador e partidos fortes. Tais combinações acabam gerando um interessante mosaico institucional a que chamamos de sistemas (SANTOS, 2001, p.291).

O Rio Grande do Sul é representativo dessa disparidade e complexidade de modelos. O estado foge ao modelo do ultrapresidencialismo, sendo que a dependência dos deputados frente

ao Governador não é tão grande. Abrucio (1998) acentua o fato da acirrada competição entre as elites políticas locais, em que um número não menor que quatro partidos possui condições reais de disputa do Governo do estado; além disso, o grau de lealdade política está acima da média do padrão nacional. Esses fatores contribuem para que o ultrapresidencialismo não tenha vigorado, ou, pelo menos tendo vigência limitada. Gustavo Grohmann (2001) assevera que o contexto de alta polarização ideológica torna possível aos deputados não necessitarem se alinhar ao Governador para construir suas carreiras.

Como ilustra a tabela a seguir, a competitividade eleitoral, no plano das eleições para o Executivo gaúcho, é alta, com a realização de segundo turno em todas esses processos eleitorais, além do que a diferença entre o primeiro e o segundo lugar ser muito pequena. Outro detalhe importante, que ressalta o alto grau de competitividade das eleições no Rio Grande do Sul, é a reeleição dos Governadores, o que faz com que os partidos de oposição não tenham muitos incentivos para sua participação no secretariado.

**Tabela 1 – Governadores do Rio Grande do Sul de 1990 a 2002**  
GOVERNADORES – RIO GRANDE DO SUL 1990-2002

GOVERNADOR	ANO	PARTIDO/COLIGAÇÃO	VOTAÇÃO	%
ALCEU COLLARES	1990 <sup>1</sup>	PDT-PSDB	1.464.181	25,09
	1990 <sup>2</sup>	PDT-PSDB	1.464.181	44,51
ANTÔNIO BRITTO	1994	PMDB/PSDB/PL	2.211.270	39,85
OLÍVIO DUTRA	1998 <sup>3</sup>	PSTU/PPS/PSB/PV/PC DO B	2.295.503	39,4215
	1998 <sup>4</sup>	PT/PSTU/PPS/PSB/PV/PC DO B	2.844.767	48,85
GERMANO RIGOTTO	2002 <sup>5</sup>	PMDB / PHS / PSDB	2425320	32,99
GERMANO RIGOTTO	2002 <sup>6</sup>	PMDB / PHS / PSDB	3.148.788	50,15

Fonte: Banco de Dados Eleitorais do NUPERGS e TRE/RS (2010)

<sup>1</sup> Primeiro Turno.

<sup>2</sup> Segundo Turno.

<sup>3</sup> Primeiro Turno.

<sup>4</sup> Segundo Turno.

<sup>5</sup> Primeiro Turno.

<sup>6</sup> Segundo Turno.

## 1.6 PRERROGATIVAS DO GOVERNADOR

O Governador não dispõe do mecanismo fundamental no plano federal para a imposição da agenda, das medidas provisórias, muito menos a Constituição gaúcha dispõe do mecanismo das leis delegadas, o momento mais importante do Executivo é a exclusividade sobre a criação e a iniciativa de lei do Orçamento e do Plano Plurianual.

**Tabela 2 – Poder de Pauta dos Poderes no Rio Grande do Sul conforme CE e RI da Assembleia Legislativa do Estado**

PODER DE PAUTA DOS PODERES NO RIO GRANDE DO SUL CONFORME CONSTITUIÇÃO ESTADUAL REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO		
PODER	INICIATIVA	RECURSO DE TEMPO
Legislativo	PEC, PL e PLC	<p>CE, art. 50: maioria dos deputados convoca sessão extraordinária, com matéria exclusiva.</p> <p>CE, art. 63: deputado pode solicitar entrada do projeto na ordem do dia após 30 dias de tramitação.</p> <p>RI, art. 169 projeto pode ser votado antes dos prazos e passagem nas comissões por concordância unânime dos líderes de bancada ou aprovação da maioria dos deputados mediante requerimento de líder de bancada.</p> <p>CE art. 65: maioria dos deputados pode requerer retirada de projeto da ordem do dia desde que: a) não tenha tramitado no mínimo por 30 dias; b) seja sessão extraordinária.</p>
Executivo	PEC, PL PLC, PLO, PLDO, PLPP	<p>CE, art. 50: Governador convoca sessão extraordinária, com matéria exclusiva a ser votada.</p> <p>CE, art. 62: Governador solicita urgência para exame do projeto. Deve ser votado em 30 dias. Tem precedência sobre os demais.</p>

Fonte: Gromann (2001, p.123)

**Quadro 1 - Quadro de Competências Exclusivas do Executivo e do Legislativo Rio Grande do Sul**

<b>COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO EXECUTIVO:</b>
- Fixação e modificação dos efetivos da Polícia Militar.
- Sistema tributário estadual, instituição de impostos, taxas e contribuições.
- Criação e extinção de cargos e remuneração do serviço público.
- Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, propostas de orçamento.
- Organização do Ministério Público, Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado.
- Criação, estruturação e definição de atribuições das secretarias de estado e demais órgãos da administração pública.
- Nomear e exonerar secretários de Estado.
<b>COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO LEGISLATIVO:</b>
- Apreciar vetos do Governador.
- Promulgar Emendas à Constituição, Decretos Legislativos e Resoluções.
- Julgar prestação de contas do Executivo.
- Decidir sobre intervenção estadual em municípios.
- Escolher 2/3 dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.
- Aprovar o nome dos conselheiros do Tribunal de Contas indicados pelo Governador.

- Autorizar plebiscito e referendo.
- Processar e julgar o Governador e o Vice-Governador, nos crimes de responsabilidade, e os Secretários de Estado.

Fonte: Constituição Estadual e Regimento Interno da ALEP (GROHMANN, 2001, p.126)

Como afirma Grohmann (2001), a possibilidade de o Executivo impor sua agenda e aprová-la depende de dois elementos: a) da institucionalidade do processo da agenda política; e b) da composição político-partidária. A esses dois pontos, acrescentaríamos um terceiro: a forma como o Governo monta o seu gabinete. Uma forma ponderada de distribuição dos cargos facilitará tremendamente a aprovação de sua agenda.

**Tabela 3 - Dispositivos Institucionais e Regimentais do Legislativo e do Executivo no RS e no Brasil**

	<b>RS</b>	<b>BRASIL</b>
Colégio de Líderes (poder de pauta)	<b>X</b>	<b>X</b>
Decreto do Executivo com poder Legislativo		<b>X</b>
Veto total	<b>X</b>	<b>X</b>
Veto parcial	<b>X</b>	<b>X</b>
Comissão com poder terminativo	<b>X</b>	<b>X</b>
Líderes com prerrogativas fortes	<b>X</b>	<b>X</b>
Iniciativa exclusiva em matéria financeira e tributária	<b>X</b>	<b>X</b>
Leis delegadas do Legislativo para o Executivo		<b>X</b>
Pedido de urgência por parte do Executivo	<b>X</b>	<b>X</b>

Fonte: Grohmann (2001, p.141)

## 1.7 A POLÍTICA NO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul herdou do Império e da Primeira República o senso de identidade partidária e as virtudes da coesão e da lealdade partidária, o que se deve provavelmente à secular associação do estado à cultura política dos países do Prata. A reflexão sobre a política gaúcha tem enfatizado seu caráter bipolar, advindo de uma formação histórico-política de cunho platino, com forte oposição entre dois blocos.

O sistema político no Rio Grande do Sul tem aliado a polarização ideológica com a existência de vários partidos, os quais possuem identidade própria e comportamentos distintos no parlamento. E, como afirma Tavares (1995), o sistema político-parlamentar gaúcho não se mantém imune aos efeitos, muitas vezes “deletérios”, da legislação partidária e eleitoral da prática parlamentar brasileira.

As análises pertinentes à política no Rio Grande do Sul têm realçado o seu caráter polarizado, efeito de uma formação política altamente influenciada por um padrão platino, onde dois sólidos blocos políticos se enfrentam continuamente.

Hélgio Trindade (1978) distinguiu cinco modelos no comportamento eleitoral gaúcho:

1. Relativa estabilidade do comportamento eleitoral em seu conjunto. Visto que os eleitores eram amplamente fieis ao PTB e ao Partido Libertador, implantados solidamente em suas bases.
2. Tendência à polarização das preferências num sistema bipartidário de fato (PTB X anti-PTB).
3. Terceiro padrão, identifica o PTB como dominante eleitoralmente, aparecendo nas disputas locais como o primeiro ou o segundo partido na preferência do eleitorado.
4. O quarto padrão, segundo Hélgio Trindade (1978), é o declínio progressivo e constante dos partidos conservadores liberais, fundamentalmente o PSD.
5. A inviabilidade de formação de uma terceira força política no estado, apta a constituir-se em uma nova força política, capaz de quebrar sua bipolaridade política. Assim, todas as tentativas de fazer frente à bipolaridade gaúcha foram infrutíferas. O Partido de Representação Popular (PRP, Partido Libertador e Partido Democrata Cristão, ficaram insulados em determinadas áreas da geografia eleitoral gaúcha, nunca conseguindo ampliar seu domínio para a totalidade do estado.

Assim, o que Trindade (1978) ressalta é a especificidade da política no Rio Grande do Sul, onde não haveria um núcleo, um centro político sólido, mas uma bipolarização, que se reforça continuamente.

Outros autores (XAUSA, L. e FERRAZ, F.(1967) que analisaram o sistema político gaúcho assinalam que alguns padrões do eleitorado gaúcho, fundamentalmente a tendência a polarização das preferências eleitorais num sistema bipartidário de fato, centradas pelas coligações em torno do PTB e dos partidos anti-PTB (UDN, PSD, PL).

Por outro lado, Trindade (1975) , assinala outro padrão eleitoral regional, no período 45-64, que á a relativa estabilidade do comportamento eleitoral gaúcho, sobremaneira a fidelidade do eleitorado petebista, o partido dominante à época, assim, esta polarização, inviabilizou o surgimento de uma terceira força eleitoral no Rio Grande do Sul

Tavares (1997) expressa uma crítica incisiva sobre a postura teórico-metodológica de Héglio Trindade, de que a política no Rio Grande do Sul estaria determinada pelo bipartidarismo. Para esse autor, partindo de um marco institucionalista, direciona sua crítica inicial para questões metodológicas do trabalho de Héglio. Para Tavares (1997, p.167), conquanto tenha havido “um padrão estável de competição partidário” no período 1945-1962, nas eleições majoritárias “este padrão foi o da competição pluripartidária e multipolar com a perfeita alternância, na vitória das urnas, entre partidos ou blocos opostos”.

No que concerne ao Legislativo estadual e à representação gaúcha na Câmara de Deputados, “consolidava-se no período, um sistema pluripartidário que as eleições proporcionais viabilizavam quer no terreno eleitoral, quer no terreno parlamentar” (TAVARES, 1997, p.168).

O ponto central da crítica de Tavares (1997) ao trabalho de Héglio Trindade diz respeito à afirmação de que o sistema político gaúcho se dividia ao meio, sendo bipolar na prática. E, seguindo a conceituação de Douglas Rae, o autor defende que o bipartidarismo somente pode ocorrer quando dois partidos logram conquistar 90% votos do eleitorado, o que nunca ocorreu no estado do Rio Grande do Sul, não sendo possível caracterizar o sistema político gaúcho como bipolar. Tavares (1997), conforme a leitura de Giovanni Sartori, caracteriza o período em pauta (47-62) como sendo um “pluripartidarismo polarizado centrífugo”. Neste sistema, é usual que as coligações eleitorais com vários partidos se formem com a intenção de enfrentar adversários na outra extremidade do espectro ideológico. A evidência empírica de que nunca existiu, no Rio Grande do Sul, o bipartidarismo de fato, conforme Tavares (1997), e de que a criação do

MDB e Arena tinha sido muito mais traumática, foi que, em 1982, com o fim do bipartidarismo, o pluripartidarismo represado emergiu no processo eleitoral.

Enfim, para Tavares (1997), entre 1945 e a reestruturação democrática, que tem o seu marco na eleição de 1982, não existe nenhuma linha de continuidade no Rio Grande do Sul, pelo contrário, acompanha a mesma descontinuidade histórica que o resto do país sofre e que acarreta as dificuldades históricas enfrentadas pelo nosso sistema partidário.

Outro autor que investiga o papel exercido pela polarização política no Rio Grande do Sul é Gustavo Grohmann. Grohmann (2006) entende que Tavares não descarta a tese geral da polarização política no Rio Grande do Sul, embora afirme a existência do multipartidarismo. Para esse autor, o que falta é uma definição teórica mais clara da polarização, bem como os seus possíveis desdobramentos. Para Grohmann (2006), as análises clássicas sobre o sistema político gaúcho se firmaram em dois pontos principais: Resultados eleitorais e; análise do conteúdo político. Assim, fica evidente, que a “polarização referida não se tratava do conceito de Sartori, de dois polos antípodas e antissistema com um centro em declínio” (GROHMANN, 2006, p.190). Assim, para esse autor:

A polarização política da sociedade envolve inúmeras variáveis, as quais dizem respeito não apenas ao quadro partidário e eleitoral mas também a própria forma de enraizamento social das forças políticas. Contudo, é possível realizar estudos localizados, que busquem trazer evidências do processo polarizado, principalmente quando se entrem elas inscritas no sistema partidário (GROHMANN, 2006, p.190).

Para Grohmann (2006, p. 191), a busca pela comprovação da polarização política no Rio Grande do Sul está na análise do processo legislativo, “traduzido na incapacidade de alcançar consenso sobre as decisões, passando a valer não o acordo político, mas o embate que emprega todas as armas do Legislativo à sua disposição”.

Dessa maneira, no processo legislativo, o que pode confirmar a existência de uma situação de polarização é a redução do número de projetos do Executivo examinados em plenário, o aumento do número de vetos e aumento do número de vetos derrubados. Estas situações tendem a incrementar a diferença entre o Executivo e Legislativo, o que, por sua vez, é um indicador do aumento da polarização.

Cabe-nos analisar, se, neste contexto de polarização política, típico do Rio Grande do Sul, em que medida a formação de gabinetes é afetada. O Governador utiliza este instrumento, formando coalizões amplas, para minimizar o contexto de forte polarização política ou

resguarda-se em seu próprio partido, formando gabinetes de minoria? É o que vamos analisar a seguir.

Neste capítulo, mostramos o debate teórico que ocorre entre teóricos do sistema presidencialista e do sistema parlamentar, ressaltamos as particularidades de um de outro sistema. Além disso, ao entrar de maneira mais direta no objeto de nosso trabalho, acentuamos os teóricos que colocam a formação dos gabinetes e a possibilidade, no sistema presidencial, de que o Presidente da República constitua o seu gabinete e busque o apoio no Legislativo, através da distribuição partidária e, se possível, equitativa, destes postos, tendo em vista a sua força parlamentar.

Após, analisamos a particularidade da formação dos gabinetes nas unidades subnacionais, em particular, no Rio Grande do Sul. O fato de que a força do Governador de estado é bem menor que a do Presidente da República, não dispendo aquele de mecanismos institucionais fundamentais, como as medidas provisórias, faz com que o instrumento de formação dos gabinetes assumam contornos específicos.

Por último, esboçamos algumas notas sobre a política no Rio Grande do Sul e o debate sobre suas particularidades

Passemos à análise da formação dos gabinetes no Rio Grande do Sul, iniciamos com uma análise do sistema político gaúcho.

Passemos à análise da formação dos gabinetes no Rio Grande do Sul, para o período em pauta.

## 2 COMPOSIÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO RIO GRANDE DO SUL NO PERÍODO 1990–1994 - ALTERNATIVAS EM BUSCA DA ESTABILIDADE

### 2.1 O GOVERNO COLLARES – PDT – 1990 – 1994

Em junho de 1990, tendo em vista a eleição de outubro seguinte, Collares foi indicado como candidato ao governo do Rio Grande do Sul pela Frente Progressista Gaúcha, composta pelo PDT, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo PCdoB, contrariando, com isso, a promessa que fizera de não mais se candidatar ao cargo. Nesse mesmo mês, em debate com os demais candidatos, confessou-se arrependido pela coligação PDT-PDS nas eleições de 1986, quando Aldo Pinto (PDT) foi o candidato a Governador. Crítico do Plano Collor — programa de estabilização econômica anunciado logo após a posse do novo governo em março de 1990 —, declarou que, se eleito, daria prioridade à educação, à saúde e à segurança pública. Além desses pontos, o programa da Frente Progressista Gaúcha enfatizava a necessidade da participação popular, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dando continuidade à experiência de mecanismos de participação popular, desenvolvidos quando de sua gestão na Prefeitura de Porto Alegre. No plano de governo de Alceu Collares é afirmada a importância que terá a “participação efetiva da população, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Mais adiante, no mesmo documento:

Estes conselhos terão a participação dos mais diversos segmentos sociais que estejam presentes na região, tais como a representação política, empresarial, universitária, cooperativa, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, proprietários rurais, igrejas e associações de moradores. Fundamentada na experiência de efetiva participação do povo na gestão de Porto Alegre, estes terão poder de decisão e de fiscalização. São os Conselhos Regionais de Desenvolvimento que vão analisar, estudar e apresentar as prioridades de sua respectiva região ao governo. Após o estudo e o processamento, sob o ponto de vista técnico, estimando valores e elaborando os projetos com seus memoriais descritivos, o governo executará, direta ou indiretamente, sob a fiscalização do Conselho Regional pertinente.

A campanha eleitoral foi atribulada, para o candidato do PDT. Em julho de 1990, Alceu Collares foi acusado, pelo candidato do PT, Tarso Genro, de ter vendido lotes públicos a preços subfaturados no período em que estivera na Prefeitura de Porto Alegre. Ainda durante a campanha, a imprensa divulgou o casamento às escondidas do candidato pedetista com sua ex-secretária de Educação, Neusa Canabarro. Na mesma época, Collares foi também acusado, por sua ex-mulher, Antônia Medeiros Collares, de ter enriquecido após deixar o cargo de Prefeito.

Essas notícias foram interpretadas, na época, como a causa de sua queda nas pesquisas de intenção de voto e do consequente crescimento da candidatura de Néelson Marchezan, da coligação União por um Novo Rio Grande, formada por PDS, PFL e PTB, o que acabou forçando a realização de um segundo turno entre os dois candidatos.<sup>7</sup> A eleição de 1990 realiza-se sob o impacto da eleição presidencial de 1989, quando tivemos, no Rio Grande do Sul, a grande votação de Leonel Brizola (PDT) e, no segundo turno, a transferência quase completa dos votos para Luís Inácio Lula da Silva (PT).

De um lado, como afirma Noll (1995), a candidatura de Collares buscou lucrar com os dividendos eleitorais da enorme votação de Leonel Brizola no estado, o que gerou uma “expectativa nova” do PDT para a eleição no estado. Por outro lado, o primeiro ano da gestão de Fernando Collor, eleito na eleição presidencial de 1989, também, impactou a eleição no Rio Grande do Sul, em 1989. O discurso de Collor, enfatizando a necessidade de modernização da máquina pública, e, fundamentalmente, o seu enxugamento, colocou em pauta tal temática no universo político gaúcho, durante o período eleitoral, assim como durante o governo de Alceu Collares.

Alceu Collares é eleito Governador do estado do Rio Grande do Sul, em segundo turno, disputado com Nelson Marchezan, do PDS. No primeiro turno, a disputa eleitoral foi árdua, tendo Alceu Collares como adversários: Nelson Marchezan – coligação PDS, PFL E PL; José Fogaça, do PMDB; e Tarso Genro, representando a coligação PT, PSB e PCB. Esse quadro eleitoral do Rio Grande do Sul reforça o que se estabeleceu em 1986, o estabelecimento pleno do multipartidarismo, onde, o PMDB, PDT E PT disputam o eleitorado de centro-esquerda, e o grupo de tendência conservadora liberal com os demais 30% do eleitorado gaúcho (NOLL, 2004).

---

<sup>7</sup> CPDOC | FGV • Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil  
Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro - RJ.

**Tabela 4 - Governador do estado do Rio Grande do Sul 1990**

GOVERNADOR DO ESTADO RIO GRANDE DO SUL 1990					
CANDIDATO	PARTIDO/COLIGAÇÃO	PRIMEIRO TURNO	%	SEGUNDO TURNO	%
ALCEU COLLARES	PDT(PSDB-PC DO B)	1.464.181	36,1	2.319.400	61,2
NELSON MARCHEZAN	PDS(PFL-PL)	1.349.903	33,2	1.472.356	38,8
JOSE FOGAÇA	PMDB	833.530	20,5		
TARSO GENRO	PT(PSB-PCB)	412.551	10,2		
TOTAL		4.060.165		3.791.756	100,0

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-Grandense (2010)

No plano do Legislativo, o quadro igualmente fortalece uma tendência observada desde a segunda eleição do período democrático (1986), a complexidade e fragmentação do quadro partidário com o surgimento de novas siglas. Desta forma, as bancadas do PDT, PDS e PMDB fornecem quase o mesmo número de cadeiras, treze, treze e doze cadeiras, respectivamente. O Partido dos Trabalhadores aumenta em uma vaga, em relação à eleição anterior, totalizando cinco cadeiras. A novidade é o PTB, que conquista oito vagas, com quase 10% dos votos. Nota-se, desta forma, que o espaço político está menos desigualmente distribuído, o que leva à necessidade, pelo menos teórica, de negociações entre as bancadas na Assembleia e entre estas e o Poder Executivo.

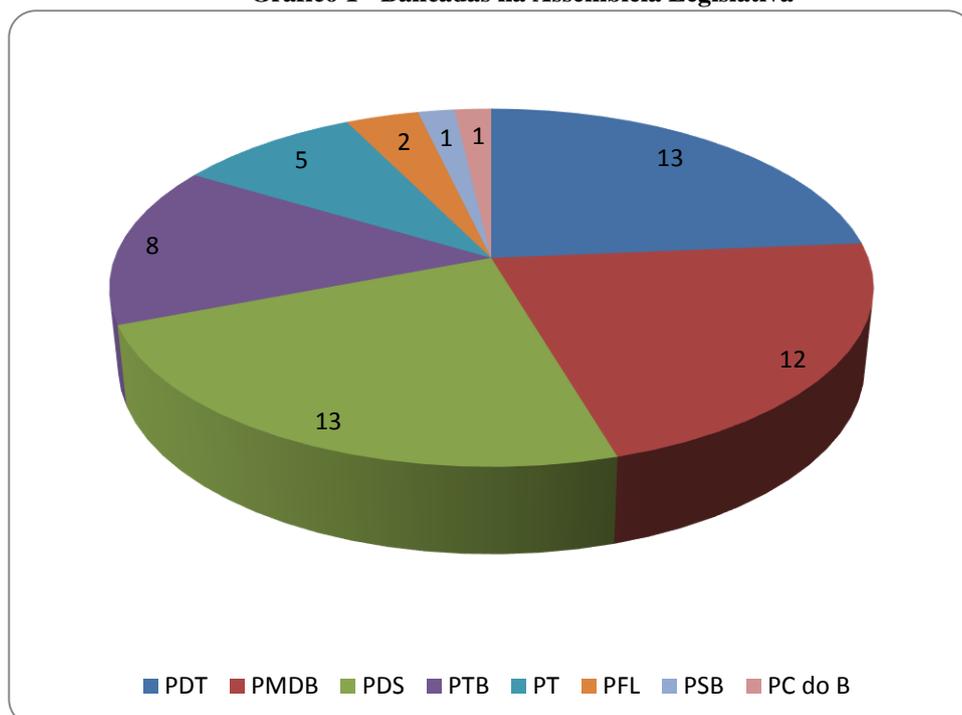
**Tabela 5 - Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul 1990**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA RIO GRANDE DO SUL 1990**

PARTIDO	VOTAÇÃO	PERCENTUAL	CADEIRAS
<b>PDT</b>	714.381	21,53%	13
<b>PMDB</b>	711.325	21,43%	12
<b>PDS</b>	581.026	17,51%	13
<b>PTB</b>	489.548	14,75%	8
<b>PT</b>	323.053	9,73%	5
<b>PFL</b>	140.746	4,24%	2
<b>PSDB</b>	97.973	2,95%	
<b>PRN</b>	95.112	2,87%	
<b>PSB</b>	57.568	1,73%	1
<b>PL</b>	57.237	1,72%	
<b>PC do B</b>	37.176	1,12%	1
<b>PT DO B</b>	13.644	0,41%	

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio Grandense (2010)

Do ponto de vista da sustentação política do novo governo, na Assembleia Legislativa, o quadro não era nada favorável a Alceu Collares. A coalizão eleitoral Frente Progressista Gaúcha era composta pelo PDT, partido do Governador, pelo PSDB, ao qual estava ligado o Vice-Governador e pelo PCdoB.

**Gráfico 1 - Bancadas na Assembleia Legislativa**



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio Grandense (2010)

O PDT, com treze cadeiras, representando 24% das cadeiras do parlamento; e o PCdoB, com apenas uma cadeira. O PSDB não possui representante eleito no parlamento. Todos os demais partidos se posicionaram em oposição ao governo estadual. Sendo assim, as dificuldades na governabilidade do estado estavam colocadas.

Desta forma, o mecanismo clássico, no contexto do presidencialismo e parlamentarismo, a barganha com o parlamento em busca da sustentação parlamentar do governo, apoiando suas propostas e desenvolvendo com a oposição um debate profícuo, seria essencial. Mas este não foi o caminho escolhido. Na continuidade, debateremos as circunstâncias de tal escolha.

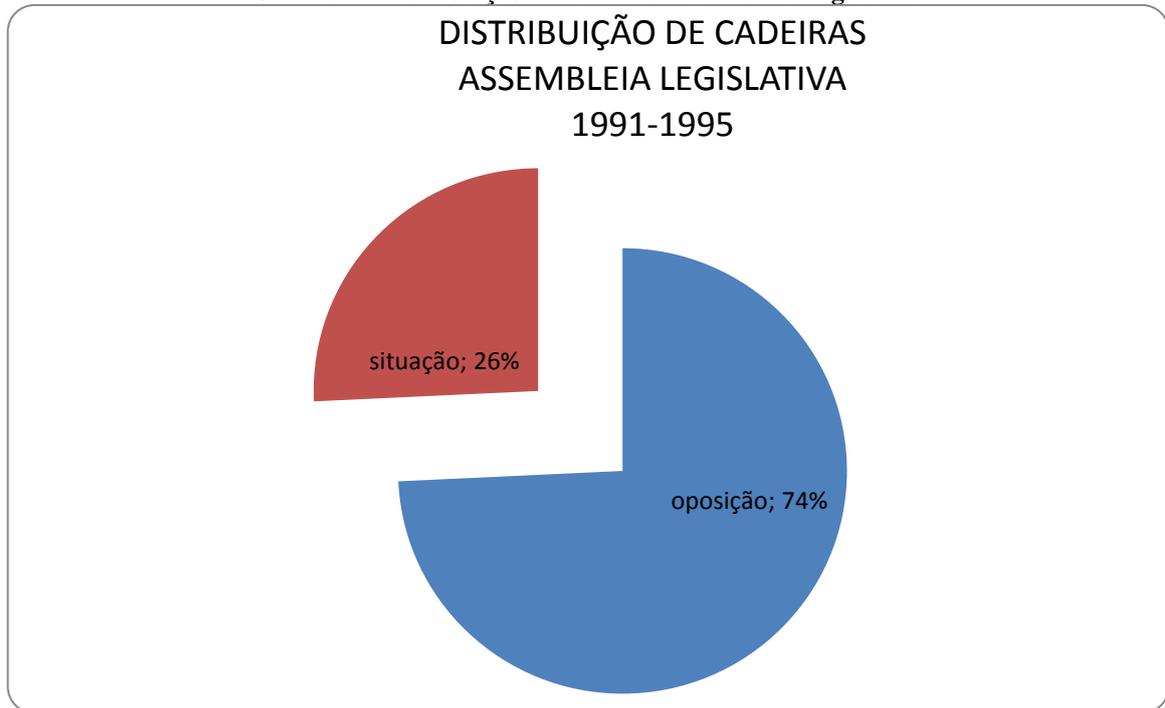
Muito embora a estratégia de nomeação e destituição de ministros/secretários seja, senão o principal, um dos mecanismos centrais que se encontram disponíveis para o governador executar sua estratégia política, durante o Governo Collares, esse instrumento não é utilizado, mas quais os motivos? Isso veremos a seguir.

## 2.2 A FORMAÇÃO DO SECRETARIADO

### 2.2.1 Primeiro ano de governo

Na formação de seu secretariado, Alceu Collares opta por uma constituição estritamente partidário-pedetista do gabinete, tornando-se, desta forma, durante seu mandato, um governo com minoria na Assembleia Legislativa. Além disto, Alceu Collares exerce em sua plenitude a prerrogativa constitucional, marcante na maioria dos países sob o sistema presidencial, de exclusividade do papel do chefe do poder Executivo na escolha de seu gabinete.

Gráfico 2 - Distribuição de cadeiras Assembleia Legislativa



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio Grandense (2010)

Assim, o Governo Collares pode ser caracterizado como a afirmação do modelo presidencialista clássico, cujo governador é o construtor de seu gabinete, e não o partido majoritário ou a coalizão vencedora, como ocorre no parlamentarismo.

O tradicional dilema que, segundo os críticos do sistemas presidencialistas, torna este sistema pleno de incoerências e instabilidades, também, está presente no governo Collares. Montagem de um secretariado plenamente partidário, mantendo a coerência ideológica do governo ou, “descaracterizar” o perfil ideológico do governo, montando um secretariado de coalizão, com a dispersão do poder do Governador entre os partidos da coalizão de governo. A opção de Alceu Collares é plenamente partidária. Das vinte secretarias, o PDT é beneficiado com dezoito secretarias. Sendo assim, não podemos considerar este governo como de coalizão. Além desse aspecto, cabe colocar que, na afirmação de Ignacio (2006), ao introduzir os partidos da coalizão para ocuparem os postos do gabinete, estes podem ter incentivos “para introduzir um quantum de discricionariedade na execução” da agenda de governo, colocando em perigo a liderança do chefe do Executivo.

A estratégia inicial do Governo Collares, e que não se alterará durante sua gestão, foi de montagem de um governo de minoria legislativa, sem preocupar-se com a distribuição de

nenhum tipo de recompensa em seu gabinete e centralizando ao máximo na figura do Governador a condução do governo.

Para autores como Deheza, a negociação da composição do gabinete inicial é o resultado da negociação entre o Presidente (Governador) e os demais partidos do Legislativo que refletem o cálculo presidencial (do Governador) em relação a futuras mudanças políticas. Ou seja, o Governador, ao escolher seu gabinete, pensa estrategicamente, de um lado, a curto prazo, busca apoio no Legislativo e, por outro lado, busca antecipar as possíveis mudanças futuras no gabinete. Deheza se refere a antecipação de “eventos não esperados”, acontecimentos que quebrem o equilíbrio inicial do gabinete, como inflação fora de controle, denúncias que tenham como objeto o Governador ou integrantes do gabinete, queda da popularidade do governo. A autora, também alerta que nem todos os Presidentes ou Governadores reagem da mesma forma aos “eventos inesperados”. Segundo a autora, o que determina a utilização ou não do mecanismo de mudança do gabinete, pelo Governador é a proximidade e a dimensão do calendário eleitoral e a liberdade institucional que o governante possui para utilizar este mecanismo.

O que fica claro, e no decorrer do trabalho mostramos os indicadores, é que o Governador Alceu Collares não busca montar um governo de coalizção, não busca apoios formais na Assembleia Legislativa e procura apenas a pacificação interna de seu partido, conciliando, através da distribuição de postos no secretariado, suas diversas tendências.

Collares almeja fugir ao que, segundo seus críticos, é uma das principais armadilhas do sistema presidencialista no contexto brasileiro: a busca pelo apoio parlamentar, através da distribuição de cargos, o que garante a maioria parlamentar, mas, ao mesmo tempo, torna-o mais fraco na montagem de seu gabinete e na condução de suas políticas, visto que necessita dividir com os demais partidos da coalizção, delegando poder aos secretários que podem não seguir sua orientação político-doutrinária.

Mas, como veremos, sua estratégia é derrotada, os dados apresentados por Tomio e Ricci, em "Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Legislativas" (2010), são enfáticos. A taxa de sucesso dos projetos do Executivo é o mais baixo entre os estados brasileiros, ficando em 76,9, muito embora este percentual seja alto, é importante sublinhar que, em termos comparativos com os demais estados da federação, é o mais baixo. Outro indicador importante é a taxa de derrubada de vetos pela Assembleia Legislativa gaúcha. Novamente, os dados são desfavoráveis ao Executivo. De um valor total de

40 mensagens de veto, enviados pelo Governador, 40 foram derrubados, o maior entre os estados brasileiros para o período (1991-1994).

Como afirmam Loureiro e Abrucio ([19--], p.9), em "gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira", ao analisar o governo Collor:

[...] a explicação conjuntural (para o fracasso da estratégia de governo de Fernando Collor) está no erro de sua estratégia inicial de querer governar e montar seu gabinete a despeito do Congresso Nacional. Collor, assim, esqueceu-se que no presidencialismo, sobretudo quando somado a um alto grau de consociativismo como é o caso brasileiro, não se pode governar sem lotear a estrutura ministerial, em maior ou menor medida.

Ademais, como afirmam os autores, ao lembrar de Amorim (1994), os Presidentes com maior estabilidade governativa foram aqueles que dividiram o governo com o maior partido no Congresso.

Collares não estava preocupado com a sustentação política do governo no parlamento, todas as alterações em seu gabinete objetivavam mais a conciliação interna do partido, dividido entre as facções lideradas pela Secretária da Educação, Neuza Canabarro, Orion Cabral, titular da Secretaria da Fazenda, Ryff Moreira, da Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária, e de Walter Nique, Nilo Quaresma e Jorge Debiagi.

Além disso, Collares aposta, então, no contato direto com os Prefeitos municipais (GROHMANN, 2001), fazendo com que estes pressionem os deputados estaduais de suas bases eleitorais, em favor dos projetos de interesse do governo. Por sua vez, o mecanismo de participação popular direta, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, seriam outro modo para minimizar o papel da Assembleia Legislativa na tarefa de governar, e, desta forma, diminuía a pressão deste poder sobre o Executivo.

Inicialmente, o Governo Alceu Collares mantém a estrutura administrativa herdada do governo de Pedro Simon (1986 – 1990), do PMDB, contando com 20 secretarias, sendo estas:

- Casa Civil
- Casa Militar
- Secretaria da Segurança Pública (extinta em 27/11/91)
- Secretaria de Coordenação e Planejamento (após 27/11/91 - veja Secretaria do Planejamento e Administração)

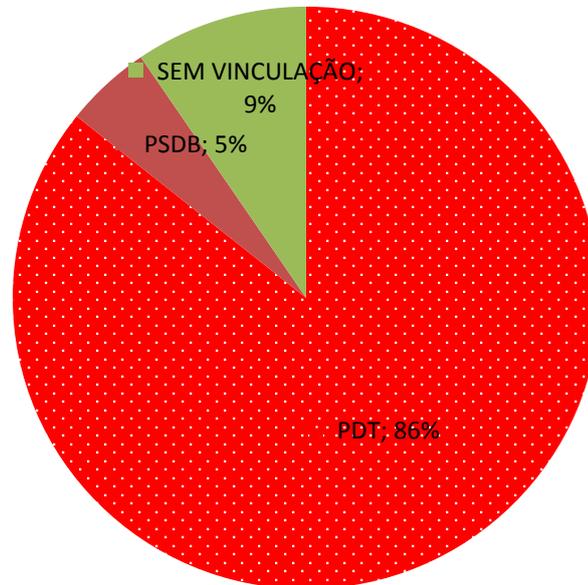
- Secretaria Especial para Assuntos Internacionais
- Secretaria Especial de Comunicação Social
- Secretaria da Agricultura e Abastecimento
- Secretaria da Ciência e Tecnologia
- Secretaria de Coordenação e Planejamento
- Secretaria da Cultura
- Secretaria da Indústria e Comércio
- Secretaria da Educação
- Secretaria de Energia, Minas e Comunicações
- Secretaria da Fazenda
- Secretaria da Justiça
- Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas
- Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente
- Secretaria da Segurança Pública
- Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária
- Secretaria dos Transportes

Na formação de seu secretariado, Alceu Collares privilegia o seu partido, o PDT. Das pastas, nesta primeira formação do secretariado, o PDT conquista 18 secretarias. O PSDB, partido do Vice-Governador, assume a Secretaria de Ciência e Tecnologia, assumida pelo próprio Vice-Governador, que, com isso, não consegue incrementar a participação deste partido no Governo, o que faz com que as primeiras desavenças entre este partido e o Governador Collares surjam.

O PDT fica com 85% das secretarias. O PSDB fica com apenas uma secretaria e dois secretários tinham perfil técnico, sem vinculação partidária nítida.

**Gráfico 3 - Distribuição das secretarias segundo o partido - Alceu Collares**

**Distribuição das secretarias segundo o partido - governo Alceu Collares**



Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

Todas as secretarias estratégicas, nas áreas econômica, social e política, serão repassadas para o PDT. A Secretaria da Fazenda, principal pasta na área econômica do estado, responsável pela gestão tributária, orçamentária e financeira do Estado, será do PDT. Na área social, a Secretaria da Educação, um dos principais focos da gestão petetista, como não poderia deixar de ser, será liderada por uma petetista, da estrita confiança de Alceu Collares. Todo o primeiro escalão de governo foi dominado pelo PDT. Outra característica marcante do primeiro gabinete de Alceu Collares, assinalada por Pereira (2004), é a presença de um forte grupo pessoal, ou seja, secretários que possuíam profunda ligação pessoal com o Governador. O caso da Secretária da Educação, de forte influência política junto ao Governador e gabinete, Neuza Canabarro, é o mais notório. Todavia, convém assinalar, que, mesmo entre o grupo pessoal do Governador Alceu Collares, todos têm profundas e históricas ligações políticas com o PDT, ou seja, não se trata de um grupo pessoal, com características técnicas ou apartidárias.

Esta característica do governo Collares também contribuiu para sua instabilidade. Seu esforço para dar uma feição pessoal ao gabinete, com a escolha de seus integrantes e baseada

na proximidade ou amizade pessoal, aliada à forte influência exercida pela primeira-dama e secretária da educação, Neuza Canabarro, tornaram a tarefa de governar altamente pesada.

**Tabela 6 - Distribuição das Secretarias Primeiro Gabinete 15/03/1991 - Governo Alceu Collares**

<b>SECRETÁRIO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>SECRETARIA</b>
MATHIAS NAGELSTEIN	PDT	CASA CIVIL
JOÃO VANDERLAN RODRIGUES VIEIRA	SEM VÍNCULOS PARTIDÁRIOS	CASA MILITAR
ATHOS RODRIGUES	PDT	PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABRIEL PAULI FADEL	PDT	PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
LUIZ CARLOS TOMAZELI	SEM VÍNCULOS PARTIDÁRIOS	SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS INTERNACIONAIS
CARLOS HENRIQUE ESQUIVEL BASTOS	PDT	SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
ALDO PINTO DA SILVA	PDT	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
ALDO PINTO DA SILVA	PDT	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
JOÃO GILBERTO LUCAS COELHO	PSDB	SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
WALTER MEUCCI NIQUE	PDT	SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO
ZULMIRA GUIMARÃES CAUDURO	PDT	SECRETARIA DA CULTURA
CLÁUDIO RIFF MOREIRA	PDT	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (ANTIGA SECRETARIA DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO)
OLÍMPIO SERGIO ALBRECHT	PDT	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (ANTIGA SECRETARIA DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO)
NEUZA CELINA CANABARRO ELIZEIRE	PDT	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
NILO VALENTIM QUARESMA JÚNIOR	SEM VÍNCULOSPARTI DÁRIOS	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES
ORION HERTER CABRAL	PDT	SECRETARIA DA FAZENDA
GERALDO NOGUEIRA DA GAMA	PDT	SECRETARIA DA JUSTIÇA, TRABALHO E DA CIDADANIA
JORGE DECKEN DEBIAGI	PDT	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E OBRAS
JULIO ROBERTO HOCSMANN	SEM VÍNCULOS PARTIDÁRIOS	SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE
ADÃO ELISEU DE CARVALHO	PDT	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA (EXTINTA EM 27/11/91)
GERALDO NOGUEIRA DA GAMA	PDT	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA (EXTINTA EM 27/11/91)
ADROALDO MOUSQUER LOUREIRO	PDT	SECRETARIA DO TRABALHO, AÇÃO SOCIAL E COMUNITÁRIA
CLÁUDIO RIFF MOREIRA	PDT	SECRETARIA DO TRABALHO, AÇÃO SOCIAL E COMUNITÁRIA

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

Pela tabela anterior fica claro que o PDT dominou de maneira absoluta a distribuição do secretariado, não se preocupando o Governador em estabelecer laços com a Assembleia Legislativa, em que pese seu partido ser minoritário na Casa. Assumidamente, Collares propõe um governo de minoria.

Mesmo nas secretarias onde se sobressai a exigência técnica de seus titulares, como a Secretaria da Fazenda e Secretaria de Planejamento, que tradicionalmente vinham sendo destinadas a técnicos, sem vinculação partidária nítida, são preenchidas por lideranças do trabalhismo gaúcho, Orion Cabral e Walter Nique.

Os únicos cargos, neste primeiro gabinete, preenchidos por técnicos sem ligação partidária nítida, são: Secretaria da Saúde e Secretaria Especial de Assuntos Internacionais. A primeira secretaria o escolhido é Júlio Roberto Hocsmann, que havia sido Secretário da Saúde do município de Porto Alegre, quando da gestão de Alceu Collares, a segunda secretaria é exercida pelo empresário Luiz Carlos Tomazzeli, numa tentativa de Collares estabelecer pontes de contato com o empresariado gaúcho.

Este caráter minoritário do Governo Collares não deixa de ser surpreendente, tendo em vista a ambição de seus propósitos. Um destes projetos ambiciosos era a Reforma Administrativa: "É hora de mudar, de procurar redefinir o conteúdo do Estado e sua organização para novas missões estratégicas, afirma o documento que embasa o projeto de reforma administrativa" (PDT – PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA, 2012). E, mais adiante, no mesmo documento, afirma que:

Esta verdadeira reforma do Estado, que não se restringe a mera alteração administrável deverá corresponder ao advento de grandes desafios econômicos, num contexto de crise nacional e de imperiosa necessidade de integração latino-americana, bem como de novos e emergentes grupos sociais carentes de apoio público para o exercício da plenitude de sua cidadania.

Trata-se de uma proposta ousada, que, necessariamente, teria de ser votada pela Assembleia Legislativa, a qual deveria analisar uma série de órgãos, da administração direta e indireta, que seriam extintos em razão da redução de servidores. Conquanto não seja objeto desta tese, é sintomático que a Reforma Administrativa não tenha sido efetivamente

implementada, tendo a maioria de suas propostas sido rejeitadas pelo poder Legislativo estadual.<sup>8</sup>

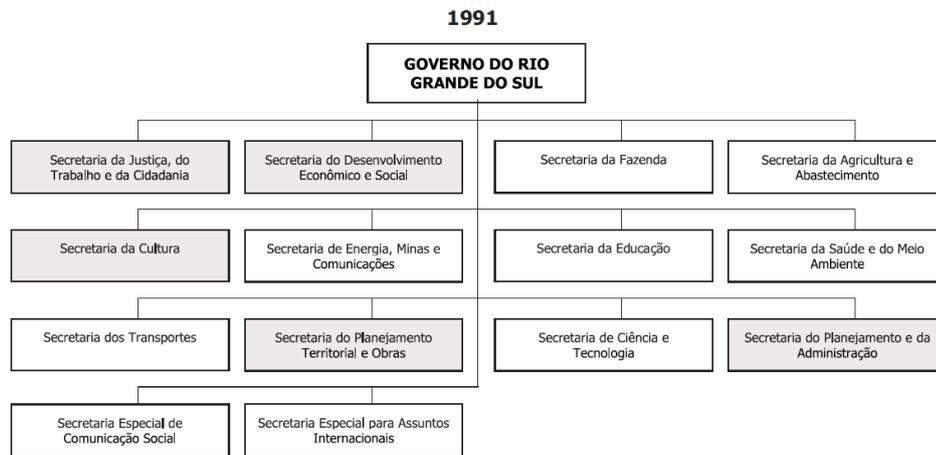
Outra característica marcante deste primeiro gabinete é que Alceu Collares lança mão de apenas um político com mandato, Aldo Pinto, deputado federal eleito em 1990, que é aproveitado na Secretaria da Agricultura. Com isto, Jorge Uequet, eleito como primeiro suplente do PSDB, que estava eleitoralmente coligado com o PDT, assume a vaga na Câmara Federal. No plano estadual, nenhum deputado estadual “ou pessoa ligada a lideranças da Assembleia ocupou o cargo de primeiro escalão no início do mandato de Collares” (PEREIRA, 2004,179). Ademais, entre os filiados, ele trouxe apenas seus aliados eleitorais, pois o PSDB esteve na chapa do PDT, junto com o PCdoB.

Do ponto de vista da estrutura administrativa do governo, o primeiro ano será marcado pela tentativa de implementar uma reforma administrativa no estado. A administração Collares parte de um diagnóstico que ressalta o emperramento da estrutura estatal, com os seus recursos humanos desmotivados e com alta concentração de poder em determinadas secretarias, o que impediria a “construção de um Estado mais ágil e eficaz” (JORNAL DO COMÉRCIO, 1991, p. 13).

---

<sup>8</sup> Para uma revisão das principais notícias e análises jornalísticas sobre a Reforma Administrativa vide: REFORMA DO ESTADO. Um projeto para o Rio Grande - sinopse das notícias sobre a Reforma Administrativa. 1. De outubro a 12 de novembro de 1991.

**Figura 1 - Organograma governo do Estado do Rio Grande do Sul**



163

Fonte: Rio Grande do Sul (2006)

Os debates que ocorrem na Assembleia são acirrados, mas, ao fim de tudo, os deputados aprovam o texto, com uma série de alterações, de Reforma Administrativa, que contemplavam: Lei n. 9.433, de 27/11/1991. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta.

As secretarias de estado passam a ser: Secretaria da Justiça, do Trabalho e da Cidadania, Secretaria da Fazenda, Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, Secretaria da Educação, Secretaria da Cultura, Secretaria da Agricultura e Abastecimento, Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria do Planejamento e Administração, Secretaria de Energia, Minas e Comunicações, Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente, Secretaria dos Transportes, Secretaria da Ciência e Tecnologia. Com a extinção da – Secretaria de Segurança Pública; Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária; Secretaria Especial de Governo; Ouvidora-Geral do Estado.

No entanto, o conjunto de ações originais, que compunham a totalidade do projeto de Reforma Administrativa do estado, sofre uma série de derrotas na Assembleia Legislativa, o que demonstra a inexistência de uma sólida bancada governista no poder Legislativo.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Vide Reforma do Estado. Um projeto para o Rio Grande, Documento Base, Governo do Estado do Rio Grande do Sul. 16/9/1991.

### 2.3 SEGUNDO ANO DO GOVERNO COLLARES – 01/01/1992 - 31/12/1992

O perfil partidário do gabinete de Collares, durante o seu segundo ano, não se altera. O Partido Democrático Trabalhista continua dominando o perfil partidário do governo. Chama a atenção a instabilidade que se observa na Casa Civil, centro político do governo, com a titularidade de três secretários durante o ano de 1992, e, também, a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais apresenta dois titulares, em apenas um ano, o que também indica instabilidade nesta.

Se o perfil partidário se mantém o mesmo, a presença de políticos com mandato aumenta. Carlos Cardinal de Oliveira, Deputado Federal eleito, assume a Secretaria da Agricultura, substituindo o também Deputado Federal Aldo Pinto. A novidade é a utilização de um Deputado Estadual, que já havia assumido um cargo na administração estadual, como Procurador do Estado, mas, agora, assume o cargo no primeiro escalão, como Secretário da Energia, Minas e Comunicações. Aparentemente, o Governador estava preocupado em estabelecer laços mais orgânicos com a bancada estadual do partido.

**Tabela 7 - Secretários que assumem em 1992**  
SECRETÁRIOS QUE ASSUMEM EM 1992

SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA
POLÍBIO ADOLFO BRAGA	PDT	CASA CIVIL
CONRADO ALVARES	PDT	CASA CIVIL
SÉRGIO JOSÉ PORTO	PDT	CASA CIVIL
CONRADO ALVARES	PDT	SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS INTERNACIONAIS
ADÃO ELISEU DE CARVALHO	PDT	SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS INTERNACIONAIS
CARLOS CARDINAL DE OLIVEIRA	PDT	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
ATHOS RODRIGUES	PDT	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

**Tabela 8 - Secretários que deixam o cargo em 1992**  
**SECRETÁRIOS QUE DEIXAM O CARGO EM 1992**

MATHIAS NAGELSTEIN	PDT	CASA CIVIL
POLÍBIO ADOLFO BRAGA	PDT	CASA CIVIL
CONRADO ALVARES	PDT	CASA CIVIL
CONRADO ALVARES	PDT	SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS INTERNACIONAIS
ALDO PINTO DA SILVA	PDT	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
NILO VALENTIM QUARESMA JÚNIOR	0	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES
ATHOS RODRIGUES	PDT	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES
ADROALDO MOUSQUER LOUREIRO	PDT	SECRETARIA DO TRABALHO, AÇÃO SOCIAL E COMUNITÁRIA
CLÁUDIO RIFF MOREIRA	PDT	SECRETARIA DO TRABALHO, AÇÃO SOCIAL E COMUNITÁRIA

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

O movimento de entrada e saída de secretários é estritamente partidário, são acomodações internas do partido do Governador, entre as suas diferentes tendências. Como anteriormente assinalado, chama a atenção a extrema instabilidade observada na Casa Civil, onde, no decorrer do ano de 1992, tivemos três secretários, alguns com uma passagem breve, Políbio Braga, com 85 dias; e Conrado Alvarez, com 44 dias, que deixa a Secretaria de Assuntos Internacionais para assumir interinamente a Casa Civil. Na Secretaria da Agricultura e Abastecimento, após um longo desgaste junto ao Governador e à primeira-dama, Neuza Canabarro, Aldo Pinto deixa a secretaria, para voltar à Câmara Federal, assumindo o também Deputado Federal Carlos Cardinal de Oliveira. O PDT amplia sua participação no secretariado com a entrada de Athos Rodrigues, Deputado Estadual do partido, substituindo o técnico sem vínculos partidários Nilo Quaresma, na Secretaria de Energia, Minas e Comunicações, uma secretaria de grande importância e visibilidade visto que era responsável pelas duas das maiores estatais gaúchas, a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e a Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT).

#### 2.4 TERCEIRO ANO DO GOVERNO COLLARES – 01/01/1993 0 31/12/1993

O terceiro ano do governo Collares foi repleto de instabilidades e incertezas quanto ao futuro político do Governador e mesmo sua continuidade como Governador do estado, visto que a possibilidade de *impeachment* chegou a ser discutida entre os Deputados de oposição.

Após uma série de denúncias trazidas a público pelo empresário Rosalino Zorgi, em uma reunião com Deputados Estaduais, onde aponta a existência de uma rede de corrupção no governo estadual, liderado pelo cunhado de Collares e irmão da primeira-dama e Secretária da Educação, Neuza Canabarro, que, segundo a denúncia, comandava um esquema de tráfico de influência, que envolvia as principais lideranças do primeiro escalão do Executivo, a Assembleia Legislativa, em outubro de 1993, decidiu criar uma CPI para apurar as denúncias.

Com a evolução dos depoimentos na CPI, novas denúncias foram tornadas públicas, contra conselheiros do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER) e contra o Secretário de Transportes, Mateus Schmidt.

O Governador reage, colocando em dúvida a “integridade” das denúncias e afirmou que estava sendo vítima de uma “montagem de uma farsa. Mas, em concomitância, anuncia a desistência de concorrer ao Senado, para provar a idoneidade de sua gestão.

Com o adensamento da crise, o Governador começa a perder o apoio de sua própria bancada, em novembro de 1993, grande parte da bancada trabalhista não aprova um pedido de solidariedade ao governo e, na mesma ocasião, um dos Vereadores do PDT em Porto Alegre, Pedro Ruas, encaminha uma solicitação de demissão da Secretária da Educação Neusa Canabarro, acusando-a de ter montado um governo paralelo dentro da administração estadual.

João Gilberto Lucas Coelho, Secretário da Ciência e Tecnologia e Vice-Governador do estado, representante do PSDB na administração estadual, renuncia ao cargo de secretário, o que faz com que Collares anuncie o rompimento com os social-democratas e também com o PCdoB, tendo em vista o apoio destes partidos à criação da CPI.

Em outro movimento estratégico do Governador, como uma tentativa de sair da crise, sugere que o Vice-Governador também renuncie ao cargo e anuncia a demissão de todos os membros do PSDB, ocupantes de cargos de confiança do governo. E, por fim, exonera os secretários pedetistas, Carrion Júnior e Carlos Cardinal, para que reassumissem os seus mandatos na Câmara Federal, substituindo os seus suplentes, Jorge Uequet, do PSDB, e Edson Silva, do PCdoB.

**Tabela 9 - Secretários que são exonerados 1993**

SECRETÁRIOS QUE SÃO EXONERADOS 1993				
NOME	PARTIDO	SECRETARIA	DATA DE NOMEÇÃ O	DAT A FIM
LUIZ CARLOS TOMAZELI	SEM VINCULAÇÃO PARTIDÁRIA	SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS INTERNACIONAIS	15/03/1991	30/11/93
ADÃO ELISEU DE CARVALHO	PDT	SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS INTERNACIONAIS	30/06/1992	08/02/93
CARLOS HENRIQUE ESQUIVEL BASTOS	PDT	SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	15/03/1991	30/11/93
CARLOS CARDINAL DE OLIVEIRA	PDT	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	11/05/1992	17/11/93
JOÃO GILBERTO LUCAS COELHO	PSDB	SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	15/03/1991	11/11/93
AIRTON LANGARO DIPP	PDT	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	05/11/1993	30/11/93
FRANCISCO MACHADO CARRION JUNIOR	PDT	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO	08/02/1993	5/10/1993
CARLOS HERTER CABRAL	PDT	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO	05/10/1993	23/11/93

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

Vejamos que o quadro de instabilidade institucional, durante o ano de 1993, reflete-se sobre a estabilidade do secretariado. Nada menos do que 9 substituições ocorreram no gabinete de Alceu Collares, durante aquele ano, atingindo todas as áreas. Novamente, o que chama a atenção é que, mesmo com a crise institucional, que resultou em uma CPI na Assembleia Legislativa, Collares não amplia o leque de partidos de sua coalizão para, dessa maneira, procurar algum tipo de apoio parlamentar, assim, mantendo o PDT como principal partido. Ocorreu até uma defecção, visto que o PSDB, muito embora não contasse como representação partidária na Assembleia Legislativa, contribuía com a ampliação do espectro partidário do governo, é substituído por um secretário sem vinculação partidária.

**Tabela 10 - Secretários que assumem 1993**

SECRETÁRIOS QUE ASSUMEM 1993				
NOME	PARTIDO	SECRETARIA	DATA NOMEAÇÃO	DATA FIM
DILAMAR VALIS MACHADO	PDT	SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	30/11/1993	01/01/1995
CARLOS CARDINAL DE OLIVEIRA	PDT	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	05/10/1993	17/11/1993
FLORIANO BARBOSA ISOLAN	0	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	17/11/1993	01/01/1995
GILBERTO WAGECK AMATO	PDT	SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	11/11/1993	01/01/1995
DILMA VANA ROUSSEF	PDT	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	30/11/1993	01/01/1995
FRANCISCO MACHADO CARRION JUNIOR	PDT	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO	08/02/1993	15/03/1993

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

## 2.5 QUARTO ANO DO GOVERNO COLLARES – 01/01/1994 0 31/12/1994

O quadro de instabilidade, no último ano de governo, persiste. Em que pese as naturais defecções no gabinete de Collares, pois inúmeros secretários precisaram deixar o cargo, por força da legislação eleitoral, para concorrer à Assembleia Legislativa ou Câmara Federal. Concorrem a Deputado Federal, Walter Nique e Matheus Schimitt, apenas Matheus se elege.

**Tabela 11 - Secretários que assumem a pasta 1993**

SECRETÁRIOS QUE ASSUMEM A PASTA 1993	
AVELINO COLLET	SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS INTERNACIONAIS
ANA LIA DUARTE IBARGOIYEN	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
URBANO SCHMITT	SECRETARIA DA FAZENDA
GABRIEL PAULI FADEL	SECRETARIA DA JUSTIÇA, TRABALHO E DA CIDADANIA (ANTIGA SECRETARIA DA JUSTIÇA)
GILBERTO VENOSSE BARBOSA	SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE
RUBENS LAHUDE	SECRETARIA DOS TRANSPORTES

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

**Tabela 12 - Secretários que deixam suas pastas 1993**

SECRETÁRIOS QUE DEIXAM SUAS PASTAS 1993	
WALTER MEUCCI NIQUE	PDT SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS INTERNACIONAIS
NEUZA CANABARRO ELIZEIRE	PDT SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
ORION CABRAL HERTER	PDT SECRETARIA DA FAZENDA
GERALDO NOGUEIRA DA GAMA	PDT SECRETARIA DA JUSTIÇA, TRABALHO E DA CIDADANIA
JULIO ROBERTO HOCSMANN	SEM VINCULAÇÃO PARTIDÁRIA SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE
MATEUS SCHIMIDT JOSÉ	PDT SECRETARIA DOS TRANSPORTES

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

É interessante notar que, mesmo nesse último ano de governo, o PDT mantém-se como o principal partido do secretariado. O que se observa em outros governos, o aumento do número de secretários de estado sem vinculações partidária e com um perfil mais técnico, não é verificado. Na Secretaria dos Transportes, Mateus Schmidt é substituído por Rubens Lahude, de larga militância no PDT, filiado em 1981. A Secretaria da Saúde mantém o perfil técnico de seu titular, Júlio Hocsmann, que dá lugar a Gilberto Barbosa, médico como o antigo titular. Na Secretaria da Justiça, Trabalho e da Cidadania, Geraldo Nogueira da Gama dá lugar a Gabriel

Fadel, também, filiado ao PDT de longa data. Na Secretaria da FAZenda, Orion Cabral, antigo militante do PDT, cede a titularidade da secretaria a Urbano Schmitt, recém-filiado ao PDT. Mesmo com sua filiação recente ao partido, a titularidade da secretaria não perde o seu perfil pedetista. Na Secretaria para Assuntos Internacionais, ocorre o mesmo movimento, Walter Nique, filiado ao PDT, cede o lugar para Avelino Collet, igualmente, filiado ao Partido Democrático Trabalhista.

## 2.6 ESTABILIDADE DURANTE O GOVERNO COLLARES

O PDT, como vimos, é amplamente o partido que domina o secretariado de Alceu Collares, fato que se confirma, ao analisarmos o percentual de tempo em que os partidos ou os que não se identificam partidariamente permanecem em seus cargos, durante sua gestão.

O Partido Democrático Trabalhista permanece o maior tempo nas secretarias, chegando, em média, a um percentual de 73.22% do total de tempo. Logo após os secretários, técnicos sem vínculo partidário, ficam em média 69.89% do tempo total, nas secretarias aos quais estão vinculados. O PSDB, com apenas uma secretaria, ficou 69,33% do tempo.

Tabela 13 - Percentual de tempo médio

Partido	Percentual/Tempo					
	n	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Técnico, sem vínculo partidário	8	69,89	32,89	77,57	14,19	99,00
PDT	15	73,22	34,40	96,36	17,05	99,00
PSDB	1	69,33	.	69,33	69,33	69,33

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

A tabela, a seguir, revela alguns dados interessantes:

Tabela 14 - Tempo total por artido governo Collares 1991-1995

Tempo total por partido GOVERNO COLLARES 1991-1995	
VÍNCULO PARTIDÁRIO	DIAS
TÉCNICO, SEM VÍNCULO PARTIDÁRIO	6.492
PDT	15.719
PL	420
PSDB	972

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

Cabalmente, os dados supraelencados demonstram que o PDT hegemonizou partidariamente o governo Collares. O partido, através do titular da secretaria, permanece 15.719 dias em sua secretaria. Os técnicos sem vínculo partidário ficam bem abaixo, com 6.492 dias. E, por último, o único representante dos social-democratas, fica 972 dias. Nesse contexto, quatro secretarias lideram o *ranking* de estabilidade: a Secretaria da Cultura, a Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, a Secretaria da Educação e a Secretaria da Fazenda.

A Secretária da Cultura, que foi encabeçada pela liderança histórica do trabalhismo gaúcho – Mila Cauduro – era de muito ligada pessoalmente com o Governador Collares. A Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, teve como secretário, arquiteto de formação, Jorge Debiagi, também muito ligado pessoalmente com Alceu Collares, com larga militância no PDT e, que já havia sido secretário municipal, durante a gestão de Collares na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A terceira secretaria, líder de estabilidade do Governo Collares, foi a da Educação, liderada por Neuza Canabarro, também, militante do Partido Democrático

Trabalhista, professora e primeira-dama do estado. Considerada com muita influência junto ao Governador e ao gabinete em geral, fonte de muitas cisões e conflitos internos ao governo e com o sindicato de professores do estado, o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul — CPERGS. Em que pese todos estes conflitos, manteve-se firme na condução da Secretaria da Educação, o que demonstra sua grande influência junto ao Governador e a importância que este dava às suas relações pessoais. Por último, temos a Secretaria da Fazenda. Classicamente as secretarias de perfil econômico são as mais estáveis nos gabinetes presidenciais. Isto se explica pelo perfil diferenciado que se exige do titular da pasta. O caráter técnico de condução da pasta além da maturação mais demorada das políticas públicas que emanam deste tipo de secretaria é um sério indutor de mandatos mais demorados na pasta. Orion Cabral, um economista de carreira do Banco Regional de Desenvolvimento Econômico, preenche estes pré-requisitos exigidos pelo órgão. Além destes fatores, de natureza técnica, Orion Cabral era muito ligado política e pessoalmente com o Governador Alceu Collares, além de militante do PDT de longa data.

Após este primeiro bloco de secretários ultraestáveis passamos para a análise do segundo bloco de secretários, caracterizados como estáveis. A Secretaria Especial da Comunicação Social foi comandada por dois filiados do PDT, um mais recente, e outro um histórico: Carlos Esquivel Bastos assume em 19/10/1991, filiando-se ao partido poucos dias antes de sua posse. Em 16 de novembro de 1991, assume Dilamar Machado, um histórico militante do trabalhismo, vereador mais votado de Porto Alegre, ex-Deputado Estadual. A secretaria deixa de ter um perfil técnico, muito embora seu secretário anterior fosse vinculado ao PDT, para ter um perfil mais político-militante, durante os atribulados dias da CPI da propina. Essa mudança no perfil da Secretaria Especial da Comunicação Social deve ser encarada como a alteração do perfil do gabinete Collares, durante a CPI da propina, com o propósito de compor o gabinete com pessoas ainda mais próximas politicamente do Governador.

A Secretaria de Ciência e Tecnologia foi destinada ao PSDB e teve dois secretários durante a gestão de Alceu Collares. João Gilberto Lucas Coelho, um dos principais dirigentes social-democratas no estado do Rio Grande do Sul e um de seus fundadores, além de Vice-Governador, que assumiu esta secretaria em 15 de março de 1991, no primeiro gabinete de Alceu Collares e deixou o encargo em 11 de novembro de 1993, durante a crise da CPI da propina, fruto de desavenças políticas com o Governador, referidas anteriormente. João

Gilberto é substituído por Gilberto Wageck Amato, também, filiado ao PSDB. Ou seja, em que pese a desavença política com João Gilberto, a secretaria mantém-se sob a direção do PSDB.

A Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social teve dois titulares, totalizando, em média, 694 dias para cada um. Cláudio Ryff Moreira, empresário do setor da Construção Civil, à época, uma das lideranças do jovem empresariado gaúcho, Presidente da Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre, filiado ao PDT em 15 de julho de 1991, poucos meses após assumir o cargo de secretário. Muito embora sua ambição fosse a candidatura ao governo do estado em 1995, o que gerou uma série de discussões e divisões no partidário, seu mandato nesta secretaria não é longo. Em 23 de novembro de 1991, deixa a secretaria para dar lugar a Olimpio Sergio Albrecht, com larga tradição política, ex-prefeito de São Leopoldo, eleito nas eleições municipais de 1988.

A Secretaria da Justiça, Trabalho e Cidadania, criada em 27/11/1991, teve dois secretários. O primeiro, que assumiu no primeiro gabinete do governo de Alceu Collares, foi Geraldo Nogueira da Gama, advogado, ex-presidente da OAB – RS, filiado ao PDT desde 1988. Fica no cargo até o último ano do governo, totalizando 1064 dias no cargo, o que representa um percentual de 75% de estabilidade no cargo. É substituído pelo ex-Procurador-Geral do Estado, Gabriel Pauli Fadel, filiado ao PDT desde 1981, que fica na titularidade da secretaria até o final do Governo.

A Secretaria da Saúde teve, em média, 694 dias de manutenção de seu secretário na titularidade do cargo. Foi ocupada por dois secretários, os dois com perfil técnico, médicos de atuantes profissionalmente em Porto Alegre. Júlio Roberto Hocsmann assume a secretaria no primeiro gabinete do governo de Alceu Collares, em 15 de março de 1991 e fica como titular no cargo até o dia 11 de fevereiro de 1994, totalizando 1064 dias, sendo substituído por Gilberto Venossi Barbosa, em 12 de fevereiro do mesmo ano, e restando até o final do mandato de Alceu Collares.

A Secretaria dos Transportes, de grande exposição política e que sempre tem produzido bons dividendos políticos para os seus ocupantes, tendo em vista a sua ampla atuação em todo o estado, também teve dois secretários, durante a gestão de Alceu Collares. O primeiro secretário a assumir a pasta foi Matheu Schmidt, um quadro histórico do trabalhismo gaúcho, ex-Deputado Federal pelo PTB, Vice-Prefeito pelo PTB na cidade de Cachoeira do Sul. Assume o cargo no primeiro gabinete de Collares, ficando no cargo até o dia 30 de março de 1994, quando se desvincula do cargo para concorrer ao cargo de Deputado Federal, nas eleições de 1994. Matheus Schimidt ficou no cargo durante 1111 dias, o que significa uma percentual de

estabilidade no cargo de 79%. Matheus Schmidt foi substituído por Rubens Lahude, também um quadro pedetista, filiado ao partido deste 1981 que fica no cargo até o final do mandato de Collares.

A Secretaria Especial de Relações Internacionais lidera o *ranking* das Secretarias pouco estáveis, com uma média de permanência no cargo do seu titular de 476 dias. Uma das hipóteses para esta instabilidade tão acentuada é de que a secretaria tenha servido para acomodar interesses em conflito, dentro do PDT. O primeiro secretário a assumir a Secretaria Especial, foi Luiz Carlos Tomazzeli, administrador de empresas, que assume em 30 de março de 1991, no primeiro gabinete de Alceu Collares. Tomazzeli resta à frente da secretaria até 25 de maio de 1992, totalizando 437 dias, o que significa uma estabilidade de 31.17%. Conrado Alvares, filiado ao PDT, assume interinamente a secretaria por 30 dias; e, após, Adão Eliseu de Carvalho, também, filiado ao PDT, assume em 30 de junho de 1992, ficando no cargo até o dia 8 de fevereiro de 1993, permanecendo no cargo por 223 dias, o que significa um índice de estabilidade de 15.91%. Em 8 de fevereiro de 1993, Walter Nique assume a secretaria. Também filiado ao PDT, Walter Nique também irá assumir, futuramente, outra secretaria, a do Planejamento Territorial e Obras, permanecendo no cargo até 24 de janeiro de 1994. Neste mesmo dia, assume Avelino Collet, filiado ao PDT, que permanecerá no cargo até o final do mandato de Alceu Collares.

Outra secretaria importante, mas com um baixo índice de estabilidade, durante a gestão de Alceu Collares, é a Secretaria da Agricultura e Abastecimento. Aldo Pinto da Silva, um importante quadro do PDT, assume a secretaria no primeiro gabinete do Governo de Alceu Collares. Com um largo currículo partidário, ex-candidato a Governador do estado, em 1996, e Deputado Federal em exercício, quando de sua convocação pelo Governador Collares para assumir a Secretaria da Agricultura e Abastecimento. Aldo Pinto fica no cargo até o dia 11 de maio de 1992, totalizando 442 dias no cargo, o que significa uma estabilidade de 30,17%. Alceu Collares mantém a representação de um Deputado Federal em seu gabinete, ao dar posse a Carlos Cardinal, em 11 de maio de 1992. Com uma ampla folha de serviços ao PDT, sendo Deputado constituinte, em 1988, Cardinal acompanhava o amplo perfil pedetista do gabinete de Collares. Carlos Cardinal permanece no cargo até o dia 17 de novembro de 1993, durante a crise da CPI da Propina, quando, para se desvincular do cargo. Evitando o desgaste propiciada pela CPI, da eleição de 1994, concorrendo novamente a deputado federal, é exonerado da secretaria. Floriano Isolan, filiado ao PDT, mas com um perfil mais técnico, assume a secretaria em 17 de novembro de 1993, ficando até o final do mandato de Alceu Collares.

A Secretaria de Energia, Minas e Comunicações é uma das mais importantes secretarias do Rio Grande do Sul, antes do processo de privatização empreendido pelo governo que iria suceder Alceu Collares, era responsável pela política de energia e comunicações. A CRT – Companhia Rio-grandense de Telecomunicações, estatal responsável pela telefonia no Rio Grande do Sul e a CEEE, responsável pela política de energia no estado. A estabilidade nesta secretaria é baixa, durante a gestão de Collares, ficando com uma média de 332,67 dias.

Nilo Valentim Quaresma assume a Secretaria de Energia, Minas e Comunicações em 15 de março de 1991, no primeiro gabinete de Alceu Collares. De perfil técnico, funcionário de carreira da Petrobras, engenheiro civil, filiado ao PDT poucos dias antes de assumir a secretaria, em 8 de fevereiro de 1991. Nilo Quaresma permanece no cargo até o dia 14 de abril de 1992, significando 396 dias no cargo, o que significa uma estabilidade de 28,25% no cargo. O Deputado Estadual pelo PDT, Athos Rodrigues, que teve uma passagem anterior pelo PFL, filiando-se ao PDT em 27 de janeiro de 1990, assume a secretaria em 14 de abril de 1992. Permanece na Secretaria até o dia 5 de novembro de 1992, ou seja, 205 dias, o que significa um percentual de estabilidade de 14,62%. Airton Langaro Dipp assume a secretaria em 5 de novembro de 1992. Airton Dipp, de larga militância no PDT, filiado desde 1981, ex-prefeito de Passo Fundo, mantém a hegemonia do PDT nesta secretaria, mas com mais densidade política, visto que os dois titulares anteriores não tinham militância política sólida no partido. Em 30 de novembro de 1993, durante a CPI da propina, Airton Dipp deixa a secretaria, buscando sua preservação política, em vista do processo de desgaste sofrido pelo governo, tendo em vista das denúncias originadas da CPI e já articulando sua candidatura a deputado federal, em 1995. Dilma Rousseff assume a Secretaria de Minas, Energia e Comunicações, dia 30 de novembro de 1993. A participação de Dilma Rousseff, como uma opositora da influência exercida por Neuza Canabarro, irá até o final da gestão de Alceu Collares.

A Secretaria de Planejamento e Administração foi criada pela Reforma Administrativa, em 27 de novembro de 1991, com a transformação da Secretaria de Coordenação e Planejamento. Walter Nique é o primeiro secretário de Coordenação e Planejamento, e, após a Reforma Administrativa, segue como Secretário de Planejamento e Administração. Em 8 de fevereiro de 1993 assume o Ex-filiado ao PMDB, ex-deputado estadual e deputado federal eleito em 1990, Carrion Junior, assumindo a função em 8 de fevereiro de 1993. Carrion Junior permanece no cargo até o dia 5 de outubro de 1993, perfazendo 288 dias, ou seja, uma índice de estabilidade de 20,54%.

**Tabela 15 - Tempo médio por secretaria governo Collares 1991-1994**

TEMPO MÉDIO POR SECRETARIA GOVERNO COLLARES 1991 – 1994 <sup>10</sup>					
Secretaria	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
SECRETARIA DA CULTURA	1388	.	1388	1388	1388
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E OBRAS (ANTIGA SECR DO INTERIOR, DESENV REGIONAL E URBANO E OBRAS PÚBLICAS)	1388	.	1388	1388	1388
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	1351	.	1351	1351	1351
SECRETARIA DA FAZENDA	1351	.	1351	1351	1351
SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	694	420.02	694	397	991
SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	694	393.15	694	416	972
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (ANTIGA SECRETARIA DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO)	694	623.67	694	253	1135
SECRETARIA DA JUSTIÇA, TRABALHO E DA CIDADANIA <sup>11</sup> (ANTIGA SECRETARIA DA JUSTIÇA)	694	523.26	694	324	1064
SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE	694	523.26	694	324	1064
SECRETARIA DOS TRANSPORTES	694	589.73	694	277	1111
SECRETARIA DO TRABALHO, AÇÃO SOCIAL E COMUNITÁRIA	494.5	105.36	494.5	420	569
SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS INTERNACIONAIS	476.5	347.88	346	223	991
SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	394.67	38.37	410	351	423
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	332.67	110.56	396	205	397
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO (APÓS 27/11/91 VEJA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO	257	.	257	257	257
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO <sup>12</sup>	239	.	239	239	239

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

<sup>10</sup> Por motivos metodológicos, com o intuito de evitar que secretários substitutos entrem na amostra, desconsideramos tempo menor de 90 dias para a análise.

<sup>11</sup> Lei n.º 9.433, de 27/11/1991.

<sup>12</sup> Lei n.º 9.433, de 27/11/1991

## 2.7 GOVERNO ALCEU COLLARES PADRÃO DE ESTABILIDADE E SOBREVIVÊNCIA DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO

A Constituição Federal de 1988 assim como a Constituição do Rio Grande do Sul<sup>13</sup> confere ao Presidente da República e ao Governador do estado a faculdade de nomear e demitir livremente os ministros e secretários de estado, segundo Amorim (1988), referindo-se a *Abranches*.

Ainda que o Presidente tenha tal faculdade, observa-se que a formação ministerial no Brasil tenha duas dimensões fundamentais não determinadas pela carta: a partidária e a regional. A primeira diz respeito como o Presidente se relaciona com o Congresso.

Enquanto a dimensão puramente constitucional do poder do Governador ou do Presidente da república amplia o poder para nomear e demitir os seus secretários ou ministros, a dimensão partidária de formação do apoio dos deputados estaduais o Governador terá que compartilhar o poder e negociar sua agenda de governo, que, muitas vezes, não poderá ser implementada em sua plenitude. Assim, existem duas alternativas colocadas em pauta para o Governador, montar um governo de minoria, baseado estritamente no apoio do seu próprio partido e no poder de mobilização dos setores da população que apoiam o Governador, apontando para uma relação direta entre este e a população ou, negociar a composição de seu gabinete com os partidos que compõe a Assembleia Legislativa e obter o apoio do Legislativo para a sua agenda.

A opção de Collares é a montagem de um governo de minoria, apoiado basicamente pelo PDT e, subsidiariamente pelo PSDB PCdoB, que não possuíam bancada na Assembleia Legislativa. Um fator que deve ser pesado para a tomada desta opção é a personalidade do Governador do estado, um centralizador por essência e, fundamentalmente, a inexistência de experiência anterior de um governo de coalizão, no pós-democratização no Rio Grande do Sul. O primeiro governo, pós-redemocratização, com Jair Soares, seu gabinete foi montado apenas por técnicos e filiados ao PDS e, o governo que o sucede, com Pedro Simon, do PMDB, teve, novamente, técnicos e partidários do PMDB. O aumento do fracionamento partidária na Assembleia Legislativa não se reflete sobre os gabinetes, mantendo-se basicamente com o partido do Governador do estado.

---

<sup>13</sup> "Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:  
I - nomear e exonerar os Secretários de Estado [...]"

Como foi afirmado anteriormente, A utilização das indicações pelo Presidente da república/Governador do estado é um mecanismo central, para a obtenção da estabilidade institucional dos governos. Esta faculdade, nos sistemas presidenciais clássicos, mas com variações entre os países e estados, é um componente fundamental para a manutenção da estabilidade dos governos, ou seja, a utilização competente pelo Governador de seu poder de indicação, pode significar a maturidade do exercício do poder e o principal mecanismo para a estabilidade institucional do governo.

O poder de agenda do governador de nada adianta se ele não tiver a competência política de montar um gabinete que contemple a diversidade partidária representada no parlamento ou na sociedade civil. O gabinete pode ser visto como uma ponte entre o parlamento e a sociedade civil.

Como vimos, a literatura tem indicado que a sobrevivência e a estabilidade dos regimes dependem de fatores estruturais (níveis de desenvolvimento econômico, inflação sob controle, déficit fiscal controlado) mas, da mesma forma, dependência da capacidade do Executivo, e, particularmente do Governador montar um secretariado que possibilite um governo estável. Um gabinete que consiga balançar a representação em seu interior de partidos que pertençam à base de sustentação do governo, se possível, a mais extensa possível, com a necessária capacidade técnico-gerencial do governo. Esta escolha é, muitas vezes, de difícil solução, visto que os interesses partidário do gabinete e a capacidade técnico-gerencial não são congruentes e, no Rio Grande do Sul ainda mais, visto que a vigilância fiscal do governo deve ser ainda mais forte, tendo em vista os históricos problemas orçamentários do estado.

Como devemos analisar a estabilidade de um governo?

Estabilidade pode ser entendida como estabilidade governamental. Diversas vezes o sistema de governo – presidencial ou parlamentar – é associado a maior ou menor estabilidade de um governo, mas quais os fatores institucionais que propiciam um governo mais longo?

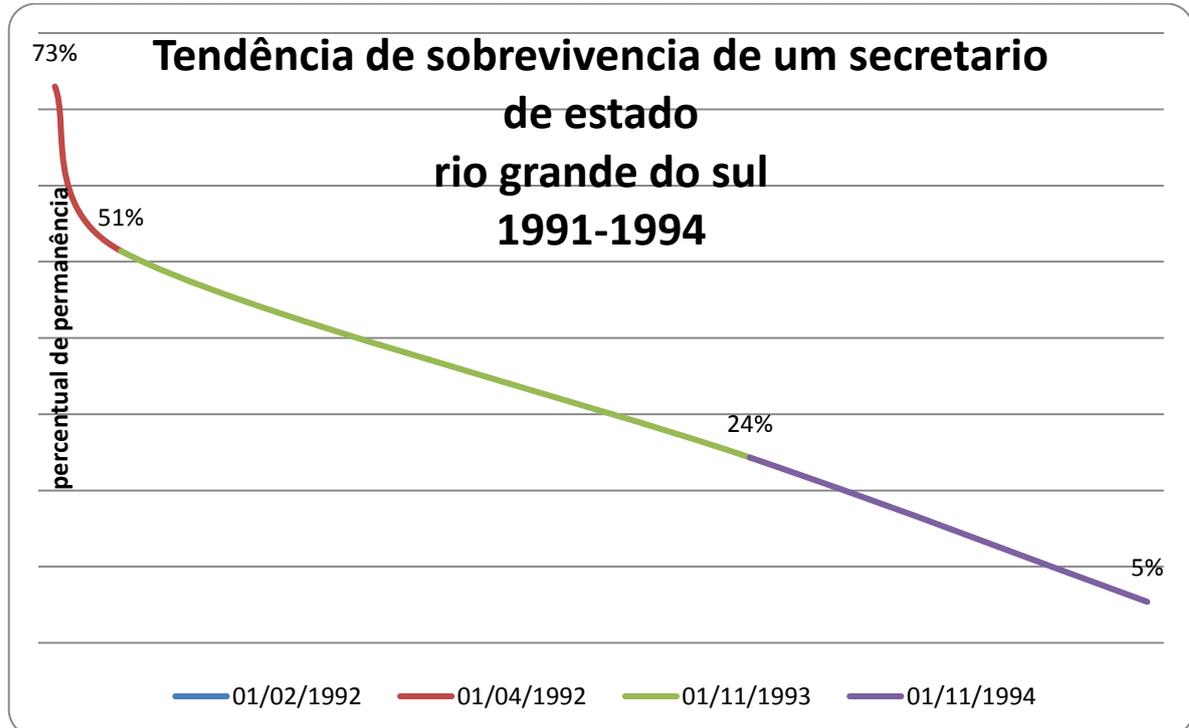
Por outro lado, podemos analisar a estabilidade ou a longevidade de um governo através do tempo em que um secretário de estado permanece em seu cargo. Desta forma, entendo por estabilidade o número de dias que um secretário permanece em seu cargo. Eliminei, como propósitos metodológicos, os secretários que permanecem por menos de 90 dias em seu cargo, visto que, na imensa maioria destas situações, trata-se do secretário substituto ou adjunto que assumiu temporariamente o cargo. Estas situações são observadas quando o secretário titular é detentor de cadeira na Assembleia Legislativa ou Câmara Federal e é convocado para uma

votação considerada importante pelo Governador. Outras situações são: férias do secretário, licença médica temporária, etc.

## 2.8 ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA

Com base no banco de dados de movimentações de secretário, podemos afirmar que a probabilidade de que um secretário permaneça por 324 dias é de 73%, ou seja, a possibilidade de que um secretário de estado se mantenha em seu cargo por até 324 dias é de 73%, ou seja, é alta. A possibilidade de manutenção no cargo de um secretário, tende a diminuir, conforme passam-se os dias, do mandato do Governador. A probabilidade de que um secretário de estado permaneça 410 dias diminuiu para 51,4%. Com 991 dias observamos uma nova queda, passa a ser de 24,3%. E, a possibilidade de que um secretário permaneça até o final do mandato, ou seja 1351 dias é bem pequena, 5,4%.

Gráfico 4 - Tendência de sobrevivência de um secretário do estado do Rio Grande do Sul 1991-1994



Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

O tempo é uma variável fundamental, como podemos ver, para a explicação ou caracterização do perfil de um secretariado. Após um período inicial de relativa estabilidade,

que poderíamos chamar de período de lua de mel, um pouco mais alongado, que vai até o dia 1 de abril de 1992, com um percentual de estabilidade de um pouco mais de 70%, após esta data, a curva é descendente. Podemos explicar esta tendência de queda por duas vias. A primeira, que estamos diante de um governo tipicamente instável, com continua troca de secretários, sem que o Governador defina qual o rumo que deve tomar, ainda mais para um governo assumidamente minoritário, sem muitos interlocutores sólidos no Legislativo e na Sociedade Civil. Por outro lado, podemos observar que o Governador age racionalmente, utilizando amplamente as suas prerrogativas constitucionais de indicação e demissão de secretários, procurando apoios, fundamentalmente dentro de seu próprio partido.

Por outro lado, como vimos anteriormente, determinadas áreas do Secretariado são preservadas, desta dança das cadeiras. A Secretaria da Educação, Secretaria da Fazenda, Secretaria da Cultura, Secretaria do Planejamento, possuem altos índices de estabilidade, não se colocando como negociáveis, durante o processo de mudança do Secretariado.

A seguir, analisamos a estabilidade do secretariado de Alceu Collares, tendo como foco as suas áreas. Antes de tudo cabe a divisão do secretariado por áreas:

## ECONOMIA

Secretaria da Agricultura e Abastecimento

Secretaria Da Ciência E Tecnologia

Secretaria Da Fazenda

Secretaria De Coordenação E Planejamento (Após 27/11/91 Veja Secretaria Do Planejamento E Administração)

Secretaria De Energia, Minas E Comunicações

Secretaria Do Desenvolvimento Econômico E Social (Antiga Secretaria da Indústria e Comércio)

Secretaria Do Desenvolvimento Econômico E Social (Antiga Secretaria Da Indústria E Comércio)

Secretaria Do Planejamento E Administração

Secretaria Do Planejamento Territorial E Obras (Antiga Secretaria Do Interior, Desenvolvimento Regional E Urbano E Obras Públicas)

Secretaria Dos Transportes

Secretaria Especial Para Assuntos Internacionais

## MILITAR/POLICIAL

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA – EXTINTA EM 27/11/1991

## POLÍTICA

CASA CIVIL

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

## SOCIAL

SECRETARIA DA CULTURA

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

SECRETARIA DA JUSTIÇA, TRABALHO E DA CIDADANIA (ANTIGA  
SECRETARIA DA JUSTIÇA)

SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE

SECRETARIA DO TRABALHO, AÇÃO SOCIAL E COMUNITÁRIA

Tabela 16 - Tempo médio por área 1991-1995 Rio Grande do Sul

Tempo médio por área 1991-1995 Rio Grande do Sul						
Área	N	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO	MEDIANA	MÍNIMO	MÁXIMO
militar/policial	3	988,33	683,60	1378,00	199,00	1388,00
política	2	1323,50	91,22	1323,50	1259,00	1388,00
Social	6	1084,00	459,27	1369,50	420,00	1388,00
administrativa	1	1405,00	.	1405,00	1405,00	1405,00
economia <sup>14</sup>	10	1242,40	321,64	1461,00	670,00	1461,00

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia jurídica e legislativa seção de documentação, secretários de estado governos Jair Soares a Tarso Genro, s/d – elaboração própria.

As Secretarias incluídas na área econômica são bastante amplas, contemplando tanto secretarias altamente estáveis, como a Secretaria da Fazenda quanto Secretarias com baixa estabilidade, como a Secretaria da Agricultura e Abastecimento e Secretaria Especial de Relações Internacionais, o que tem impacto final de sua média – 1242 dias, com desvio padrão alto, de 321,64 dias. A mediana, no entanto, é alta, o maior entre todas as áreas, 1461 dias. Isto se explica em virtude de que a mediana não é sensível aos valores muito ou muito baixos, referente ao número de dias de um secretário. Assim, quando minimizamos o peso dos valores máximo ou mínimo, a área econômica é a mais estável, durante a gestão Collares. Ou seja, podemos afirmar que o Governador, estabelece, na área econômica do governo, áreas que serão

preservadas da discussão sobre a divisão de cargos, durante o governo, o caso da Secretaria da Fazenda é exemplar, manteve o mesmo secretário durante a maior parte da gestão Collares.

A área social, do secretariado Collares também é bem diversificado, incluindo Secretarias de perfil diverso inclui secretarias altamente estáveis e com secretários duradouros, como a secretaria da educação e Secretaria da Cultura e Secretarias com baixa estabilidade, como a Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária, onde seu titular permaneceu durante grande parte da Gestão de Alceu Collares. Também nesta área, a gestão de Alceu Collares estabelece prioridades. A Secretaria da Educação, por exemplo, mesmo estando sob pressão de parlamentares, companheiros de partido e sociedade civil, foi preservada pelo Governador, não negociando a saída da Secretária Neuza Canabarro em nenhum momento, permanecendo no cargo durante a maior parte da gestão. Isto indica que o Governador age no sentido de preservar uma área, central e doutrinária do trabalhismo, de pressões externas. No caso, não estamos diante de uma ilha de competência, mas de uma Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária, que sofre a descontinuidade, como vimos anteriormente.

Quanto à área política, do gabinete de Collares, que inclui as Casa Civil e Secretaria de Comunicação Social, os resultados são mais equilibrados, muito em função de que apenas duas secretarias fazem parte desta área, com uma média de 1323,50, e desvio padrão não tão elevado quanto as outras áreas: 91.22.

## 2.9 CONCLUSÃO – UM GOVERNO DE MINORIA

A agenda de governo de Alceu Collares é ambiciosa, pretendia, de um lado, ampliar os mecanismos de participação popular, através do Conselho Estadual e Regional de Desenvolvimento. De outro modo, a reforma administrativa procurava destravar os mecanismos burocráticos que obstaculizavam a administração pública gaúcha, com a redução do número de secretarias, demissão de servidores, redução da máquina pública e, por consequência, torná-la mais eficaz e responsiva às necessidades do desenvolvimento econômico.

Do ponto de vista político, Alceu Collares monta um gabinete amplamente dominado por seu Partido. O PDT, participa de mais de 90% do secretariado, encabeçando todas as secretarias de maior importância. A participação dos demais partidos da Frente Popular Gaúcha é insignificante. O PSDB, através de João Gilberto Lucas Coelho, Vice-Governador, é o titular

da Secretaria de Ciência e Tecnologia e o PCdoB participa de cargos de segundo e terceiros escalões.

A estratégia de Collares é a montagem de um governo de minoria, ou seja, entre a montagem de um governo de coalizão, onde o poder do Governador é dividido entre os diversos partidos que compõe sua base de apoio, muito embora as prerrogativas constitucionais de indicação e demissão de secretários, e a constituição de um gabinete baseado majoritariamente no seu próprio partido, com a centralização de todas as decisões de governo na próprio Governador, Collares opta pela segunda alternativa.

Por outro lado, o cenário que Alceu Collares não é favorável a constituição de uma maioria parlamentar, senão vejamos. As duas experiências anteriores – em 1982 e 1986 – não trouxeram vantagens eleitorais aos partidos que participaram dos gabinetes. Em 1982, após uma acirrada eleição, o PDS ganhou a primeira eleição após a retomada das eleições diretas para Governador do Estado. As dificuldades enfrentadas por Jair Soares na administração do estado e o conseqüente do desgaste sofrido pelo partido do Governador iniciaram um longo e penoso período de desgaste eleitoral do PDS, o que reduziu sua bancada parlamentar na eleição seguinte, tanto no âmbito estadual como federal.

A experiência do PMDB na administração do estado, em 1986, também, não trouxe muitos frutos eleitorais. Após uma eleição facilitada pelos bons ventos do Plano Cruzado, Pedro Simon, também, enfrenta uma série de dificuldades à frente do Palácio Piratini e, em consequência, as vantagens eleitorais na participação do gabinete não foram muito grandes.

Desta forma, sob estas duas experiências anteriores, os líderes partidários ideologicamente mais próximos do Governador Collares, não avaliam bem a participação no gabinete, se mostram inseguros quanto a sua participação, num cenário de profundas incertezas.

Sob a pressão do crescimento do Partido dos Trabalhadores, que havia conquistado a Prefeitura de Porto Alegre, em 1988, o que o torna um sério competidor da base eleitoral pedetista, é racional que o Governador eleito não o convide para a participação no gabinete. Por outro lado, o PT, convicto que suas chances de conquistar o Executivo estadual no médio prazo, também deixa distante a possibilidade de dividir com o PDT os cargos no Executivo apostando numa estratégia de desgaste do partido de Alceu Collares.

Também o PTB, partido com uma sólida bancada na Assembleia Legislativa, fundamental para a constituição de uma maioria tranquila no parlamento, não se constitui como um parceiro no gabinete. Não devemos nos esquecer que contra este partido ainda restavam as

mágoas do líder máximo do pedetismo, Leonel Brizola, que perdeu a sigla para Ivete Vargas, numa disputa judicial. E, por outro lado, também disputava passo a passo sua base eleitoral e sua história com este partido. O PTB, por outro lado, também nutria a perspectiva futura, nunca concluída, de conquistar o Executivo estadual, através de sua liderança máxima no estado, Sérgio Zambiasi.

Desta forma, a história e a política levavam Alceu Collares para a formação de um governo com o PDT e, mais particularmente, com suas tendências e facções, além de seu grupo pessoal. Ou seja, em 1990, com o gabinete de Collares, estamos diante de uma “coalizão vitoriosa mínima”.

Assim, constituiu seu gabinete de governo, muito embora distribuindo cargos de seu gabinete entre as diversas tendências do PDT e, subsidiariamente, entre técnicos sem vínculos partidários, Collares reserva para o seu grupo mais próximo os postos estabelecidos como os mais estratégicos. Reserva a Secretaria da Fazenda para Orion Cabral, militante do PDT e muito próximo do Governador do Estado. A Secretaria da Educação, também estratégica, tanto em termos de visibilidade do governo, em função da extensão de suas atividades, abarcando todo o Estado, assim como do ponto de vista doutrinário, visto que a educação cumpre um papel central na ideologia trabalhista, é reservada para a primeira-dama, Neuza Canabarro, personagem de extrema confiança do Governador do Estado. O pulmão político do governo, a Casa Civil, também, é reservado para o grupo de confiança do Governador, Mathias Nagelstein, militante do PDT de longa data e amigo de Alceu Collares, desde o tempo de militância no antigo PTB de Bagé.

Os demais cargos são negociados com seu próprio partido, com a acomodação de suas diversas tendências e distribuídos entre técnicos de confiança do Governador.

Collares não negocia os cargos de seu gabinete e muito menos amplia sua coalizão eleitoral, que não passava de três partidos, sendo que o PSDB, partido do Vice-Governador, não possuía representação no Legislativo estadual e, o PCdoB, detinha apenas uma cadeira. O Governador, após assumir o seu mandato, segue minoritário na assembleia e não se movimenta no sentido de ampliar esta representação.

Collares apostava em dois mecanismos para viabilizar a governabilidade, que não dependia da negociação de cargos com partidos que não o seu e de sua estrita confiança. Por um lado, aposta nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Originariamente criado com o propósito de descentralizar as ações de governo, estabelecendo um canal de comunicação entre

as comunidades e o governo, os Coredes podem ser entendidos como um mecanismo de minimização do papel de representação da Assembleia Legislativa e um canal de contato direto entre as elites regionais e o Governo do Estado.

Além deste aspecto, como afirma Abrucio (1998), Alceu Collares estabelece uma estratégia de conquistas caso a caso conforme o apoio dos parlamentares mediante a pressão sobre a base eleitoral dos deputados. Como exemplo, cita o autor, está a criação de uma infinidade de convênios entre as Prefeituras com o propósito de construir infraestrutura para a área social, delegacias e estradas, obras que dependiam dos recursos oriundos do Governo Estadual. Com efeito, os prefeitos e lideranças políticas municipais pressionavam os deputados estaduais para apoiar os projetos oriundos do poder Executivo, onde estavam previstas estas obras ou o financiamento delas. Segundo Abrucio (1988), esta é a explicação para o sucesso legislativo do Governo Collares, com um número mínimo de projetos de lei rejeitados pela Assembleia Legislativa.<sup>15</sup>

Como resultado desta estratégia, os conflitos com o Legislativo estadual perduram durante todo o seu mandato. Muito embora, como Abrucio (1998), por conta de uma estratégia de cooptação de prefeitos municipais, através da pressão exercida por estes nos deputados estaduais, a agenda de Collares não é plenamente aprovada na assembleia legislativa. Como mostram os dados a seguir, o número de vetos (vetos parciais e vetos totais) derrubados pela Assembleia Legislativa é grande, o que indica falta de coordenação da bancada de situação com a impossibilidade de conquista de votos das bancadas não governistas e independentes.

**Tabela 17 - Vetos (parciais e totais) analisados Assembleia Legislativa**

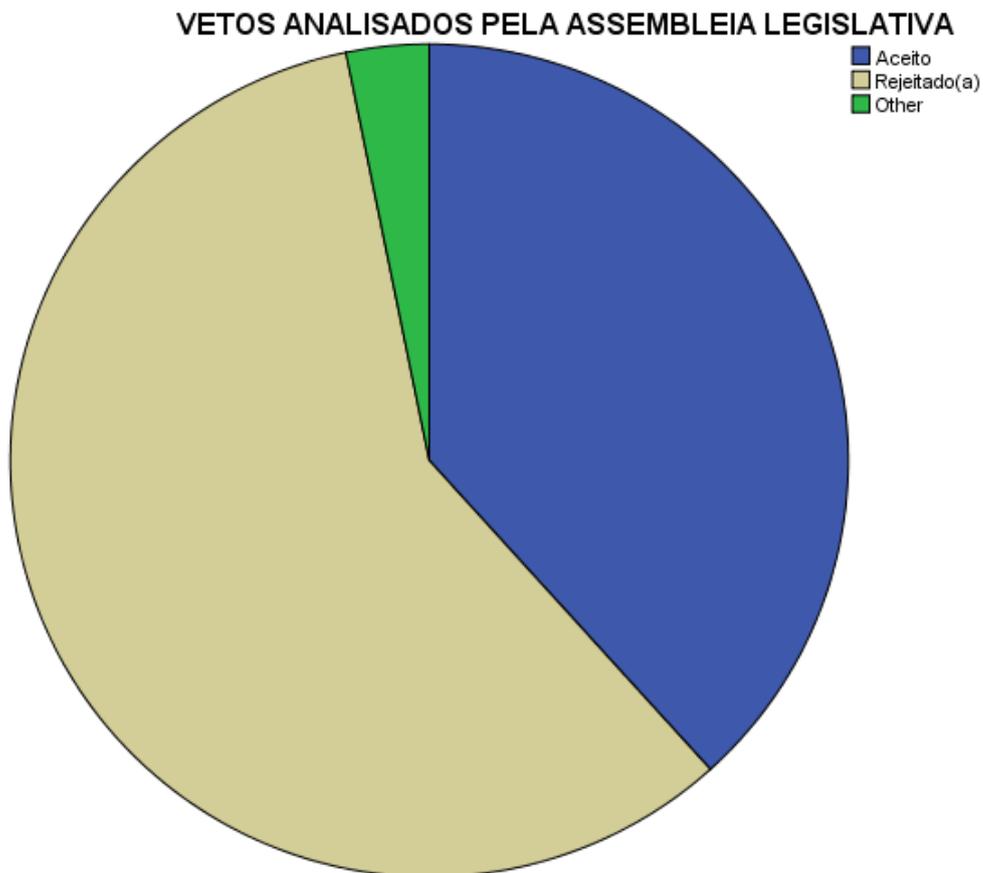
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Aceito	72	38,3	38,3	38,3
Autuado(a)	5	2,7	2,7	41,0
Rejeitado(a)	110	58,5	58,5	99,5
Retirado(a)	1	,5	,5	100,0
Total	188	100,0	100,0	

Fonte: AL (2012)

<sup>15</sup> Muito embora a administração Collares tenha tido, comparativamente aos demais governos no Rio Grande do Sul, um baixo índice de desempenho legislativo, chama a atenção, particularmente, a rejeição de inúmeras proposições à Reforma Administrativa, como a extinção de órgãos como a FADERGS, OSPA, FUNDAÇÃO ZOOBOTANICA.

Dos vetos do Governador do Estado que são submetidos para Assembleia Legislativa, 72, ou 38,3%, são aceitos pelos Deputados Estaduais. Mais da metade dos vetos submetidos, ou seja, 58,5%, são derrubados, o que significa um total de 110 matérias apresentadas para deliberação dos representantes. Trata-se de um número muito significativo.

**Gráfico 5 - Vetos analisados pela Assembleia Legislativa**



Fonte: <http://www.al.rs.gov.br/site/> - Elaboração própria – acesso em 12/3/2012

Outro dado que indica a falta de base de apoio político na Assembleia Legislativa é número de projetos de lei que são rejeitados pela Assembleia Legislativa, durante a gestão de Collares. De um total de 555 projetos de lei apresentados, 55 são rejeitados. Se o número não é muito significativo (9,9%) devemos ter em conta que a maioria destes projetos rejeitados dizem respeito a uma das principais agendas de Collares, a Reforma Administrativa.

**Tabela 18 - Projetos de Lei rejeitados Assembleia Legislativa 1991-1994**

<b>PROJETOS DE LEI REJEITADOS ASSEMBLEIA LEGISLATIVA 1991-1994</b>		
<b>Proposição</b>	<b>Proponente</b>	<b>Situação</b>
PL 416 1991	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 417 1991	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 418 1991	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 422 1991	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 423 1991	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 426 1991	Poder Executivo	Rejeitado(a)

PL 468 1991	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 498 1991	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 15 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 50 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 159 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 192 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 218 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 223 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 254 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 255 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 256 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 257 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 258 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 259 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 260 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 261 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 263 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 264 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 265 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 266 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 267 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 268 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 269 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 270 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 289 1993	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 19 1994	Poder Executivo	Rejeitado(a)
PL 163 1994	Poder Executivo	Rejeitado(a)

Fonte: <http://www.al.rs.gov.br/site/> - Elaboração própria – acesso em 12/3/2012

Passamos à análise de outro modelo, oposto ao escolhido por Alceu Collares. Antônio Britto, eleito em 15 de novembro de 1994, segue o caminho escolhido por Fernando Henrique Cardoso, eleito Presidente da República no mesmo ano, ou seja, a montagem de um governo de coalizão amplo. Seus objetivos também eram ambiciosos, como de Collares, mas o caminho escolhido para a realização destes objetivos foi oposto.



### 3 GOVERNO DE COALIZÃO AMPLO PARA COMBATER A POLARIZAÇÃO E EXECUTAR AS REFORMAS

#### 3.1 O GOVERNO DE ANTÔNIO BRITTO

Nas eleições de outubro de 1994, candidatou-se ao governo do Rio Grande do Sul, com o apoio da coligação Rio Grande Vencedor, composta pelo PMDB, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB) e pelo Partido Liberal (PL).

No segundo turno, realizado em novembro, granjeou apoio explícito do Presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, derrotando o candidato do PT, Olívio Dutra. Renunciou com isso à cadeira de Deputado Federal, sendo substituído na Câmara pelo suplente Antenor Ferrari, do PMDB, que exerceu o mandato até o final da legislatura seguinte, em 31 de janeiro.

Antônio Britto enfrenta uma eleição extremamente árdua, onde, no primeiro turno, encara a coligação PPR/PFL, liderada por Celso Bernardi, com a liderança pedetista de Sereno Chaise, da coligação PDT/PP/PMN; Olívio Dutra, da coligação PT/PSB/PCdoB/PSTU/PPS/PV; e mais dois candidatos pequenos, o PRONA E PRN. Ou seja, Antônio Brito se confronta com as principais lideranças políticas gaúchas.

A entrada no jogo eleitoral competitivo do Partido dos Trabalhadores, sinaliza uma reconfiguração das forças políticas no Rio Grande do Sul, com a ascensão deste partido e a redução significativa da força do Partido Democrático Trabalhista. Como afirmam Noll e Trindade (2004, p.45):

O quadro eleitoral de 1994 a 2002 sinaliza no sentido de uma reconfiguração das forças políticas com o enfrentamento entre os mesmos partidos nas eleições para Governador. O sistema de segundo turno vai colocar frente a frente PMDB e PT em três eleições, confirmando a alternância já identificada nos períodos anteriores e um bipartidarismo de fato com a formação de um bloco anti-PT. Em 1994 o PMDB sairá vitorioso coligando-se com os partidos conservadores, deixando à Frente Popular (PT + aliados de esquerda) as bandeiras de luta contra o projeto neoliberal da candidatura de Fernando Henrique Cardoso e da resistência da sociedade organizada.

O papel exercido pelo Plano Real, que estabiliza a economia e reduz dramaticamente os índices inflacionários que assolavam o Brasil havia décadas, produz resultados favoráveis no plano federal, com a eleição folgada de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, e repercute no plano estadual, favorecendo da mesma forma o candidato Antônio Britto, que defendia a

candidatura de Fernando Henrique no estado e que tinha o PSDB compondo sua coligação eleitoral.

**Tabela 19 - Governo Estado - Rio Grande do Sul 1º Turno 1994**

Nome	Partido/Coligação	Votos	%
ANTÔNIO BRITTO FILHO	PMDB/PL/PSDB	2.2112.70	39,85%
OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA	PT/PSTU/PPS/PSB/PV/PC DO B	1.5609.92	28,13%
CELSO BERNARDI	PPR/PFL	393.514	7,09%
SERENO CHAISE	PDT/PMN/PP	252.915	4,56%
IRAPUAN TEIXEIRA	PRONA	48.576	0,88%
JOSÉ LUIZ GOMES	PRN	27.003	0,49%
Votos brancos		794.122	14,31%
Votos nulos		260.889	4,70%
Total apurado		5.5492.81	

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-grandense – Banco de Dados Eleitorais (2010)

**Tabela 20 - Governo Estado - Rio Grande do Sul 2º Turno**

NOME	PARTIDO/COLIGAÇÃO	VOTOS	%
ANTÔNIO BRITTO FILHO	PMDB/PL/PSDB	2679701	49,57%
OLIVIO DE OLIVEIRA DUTRA	PT/PSTU/PPS/PSB/PV/PC DO B	2453174	45,38%
Votos brancos		47501	0,88%
Votos nulos		225010	4,16%
Total apurado		5405386	

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-grandense – Banco de Dados Eleitorais (2010)

**Tabela 21 - Assembleia Legislativa Rio Grande do Sul 1994**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA RIO GRANDE DO SUL 1994			
PARTIDO	VOTAÇÃO	PERCENTUAL	CADEIRAS

PPR	913.084	23,33%	13
PMDB	711.664	18,18%	10
PTB	700.071	17,89%	10
PDT	614.135	15,69%	9
PT	567.813	14,51%	6
PSDB	114.802	2,93%	1
PSB	107.996	2,76%	3
PFL	63.560	1,62%	1
PC do B	32.781	0,84%	1
PL	24.204	0,62%	1
PP	17.646	0,45%	
PPS	15.842	0,40%	
PRONA	12.592	0,32%	
PRN	5.804	0,15%	
PSTU	5.207	0,13%	
PV	4.188	0,11%	
PMN	1.353	0,03%	
PSC	1.127	0,03%	
TOTAL	3.913.869		

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-grandense – Banco de Dados Eleitorais (2010)

Quanto à eleição para o Legislativo estadual, como assinalado, a base oficial de Antônio Brito contava com doze Deputados (12%), o que tornava difícil o exercício de governo, visto que não dispunha de maioria parlamentar.

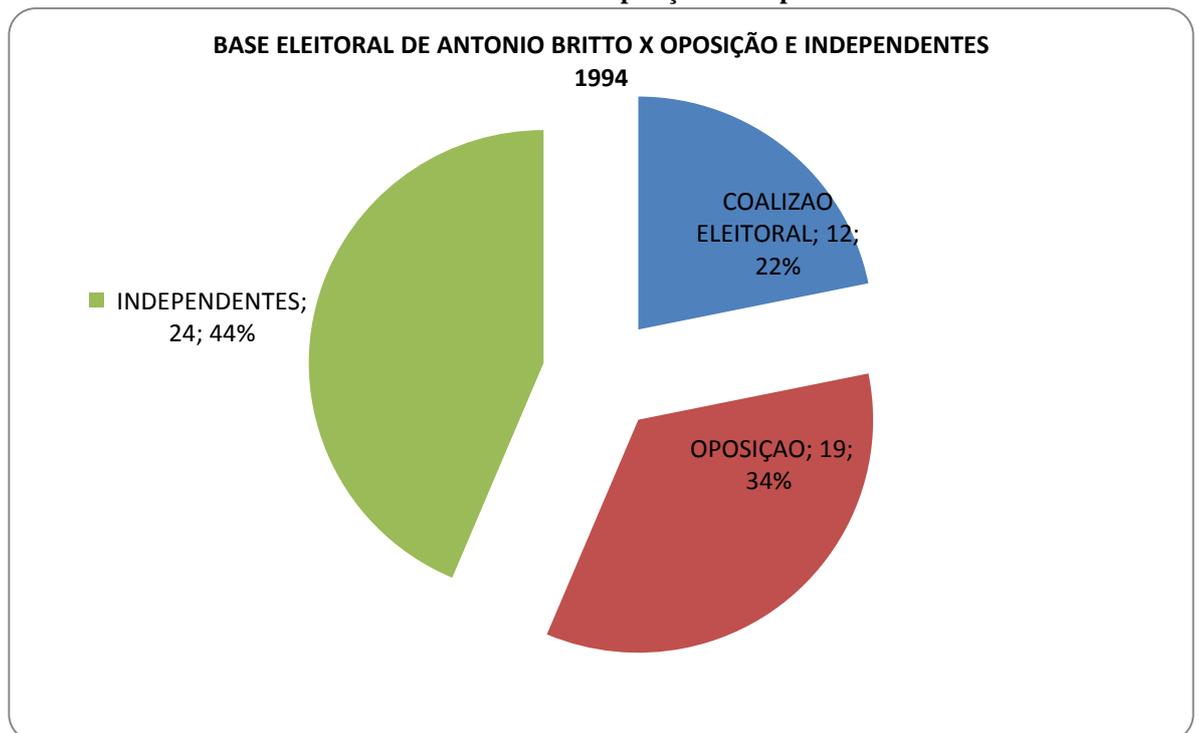
No início de seu governo, Antônio Brito não possuía a maioria da Assembleia Legislativa, mas ficou bem próximo deste objetivo. Esta maioria é obtida no desenrolar de seu governo, visto que o PTB tornou-se um parceiro fiel do governo, tornando possível a aprovação das PECs, pois ultrapassa a exigência mínima de 33 votos, detendo 36 votos no Legislativo estadual

Assim, Antônio Brito, não contando com uma sólida base parlamentar nem contando com o instrumento que o Presidente da República dispõe, as medidas provisórias, irá utilizar as nomeações para o gabinete como uma forma de barganhar apoio das bancadas que ideologicamente são mais próximas.

A base oposicionista, composta pelo Partido dos Trabalhadores, com seis cadeiras; o Partido Democrático Trabalhista, com dez cadeiras; o Partido Socialista Brasileiro, com três cadeiras e o PCdoB com uma cadeira, não estava disposta a negociar nenhum cargo no primeiro

escalão e, muito menos, apoiar as medidas contidas no programa de governo de Antônio Britto. Por último, temos os partidos que se colocavam de forma independente, não apoiavam de maneira explícita o Executivo e, por sua vez, não compunham a oposição, os quais se propunham a analisar, caso a caso, as medidas que seriam encaminhadas à Assembleia Legislativa. Compunham-se pelo PTB, com dez cadeiras; o Partido da Progressista Reformador, com treze vagas, maior bancada na Assembleia Legislativa; e o Partido Liberal, com uma cadeira.

**Gráfico 6 - Base eleitoral de Antônio Britto x oposição e independentes 1994**



Antônio Britto declara diversas vezes, durante a campanha, que, para governar o Rio Grande do Sul, seria fundamental a construção de uma ampla coalizão de governo<sup>16</sup>, e é isto que ele faz. Logo após os resultados eleitorais, negocia com os partidos ideologicamente mais próximos à construção de uma a maioria parlamentar através da constituição de uma coalizão de governo através da distribuição de postos no primeiro escalão entre os partidos políticos com alguma afinidade com o partido vencedor. Como veremos, é uma opção oposta a que foi adota pelo governo anterior.

A agenda de Brito é mais ambiciosa que a verificada no governo anterior e vai acompanhar a agenda estabelecida por Fernando Henrique Cardoso no que diz respeito à

<sup>16</sup> Zero Hora – 23/10/1994

diminuição do tamanho do estado, através da privatização de estatais e no esforço de aumentar a eficácia do aparelho público por meio de medidas similares àquelas que se observa na iniciativa privada, com a promessa de um “choque de eficiência”<sup>17</sup>. Para o êxito desta agenda, muito embora o conjunto de prerrogativas do Governador seria imprescindível a participação e o apoio de uma ampla base de apoio na Assembleia Legislativa.

Para tanto, concede dois cargos para o PPR e um para o PFL. Com isso, o PPR ganha uma vaga na Assembleia Legislativa que passou para quatorze cadeiras. Este arranjo proporciona ao governo 26 votos (47%), ainda insuficientes para tornar o exercício de governo tranquilo, visto que, no Rio Grande do Sul, as Propostas de Emenda Constitucional (PECs) necessitam de 33 votos para serem aprovadas, já os projetos de lei complementar necessitam de maioria absoluta de votos, ou seja, 28 votos. Também são necessários 28 votos para a derrubada dos vetos.

O ingresso do PTB no governo é oficializada em 1997, no momento em que um de seus Deputados Estaduais e outra indicação partidária entram no primeiro escalão. Edir de Oliveira (Secretaria Especial da Região Metropolitana) e Iradir Pietrosky (Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social).

Os demais partidos aliados permanecem com seus contingentes no secretariado, apresentando pequenas mudanças no decorrer do governo, como o PPB, que sai da Secretaria de Desenvolvimento, Assuntos Internacionais e Mercosul e assume a pasta de Administração e Recursos Humanos. O PMDB tem uma pequena queda, passando para doze pastas. Desta forma, podemos afirmar que o Governo Britto foi majoritário desde o início de seu governo. Passamos à análise da composição do primeiro gabinete de Antônio Britto, que toma posse em 1 de janeiro de 1995.

### 3.2 PRIMEIRO ANO DO GOVERNO BRITTO

Durante o Governo Britto, seu secretariado estava organizado<sup>18</sup> da seguinte forma:

1. Secretaria da Justiça e da Segurança (anteriormente denominada Secretaria da Justiça, do Trabalho e da Cidadania)

---

<sup>17</sup> Rio Grande Unido e Forte: Diretrizes de Governo

<sup>18</sup> Lei n.º 10.356, de 10/01/1995. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta.

2. Secretaria da Fazenda, Secretaria do Desenvolvimento e de Assuntos Internacionais (anteriormente denominada Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social)
3. Secretaria da Agricultura e Abastecimento
4. Secretaria de Minas, Energia e Comunicações
5. Secretaria dos Transportes
6. Secretaria da Educação
7. Secretaria da Cultura
8. Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente
9. Secretaria das Obras Públicas, Saneamento e Habitação (anteriormente denominada Secretaria do Planejamento Territorial e Obras)
10. Secretaria da Ciência e Tecnologia
11. Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos (anteriormente denominada Secretaria do Planejamento e da Administração)
12. Secretaria da Coordenação e Planejamento
13. Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
14. Secretaria do Turismo
15. Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais
16. Casa Civil

**Tabela 22 - Composição partidária do primeiro gabinete de Antônio Britto - jan. 1995**

**COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DO PRIMEIRO GABINETE DE ANTÔNIO BRITO  
JANEIRO DE 1995**

SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA	DATA DE INÍCIO	DATA DE FIM	NÚMERO DE DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
GERMANO MOSTARDEIRO BONOW	PFL	SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE	06/02/1995	30/03/1998	1148	78.58%
NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES	PMDB	CASA CIVIL	01/01/1995	12/03/1996	436	29.84%
JOSÉ MARIA CARVALHO DA SILVA	PMDB	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	11/01/1995	30/01/1996	384	26.28%

CEZAR AUGUSTO SCHIRMER	PMDB	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	01/01/1995	03/07/1998	1279	87.54%
JOÃO CARLOS BRUN TORRES	PMDB	SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO	17/01/1995	01/01/1999	1445	98.90%
CARLOS JORGE APPEL	PMDB	SECRETARIA DA CULTURA	01/01/1995	05/03/1997	794	54.35%
IARA SILVIA LUCAS WORTMANN	PMDB	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	01/01/1995	30/03/1998	1184	81.04%
ASSIS ROBERTO SANCHOTENE DE SOUZA	PMDB	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	01/01/1995	01/07/1998	1277	87.41%
CEZAR AUGUSTO BUSATTO	PMDB	SECRETARIA DA FAZENDA	01/01/1995	01/01/1999	1461	100.00%
JOSÉ FERNANDO CIRNE LIMA EICHEMBERG	PMDB	SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA (ANTIGA SECRETARIA DA JUSTIÇA, DO TRABALHO E DA CIDADANIA)	08/03/1995	08/07/1998	1218	83.37%
JORGE ALBERTO PORTANOVA MENDES RIBEIRO	PMDB	SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO (ANTIGA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E OBRAS)	01/01/1995	12/03/1996	436	29.84%
ELISEU LEMOS PADILHA	PMDB	SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	03/02/1995	06/12/1995	306	20.94%
ALBERTO WALTER DE OLIVEIRA	PMDB	SECRETARIA DO TURISMO	11/01/1995	18/07/1996	554	37.92%
ADOLFO ANTONIO FETTER JUNIOR	PP	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS (ANTIGA SECRETARIA DO DESENV. ECON. E SOCIAL)	03/02/1995	30/01/1996	361	24.71%
GUILHERME SOCIAS VILLELA	PP	SECRETARIA DOS TRANSPORTES	01/02/1995	18/02/1997	748	51.20%
TELMO RUDI FRANTZ	PSDB	SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	01/01/1995	30/03/1998	1184	81.04%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Quanto ao perfil de seu secretariado, não encontramos o que foi majoritário no Governo de Alceu Collares, os membros que representam o grupo pessoal do Governador. No entanto, como veremos, existe a cota pessoal do Governador, que, independentemente dos partidos da base aliada, nomeia, para determinados cargos-chave da administração, aliados mais próximos a ele.

O PMDB, partido do Governador, ficou com a maioria dos postos no primeiro escalão do gabinete de Britto, assim como as secretarias mais importantes, no entanto o Governador colocou, nos postos estratégicos, tanto do ponto de vista político como estratégicos, filiados ao partido que possuíam maior proximidade com as ideias do Governador. A Casa Civil, por exemplo, responsável pela articulação política do governo e seu relacionamento com a Assembleia Legislativa, ficou a cargo de Nelson Proença, considerado do grupo mais próximo ao Governador. Na Secretaria da Fazenda, restou outro secretário muito próximo do Governador, Cesar Busatto, filiado ao PMDB desde muito tempo e militante histórico do partido, além de Deputado Estadual eleito pelo partido, um dos responsáveis mais ativos pelo programa de governo, além de funcionário de carreira da secretaria e considerado um técnico de alto nível. Outro secretário muito próximo do Governador é Assis Roberto Sanchotene de Souza, na estratégica secretaria de Energia, Minas e Comunicações, com filiação antiga ao PMDB, Assis Roberto será um dos líderes do processo de privatização das estatais no Rio Grande do Sul, um dos pontos nevrálgicos do programa de governo de Antônio Britto.

José Maria Carvalho da Silva, do PMDB de Pelotas, com filiação ao PMDB desde a sua fundação, tendo sido Vice-Prefeito em sua cidade, em 1982, ocupa a também estratégica Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos, também, uma área crucial do programa de governo de Antônio Britto, em função de seu diagnóstico sobre a administração pública no Rio Grande do Sul.

A Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, importantíssima para a economia do Rio Grande do Sul, além de ser uma secretaria de alta visibilidade em função de seu perfil agropecuário, é ocupada por outro militante histórico do PMDB, Cezar Schirmer, do PMDB de Santa Maria. Com uma extensa folha de serviços partidários, tendo sido Vereador em Santa Maria, pelo MDB; Deputado Estadual pelo mesmo partido, entre 1975 e 1983, e, também, Deputado Estadual pelo PMDB, entre 1991 e 1995.

João Carlos Brum Torres, igualmente, militante de longa data do MDB e PMDB, assume a Secretaria da Coordenação e Planejamento. Considerado pelo próprio Governador um técnico de alto nível, com larga experiência governamental, tendo atuado como secretário de Estado durante a gestão de Pedro Simon, entre 1986 e 1990, e atuado como assessor da bancada do MDB e PMDB, na Assembleia Legislativa. A Secretaria da Coordenação e Planejamento

foi largamente prestigiada, durante a gestão de Antônio Britto, com a entrega do orçamento geral do Estado para sua responsabilidade<sup>19</sup>.

Na Secretaria da Cultura é empossado Carlos Jorge Appel, filiado ao PMDB desde sua fundação, tendo participado para gestão da cultura durante o governo de Pedro Simon, entre 1986 e 1990.

Na Secretaria da Educação, assume Iara Silvia Lucas Wortmann, filiada ao PMDB desde os anos 80, com experiência anterior, no mesmo cargo, na administração de Pedro Simon, no final de seu governo.

Na Secretaria da Justiça e da Segurança Pública, recriada pelo Governador, após sua extinção no governo de Alceu Collares, assumiu uma jovem liderança do PMDB, mas com um largo currículo de experiências anteriores no serviço público. José Eichemberg, entre 1987, foi secretário-geral do Ministério da Justiça, durante a gestão de Paulo Brossard de Souza Pinto; entre 1989 e 1990 foi Secretário da Administração da administração de Pedro Simon e, entre 1990 e 1991, durante a gestão de Synval Guazzelli, Vice-Governador do estado, foi Secretário da Justiça e da Segurança.

Na Secretaria das Obras Públicas, Saneamento E Habitação, antiga Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, assume Mendes Ribeiro Filho, filiado ao PMDB desde 1986, eleito Deputado Federal em 1994, licenciou-se para assumir a secretaria. Com filiação anterior ao PDS (Partido Democrático Social).

Eliseu Padilha assume a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. Político vinculado ao PMDB desde 1986 e com larga experiência no partido, tendo sido, anteriormente, filiado ao PMDB. Na eleição de 1994, foi eleito Deputado Federal, licenciado-se para assumir a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social.

Alberto Walter de Oliveira finaliza a nominata de Secretários de Estado vinculados ao PMDB. Alberto Oliveira também tem uma vinculação antiga com o PMDB, filiando-se ao partido em 1982, tendo sido Vereador em Flores da Cunha.

---

<sup>19</sup> ENTREVISTA – ANTONIO BRITTO - Fontes para a história administrativa do Rio Grande do Sul : a trajetória das secretarias de estado (1890-2005).

"Na parte de administração e coordenação, aqui acho que houve uma mexida grande, e uma mexida que eu tenho muito orgulho de ter feito. A gente, historicamente, foi perdendo a capacidade, o Estado foi perdendo a capacidade de ter planejamento e articulação de ações. Então nós compramos uma briga muito feia, nós trouxemos o orçamento para dentro da Secretaria de Coordenação e Planejamento, tirando da Secretaria da Fazenda. Se você entrega o planejamento e a coordenação à Fazenda, naturalmente a Fazenda vai fazer com base no curto prazo, porque num Estado que não tem dinheiro para virar o dia, chamar o sujeito e dizer para pensar no futuro é irreal".

A quota no secretariado do primeiro gabinete de Antônio Britto, destinada ao PP é composta por Guilherme Socias Villela e Adolfo Fetter Junior. Guilherme Villela, com larga carreira política no partido, tendo sido Prefeito de Porto Alegre, eleito pelo sistema indireto, entre 1975 e 1983, assume a ambicionada Secretaria dos Transportes, de larga exposição e um ótimo espaço para a ambição política de seu titular e para o seu partido. Adolfo Fetter Junior, do PP de Pelotas, também, assume uma secretaria com prestígio, resultado da unificação da Secretaria do Desenvolvimento e da Secretaria de Assuntos internacionais<sup>20</sup>, também, Deputado Federal eleito em 1994 e licenciado para atuar como Secretário de Estado.

O PFL é representado, no primeiro gabinete de Antônio Britto, pelo Deputado Estadual Germano Bonow, médico, com especialização em medicina sanitária. Com experiência no setor público, especialmente, no setor de saúde. Tendo sido Secretário da Saúde nas gestões de Amaral de Souza, Governador eleito indiretamente (1979-1982), Jair Soares (1983-1986). Deputado Estadual. Com carreira política baseada na Assembleia Legislativa, elegeu-se Deputado Estadual em 1986, 1990, 1994; sempre pelo Partido da Frente Liberal.

E, por último, temos o representante do PSDB, com Telmo Rudi Frantz, na Secretaria de Ciência e Tecnologia. Com experiência anterior, na mesma área, tendo sido secretário na mesma secretaria, durante o governo de Alceu Collares. Com perfil técnico, mas vinculado politicamente ao Partido da Social Democracia Brasileira, do qual era filiado desde 1993.

A primeira alteração no gabinete de Antônio Britto, sem, no entanto, alterar o perfil partidário do mesmo, se dá na Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, com a saída do Deputado Federal Eliseu Padilha, que atuava com muita desenvoltura nesta secretaria, e a entrada de outro filiado ao PMDB, mas sem mandato eleitoral. Antônio Berfran Rosado, que colocamos no grupo mais próximo do Governador Antônio Britto, assume a secretaria no dia 6 de dezembro de 1995. Berfran Rosado, de perfil técnico, mas vinculado e filiado ao PMDB. Atuou, no início da gestão de Antônio Britto, na CORSAN, Companhia Rio-grandense de Saneamento. Eliseu Padilha permaneceu 306 dias no cargo, indicando um percentual de permanência de 20,94%. Uma das explicações, publicadas na imprensa<sup>21</sup> na época, sobre a

---

<sup>20</sup> Antônio Britto: "A gente tinha a pretensão de reduzir o número de Secretarias, ou pelo menos não permitir que o número aumentasse. O raciocínio da época era o seguinte: grande parte da atuação do Rio Grande do Sul, para poder se desenvolver economicamente, passava pelo Mercosul. A gente estava no auge da discussão do Mercosul. Qual é o nosso principal argumento para atrair uma empresa? O Mercosul. Qual é a grande parte da agenda econômica do Rio Grande do Sul, questões que envolvem Uruguai, Argentina [...] Mercosul. Então, me pareceu que seria de bom senso que o mesmo secretário lidasse com a parte de assuntos internacionais e de desenvolvimento".

<sup>21</sup> Zero Hora – 08/12/1995.

extemporânea saída de Padilha do gabinete de Britto, foi o choque de personalidades entre os dois e, além disso, a atuação muito agressiva do Deputado na secretaria, o que causou certo desconforto entre o Governador e os demais secretários.

Vê-se que o PMDB, neste primeiro gabinete, dominou o núcleo principal de governo, com secretarias de máxima importância para o funcionamento do governo, além de deter um orçamento bem substancioso. Além deste aspecto, chama a atenção a diversificação de áreas em que o PMDB atuou em áreas centrais do estado, como educação, saúde, economia e finanças públicas, educação, infraestrutura e assistência social, além de área de definição política de governo (Casa Civil). Ou seja, o PMDB atuou no secretariado como o principal vetor do governo e sua base de sustentação principal.

O PFL, com apenas uma secretaria, também, tornou-se integrante da coalizão de governo. Muito embora em número reduzido, a importância da Secretaria da Saúde e sua capilaridade no estado, tendo como seu titular Germano Bonow, de larga experiência neste setor, denota o significativo papel que este partido vai desempenhar no governo.

O PPR esteve bem-representado no governo de Antônio Brito, com duas secretarias importantes e indutivas do crescimento eleitoral do partido, o que denota a importância que o Governador Antônio Brito dava a participação do partido no seu secretariado e, fundamentalmente pelo apoio que receberia na Assembleia Legislativa.

A representação do PSDB no secretariado de Antônio Britto ficou restrita à Secretaria de Ciência e Tecnologia. Esta secretaria, embora detendo um orçamento muito restrito, dá ao seu titular e partido alguma exposição pública, o que assegurou a lealdade deste partido durante o governo, apoiando a imensa maioria das propostas governistas debatidas na Assembleia Legislativa. Ademais, a participação do PSDB no secretariado sinalizava para o governo federal, ou, mais especificamente, para Fernando Henrique Cardoso, que o governo estadual apoiava o governo federal e esperava, em troca, algum tipo de reciprocidade, fundamentalmente na questão da discussão sobre a dívida do estado, que estava na ordem do dia.

Por fim, pode-se referir, que o PMDB foi amplamente beneficiado pela repartição de postos no primeiro gabinete de Antônio Britto, mostrando a importância, no critério de distribuição de secretarias, do Partido do Governador. O PP, com a maior bancada na Assembleia Legislativa, ficou com 13%, bem abaixo do PMDB. O que reequilibra esta equação, muito embora Amorim (2002) não leve em conta este indicador, é a importância e o volume orçamentário das secretarias que são assumidas pelo PP, as secretarias do Desenvolvimento e

dos Assuntos Internacionais e, fundamentalmente, a Secretaria dos Transportes. PSDB E PFL, ambos com um representante na Assembleia Legislativa, recebem uma secretaria cada um. Do ponto de vista da visibilidade e volume orçamentário, a vantagem, sem dúvida nenhuma, é do PFL, com a Secretaria da Saúde.

Passamos, então, à análise do segundo ano do Governo Britto.

### 3.3 SEGUNDO ANO DO GOVERNO BRITTO - 1996

Do ponto de vista administrativo, o segundo ano do Governo Britto será marcado por uma importante alteração no gabinete, a criação da Secretaria Geral de Governo, que pode ser entendido como um movimento de centralização do gabinete, que, por força da distribuição de cargos entre os partidos da base aliada, tenderia à dispersão e falta de controle, além disso, com o propósito do Governador, em função dos projetos de lei que estavam sendo gestados no Executivo, principalmente os que diziam respeito à privatização de estatais, novos partidos políticos deveriam compor o gabinete<sup>22</sup>.

A Secretaria Geral de Governo foi criada pelo projeto de Lei n. 45, de 1996. Órgão ligado diretamente ao gabinete do Governador, tinha como objetivo, conforme consta, na justificativa encaminhada para a Assembleia Legislativa:

A Secretaria-Geral de Governo será um órgão de supervisão, coordenação e assessoramento técnico ao Governador do Estado, competindo-lhe cumprir as finalidades a seguir descritas:

- coordenação e assessoramento especial em assuntos que envolvam os diversos setores de atuação da Administração Estadual;
- sistematização e coordenação de informações sobre a atuação da Administração Estadual;
- supervisão e acompanhamento da execução de programas e projetos afetos as áreas fins do Estado;

---

<sup>22</sup> ANTÔNIO BRITTO – ENTREVISTA – HISTÓRIA ADMINISTRATIVA DO RIO GRANDE DO SUL:

"Então, no final do primeiro ano de governo, a gente implantou uma quebra de paradigma no Estado, e se criou a Secretaria-Geral de Governo para ser uma Secretaria executiva. Isso coincidiu com a elaboração de um conjunto de planos estratégicos, cronogramas e responsabilidades, controle disso on-line. E a Secretaria-Geral de Governo era o lugar de fazer o governo pôr o pé no acelerador. A gente, em função das privatizações e dos acordos internacionais que voltaram a ter no Estado naquela época, passou a ter verbas importantes e programas importantes para a grande Porto Alegre. Esses programas estavam um pouco soltos, alguns na Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação; outros dentro da área de Trabalho e Assistência Social.

Então se achou que valia a pena criar uma Secretaria Especial para a região metropolitana, até porque, vale lembrar, a gente estava com um problemão na região metropolitana, que era a chegada ao mesmo tempo da Ford, da GM, todo aquele esforço de industrialização, a Dell estava indo para Alvorada, a Brahma para Viamão [...] Então a gente estava com a região extremamente mexida por obras, por desafios. E aí estava nos faltando alguém, eu dizia brincando sempre, cujo limite máximo de viagem fosse até Novo Hamburgo".

- coordenação do relacionamento dos órgãos e entidades da Administração Estadual com os correspondentes da Administração Federal;
- orientação e coordenação das atividades de publicidade e relações públicas do Governo do Estado;
- coordenação das atividades afetas a reestruturação administrativa do Estado;
- coordenação das atividades de controle físico-financeiro de projetos que envolvam as áreas fim e meio da Administração Estadual.

Como a reforma administrativa do Estado já está com praticamente 90% dos projetos em andamento, e a unidade política conquistada pelo Governo necessita, agora, assegurar o desempenho administrativo, a presente proposição é essencial para os avanços dos projetos na área social do Governo, assim como daqueles referentes a reestruturação administrativa do Estado.

Então, visando uma maior atenção as questões administrativas, a proposta cria, um cargo de secretário de estado, e dentre suas atribuições esta a função de articulador administrativo entre as diversas Secretarias e a missão de reunir todos os setores envolvidos na busca de soluções, para acelerar projetos na fase de execução, o que exigiu a inclusão, também, na Junta de Coordenação Orçamentária prevista no artigo 23 da Lei n.10.356/95.

Assim, a Secretária-geral de Governo será o órgão responsável pela coordenação de todos os grandes projetos e programas relativos às áreas fins do Governo.

O projeto tramitou com celeridade na Assembleia Legislativa e foi aprovado com duas emendas, do Deputado Paulo Odone, do PMDB. A primeira emenda trata do orçamento da nova secretaria; e a segunda, do aumento do número de funções gratificadas na secretaria.

O primeiro secretário da Secretaria Geral de Governo foi Nelson Proença, homem de confiança de Antônio Britto que vai, pouco a pouco, transformando-se numa espécie de coringa do Governador, passando por várias secretarias, o que aumenta a *expertise* política do gabinete. Mas ocorreram outras mudanças no secretariado.

Jorge Alberto Mendes Ribeiro Filho deixa a Secretaria das Obras Públicas, Saneamento e Habitação e substitui Nelson Proença na Casa Civil. Na Secretaria da Obras Públicas, Saneamento e Habitação, assume Telmo Kirst, Deputado Federal pelo PP, o que altera o peso deste partido no gabinete de Britto, aumentando sua participação. Convém colocar que Telmo Kirst tinha um extenso currículo no PP, com vários mandatos para Deputado Federal, pela Arena, PDS e PPR.

Outra alteração que irá favorecer o PP ocorre na Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, onde José Maria Carvalho da Silva deixa o posto, sendo substituído por Otomar Vivian do PP, mudança ocorrida dia 30 de janeiro de 1996.

O PMDB perde outra secretaria. A Secretaria do Turismo, Alberto de Oliveira deixa o posto para concorrer à Prefeitura Municipal de Flores da Cunha, sendo substituído pelo técnico, da área do turismo, Gunter Staub, que não tinha vinculação político-partidária na época. Já, na Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, ocorre uma compensação para o

PMDB. Adolfo Fetter reassume sua cadeira na Câmara dos Deputados dando lugar para Gilberto Mossmann, do PMDB, e Deputado Federal eleito em 1994.

Dessa maneira, os ajustes produzidos por Antônio Britto, em seu segundo ano de governo, por um lado, preservam o espaço do PMDB, visto que, muito embora o partido perca a vaga na Secretaria de Turismo, onde seu titular, vinculado ao PMDB, é substituído por um técnico, sem vinculação partidária e, na Secretaria da Administração, seu titular, vinculado ao PMDB é substituído por um Deputado Federal do PP, o PMDB assume a Secretaria Geral do Governo e a Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais. No entanto, não devemos entender a criação da Secretaria Geral de Governo como uma vitória do PMDB, visto que esta secretaria nasceu para atuar junto ao Gabinete do Governador, com amplas prerrogativas, principalmente na coordenação do processo de implantação de grandes projetos econômicos, principalmente na Grande Porto Alegre (implantação da fábrica Dell, GM; em Gravataí, Brahma em Viamão), sob a coordenação direta do Governador, tendo um fiel escudeiro na secretaria geral. Podemos afirmar, desta forma, que, neste segundo ano de governo Britto, o que ocorreu foi um forte movimento de centralização das principais políticas conduzidas pelo governo, sob a condução direta do Governador do Estado, o que esvaziou, de certa forma, o papel e o poder do PMDB no gabinete.

**Tabela 23 - Secretários que deixam secretarias 1996**

SECRETÁRIOS QUE DEIXAM SECRETARIAS 1996						
SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA	DATA INÍCIO	DATA FIM	N. DE DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES	PMDB	CASA CIVIL	01/01/1995	12/03/1996	436	29.84%
JOSÉ MARIA CARVALHO DA SILVA	PMDB	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS (ANTIGA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO)	11/01/1995	30/01/1996	384	26.28%
ADOLFO ANTONIO FETTER JUNIOR	PP	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS (ANTIGA SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL)	03/02/1995	30/01/1996	361	24.71%
JORGE ALBERTO	PMDB	SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS,	01/01/1995	12/03/1996	436	29.84%

PORTANOVA MENDES RIBEIRO		SANEAMENTO HABITAÇÃO (ANTIGA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL OBRAS)	E DO E				
ALBERTO WALTER DE OLIVEIRA	PMDB	SECRETARIA DO TURISMO	DO	11/01/1995	18/07/1996	554	37.92%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

**Tabela 24 - Secretários que assumem secretarias 1996**

SECRETÁRIOS QUE ASSUMEM SECRETARIAS 1996						
SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA	DATA INÍCIO	DATA FIM	N. DE DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
JORGE ALBERTO PORTANOVA MENDES RIBEIRO	PMDB	CASA CIVIL	12/03/1996	30/03/1998	748	51.20%
NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES	PMDB	SECRETARIA GERAL DE GOVERNO	10/04/1996	07/03/1997	331	22.66%
OTOMAR VIVIAN	PP	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS (ANTIGA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO)	30/01/1996	30/03/1998	790	54.07%
GILBERTO MOSMANN	PMDB	SECRETARIA DO DESENVOLVIMEN TO E DOS ASSUNTOS	30/01/1996	05/03/1997	400	27.38%

		INTERNACIONAIS (ANTIGA SECRETARIA DO DESENVOLVIMEN TO ECONÔMICO E SOCIAL)				
TELMO KIRST GUNTHER REGINALDO STAUB	PP 0	SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO (ANTIGA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E OBRAS)	12/03/1996	30/03/1998	748	51.20%
		SECRETARIA DO TURISMO	18/07/1996	01/01/1999	897	61.40%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Passamos, então, à análise do terceiro ano do governo Britto, que marca as principais decisões da Assembleia Legislativa, com os projetos de privatização de estatais e com a remodelação do apoio político do governo na Assembleia Legislativa, através da entrada efetiva do PTB no secretariado.

#### 3.4 TERCEIRO ANO DO GOVERNO BRITTO

A alteração mais significativa que ocorre no terceiro ano do Governo de Antônio Brito é a entrada efetiva do Partido Trabalhista Brasileiro para a base de apoio do governo, conseqüentemente, o PTB assume duas secretarias no Gabinete de Antônio Britto, o que efetivamente torna o governo Britto majoritário na Assembleia Legislativa, tornando possível a colocação na pauta do Legislativo as alterações mais significativas e historicamente as mais complicadas de implementação, tendo em vista a extrema polarização política no Rio Grande do Sul e o papel histórico exercido pelo PTB, por exemplo, na criação das estatais da telefonia e eletricidade.

Antônio Britto tinha consciência dessas dificuldades que se aproximavam e procura tornar o governo mais sólido na Assembleia Legislativa, o PTB, com suas dez cadeiras e

ideologicamente o parceiro mais próximo, tendo dado mostras de lealdade<sup>23</sup> ao governo, em votações ocorridas no Legislativo, diante das alternativas colocadas, é a alternativa mais racional.

Para viabilizar a presença do PTB no gabinete, é criada a Secretaria Especial da Região Metropolitana, através da Lei n.º 10.943, de 07/04/1997<sup>24</sup>, em que assume o Prefeito Municipal de Gravataí, eleito em 1992, Edir Oliveira, que não era um novato na política e com um currículo extenso, sempre ligado ao município de Gravataí, na grande Porto Alegre. Por esta cidade foi Vereador, pelo MDB, entre 1973 e 1977; além de Secretário Municipal de Planejamento e, no plano estadual, Secretário Substituto do Interior e Obras Públicas.

Outra secretaria assumida pelo PTB foi a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social pelo Deputado Estadual Iradir Pietroski. Antonio Berfran Rosado, do grupo mais próximo do Governador deixa a secretaria, para voltar à presidência da Corsan – Companhia Rio-grandense de Saneamento onde continua até o final do mandato de Antônio Britto, ele permaneceu 454 dias na titularidade desta secretaria, o que representa um percentual de permanência de 31.07%.

Outra alteração significativa que ocorre neste terceiro ano do Governo Britto é na importante Secretaria Geral de Governo. A Secretaria, por orientação do Governador Antônio Britto, deixa de ter um perfil político para assumir um conteúdo mais técnico. O titular Nelson Proença deixa a secretaria e assume Janice Mayer Machado, servidora de Carreira da Secretaria da Fazenda<sup>25</sup>, com o cargo de técnica fazendária, tida como uma servidora competente e sem vinculação política, ela, com sua posse, vai dar um conteúdo puramente gerencial a secretaria.

---

<sup>23</sup> Em sua tese de doutorado, Pereira (2004) mostra que a média de votos do PTB, favoráveis ao governo, na Assembleia Legislativa foi de 76,7%

<sup>24</sup> Consta, na justificativa do Projeto:

"O projeto de lei ora encaminhado a essa egrégia Assembleia Legislativa tem como objetivo inserir, na estrutura organizacional do Poder Executivo, de que trata a Lei n. 10.356, de 10 de janeiro de 1995, especificamente no Gabinete do Governador, a Secretaria Especial da Região Metropolitana e dispor sobre suas competências, atividades e estruturação. A Secretaria Especial da Região Metropolitana será um órgão de supervisão, coordenação e assessoramento técnico ao Governador do Estado, de programas, serviço".

<sup>25</sup> A origem de Janice Mayer Machado é sintomática, a secretaria da Fazenda, setor onde o estado consegue manter um bom estoque de funcionários com perfil técnico competente, vide entrevista do ex-Secretário do Planejamento do Estado, João Carlos Brum Torres:

"Neste processo, houve uma deturpação da inteligência do setor público. Quando comecei nessas atividades de preparar plano de governo, tinha um bloco de pessoas competentes na área da Fazenda, nas empresas estatais havia um grupo importante de pessoas com uma visão boa do Estado, depois o pessoal da Fundação de Economia e Estatística (FEE). Nesse processo de ajuste, uma parte dessas cabeças do Estado foi privatizada ou foi envelhecendo. Há um processo de enxugamento, por força da política de conter gastos. O quadro não se renova,

O coringa do Governador, Nelson Proença assume a Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, para, a partir desta secretaria, controlar o conjunto de investimentos que chegavam ao Estado. Seu antigo titular, Gilberto Mossman, do PMDB, passa para a Secretaria recém-criada, Secretaria Especial para Assuntos de Implementação do Complexo Industrial Automotivo.

Outra alteração que ocorre é na Secretaria da Cultura, com a manutenção do PMDB. Carlo Appel dá lugar ao professor de filosofia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e um quadro do PMDB de longa data, Nelson Boeira, que assume o cargo dia 5 de março de 1997.

E, por fim, uma outra jogada política do Governador Britto, na Secretaria dos Transportes, onde também mantém o PPB na titularidade da secretaria, Guilherme Villela dá lugar a José Otávio Germano. Germano, com mais cacife eleitoral do que Villela, fortalece ainda mais o PPB e o coloca com a possibilidade de alçar voos ainda mais ambiciosos, visto que a vaga de Vice-Governador, na possível candidatura de Britto ainda estava sendo negociada e a aliança eleitoral com o PPB esta sendo forjada.

Carmona (2009), em trabalho sobre o Governo Britto, afirma que o espírito das reformas implementadas pelo Governador, nesta inauguração da segunda fase de seu governo, foram basicamente duas: dar eficácia administrativa ao governo, com a inclusão de técnicos de reconhecida capacidade em setores estratégicos do gabinete, e, onde o Governador pudesse controlar diretamente o conteúdo das políticas gestadas; e, por sua vez, acomodar os partidos políticos, já pensando nas eleições que se avizinhavam.

Este tipo de preocupação enfrentada por Antônio Britto é coerente com as análises de Geddes, que mostra a necessidade dos Presidentes em balançar, em suas administrações, a necessária competência administrativa de seus governos, se possível, estabelecendo ilhas de competência cujos interesses puramente políticos não interfiram no andamento da ação gerencial, bem como deve pensar em sua sobrevivência como político, precisando, para tanto, distribuir cargos entre seus correligionários. Trata-se de um dilema que todos os Presidentes e Governadores se deparam. A alternativa de Antônio Britto foi estabelecer com relativa clareza

---

não há melhora nos salários e isso desestimula. Então, a inteligência do Estado hoje está reduzida a um pequeno grupo - não tão pequeno - de quadros técnicos de origem fazendária" (Disponível em: <[http://www.sindifisco-rs.org.br/webforms/interna.aspx?secao\\_id=11&campo=2056](http://www.sindifisco-rs.org.br/webforms/interna.aspx?secao_id=11&campo=2056). Acesso em: em 12/06/2011).

quais os setores do governo seriam permeáveis aos interesses políticos da coalizão e quais os setores onde prevaleceria a competência técnico/administrativa.

A Secretaria-Geral do Governo foi assumida por Janice Mayer Machado. O objetivo das reformas foi, segundo a perspectiva do governo, dar eficiência administrativa e claramente acomodar as forças políticas, marcando o início da “segunda fase” do governo Britto.

**Tabela 25 - Secretários que deixam o governo 1997**

SECRETÁRIOS QUE DEIXAM O GOVERNO 1997						
SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA	DATA INÍCIO	DATA FIM	N. DE DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES	PMDB	SECRETARIA GERAL DE GOVERNO	10/04/1996	07/03/1997	331	22.66%
CARLOS JORGE APPEL	PMDB	SECRETARIA DA CULTURA	01/01/1995	05/03/1997	794	54.35%
GILBERTO MOSMANN	PMDB	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS	30/01/1996	05/03/1997	400	27.38%
ANTÔNIO BERFRAN ACOSTA ROSADO	PMDB	SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	06/12/1995	04/03/1997	454	31.07%

GUILHERME SOCIAS VILLELA	PP	SECRETARIA DOS TRANSPORTE S	01/02/1995	18/02/1997	748	51.20%
--------------------------------	----	--------------------------------------	------------	------------	-----	--------

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

**Tabela 26 - Secretários que deixaram secretarias 1997**

SECRETÁRIOS QUE DEIXAM SECRETARIAS 1997						
SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA	DATA INÍCIO	DATA FIM	DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
JANICE MAYER MACHADO	-	SECRETARIA GERAL DE GOVERNO	07/03/1997	01/01/1999	665	45.52%
GILBERTO MOSMANN	PMDB	SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL AUTOMOTIVO	05/03/1997	01/01/1999	667	45.65%
EDIR OLIVEIRA	PTB	SECRETARIA ESPECIAL DA REGIÃO METROPOLITANA	08/04/1997	30/03/1998	356	24.37%

NELSON FERNANDO BOEIRA	PMDB	SECRETARIA DA CULTURA	05/03/1997	01/01/1999	667	45.65%
NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES	PMDB	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS (ANTIGA SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL)	05/03/1997	30/03/1998	390	26.69%
IRADIR PIETROSKI	PTB	SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	04/03/1997	30/03/1998	391	26.76%
JOSÉ OTÁVIO GERMANO	PP	SECRETARIA DOS TRANSPORTES	18/02/1997	30/03/1998	405	27.72%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

O partido que mais perde, nesta segunda reforma do gabinete do governo Britto, é o PMDB, que passa a ter dez pastas. O PPB tem o acréscimo de uma secretaria, passando a três postos no secretariado, e o PTB recebe duas secretarias. Os demais partidos mantêm sua quota no Executivo gaúcho.

**Tabela 27 - Composição partidária governo Britto 1997**

PARTIDO	NÚMERO DE SECRETARIAS
PMDB	10
PP	3
PTB	2
PSDB	1
PFL	1
SEM VINCULAÇÃO PARTIDÁRIA	1

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Como colocamos, o objetivo do Governador, quando sua gestão se encaminha para a segunda metade, foi aumentar e aprofundar a sustentação política do governo na Assembleia Legislativa. Portanto, ele atua fundamentalmente no sentido de solidificar e prestigiar a participação do PP em seu governo e abrir duas vagas para o PTB no gabinete. Muito embora o PMDB tenha sido o partido mais prejudicado com a reforma de 1997, ele ainda era o detentor do maior quinhão do secretaria além de ser responsável pelas secretarias com maior visibilidade e possibilidade de alavancar candidaturas para a Assembleia Legislativa e Câmara Federal. O PFL mantém a sua Secretaria da Saúde nas mãos de Germano Bonow, e o PSDB se mantém na Secretaria de Ciência e Tecnologia.

No próximo item, analisaremos os movimentos que ocorrem no gabinete de Antônio Britto no derradeiro ano de sua gestão, momento em que as candidaturas para a Eleição de 1998 começam a ser discutidas com maior profundidade o que vai requerer, da parte de Antônio Britto, algum cuidado na reformulação do gabinete, que fatalmente ocorre quando da desincompatibilização dos secretários, que irão concorrer à Assembleia Legislativa e Câmara Federal.

### 3.5 QUARTO ANO DO GOVERNO BRITTO

O quarto e último ano do governo Britto, em função dos inúmeros Deputados Federais e Deputados Estaduais que integravam o seu gabinete, foi pleno de alterações. E outra alteração importante: o Governador Britto encaminha um requerimento<sup>26</sup> para a Assembleia legislativa solicitando seu afastamento do governo, entre o registro de sua candidatura até o resultado final do pleito de 1998, para dedicar-se exclusivamente à campanha de reeleição. Assumindo, em julho de 1998, o Vice-Governador Vicente Bogo, do PSDB.

O gabinete do Governador Antonio Britto, em seu último ano, era composto da seguinte forma:

---

<sup>26</sup> RDI 49-1998 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL.

**Tabela 28 – SECRETÁRIOS QUE DISPUTAM CARGO NAS ELEIÇÕES DE 1998**

SECRETARIA	SECRETÁRIO	PARTIDO	CONCORRE
Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente	GERMANO MOSTARDEIRO BONOW	PFL	SIM
Secretaria da Justiça e da Segurança	JOSÉ FERNANDO CIRNE LIMA EICHEMBERG	PMDB	NAO
Secretaria da Fazenda	CEZAR BUZATTO	PMDB	NÃO
Secretaria da Agricultura e Abastecimento	CEZAR SCHIRMER	PMDB	SIM
Secretaria de Minas, Energia e Comunicações	ASSIS ROBERTO SANCHOTENE DE SOUZA	PMDB	NÃO
Secretaria da Cultura,	NELSON FERNANDO BOEIRA	PMDB	NÃO
Secretaria da Coordenação e Planejamento	JOÃO CARLOS BRUM TORRES	PMDB	NÃO
Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais	NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES	PMDB	SIM
Casa Civil	JORGE ALBERTO PORTANOVA MENDES RIBEIRO	PMDB	SIM
Secretaria Especial Para Assuntos De Implementação Do Complexo Industrial Automotivo	GILBERTO MOSMANN	PMDB	NÃO

Secretaria da Educação	IARA SILVIA LUCAS WORTMANN	PMDBD	SIM
Secretaria dos Transportes,	JOSÉ OTÁVIO GERMANO	PP	SIM
Secretaria das Obras Públicas, Saneamento e Habitação	TELMO KIRST	PP	SIM
Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos	OTOMAR VIVIAN	PP	SIM
Secretaria da Ciência e Tecnologia,	TELMO RUDI FRANTZ	PSDB	SIM
Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social	IRADIR PIETROSKI	PTB	SIM
Secretaria Especial da Região Metropolitana	EDIR OLIVEIRA	PTB	SIM
Secretaria do Turismo.	GUNTHER REGINALDO STAUB	SEM PARTIDO	NÃO
Secretaria Geral de Governo	JANICE MAYER MACHADO	SEM PARTIDO	NÃO

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

No início do ano de 1998, o padrão político partidário do gabinete de Britto se mantém, o PMDB mantém as suas dez secretarias. O PP também mantém o padrão, com três secretarias conquistadas após a reforma do secretariado de 1997. O PSDB continua com a Secretaria de Ciência e Tecnologia, e o PTB, com as Secretarias da Região Metropolitana e com a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. Por último, as duas secretarias mantêm o perfil técnico: a Secretaria do Turismo e a Secretaria Geral de Governo.

A proximidade das eleições irá alterar o perfil deste secretariado, conforme a tabela a seguir, não são poucos os secretários que irão concorrer no pleito de 1998. Onze secretários terão de se desincompatibilizar do cargo, por força da legislação eleitoral, para concorrer aos cargos na Câmara Federal ou na Assembleia Legislativa. Este alto número de candidatos-secretários comprova o grau de partidarização do gabinete de Antônio Britto, que negociou com os partidos da base amplos espaços em seu gabinete. Todavia, conforme a tabela elenca, determinadas áreas, embora partidarizadas, como a Secretaria do Planejamento, não foram totalmente permeáveis à politização, mantendo um perfil técnico. Outras áreas, como a importantíssima Secretaria Geral de Governo mantiveram o seu perfil técnico, estabelecida pouco depois de sua criação.

Quanto aos secretários que irão concorrer no pleito eleitoral de 1998, pelo PMDB, irão concorrer à deputação estadual a secretária da Educação, Iara Wortmann. Germano Bonow, do

PFL, irá tentar à reeleição no Legislativo estadual. Para Deputado Federal irão concorrer, Cezar Schirmer, Nelson Proença e Jorge Alberto Mendes Ribeiro Filho. Pelo PP, concorrerá a uma reeleição na Assembleia Legislativa o secretário Otomar Vivian. E, para a Câmara Federal, os secretários Telmo Kirst. José Otávio Germano, o outro secretário vinculado ao PP irá concorrer a Vice-Governador na chapa que será encabeçada por Antônio Britto. Telmo Frantz, Secretário da Ciência e Tecnologia, vinculado ao PSDB, tentará uma vaga na Assembleia Legislativa, e, por último, os dois representantes do PTB, Iradir Pietroski e Edir Oliveira, à Assembleia Legislativa e Câmara Federal, respectivamente.

Além destes secretários que deixam as suas respectivas secretarias, por força da legislação eleitoral, para concorrer um cargo eletivo, temos outro grupo que se ausentam por outros motivos. Enquadram-se nestes casos o Secretário de Segurança Pública, onde Fernando Eichenberg sai da secretaria para trabalhar na campanha eleitoral de Antônio Britto, e de Assis Roberto Sanchotene de Souza que também pede exoneração de sua secretaria, a de Energia, Minas e Comunicações, para atuar na campanha eleitoral do Governador.

**Tabela 29 - Secretários que deixam as secretarias Quarto ano governo Britto**

SECRETÁRIOS QUE DEIXAM AS SECRETARIAS QUARTO ANO GOVERNO BRITTO						
SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA	DATA DE INÍCIO	DATA DE FIM	DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
JORGE ALBERTO PORTANOVA MENDES RIBEIRO	PMDB	CASA CIVIL	12/03/1996	30/03/1998	748	51.20%
JOÃO CARLOS BONA GARCIA	PMDB	CASA CIVIL	30/03/1998	04/10/1998	188	12.87%
CEZAR AUGUSTO SCHIRMER	PMDB	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	01/01/1995	03/07/1998	1279	87.54%
NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES	PMDB	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS (ANTIGA SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL)	05/03/1997	30/03/1998	390	26.69%
IARA SILVIA LUCAS WORTMANN	PMDB	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	01/01/1995	30/03/1998	1184	81.04%

ASSIS ROBERTO SANCHOTENE DE SOUZA	PMDB	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	01/01/1995	01/07/1998	1277	87.41%
JOSÉ FERNANDO CIRNE LIMA EICHEMBERG	PMDB	SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA (ANTIGA SECRETARIA DA JUSTIÇA, DO TRABALHO E DA CIDADANIA)	08/03/1995	08/07/1998	1218	83.37%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Tabela 30 - Secretários que assumem as secretarias 1998

SECRETÁRIOS QUE ASSUMEM AS SECRETARIAS 1998						
CANDIDATO	PARTIDO	SECRETARIA	DADA DE ENTRADA	DATA DE SAÍDA	DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
JOÃO CARLOS BONA GARCIA	PMDB	CASA CIVIL	30/03/1998	04/10/1998	188	12.87%
CLÁUDIO ANTONIO MANFROI	PTB	SECRETARIA ESPECIAL DA REGIÃO METROPOLITANA	30/03/1998	03/08/1998	126	8.62%
LÚCIA HELENA PIGAT ZUCHOWSKI	PTB	SECRETARIA ESPECIAL DA REGIÃO METROPOLITANA	03/08/1998	04/11/1998	93	6.37%
SÉRGIO LUIZ BUCHMANN	PP	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	30/03/1998	04/11/1998	219	14.99%
CAIO TIBERIO DORNELLES DA ROCHA	PMDB	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	04/07/1998	04/11/1998	123	8.42%
LUIZ PAULO RODRIGUES CUNHA	PSDB	SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	30/03/1998	04/11/1998	219	14.99%
LUIZ PAULO RODRIGUES CUNHA	PSDB	SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	30/03/1998	04/11/1998	219	14.99%
EDEMAR MOREL TUTIKIAN	PMDB	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS (ANTIGA SECRETARIA DO DESENV. ECON. E SOCIAL)	30/03/1998	04/11/1998	219	14.99%
MARIA BEATRIZ GOMES DA SILVA	0	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	30/03/1998	04/11/1998	219	14.99%
GUSTAVO EUGENIO DIAS GOTZE	0	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	01/07/1998	04/11/1998	126	8.62%
DJALMA MANUEL BITTENCOURT GAUTÉRIO	0	SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA (ANTIGA SECRETARIA DA JUSTIÇA, DO TRAB. E DA CIDADANIA)	08/07/1998	04/11/1998	119	8.15%
HUMBERTO BRANDÃO CANUSO	PP	SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, SANEAM. E HAB.	30/03/1998	05/10/1998	189	12.94%
MARINON PORTO	0	SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE	30/03/1998	04/11/1998	219	14.99%

LUIZ ANTONIO TIRELLO	PTB	SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	30/03/1998	04/11/1998	219	14.99%
FLAVIO ROBERTO LUIZ VAZ NETTO	PP	SECRETARIA DOS TRANSPORTES	30/03/1998	04/11/1998	219	14.99%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Na Casa Civil, assume João Carlos Bona Garcia, do PMDB, que já vinha atuando na Casa Civil. Bona Garcia assume a secretaria em 4 de outubro de 1998, permanecendo até o final do governo Britto. Para substituir os secretários vinculado ao PTB são escolhidos dois quadros do partido, mas sem histórico eleitoral, são quadros ligados à burocracia partidária, com atuação na assessoria da bancada na Assembleia Legislativa. Secretaria Especial da Região Metropolitana assume Carlos Manfroi, ligado politicamente a Sergio Zambiasi e filiado ao partido desde 1988; e, na secretaria, Manfroi cumpre um período curto, exonerando-se em 3 de agosto de 1998 e dando lugar a Lúcia Helena Pigat Zuchowski, também, filiada ao PTB.

Na Secretaria da Administração e Recursos Humanos, assume Sérgio Luiz Buchmann, vinculado ao PP, mas sem carreira político-eleitoral no partido, assumindo a secretaria em 3 de março de 1998, permanecendo até o final do mandato do Governador. Na Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, assume Caio Tibério Dornelles da Rocha, engenheiro agrônomo vinculado a Emater – vinculado politicamente ao PMDB, mas sem carreira político-partidária. Assume a secretaria dia 4 de julho de 1998 e permanece até o dia 4 de novembro de 1998, quando Cezar Schirmer reassume a secretaria até o final do mandato de Antônio Britto. Na Secretaria da Ciência e Tecnologia assume Luiz Paulo Rodrigues Cunha, vinculado politicamente ao PSDB e sem carreira político-partidária, um quadro técnico do PSDB. Na Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, assume o advogado Edegar Morel Tutikian, filiado ao PMDB e um quadro técnico do PMDB gaúcho.

Humberto Brandão Canuso, filiado ao PP, assume a Secretaria de Obras Públicas e Saneamento, Engenheiro Civil, funcionário do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, um quadro técnico do PPR, na Secretaria dos Transportes assume outro filiado ao PP sem carreira político-eleitoral no partido, Flavio Vaz Neto.

Nas Secretarias da Educação; Energia, Minas e Comunicação e da Segurança Pública assumem técnicos sem vinculação partidária. Na Educação, assume a Profa. Maria Beatriz

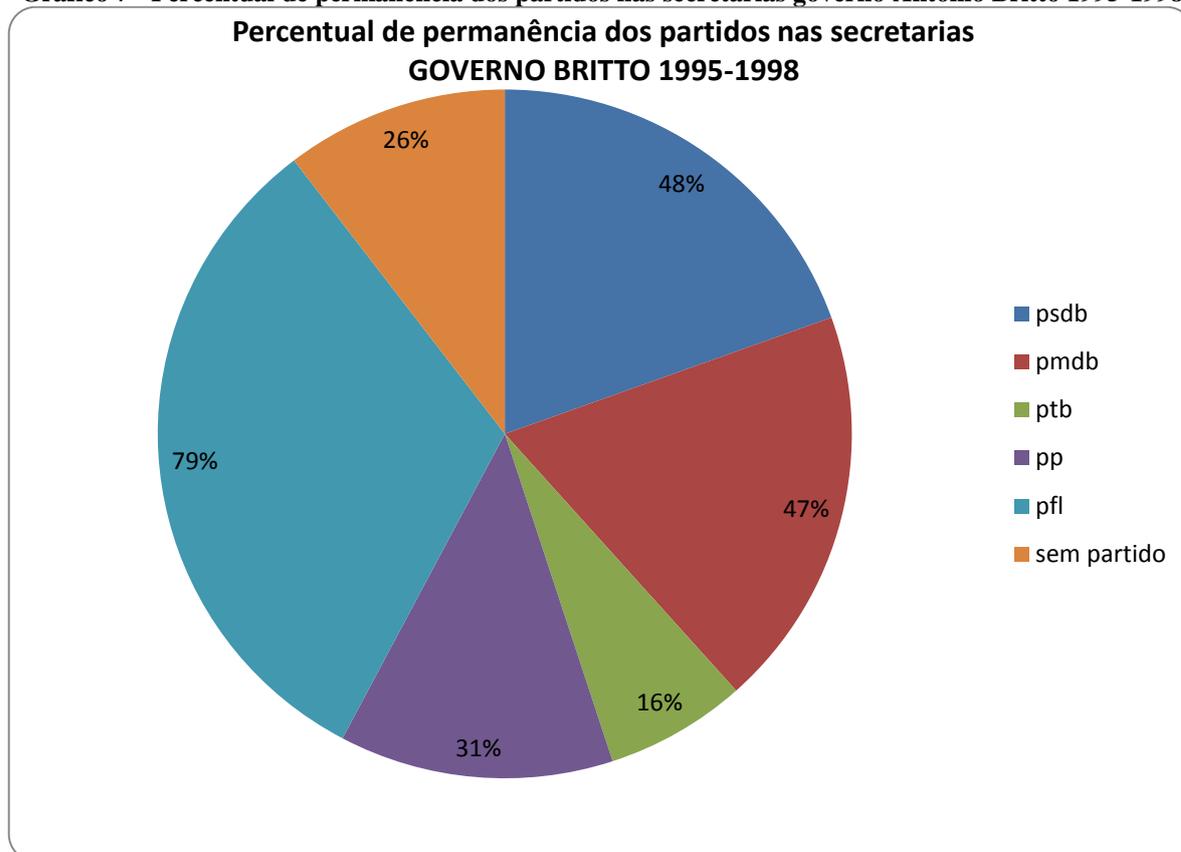
Gomes da Silva. Na Secretaria de Energia, Minas e Comunicações toma posse Gustavo Gotze, funcionário concursado da Companhia Estadual de Energia Elétrica, na Secretaria de Segurança Pública assume Djalma Gautério, com carreira vinculada ao gerenciamento do sistema prisional do Rio Grande do Sul.

### 3.6 ESTABILIDADE E SOBREVIVÊNCIA DE SECRETÁRIOS – 1995 – 1999

Durante o governo de Antônio Britto, secretários duram, em média, 632 dias em seus cargos. Desagregando este número pelos partidos que compõem o secretariado, observamos que o PMDB, em média, contribui com 680 dias de permanência de secretários vinculados ao partidos, ou seja, um pouco mais do que a média geral do Governo Britto. O PP, com 459 dias, com um número de secretários bem abaixo do PMDB, o que contribui com esta redução. O PTB, que ingressou no gabinete de Antônio Britto em 1997, fica com 237 dias. O PFL, com apenas um representante no gabinete de Britto, mas que permanece no cargo durante toda a gestão, tem uma média alta, em função destas características, ficando com 1148 dias. E, por último, o PSDB, fica com a média de permanência no cargo de 701 dias.

Com relação ao percentual de permanência, indicador que mede, tomando como base o mandato total em dias do gabinete de Antônio Britto, temos os seguintes dados.

Gráfico 7 - Percentual de permanência dos partidos nas secretarias governo Antônio Britto 1995-1998



Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

O PMDB, PFL, PP e PSDB participam durante toda a duração do gabinete Britto, do primeiro ao último gabinete. O PFL, com apenas uma secretaria, possui o percentual mais alto de permanência, 32%, o que significa que seu secretário, Germano Bonow, que era visto como um secretário tecnicamente eficiente, com experiência anterior em outros governos, na mesma área da saúde, foi valorizado pelo Governador e não sofreu nenhum tipo de instabilidade durante sua gestão. Muito embora o PFL não contasse com representação na Assembleia Legislativa, tendo em vista que seu único representante era Bonow, o fato da coligação do PFL, em âmbito nacional, com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, contribuiu com a valorização do secretário. O mesmo raciocínio pode ser feito com a representação do PSDB no gabinete de Britto. Com apenas uma secretaria e uma diminuta representação da

Assembleia Legislativa, o PSDB tem um percentual de permanência no cargo de 19%, o que indica uma valorização dos secretários do PSDB que atuaram nesta secretaria. O PP, com 13%, um pouco abaixo da média do PMDB, mas com secretarias muito importantes do ponto de vista orçamentário e de ampla exposição, em função da natureza de suas atividades, também, podemos considerar que o partido foi muito valorizado pelo Governador Antônio Britto. O PTB entrou tardiamente para o Gabinete de Antônio Britto. Com duas secretarias com orçamento reduzido, mas com recursos de exposição para o eleitorado, teve um percentual de permanência de 7%. E, por último, os secretários técnicos, ou, pelo menos, que não filiados a partidos políticos tiveram um percentual de estabilidade um pouco superior à taxa encontrada para o PTB, 10%. Secretários com estas características começaram a surgir, no Gabinete de Britto, dois anos após sua posse.

Antônio Britto tem uma estratégia clara. Existe a definição de quais secretarias estarão alheias ao jogo partidário, muito embora seus integrantes sejam técnicos vinculados ao partido. Desta forma, a Secretaria da Fazenda e a Secretaria do Planejamento são exemplos muito claros desta estratégia. Permanecem durante todo o mandato de Antônio Britto, desta forma, não sofrendo nenhum tipo de pressão, durante as inúmeras alterações implementadas pelo Governador. Na Secretaria da Fazenda, Busatto, responsável pelo gerenciamento das contas públicas do estado, no esforço constante empreendido pelo governo para diminuir o crescente déficit, foi fundamental para a estratégia de política econômica do governo, Participou ativamente das negociações com General Motors, Ford e Navistar, e coordenou o programa "Paguei, quero nota", de combate à sonegação fiscal. Pertencente aos quadros da Secretaria da Fazenda, como agente fiscal do tesouro, com mestrado em economia no México. Com experiência anterior de governo, na administração de Pedro Simon, como Secretário Adjunto de Governo e Secretário Especial de Governo. Além disto, era um ativo quadro do PMDB, com carreira junto à burocracia partidária e com carreira político-eleitoral, tendo sido eleito em 1994, licenciado-se para participar do gabinete. Na Secretaria do Planejamento, outro quadro técnico vinculado ao PMDB. João Carlos Brum Torres, com carreira acadêmica no curso de Filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul, mas também com carreira vinculada à administração estadual e no município de Porto Alegre, como Secretário Especial de Captação de Recursos, entre 1993 e 1994, e no Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, entre 1990 e 1991.

Outra explicação para a estabilidade destas duas secretarias é o menor grau de autonomia que o Governador possui para efetuar mudanças nestas pastas, dado sua influência no conjunto do gabinete, em função do controle exercido por elas sobre o orçamento do estado,

tornando uma operação altamente arriscada a alteração do titular da área por um motivo puramente político-partidário.

Outra secretaria fundamental para os propósitos e para a agenda econômica do Governo Britto foi a Secretaria Especial para Assuntos de Implementação do Complexo Industrial Automotivo, que, como as duas secretarias anteriores, apresenta um alto grau de estabilidade, com apenas um secretário assumindo sua titularidade, muito embora tenha sido criada no segundo ano da gestão de Antônio Britto.

A seguir, as secretarias que tiveram dois titulares, durante a gestão de Britto: Secretaria da Cultura, Secretaria da Educação, Secretaria de Energia, Minas e Comunicações, Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente, Secretaria Geral de Governo, Secretaria da Ciência e Tecnologia, Secretaria da Justiça e da Segurança (Antiga Secretaria da Justiça, do Trabalho e da Cidadania), Secretaria do Turismo, Secretaria da Agricultura e Abastecimento. Neste grupo é necessário separar as secretarias que mudaram de titular por força da legislação eleitoral, desincompatibilizar do cargo e participação do processo eleitoral. Este é o caso da Secretaria da Educação, onde sua titular, Iara Silvia Lucas Wortmann, deixa a secretaria para concorrer a uma vaga na Assembleia Legislativa. Também é o caso da Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente, com Germano Bonow deixando a secretaria para concorrer a uma vaga na Assembleia Legislativa, pelo PFL. Também na Secretaria da Ciência e Tecnologia, ocorre uma substituição de secretário para que o seu titular, Telmo Rudi Frantz, possa participar do pleito eleitoral de 1998. Por último, o titular da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, também, deixou sua secretaria para participar da disputa eleitoral, Cezar Schirmer concorre a Deputado Federal, pelo PMDB e, por último a Secretaria de Turismo, seu titular Alberto de Oliveira deixa a secretaria para concorrer a Prefeito na cidade de Flores da Cunha, sendo substituído por Gunter Staub, um empresário. Por último, as secretarias menos estáveis, que estiveram sujeitas, durante todo o mandato de Antônio Britto, a barganhas entre os partidos que compuseram a coalizão de governo.

Um outro grupo de secretários deixa a secretaria para participar da eleição de 1998 como coordenadores ou assessores da campanha à reeleição de Antônio Britto. São os casos dos titulares da Secretaria da Segurança Pública e da Secretaria de Energia, Minas e Comunicações.

A seguir, as secretarias que tiveram três secretários durante a gestão de Antônio Britto, o que indica uma estabilidade um pouco menos das anteriores, são estas: Casa Civil, Secretaria dos Transportes, Secretaria Especial da Região Metropolitana, Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, Secretaria das Obras Públicas, Saneamento e Habitação.

A Casa Civil, órgão de coordenação política do governo, teve três secretários, todos do partido do Governador, o PMDB. Começou com Nelson Proença, que ficou, no período inicial de governo, entre os dias 1 de janeiro de 1995 até o dia 12 de março de 1996, com 436 dias e um percentual de permanência de 29,84%. Após esta passagem de Nelson Proença, de pouco mais de um ano, assume Mendes Ribeiro Filho, Deputado Federal eleito em 1994. A Casa Civil, com Mendes Ribeiro em seu comando, experimenta um período de estabilidade, estando Mendes durante 748 dias à frente da coordenação política do governo, o que significa 51,20% de percentual de permanência no órgão. Mendes Ribeiro ficará responsável pela negociação política, entre o governo e a Assembleia Legislativa durante todo o período de negociação fundamentais para o Poder Executivo, como o processo de privatização de estatais, votação de incentivos fiscais para a implementação dos grandes projetos econômicos no estado. Mendes Ribeiro deixa a Casa Civil, em 30 de março de 1998, para concorrer a uma vaga na Câmara Federal, sendo substituído por Bona Garcia, também do PMDB. A Casa Civil, órgão de coordenação política do governo, ficou a cargo do PMDB. Mesmo com a aparente instabilidade, com três secretários, no período de governo de Antônio Britto, o PMDB controla a Casa Civil.

A Secretaria dos Transportes foi controlada pelo PP, durante a gestão de Antônio Britto, com três secretários. O período começa com Guilherme Socias Villela, ex-Prefeito de Porto Alegre, assumindo a secretaria, no primeiro gabinete de Antônio Britto, assume dia 1 de janeiro de 1995. Seu período na secretaria vai até dia 18 de fevereiro de 1997, ficando à frente da secretaria durante 748 dias, o que significa um percentual de permanência de 51,20%, quando é substituído por Otávio Germano Filho. Um dos principais atributos de Otávio Germano é sua maior densidade eleitoral, o que significa que o PP, ao indicá-lo para substituir Guilherme Villela, está prestigiando e antevendo futuros voos para Otávio Germano. Otávio Germano permanece na titularidade da secretaria até o dia 30 de março de 1998, quando se desincompatibiliza para concorrer uma cadeira na Câmara Federal. Otávio Germano permanece na secretaria por 405 dias, o que indica um percentual de permanência de 27,72%. No final da gestão Britto, Otávio Germano se desincompatibiliza da secretaria para concorrer a uma vaga na Câmara Federal, sendo substituído por Flavio Vaz Neto, do PP.

A Secretaria Especial da Região Metropolitana, que foi criada para abrigar o PTB no gabinete de Antônio Britto. Edir Oliveira assume a secretaria logo após sua criação, em 8 de abril de 1997. Edir permanece na secretaria até o dia 30 de março de 1998, quando se desincompatibiliza do cargo para concorrer a uma vaga na Câmara Federal. Edir Oliveira permanece por 356 dias no cargo, indicado um percentual de permanência de 24,37%. Edir é

substituído por Carlos Manfroi, que permanece por 126 dias, que indica um percentual de permanência de 8.62%. Lúcia Helena Pigat Zuchowski encerra a gestão na Secretaria Especial da Região Metropolitana, ficando por 93 dias.

A Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos e a Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação e Secretaria dos Transportes também contaram com três secretários, cada secretaria, durante a Gestão de Antônio Britto. Na Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, ocorre a alteração do partido do secretário. Na partilha inicial do gabinete coube ao PMDB esta secretaria, passando para o PP na reforma do secretariado empreendida por Antônio Britto em 1996, quando, assume Otomar Vivian, que havia concorrido, sem sucesso, uma vaga na Câmara Federal, em 1994. Otomar permanece no gabinete de Britto até o dia 30 de março de 1998, quando se desincompatibiliza do cargo para concorrer à cadeira na Assembleia Legislativa. Otomar é substituída na secretaria por Sérgio Luiz Buchmann, do PP, que permanece até o final do mandato de Antônio Britto.

E, por fim, temos as secretarias mais instáveis, que tiveram quatro secretários, durante a gestão de Antônio Britto. A Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. Nesta secretaria, também ocorre a alteração do partido do secretário. No gabinete inaugural de Britto, o PP é o partido do secretário, com Adolfo Fetter Junior. Na reforma do secretariado ocorrida em 1996, o PMDB assume o posto de secretário, com Gilberto Mossmam. Mossmam permanece no cargo durante 400 dias, com um percentual de permanência de 27,38%, deixando a secretaria na reforma do secretariado de 1997, quando passa para a Secretaria Especial do Polo Automotivo. O cargo é preenchido por Nelson Proença, que permanece por 390 dias, ou seja, um percentual de permanência de 26,69%. Proença desincompatibiliza-se do cargo em 30 de março de 1998, sendo substituído por Edemar Morel Tutikian, que permanece até o final da gestão de Antônio Britto.

Tabela 31 – ESTABILIDADE POR SECRETARIA – GOVERNO BRITTO

		Secretaria			
Valid		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS	4	9,1	9,1	9,1
	SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	4	9,1	9,1	18,2
	CASA CIVIL	3	6,8	6,8	25,0
	SECRETARIA DOS TRANSPORTES	3	6,8	6,8	31,8
	SECRETARIA ESPECIAL DA REGIÃO METROPOLITANA	3	6,8	6,8	38,6
	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS (ANTIGA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO)	3	6,8	6,8	45,5
	SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO	3	6,8	6,8	52,3
	SECRETARIA DA CULTURA	2	4,5	4,5	56,8
	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	2	4,5	4,5	61,4
	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	2	4,5	4,5	65,9
	SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE	2	4,5	4,5	70,5
	SECRETARIA GERAL DE GOVERNO	2	4,5	4,5	75,0
	SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2	4,5	4,5	79,5
	SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA (ANTIGA SECRETARIA DA JUSTIÇA, DO TRABALHO E DA CIDADANIA)	2	4,5	4,5	84,1
	SECRETARIA DO TURISMO	2	4,5	4,5	88,6
	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	2	4,5	4,5	93,2
	SECRETARIA DA FAZENDA	1	2,3	2,3	95,5
	SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL	1	2,3	2,3	97,7
	SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO	1	2,3	2,3	100,0
	Total	44	100,0	100,0	

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

O tempo médio total, para todas as secretarias, incluídas todas as alterações ocorridas no transcorrer do gabinete de Antônio Britto, durante sua gestão, foi 582,07 dias, com um desvio padrão considerado alto, de 414,407 dias, o que indica uma grande variabilidade da média, com secretarias altamente estáveis e outras com baixa estabilidade. O tempo mínimo considerado foi de 93 dias e o máximo 1461<sup>27</sup>. Ao todo foram analisadas 44 alterações ocorridas no gabinete.

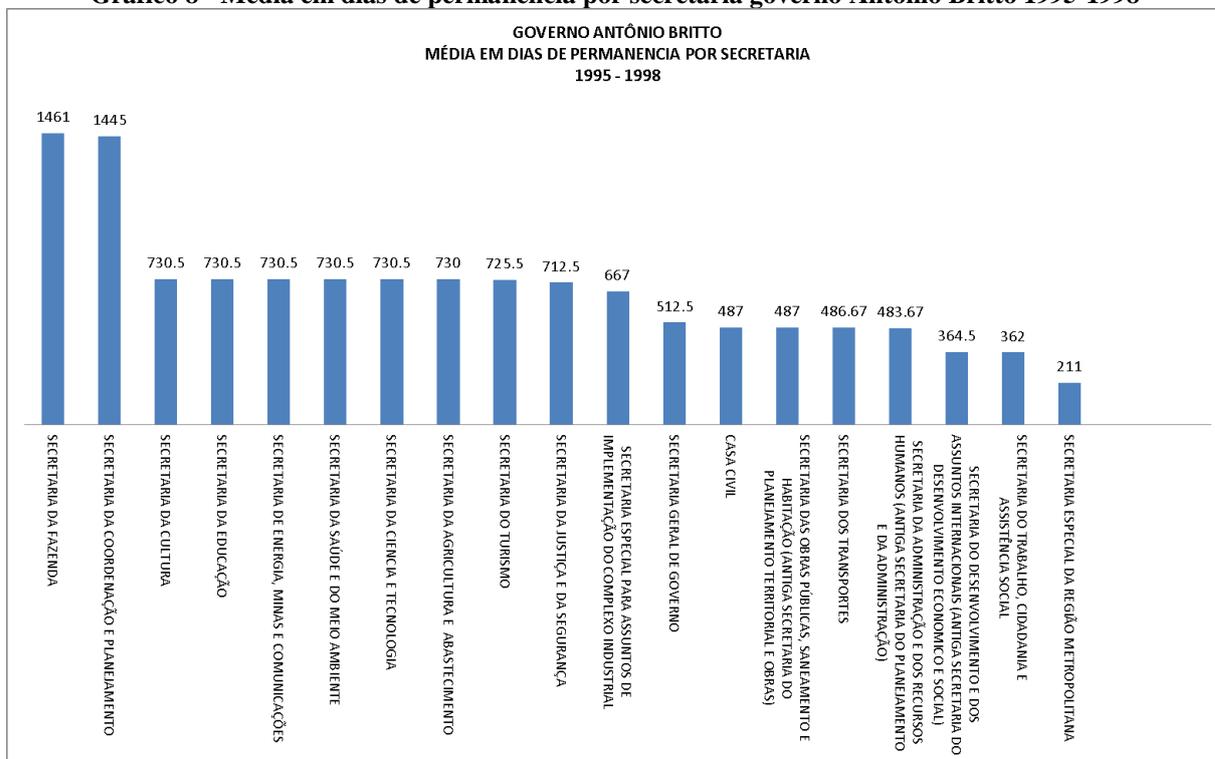
O tempo médio por secretaria é coerente com os dados anteriores, ou seja, secretarias que tiverem um número menor de secretários, por consequência, apresentam uma maior estabilidade, quando medida em tempo médio. Assim, Secretaria da Fazenda e a Secretaria do Planejamento lideram o grupo das secretarias com maior valor médio de estabilidade, com 1461 e 1445 dias, em média. Reforçamos o que foi colocado anteriormente, a estabilidade na permanência dos secretários destas secretarias revela a importância dada pelo Governador e seu esforço em manter estas duas áreas fora do grupo de secretarias que foram sujeitas à negociação com os demais partidos da coalizão.

Com o tempo médio menor, encontram-se as secretarias que ficaram com a média entre 712,5 e 730,5 dias em média. Neste grupo, encontramos secretarias de peso como a Secretaria da Educação (730,5), Secretaria de Energia, Minas e Comunicações, (730,5), Secretaria da Saúde e Meio Ambiente (730,5), Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (730), Secretaria da Justiça e da Segurança (712,5). A característica comum a este grupo de secretarias é que elas foram afetadas, de alguma forma, pelo processo eleitoral de 1998. Na maioria dos casos, seus titulares tiveram que se desincompatibilizar do cargo para concorrer a um cargo eletivo – Deputado Estadual ou Deputado Federal, em outros, como já colocamos anteriormente, seus titulares saem da secretaria para participar do grupo que vai coordenar a campanha eleitoral do Governador. No caso da Secretaria do Turismo, seu titular se desincompatibiliza para concorrer a Prefeito em 1996.

---

<sup>27</sup> Excluímos as alterações menores do que 90 dias.

**Gráfico 8 - Média em dias de permanência por secretaria governo Antônio Britto 1995-1998**



Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

**Tabela 32 - Número de secretários por secretaria governo Britto 1995-1998**

NÚMERO DE SECRETÁRIOS POR SECRETARIA GOVERNO ANTÔNIO BRITTO 1995-1998						
SECRETARIA	NÚMERO DE SECRETÁRIOS	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	MEDIANA	MÍNIMO	MÁXIMO
Secretaria da Fazenda	1	1461	.	1461	1461	1461
Secretaria Da Coordenação E Planejamento	1	1445	.	1445	1445	1445
Secretaria Da Cultura	2	730.5	89.8	730.5	667	794
Secretaria Da Educação	2	730.5	723.37	730.5	219	1242
Secretaria De Energia, Minas E Comunicações	2	730.5	854.89	730.5	126	1335
Secretaria Da Saúde e do Meio Ambiente	2	730.5	676.7	730.5	252	1209
Secretaria Da Ciência E Tecnologia	2	730.5	723.37	730.5	219	1242
Secretaria Da Agricultura E Abastecimento	2	730	858.43	730	123	1337
Secretaria Do Turismo	2	725.5	242.54	725.5	554	897
Secretaria Da Justiça E Da Segurança	2	712.5	796.91	712.5	149	1276
Secretaria Especial Para Assuntos De Implementação Do Complexo Industrial	1	667	.	667	667	667
Secretaria Geral De Governo	2	512.5	238.29	512.5	344	681
Casa Civil	3	487	327.49	436	188	837
Secretaria Das Obras Públicas, Saneamento E Habitação	3	487	281.98	436	234	791
Secretaria Dos Transportes	3	486.67	280.25	463	219	778
Secretaria Da Administração E Dos Recursos Humanos	3	483.67	326.13	384	219	848
Secretaria Do Desenvolvimento E Dos Assuntos Internacionais	4	364.5	100.17	395.5	219	448
Secretaria Do Trabalho, Cidadania E Assistência Social	4	362	112.22	387.5	219	454
Secretaria Especial Da Região Metropolitana	3	211	176.58	126	93	414

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

### 3.7 NÚMERO DE SECRETÁRIOS, POR PARTIDO

#### 3.7.1 PMDB

O PMDB contou com 23 secretários, durante a gestão de Antônio Britto. Com relação à duração em dias de seus mandatos à frente das respectivas secretarias, o tempo mínimo foi de 123 dias; e o máximo, 1461 dias. A média em dias que os secretários restaram na titularidade dos seus órgãos foi de 698 dias, ou seja, maior do que a média global do gabinete Britto.

Interessante também analisarmos como se comportou a divisão do secretariado, por partido e sua estabilidade. Quanto ao PMDB, a Casa Civil foi o órgão onde ocorreram o maior número de alterações, com três secretários nomeados durante o período. Órgão vinculado diretamente ao Governador do Estado, historicamente toda a coordenação política do governo passa pela Casa Civil (relacionamento do governo com a Assembleia Legislativa, com os Prefeitos e com o governo federal), ficando a cargo de Nelson Proença, uma das figuras-chave e da estrita confiança do Governador. Quando Proença deixa a Casa Civil, passando para a Secretaria Geral de Governo, secretaria criada pelo Governador, a Casa Civil irá dividir funções com o novo órgão, denotando a diminuição do papel político da mesma e a centralização ainda maior das atividades do governo nas mãos do Governador.

As Secretarias da Cultura, do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, do Trabalho, Cidadania e Assistência Social e Agricultura e Abastecimento, com dois secretários do PMDB, têm explicações variadas sobre este número. Na Secretaria da Cultura, houve uma reacomodação interna, sem maiores consequências do ponto de vista do andamento geral do governo.

As Secretarias do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais e a do Trabalho, Cidadania e Assistência Social iniciaram com o PMDB à frente e passaram para o PPB (a primeira) e para o PTB (a segunda). Na Secretaria da Agricultura, houve a alteração de secretário, do PMDB, em função da desincompatibilização de seu titular para concorrer a Deputado Federal, ou seja, secretarias que foram submetidas à negociação com os partidos da base política na Assembleia Legislativa, sendo, por conseguinte, mais instáveis.

Em seguida, temos as secretarias por onde passaram nomes vinculados ao PMDB. Neste grupo, temos secretarias cujo titular se desincompatibilizou da função para participar do pleito

eleitoral de 1996 (Prefeito Municipal) ou 1998 (Deputado Estadual e Deputado Federal), sendo substituído por um técnico ou deu-se a alteração do partido do titular do cargo, fruto de negociações envolvendo o Governador e sua base de sustentação na Assembleia Legislativa, ou, como no caso do PTB, busca por novos parceiros de sustentação.

A Secretária da Educação, sua titular, deixa seu posto para participar da eleição para a Assembleia Legislativa, sendo substituída por uma técnica sem vinculação partidária. O titular da Secretaria de Energia, Minas e Comunicações deixa a secretaria para participar da campanha de Antônio Britto, também, substituído por um técnico. Na Secretaria da Fazenda e Secretaria da Coordenação e Planejamento, como colocamos anteriormente, a estabilidade do secretário foi total, permanecendo do primeiro ao último dia do mandato de Antônio Britto.

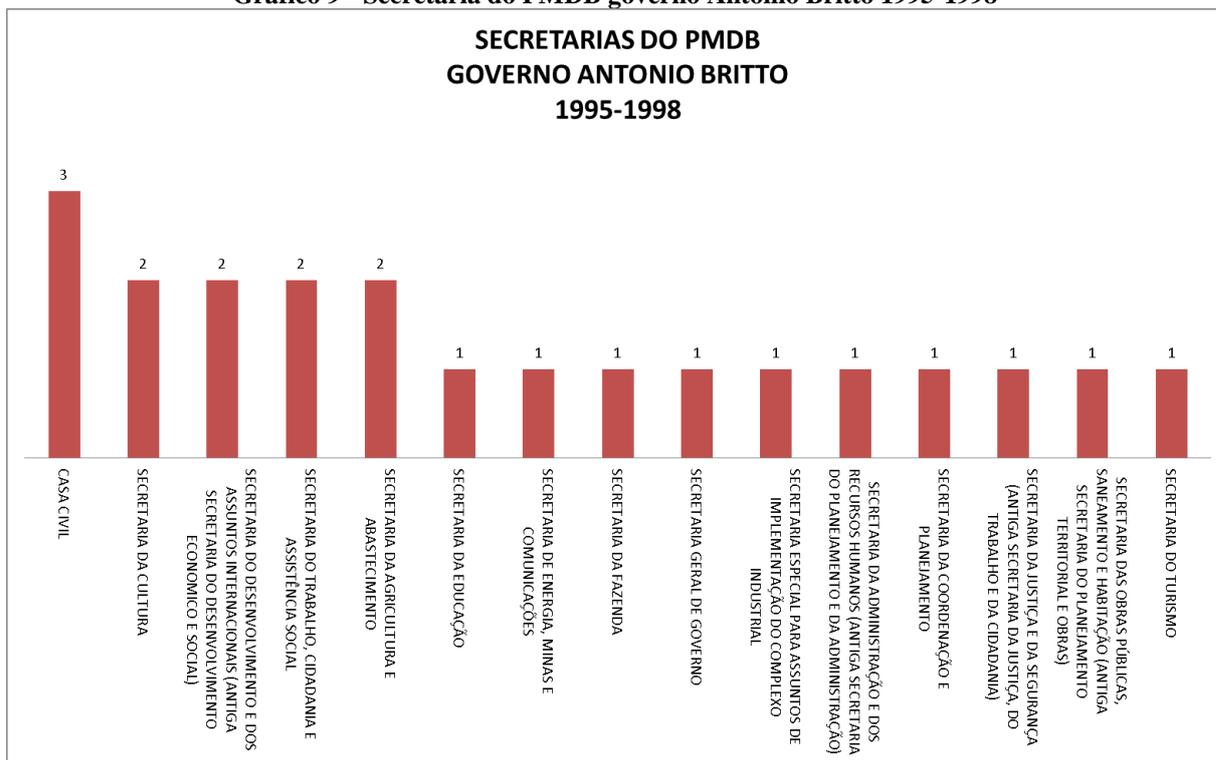
Na Secretaria Geral de Governo, seu titular deixa a secretaria para dar lugar a uma técnica, sem vinculação partidária, que ficará no posto até o final do mandato. Na Secretaria Especial de Implementação do Complexo Automotivo, criada por Antônio Britto, em 1997, seu titular fica até o final do mandato do Governador. Na Secretaria da Administração e Recursos Humanos e na Secretaria das Obras Públicas, Saneamento e Habitação, ocorre a alteração do perfil partidário do órgão, o PMDB inicia na titularidade da secretaria, sendo substituído por representantes do PP. O mesmo ocorre na Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, como já salientado, cujo titular dá lugar ao representante do PTB, fruto de negociações envolvendo aquele partido.

Tabela 33 - Secretarias vinculadas ao PMDB governo Britto 1995-1998

SECRETARIAS VINCULADAS AO PMDB GOVERNO ANTÔNIO BRITTO 1995-1998					
	Secretaria	N	%	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	CASA CIVIL	3	14,3	14,3	14,3
	SECRETARIA DA CULTURA	2	9,5	9,5	23,8
	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS (ANTIGA SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL)	2	9,5	9,5	33,3
	SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	2	9,5	9,5	42,9
	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	2	9,5	9,5	52,4
	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	1	4,8	4,8	57,1
	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	1	4,8	4,8	61,9
	SECRETARIA DA FAZENDA	1	4,8	4,8	66,7
	SECRETARIA GERAL DE GOVERNO	1	4,8	4,8	71,4
	SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL	1	4,8	4,8	76,2
	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS (ANTIGA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO)	1	4,8	4,8	81,0
	SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO	1	4,8	4,8	85,7
	SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA (ANTIGA SECRETARIA DA JUSTIÇA, DO TRABALHO E DA CIDADANIA)	1	4,8	4,8	90,5
	SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO (ANTIGA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E OBRAS)	1	4,8	4,8	95,2
	SECRETARIA DO TURISMO	1	4,8	4,8	100,0

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Gráfico 9 - Secretaria do PMDB governo Antônio Britto 1995-1998



Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

### 3.7.2 PSDB

O PSDB foi um dos parceiros partidários que fizeram parte da coalizão pré-eleitoral do Governador Antônio Britto. Na partilha dos postos do gabinete, ficou com apenas uma secretaria, tendo dois secretários, durante o decorrer do mandato de Antônio Britto, tal ocorreu tendo em vista que seu titular desincompatibilizou-se do cargo, sendo substituído por outro nome vinculado ao partido. Sendo o tempo mínimo de 219 dias; e o máximo na secretaria de 1.242 dias, o tempo médio foi de 730,50 dias à frente da secretaria.

### 3.7.3 PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

O PTB, partido da coalizão pós-eleitoral, integra-se ao governo Britto em 1997 e contou com duas secretarias, sendo que uma, a Secretaria Especial da Região Metropolitana, foi criada especialmente para ser ocupada por um de seus integrantes. Ao todo, cinco secretários vinculados ao partido circularam nestas duas secretarias: três na Secretaria Especial da Região Metropolitana e dois na Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. Em termos de

tempo, medido em dias, nestas secretarias, o tempo mínimo foi de 93 dias; e o máximo de 391 dias; ficando a média em 260,20 dias. Devemos levar em conta que uma dessas secretarias foi criada em 1997, o que reduz o tempo mínimo da secretaria, baixando, dessa maneira, a média geral do tempo em que secretários se mantiveram à frente do órgão. De qualquer forma, podemos considerar que são secretarias com um índice de estabilidade reduzido.

**Tabela 34 - Secretarias vinculadas ao PTB governo Antônio Britto 1995-1998**

SECRETARIAS VINCULADAS AO PTB GOVERNO ANTÔNIO BRITTO 1995-1998				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
SECRETARIA ESPECIAL DA REGIÃO METROPOLITANA	3	60,0	60,0	60,0
SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	2	40,0	40,0	100,0
Total	5	100,0	100,0	

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

#### **3.7.4 PFL – Partido da Frente Liberal**

Quanto ao PFL, que fazia parte da aliança pré-eleitoral de Antônio Britto, seu titular ficou responsável pela Secretaria da Saúde, restando à frente deste órgão durante 1.209 dias. Bonow se desincompatibilizou da pasta e foi substituído por um técnico sem vínculos partidários, considerado competente e especializado na área da saúde.

#### **3.7.5 PPB – Partido Progressista Brasileiro**

O PPB, que apoiou o candidato Antônio Britto no segundo turno das eleições de 1994, ficou responsável, durante a gestão de Antônio Britto, por quatro secretarias distribuídas da seguinte forma:

**Tabela 35 - Secretarias sob a responsabilidade do PPB governo Antonio Britto 1995-1998**

SECRETARIAS SOB A RESPONSABILIDADE DO PPB						
GOVERNO ANTÔNIO BRITTO						
1995-1998						
SECRETARIA	N	MÉDIA	DESVIO PADRAO	MEDIANA	MINIMO	MÁXIMO
SECRETARIA DOS TRANSPORTES	3	486,67	280,25	463,00	219,00	778,00
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	2	533,50	444,77	533,50	219,00	848,00
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS	1	391,00	.	391,00	391,00	391,00
SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO	2	512,50	393,86	512,50	234,00	791,00

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

A Secretaria dos Transportes foi a pasta, sob a responsabilidade do PPB, com maior número de secretários no período, três. Por ser uma secretaria de muita visibilidade, responsável pela malha viária gerenciada pelo estado, o partido optou por efetuar uma alteração no titular do órgão, substituindo Guilherme Sociais Villela por Otávio Germano, que tinha maior densidade eleitoral e seria valorizado para participar como Vice-Governador, nas eleições de 1998, compondo a chapa com Antônio Britto. A terceira alteração na pasta será justamente o afastamento de Otávio Germano, por conta da legislação eleitoral. A Secretaria dos Transportes ficou com uma média de permanência do titular no cargo de 486,67 dias, com desvio padrão de 280,25. O tempo mínimo de permanência ficou em 219 dias; e o máximo, de 778 dias. A Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos contou com dois secretários vinculados ao PP durante a gestão de Antônio Britto. O número de secretários está ligado ao fato de que seu titular, vinculado ao PPB, solicitou exoneração do cargo por conta da legislação eleitoral, sendo substituído por um técnico vinculado ao partido. Na Secretaria de Obras é o mesmo caso, o PPB contou com dois secretários tendo em vista a exoneração, para cumprimento da legislação eleitoral, de Telmo Kirst, que foi substituído por um técnico indicado e filiado ao partido. Na Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, ocorreu uma alteração na composição partidária, fruto de negociações que resultaram na reforma do secretariado em 1996. Adolfo Fetter inicia a gestão na secretaria, no gabinete inaugural de

Antônio Britto, em 1995, e deixa a secretaria em 1996, sendo substituído por um secretário vinculado ao PMDB.

### 3.8 SOBREVIVÊNCIA DOS SECRETÁRIOS – GESTÃO ANTÔNIO BRITTO

Como assinalamos anteriormente, a estabilidade e a sobrevivência do secretariado de Antônio Britto não foi linear. Algumas secretarias, como a Secretaria da Fazenda e a Secretaria do Coordenação e Planejamento, apresentaram-se altamente estáveis, com apenas um secretário durante toda a gestão Britto, demonstrando que o Governador apostou na estabilidade destas áreas, responsáveis pela gestão orçamentária do estado, evidenciando que desejava controlar de perto suas políticas. Outras secretarias, no entanto, foram objeto da barganha e da negociação política do Governador na constante busca por viabilizar uma maioria sólida na Assembleia Legislativa.

A possibilidade de que um secretário de estado, conforme teste de sobrevivência, permaneça no gabinete de Antônio Britto, inicia alto, cerca de 70%. Como se esperava, a partir deste ponto inicial, a tendência é de queda, ou seja, as chances de um secretário sobreviva ao tempo, vão sendo reduzidas gradativamente. Por 219 dias, ou seja, até por volta do dia 7 de agosto de 1995 é de 74,5%. No dia 19 de junho de 1996, pouco menos de um anos depois, as chances de sobrevivência do secretário reduziram-se para 51,1%, uma queda percentual de 23%. Avançando para a data de 17 de setembro, temos uma nova queda deste percentual, chegando 25,5%, com uma queda de 25,60%. E, por fim, as chances que um secretário permanecesse até o final do governo Britto eram muito pequenas, com um percentual de 0,02%, com uma redução de 25,48%. Assim, a queda de chances de um secretário permanecer até os primeiros meses e a segunda metade do governo foi muito grande, 74,48%. Estes dados são coerentes com nossa análise anterior, visto que apenas dois secretários restaram durante todo o mandato de Britto, Busatto, da Secretaria da Fazenda, e João Carlos Brum Torres, da Secretaria do Coordenação e Planejamento. Todas as demais secretarias tiveram pelo menos duas alterações durante a Gestão de Antônio Britto.

A curva descendente, no teste de Kaplan-Meyer, indica que nenhum secretário está muito seguro de seu posto, salvo as áreas consideradas essenciais para o governo, supraobservadas. Podemos considerar esta característica como uma vantagem e desvantagem para o administrador. A vantagem, analisadas por inúmeros analistas, é que o Governador

possui um poderoso recurso para a busca de apoio político na Assembleia Legislativa, a negociação de postos no Poder Executivo. Isto torna a tarefa de administrar, se usada com sabedoria, menos traumática. Todavia o uso constante do recurso de alterações no gabinete pode resultar em descontinuidade dos programas e não acumulação de conhecimentos no tocante ao funcionamento da máquina pública e das políticas públicas em geral.

Antônio Britto promove alterações em seu gabinete em todos os anos em que esteve no cargo. As alterações eram pertinentes à busca de apoio na Assembleia, com a entrada de um novo partido na coalizão pós-eleitoral, como é o caso do PTB, em 1997, pequenas alterações pontuais, sem a mudança do perfil partidário da secretaria, como a saída do de Eliseu Padilha, do PMDB, sendo substituído por Berfram Rosado, ou, as alterações que retiram o perfil político de uma secretaria, enfatizando o seu aspecto técnico, como a operada em 1997, com a substituição de Nelson Proença por Janice Mayer Machado, ou, por fim, as alterações de final de governo, com a desincompatibilização de secretários que irão concorrer a cargo eletivo – Deputados Federal, Deputado Federal ou Prefeito Municipal. Nestes casos, majoritariamente, os secretários são substituídos por técnicos com filiação partidária.

Desta forma, durante o governo Britto, o que influenciou decisivamente na mudança do secretariado foi a busca incessante por base parlamentar na Assembleia Legislativa. Dessa maneira, Antônio Britto, ciente de suas dificuldades futuras, para votar alterações profundas na administração pública gaúcha, busca parceiros e fortalece a coalizão. Procura o PTB e fortalece as secretarias do PP, mesmo que com a diminuição do número de postos do PMDB. No entanto, dada a importância das secretarias que continuam nas mãos do PMDB, não se torna uma tarefa intransponível. Ou seja, as alterações promovidas por Antônio Britto, fundamentalmente aquelas ocorridas durante nos ano de 1996 e 1997, estão associadas aos Projetos de Lei encaminhados para a Assembleia que visavam promover a alienação de empresas estatais. Como a CRT – Companhia Rio-grandense de Telecomunicações<sup>28</sup> e CEEE, Companhia Estadual de Energia Elétrica<sup>29</sup>. Estas alterações foram no sentido de fortalecer o PPB no secretariado, com o aumento do número de secretarias para este partido, em 1996 e a entrada do PTB no gabinete, em 1997. Desta forma, durante o Governo Britto, as alterações no gabinete

---

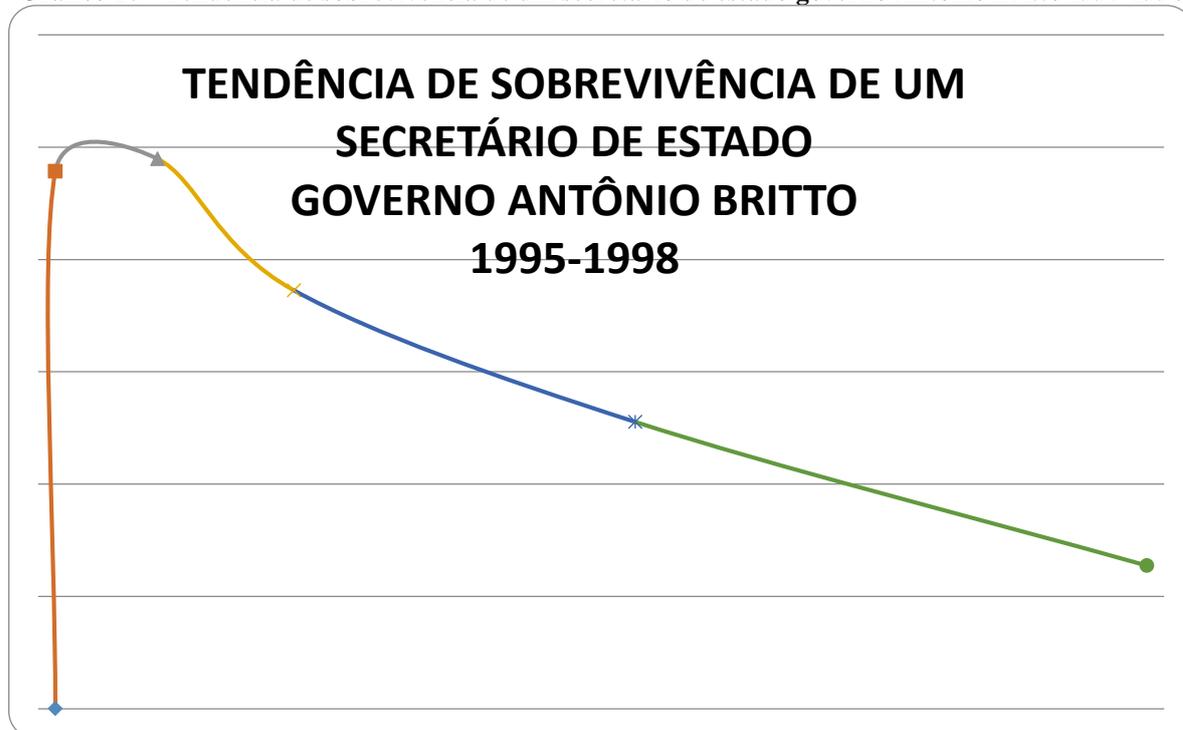
<sup>28</sup> Proposição: PL 176 1997 - Autoriza o Estado do Rio Grande do Sul a alienar integralmente sua participação acionária na companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT e dá outras providências.

<sup>29</sup> Proposição: PL 332 1996 AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REESTRUTURAR SOCIETARIAMENTE A COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELETRICA - CEEE E A COMPANHIA RIO-GRANDENSE DE MINERAÇÃO - CRM, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

são utilizadas, ao máximo, como forma de contrabalançar a falta de flexibilidade inerente ao sistema presidencialista. Diante da aproximação de uma crise com o parlamento, como a votação de uma matéria muito polêmica, Britto move o tabuleiro das nomeações para minimizar e se antecipar à crise, ou seja, utiliza as alterações de gabinete como válvula de escape para a solução de crises. Este é o caso das votações das privatizações.

Outro ponto importante que devemos ressaltar é que Antônio Britto, em função de traços de personalidade, não possui um grupo pessoal, como os que se observa com Alceu Collares, mas possui um grupo de confiança estrito. Nelson Proença é seu coringa, assim, circula em todas as áreas do secretariado, acumulando *expertise* política e administrativa. É a voz do Governador em todas as secretarias por onde passa.

**Gráfico 10 - Tendência de sobrevivência de um secretário de estado governo Antônio Britto 1995-1998**



Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

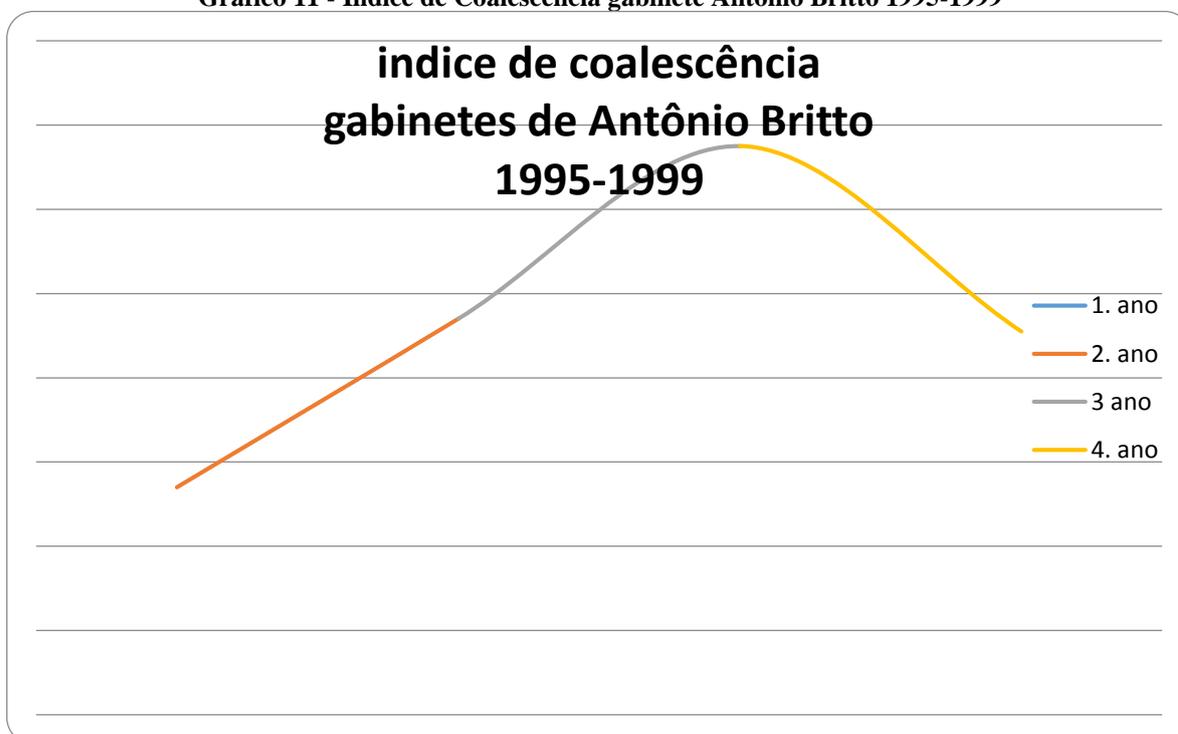
**Tabela 36 – TABELA DE SOBREVIVÊNCIA – GOVERNO BRITTO**

Governo	Time (dias)	Status	Cumulative Proportion Surviving at the Time		N of Cumulative Events	N of Remaining Cases
			Estimate	Std. Error		
BRITTO	93,000	1	,979	,021	1	46
	123,000	1	,957	,029	2	45
	126,000	1	,915	,041	4	43
	149,000	1	,894	,045	5	42
	188,000	1	,872	,049	6	41
	219,000	1	,745	,064	12	35
	234,000	1	,723	,065	13	34
	252,000	1	,702	,067	14	33
	275,000	1	,681	,068	15	32
	326,000	1	,660	,069	16	31
	344,000	1	,638	,070	17	30
	384,000	1	,617	,071	18	29
	391,000	1	,596	,072	19	28
	400,000	1	,574	,072	20	27
	414,000	1	,553	,073	21	26
	436,000	1	,511	,073	23	24
	448,000	1	,489	,073	24	23
	449,000	1	,468	,073	25	22
	454,000	1	,447	,073	26	21
	463,000	1	,426	,072	27	20
	503,000	1	,404	,072	28	19
	554,000	1	,383	,071	29	18
	667,000	1	,340	,069	31	16
	681,000	1	,319	,068	32	15
	683,000	1	,298	,067	33	14
	778,000	1	,277	,065	34	13
	791,000	1	,255	,064	35	12
	794,000	1	,234	,062	36	11
	837,000	1	,213	,060	37	10
	848,000	1	,191	,057	38	9
	897,000	1	,170	,055	39	8
	1209,000	1	,149	,052	40	7
	1242,000	1	,106	,045	42	5
	1276,000	1	,085	,041	43	4
	1335,000	1	,064	,036	44	3
	1337,000	1	,043	,029	45	2
	1445,000	1	,021	,021	46	1
	1461,000	1	,000	,000	47	0

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Se analisarmos a evolução do Governo Britto, pela ótica da taxa de coalescências de seus gabinetes, verificamos, conforme a tabela que segue, que se trata de um governo que buscou obsessivamente a constituição de um sólido apoio parlamentar, através da distribuição de pastas no secretariado para a base aliada. Ciente de que as mudanças que seriam propostas durante o seu governo iriam necessitar de apoio parlamentar, visto que as medidas seriam encaminhadas através de projetos de lei, Antônio Brito trata de negociar uma ampla fatia de seu gabinete. Como vimos em precedência, determinadas áreas são preservadas desta barganha, designando técnicos, mesmo que vinculados ao seu partido, de sua confiança ou mesmo técnicos sem vínculo partidário.

**Gráfico 11 - Índice de Coalescência gabinete Antônio Britto 1995-1999**



Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

**Tabela 37 – ÍNDICE DE COALESCÊNCIA – GOVERNO BRITTO**

GABINETE	COALESCÊNCIA
Britto 1	0.614
Britto 2	0.654
Britto 3	0.695
Britto 4	0.651

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

O Governo Britto inicia com maioria na Assembleia, contudo sem número suficiente para estar tranquilo com relação às matérias que tramitariam no Legislativo estadual, dado o conteúdo ambicioso de seus objetivos. Sob tal perspectiva, durante o segundo ano de governo, o PPB recebe mais uma secretaria, o que solidifica o poder de Britto na Assembleia Legislativa, visto que este partido detinha a maioria de Deputados no Legislativo. O terceiro ano é marcado pelas grandes votações que ocorrem no Legislativo, com o conjunto de matérias que versava sobre as privatizações de estatais. Do ponto de vista de apoio parlamentar, a entrada do PTB no gabinete solidifica ainda mais o apoio Legislativo do governo, implicando em aumento da taxa de coalescência e, por conseguinte, nos seguidos sucessos Legislativos do Executivo no Legislativo. O último ano de governo, marcado pela desincompatibilização de uma série de secretários e pela entrada em cena de um grande número de técnicos sem vínculo partidário, reflete-se na queda dessa coalescência.

### 3.9 DESEMPENHO LEGISLATIVO – GOVERNO BRITTO

O desempenho Legislativo do Governo Britto foi o esperado para um governo com maioria sólida na Assembleia Legislativa. Desta forma, o Executivo teve a imensa maioria de seus projetos aprovados, sem maiores problemas. Apenas um projeto de lei foi rejeitado pelo poder Legislativo, o que extinguiu a Fundação Gaúcha de Trabalho e Assistência Social<sup>30</sup>, o que indica a dificuldade, já mostrada durante a gestão de Alceu Collares, que o poder Legislativo tem para tratar de matérias desta natureza.

Convém ressaltar que esta única derrota de um projeto de lei, ocorrida em 1996, alertou o governo sobre a necessidade de ampliação de sua base de apoio na Assembleia Legislativa, tornando claro que a “coalizão estava chegando a um ponto de desgaste” (PEREIRA, 2004, p.211), tendo em vista o conjunto de projetos de lei que estavam sendo gestados no Piratini e “alteravam muito o *status quo*”.

Também no tocante às emendas aos projetos mais importantes para o governo, a bancada governista obteve mais sucesso. Como mostra Pereira (2004), as matérias mais importantes para Britto que sofreram emendas “simples” (sem mensagens Retificativas ou Substitutivas; que alteram a essência da redação original) tiveram como autores somente

---

<sup>30</sup> Proposição: PL 239 1996.

Deputados de sua base de apoio em quase 82.5% das vezes. Só duas foram emendadas por parlamentares da oposição.

Ainda conforme Pereira (2004), a base de apoio ao governo dominou, da mesma forma, a aprovação das mudanças mais amplas nas matérias. Apenas quatro delas (3.4%) foram transformadas via Mensagem Retificativa, ou seja, do próprio governo. Seis projetos (5.1%) receberam destaque de artigos para que constituíssem projetos em separado. Assim, segundo Pereira (2004), fica plenamente confirmado que os Deputados de situação foram os responsáveis maiores pelas alterações. Pereira (2004) aduz que todas as emendas aos projetos de lei foram negociadas no conselho político<sup>31</sup> ou através da liderança do governo.

Com relação aos vetos encaminhados pelo Executivo para a Assembleia Legislativa, na sequência, ilustra-se a solidez institucional com um número muito pequeno em que os vetos do Executivo não foram aceitos. Excetuando-se o volume grande de vetos derrubados, no caso das emancipações, o quadro é este:

**Tabela 38 - Vetos do Executivo analisados pela Assembleia Legislativa 1995-1998**  
**VETOS DO EXECUTIVO ANALISADOS PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**  
**1995-1998**  
**RIO GRANDE DO SUL**

Frequência	Porcentual		Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Aceito	63	94,0	94,0	94,0
Rejeitado(a)	4	6,0	6,0	100,0
Total	67	100,0	100,0	

Fonte: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (2011)

<sup>31</sup> O Conselho Político do governo Britto foi um colegiado informal, instituído logo após a vitória eleitoral e antes da sua posse. Incluía em sua formação todos os presidentes regionais e líderes de bancadas aliadas na Assembleia. Suas reuniões eram coordenadas pelo Chefe da Casa Civil. Todos os projetos polêmicos foram discutidos no conselho, antes de seguir para o plenário. A aprovação de emendas, mudando as matérias quando já estavam na Assembleia, foram aprovadas nele. Tal espaço também foi usado pelos aliados para pressionar o governo em favor de medidas que desejavam ser aprovadas. O PTB só passou a fazer parte do Conselho quando entrou para a coalizão, em 1997. Este instrumento só perdeu sua força no final do governo, quando as reuniões passaram a ser mais rarefeitas. Um dos efeitos práticos do conselho é que, em função da unidade forjada em suas reuniões, desestimulou o PTB a se tornar um partido “independente”, fazendo com que, mesmo antes de integrar a coalizão, votasse favoravelmente às matérias enviadas pelo Executivo. Desta forma, a existência deste conselho minimizava a inexistência de um colégio de líderes na Assembleia Legislativa, o que favorecia a coordenação de interesses entre bancada situacionista e o Executivo.

O resultado fala por si, dos 67 vetos encaminhados pelo Executivo, a maioria esmagadora foi mantida, e apenas 4 32 derrubados, o que demonstra a coordenação quase perfeita existente entre a bancada governista na Assembleia Legislativa e Executivo.

**Tabela 39 - Situação**

		Frequência	Porcentual	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Aceito	63	94,0	94,0	94,0
	Rejeitado (a)	4	6,0	6,0	100,0
	Total	67	100,0	100,0	

Fonte: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (2011)

**Tabela 40 - Projetos de Lei encaminhados pelo Poder Executivo governo Antônio Britto 1995-1998**

PROJETOS DE LEI ENCAMINHADOS PELO PODER EXECUTIVO  
GOVERNO BRITTO  
1995-1998

		Frequência	Porcentual	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Sancionado(a)	551	92,9	92,9	92,9
	Arquivado(a)	20	3,4	3,4	96,3
	Devolução	19	3,2	3,2	99,5
	Promulgado(a)	1	,2	,2	99,7
	Rejeitado(a)	1	,2	,2	99,8
	Vetado(a)	1	,2	,2	100,0
	Total	593	100,0	100,0	

Fonte: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (2011)

Por fim, os dados confirmam a perspectiva de que, durante o Governo Britto, a agenda proposta foi implementada, na sua quase totalidade, contanto com ampla e coesa maioria na Assembleia Legislativa.

**Tabela 41 - Representação partidária x Participação no secretariado**

---

<sup>32</sup> VT 178 1996 - ENCAMINHA VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 178/96, DE INICIATIVA DO DEPUTADO POMPEO DE MATTOS, QUE INCLUI O MUNICÍPIO DE TAQUARA NA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO.VR

REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA x PARTICIPAÇÃO NO SECRETARIADO		
PARTIDO	REPRESENTAÇÃO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO NO SECRETARIADO
PMDB	18%	80%
PP	24%	13%
PSDB	2%	8%
PFL	2%	8%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria e Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio Grandense – [www.ufrgs.br/nupergs](http://www.ufrgs.br/nupergs) - Banco de Dados Eleitorais

**Tabela 42 - Movimentação de secretários governo Antônio Britto 1995-1999**

MOVIMENTAÇÃO DE SECRETÁRIOS GOVERNO ANTÔNIO BRITTO 1995-1999				
SECRETARIA	SECRETÁRIO 1995	SECRETÁRIO 1996	SECRETÁRIO 1997	SECRETÁRIO 1998
CASA CIVIL	NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES	JORGE ALBERTO PORTANOVA MENDES RIBEIRO	JORGE ALBERTO PORTANOVA MENDES RIBEIRO	JOÃO CARLOS BONA GARCIA
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	JOSÉ MARIA CARVALHO DA SILVA	OTOMAR VIVIAN	OTOMAR VIVIAN	SÉRGIO LUIZ BUCHMANN
SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	CEZAR AUGUSTO SCHIRMER	CEZAR AUGUSTO SCHIRMER	CEZAR AUGUSTO SCHIRMER	CAIO TIBERIO DORNELLES DA ROCHA
SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	TELMO RUDI FRANTZ	TELMO RUDI FRANTZ	TELMO RUDI FRANTZ	LUIZ PAULO RODRIGUES CUNHA
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO	JOÃO CARLOS BRUN TORRES	JOÃO CARLOS BRUN TORRES	JOÃO CARLOS BRUN TORRES	JOÃO CARLOS BRUN TORRES
SECRETARIA DA CULTURA	CARLOS JORGE APPEL	CARLOS JORGE APPEL	NELSON FERNANDO BOEIRA	NELSON FERNANDO BOEIRA
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS	ADOLFO ANTÔNIO FETTER JUNIOR	GILBERTO MOSMANN	NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES	EDEMAR MOREL TUTIKIAN
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	IARA SILVIA LUCAS WORTMANN	IARA SILVIA LUCAS WORTMANN	IARA SILVIA LUCAS WORTMANN	MARIA BEATRIZ GOMES DA SILVA
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	ASSIS ROBERTO SANCHOTENE DE SOUZA	ASSIS ROBERTO SANCHOTENE DE SOUZA	ASSIS ROBERTO SANCHOTENE DE SOUZA	GUSTAVO EUGENIO DIAS GOTZE

SECRETARIA DA FAZENDA	CEZAR AUGUSTO BUSATTO	CEZAR AUGUSTO BUSATTO	CEZAR AUGUSTO BUSATTO	CEZAR AUGUSTO BUSATTO
SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA	JOSÉ FERNANDO CIRNE LIMA EICHEMBERG	JOSÉ FERNANDO CIRNE LIMA EICHEMBERG	JOSÉ FERNANDO CIRNE LIMA EICHEMBERG	DJALMA MANUEL BITTENCOURT GAUTÉRIO
SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO	JORGE ALBERTO PORTANOVA MENDES RIBEIRO	TELMO KIRST	TELMO KIRST	HUMBERTO BRANDÃO CANUSO
SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE	GERMANO MOSTARDEIRO BONOW	GERMANO MOSTARDEIRO BONOW	GERMANO MOSTARDEIRO BONOW	MARINON PORTO
SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	ELISEU LEMOS PADILHA	X	x	X
SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	ANTÔNIO BERFRAN ACOSTA ROSADO	ANTÔNIO BERFRAN ACOSTA ROSADO	IRADIR PIETROSKI	LUIZ ANTÔNIO TIRELLO
SECRETARIA DOS TRANSPORTES	GUILHERME SOCIAS VILLELA	GUILHERME SOCIAS VILLELA	JOSÉ OTÁVIO GERMANO	FLAVIO ROBERTO LUIZ VAZ NETTO
SECRETARIA DO TURISMO	ALBERTO WALTER DE OLIVEIRA	GUNTHER REGINALDO STAUB	GUNTHER REGINALDO STAUB	GUNTHER REGINALDO STAUB
SECRETARIA GERAL DE GOVERNO	X	NELSON LUIZ PROENÇA FERNANDES	JANICE MAYER MACHADO	JANICE MAYER MACHADO
SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL AUTOMOTIVO	X	X	GILBERTO MOSMANN	GILBERTO MOSMANN
SECRETARIA ESPECIAL DA REGIÃO METROPOLITANA	X	X	EDIR OLIVEIRA	CLÁUDIO ANTÔNIO MANFROI
SECRETARIA ESPECIAL DA REGIÃO METROPOLITANA	x	X	x	LÚCIA HELENA PIGAT ZUCHOWSKI

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

**Tabela 43 - Movimentação partidária governo Antônio Britto 1995-1999**

MOVIMENTAÇÃO PARTIDÁRIA GOVERNO BRITTO 1995-1999				
SECRETARIA	1995	1996	1997	1998
CASA CIVIL	PMD B	PMD B	PMD B	PMDB
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS (ANTIGA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO)	PMD B	PP	PP	PP
SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	PMD B	PMD B	PMD B	PMDB
SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO	PMD B	PMD B	PMD B	PMDB
SECRETARIA DA CULTURA	PMD B	PMD B	PMD B	PMDB
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS (ANTIGA SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL)	PP	PMD B	PMD B	PMDB
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	PMD B	PMD B	PMD B	PMDB
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	PMD B	PMD B	PMD B	SEM PART
SECRETARIA DA FAZENDA	PMD B	PMD B	PMD B	PMDB
SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA (ANTIGA SECRETARIA DA JUSTIÇA, DO TRABALHO E DA CIDADANIA)	PMD B	PMD B	PMD B	SEM PART
SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO (ANTIGA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E OBRAS)	PMD B	PP	PP	PP
SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE	PFL	PFL	PFL	SEM PART
SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	PMD B	PMD B		
SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	PMD B	PMD B	PTB	PTB
SECRETARIA DOS TRANSPORTES	PP	PP	PP	PP
SECRETARIA DO TURISMO	PMD B	SEM PART	SEM PART	SEM PART
SECRETARIA GERAL DE GOVERNO	X	PMD B	SEM PART	SEM PART
SECRETARIA ESPECIAL DA REGIÃO METROPOLITANA	X	X	PTB	PTB
SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL AUTOMOTIVO	X	X	PMD B	PMDB

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

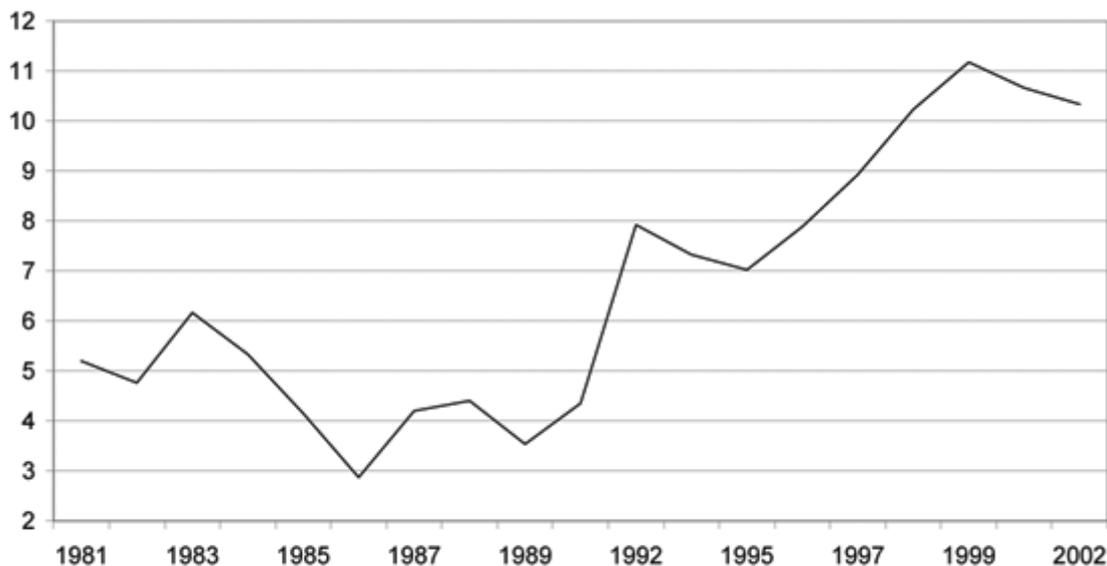


#### **4 A GESTÃO DE OLÍVIO DUTRA E A VOLTA DE UM GOVERNO DE MINORIA**

Novamente a campanha eleitoral de 1998 foi polarizada entre o PMDB e o PT. De um lado, Antônio Britto, candidato a reeleição pelo PMDB; e, de outro, Olívio Dutra, do PT. Ou seja, foi a reprodução do quadro eleitoral de 1994, com uma significativa diferença: Antônio Britto ampliou sua coligação eleitoral. Se, em 1994, a coligação que apoiava a eleição de Antônio Britto restringia-se ao PMDB, PSDB e PSDB. Em 1998, a coligação foi composta pelos partidos que compuseram a ampla base de governo de Antônio Britto, no período 1995-1998: PMDB (PPB/PTB/PSL/PSC/PL/PFL/PSD/P PRP/PSDB/PTdoB).

Já o PT optou pela tradicional aliança de partidos de esquerda, a Frente Popular, composta pelo PCB/PSB/PCdoB. Como a campanha eleitoral de 1994, em 1998, foi acirrada. De um lado, Antônio Britto defendendo seu projeto de governo, que envolveu fundamentalmente privatização de estatais e controle do déficit público. De outro lado, Olívio Dutra que denunciava o projeto neoliberal, tanto no plano estadual como no plano nacional, que, segundo ele, trouxe para o Rio Grande do Sul as mazelas do parco desenvolvimento econômico, aumento da pobreza e privatização de estatais.

Mas se as candidaturas repetem-se, já a conjuntura econômica de 1998 é distinta da que se observava em 1994. Os primeiros indicadores de aumento do desemprego, crise de financiamento, além de um cenário econômico internacional que não era dos mais animadores, introduzem uma sensação de incerteza muito grande, tanto no cenário local como no âmbito nacional.

**Gráfico 12 - Taxa de desemprego (%)**

Fonte: PNAD. Na amostra estão incluídos indivíduos entre 18 e 59 anos, residentes nas áreas urbanas.

Ou seja, o cenário de esperança e otimismo de 1994 dá lugar à sensação de pessimismo e incerteza. No plano nacional, a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, por conta das dificuldades da candidatura de oposição em construir um projeto alternativo ao proposto pelo PSDB, é vencedor no primeiro turno. No Rio Grande do Sul, a contenda eleitoral remete o resultado para o segundo turno. No primeiro turno, os resultados, para o governo estadual, foram os seguintes:

Tabela 44 - Rio Grande do Sul 1998 Governo do Estado 1º turno

CANDIDATO	PARTIDO/COLIGAÇÃO	VOTAÇÃO	PERCENTUAL
ANTÔNIO BRITTO	PMDB(PPB/PTB/PSL/PSC/PL/PFL/PSD/PR P/PSDB/PTdoB)	2.319.302	46,4
OLÍVIO DUTRA	PT(PCB/PSB/PCdoB)	2.295.503	45,9
EMÍLIA FERNANDES	PDT(PST/PMN)	309.315	6,2
LUIZ CARLOS OLINTO			
MARTINS	PRONA	34.590	0,7
LUIS MARQUES	PPS	21.636	0,4
ADILSON DA SILVA	PRN(PRTB)	10.949	0,2
NELSON CARVALHO VASCONCEL LOS	PV(PAN)	7373	0,1
TOTAL		4.998.668	100,0

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-grandense – NUPERGS – Banco de Dados Eleitorais  
- [www.ufrgs.br/nupergs](http://www.ufrgs.br/nupergs)

Como vemos, o eleitorado se divide entre as duas candidaturas, não deixando espaço para uma terceira força, e o PT se insere definitivamente no quadro político eleitoral do Rio Grande do Sul. Conforme Trindade e Noll (2004), passados vinte anos da existência do sistema partidário que foi gestado na reforma proposta pelo regime militar, o PT assume o papel que durante certo tempo foi assumido pelo PDT no Rio Grande do Sul, como um partido de esquerda, em oposição ao PMDB. Com o PT em cena, reafirmando sua força que observa em 1994, reafirma a polarização da política gaúcha. E, reafirmam os autores:

Em 1998, a votação do primeiro turno mostra que o candidato partiu, na grande maioria dos municípios, do patamar atingido em 1994, caso do segundo turno em Porto Alegre, crescendo com a incorporação dos votos do PDT; o PMDB, ao optar por uma coligação já no primeiro turno, de certa forma bloqueou sua capacidade de expansão para o segundo, na lógica de uma estratégia eleitoral que previa a vitória na primeira etapa (TRINDADE; NOLL, 2004, p. 114).

Assim, a eleição encaminha-se para o segundo turno, o PT recebe o apoio do PDT, com a negociação de participação futura no gabinete de Olívio Dutra, e o PMDB, ainda atordoado com a não solução da eleição em primeiro turno, mantém sua coligação eleitoral inalterada.

Olívio Dutra vence o segundo turno com resultado muito apertado, conforme tabela a seguir. Noll e Trindade (2004, p.115) colocam a respeito:

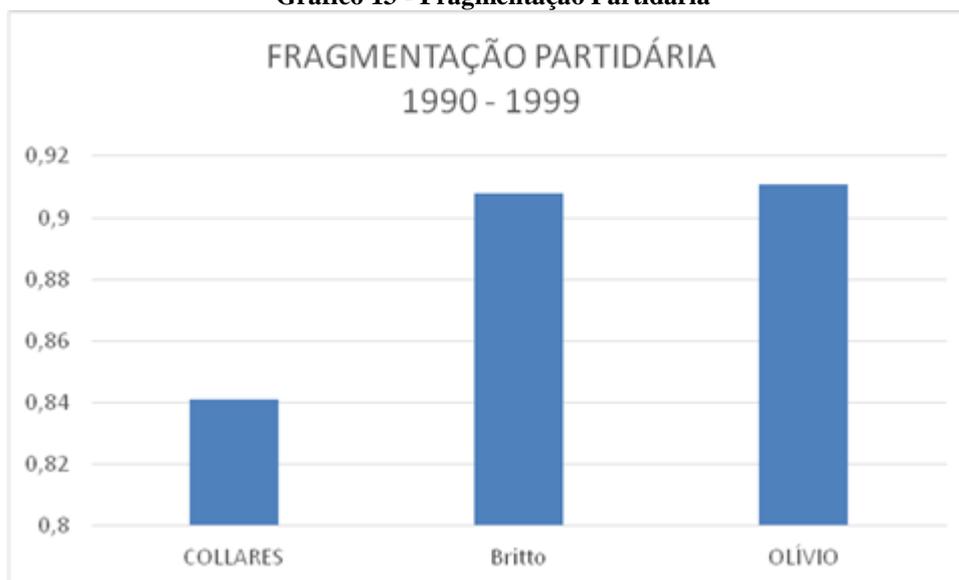
[...] como a diferença entre os dois candidatos ficou em apenas 1,5%, claro está que a polarização estabelecida pelas eleições de 1998 se deu entre grupos extremamente equilibrados, mostrando que a tendência à polarização política permanecia um traço marcante no Rio Grande do Sul, bem como a alternância no poder um elemento democratizador.

**Tabela 45 - Rio Grande do Sul**

CANDIDATO	PARTIDO/COLIGAÇÃO	SEGUNDO TURNO	PERCENTUAL
OLÍVIO DUTRA	PT(PCB/PSB/PCdoB)	2.844.767	50,8
ANTÔNIO BRITTO	PMDB(PPB/PTB/PSL/PSC/PL/PFL/P SD/PRP/PSDB/PTdoB)	2.757.401	49,2
<b>TOTAL</b>		<b>5.602.168</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-grandense – NUPERGS – Banco de Dados Eleitorais (2010)

Quanto à eleição para o Legislativo, o quadro foi a reprodução do que ocorreu em 1994, com a manutenção da tendência de aumento fragmentação partidária. O PT conquista o maior número de cadeiras, com doze assentos parlamentares, seguido pelo PPB, com onze; o PMDB, com dez Cadeiras. O PDT, que aderiu à candidatura do PT, ficou com sete cadeiras. O PSDB e PFL ficaram com duas cadeiras e o PSB, da bancada governista, com uma cadeira.

**Gráfico 13 - Fragmentação Partidária**

Fonte: :Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-grandense – NUPERGS – Banco de Dados Eleitorais - [www.ufrgs.br/nupergs](http://www.ufrgs.br/nupergs) e Laboratório de Estudos Experimentais, UCAN <http://www3.ucam.edu.br/leex/> Acessado em 10/3/2012

A base parlamentar do PT era pequena e repetia o perfil minoritário que ocorreu durante o governo de Alceu Collares, em 1990. A base oficial de Olívio Dutra contava com treze votos (24%), os doze votos do PT e um voto do PSB. Com a adesão do PDT no segundo turno, o número se eleva para vinte, atingindo 36%.

Outro detalhe importante ao avaliarmos a gestão de Olívio Dutra é como ele monta o seu gabinete, ou seja, ao grau de facciosismo do PT gaúcho. Não havia uma tendência interna hegemônica a qual estabelecesse algum tipo de dominação sobre as demais. As três maiores, na época, eram a Articulação de Esquerda, a Democracia Socialista e o PT Amplo e Democrático. E, como assinala Pereira (2004, p.228):

[...] havia uma miríade de pequenos grupos, muitos dos quais organizados em torno de vereadores, prefeitos, deputados estaduais ou federais. Acima deles, dois indivíduos se destacavam para além da própria cena interna no partido: os ex-prefeitos de Porto Alegre, Olívio Dutra e Tarso Genro. Dutra não pertencia a nenhuma tendência, mas era apoiado pela Articulação de Esquerda e Democracia Socialista, ou seja, à esquerda da agremiação..

**Tabela 46 - Assembleia Legislativa**

PARTIDO	VOTAÇÃO	PERCENTUAL	CADEIRAS
PT	998.398	19,88%	12
PPB	996.279	19,84%	11
PMDB	916.764	18,25%	10
PTB	845.339	16,83%	10
PDT	601.264	11,97%	7
PSDB	243.696	4,85%	2
PFL	145.902	2,91%	2
PSB	123.223	2,45%	1
PC do B	51.362	1,02%	
PRONA	33.824	0,67%	
PL	13.884	0,28%	
PSC	11.229	0,22%	
PPS	11.089	0,22%	
PV	6.605	0,13%	
PSTU	5.826	0,12%	
PST	3.647	0,07%	
PRN	3.399	0,07%	
PRP	3.053	0,06%	
PCB	2.885	0,06%	
PAN	1.580	0,03%	
PMN	1.449	0,03%	
PRTB	937	0,02%	
PSDC	536	0,01%	
ELEITORADO	6.846.077		
COMPARECIMENTO	5.823.357		
ABSTENÇÃO	1.022.720		
VOTOS EM BRANCO	434.395		
VOTOS NULOS	366.792		
VOTOS NOS PARTIDOS		5.022.170	

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-grandense – NUPERGS – Banco de Dados Eleitorais (2010)

A necessidade imperiosa de apaziguamento interno do partido tornou inevitável que o processo de distribuição de cargos no gabinete privilegiasse o PT. Ou seja, uma dinâmica interna de privilégios dos aliados no partido tornou-se inevitável, algo que aconteceu, de forma muito semelhante, durante a gestão de Alceu Collares. Assim, Olívio Dutra, em primeiro lugar, precisava dar conta das reivindicações internas do partido, o que não era pouco, e o que “sobrasse” seria dividido entre os partidos aliados. Ou seja, sobraria pouco espaço para o PDT, seu aliado mais próximo. A relação do PT com o PDT sempre foi conflituosa, algo que ocorreu de maneira muito clara durante a gestão de Alceu Collares. Além disso, os dois partidos disputavam a mesma faixa do eleitorado, o que sempre gera desconfianças de parte a parte.

Outro complicador importante diz respeito à divisão interna do PDT, muito importante, como no PT. Uma facção mais à esquerda e outra mais à direita, dentro do PDT, digladiavam-se cotidianamente. E, para complicar, a liderança do ex-Governador Alceu Collares, que ainda nutria as mágoas resultantes da oposição ferrenha que sofreu do PT, durante sua gestão, era contrária à aliança com o PT.

#### 4.1 A FORMAÇÃO DO GABINETE DE OLÍVIO DUTRA - PRIMEIRO ANO DE GOVERNO – 1999

Na gestão de Olívio Dutra, foram criadas as seguintes secretarias:

- Secretaria de Obras Públicas e Saneamento (ex-Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação)
- Secretaria da Saúde
- Secretaria do Meio Ambiente
- Secretaria Especial da Habitação (ex-Secretaria Especial da Região Metropolitana)
- Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer (ex-Secretaria de Turismo)

Para a nova formatação do secretariado, Olívio Dutra<sup>33</sup> justifica, partindo de uma crítica ao modelo do governo anterior, resultado de um “processo intenso de privatização ao qual, no debate político, tínhamos feito sérias críticas”. Olívio Dutra, como Alceu Collares, queria um “Estado mais eficiente, mais dinâmico, mais ativo, para atender melhor a maioria da população e, ao mesmo tempo, enfrentar as questões do planejamento, para o desenvolvimento integrado e integrador”. Desta forma, por exemplo, a criação da Secretaria Especial da Habitação tem o objeto de preencher o vazio deixado pela extinção da COHAB e Caixa Econômica Estadual, “que trabalhavam a questão da relação com as comunidades necessitadas de uma política habitacional e o seu financiamento”. A Secretaria do Meio Ambiente, por sua vez, foi criada desmembrando-a da antiga Secretaria da Saúde e Meio Ambiente. Até por conta da tradição que o Rio Grande tem na luta ambiental, as lições de Lutzenberger, as necessidades do planejamento integrado para o desenvolvimento sustentável e crescente do estado. A Secretaria do Meio Ambiente nasceu como instrumento estratégico e necessário para que o governo pudesse produzir, planejar e executar um desenvolvimento que fosse integrado e integrador e

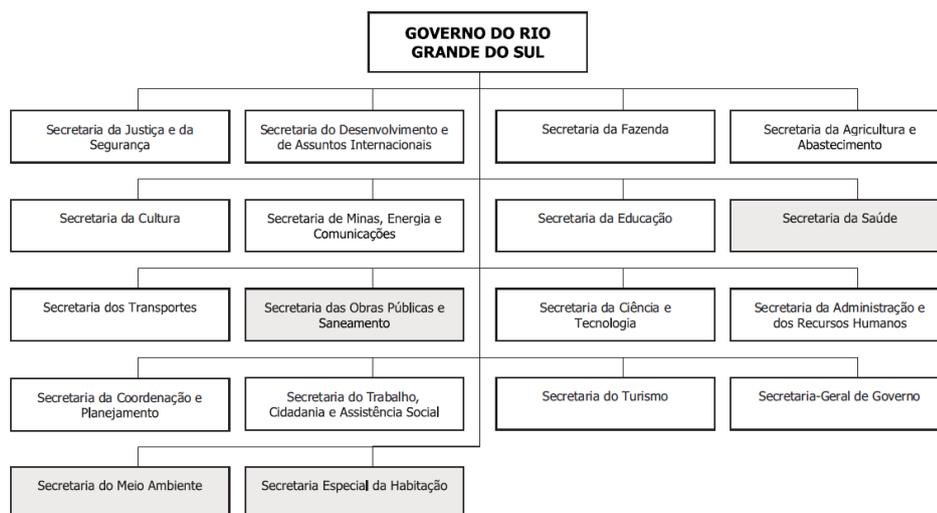
---

<sup>33</sup> Fontes para a história administrativa do Rio Grande do Sul: trajetória das secretarias de estado (1890-2005).

balizado pelo respeito à vida e à natureza. Uma exigência, inclusive, do mundo de hoje e da consciência ecológica muito grande e enraizada em nosso Estado.

E, por fim, a secretaria Especial da Região Metropolitana, criada no governo anterior, foi incorporada à Secretaria Especial da Habitação, para “tratar de forma integrada moradia, saneamento, seu planejamento e financiamento na região mais populosa do Estado”.

**Figura 2 - Organograma governo do Estado do Rio Grande do Sul  
1999**



16

Fonte: Rio Grande do Sul (2006)

**Tabela 47 - Primeiro gabinete governo Olívio Dutra 1999**

PRIMEIRO GABINETE

## GOVERNO OLIVIO DUTRA

1999

SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA	DATA DE ENTRADA	DATA DE SAÍDA	DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
CARLOS RENAN KURTZ	PDT	GABINETE DO MERCOSUL (SECRETÁRIO EXTRAORDINÁRIO)	04/03/1999	02/01/2001	670	45.86%
MIGUEL SOLDATELLI ROSSETO	PT	SECRETARIA GERAL DE GOVERNO	01/01/1999	01/01/2003	1461	100.00%
ARY JOSÉ VANAZZI	PT	SECRETARIA ESPECIAL DA REGIÃO METROPOLITANA	01/01/1999	17/05/1999	136	9.31%
ARY JOSÉ VANAZZI	PT	SECRETARIA ESPECIAL DA HABITAÇÃO (CRIADA EM 17/5/99)	18/05/1999	02/01/2001	595	40.73%
JORGE SANTOS BUCHABQUUI	PT	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	01/01/1999	07/11/2000	676	46.27%
JOSÉ HERMETO HOFFMANN	PT	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	01/01/1999	01/01/2003	1461	100.00%
ADÃO ROBERTO RODRIGUES VILLAVERDE	PT	SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	01/01/1999	02/01/2001	732	50.10%
CLÓVIS ILGENFRITZ DA SILVA	PT	SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO	01/01/1999	02/01/2001	732	50.10%
LUIZ PAULO PILLA VARES	PT	SECRETARIA DA CULTURA	01/01/1999	01/01/2003	1461	100.00%
JOSÉ LUIZ VIANNA MARQUES	PT	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS	01/01/1999	01/01/2003	1461	100.00%
DILMA VANA ROUSSEF	PDT	SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E COMUNICAÇÕES	01/01/1999	01/01/2003	1461	100.00%
ARNO HUGO AUGUSTIN FILHO	PT	SECRETARIA DA FAZENDA	01/01/1999	01/01/2003	1461	100.00%
JOSÉ PAULO BISOL	PSB	SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA	01/01/1999	01/01/2003	1461	100.00%
PEDRO LUIZ FAGUNDES RUAS	PDT	SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO (APÓS 17/05/99 VEJA SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS E SANEAMENTO)	01/01/1999	09/10/2001	1012	69.27%

MARIA LUIZA JAEGER	PT	SECRETARIA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE (APÓS 29/7/99 SECRETARIA DA SAÚDE)	01/01/1999	29/07/1999	209	14.31%
MARIA LUIZA JAEGER	PT	SECRETARIA DA SAÚDE	29/07/1999	01/01/2003	1252	85.69%
CARLOS ROBERTO BERTOLDO LANGONE	PT	SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE (CRIADA EM 29/7/99)	03/08/1999	01/01/2003	1247	85.35%
TARCÍSIO JOÃO ZIMMERMEN N	PT	SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	03/02/1999	01/01/2003	1428	97.74%
LUIZ ROBERTO DE ALBUQUERQUE	PSB	SECRETARIA DOS TRANSPORTES	22/02/1999	16/02/2000	359	24.57%
MILTON SÉRGIO SILVEIRA ZUANAZZI	PDT	SECRETARIA DO TURISMO	01/01/1999	01/01/2003	1461	100.00%
FLAVIO KOUTZI	PT	CASA CIVIL	01/01/1999	01/01/2003	1430	97.88

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Como o ocorrido durante o governo de Alceu Collares, o primeiro gabinete de Olívio Dutra, e isso será observado durante toda a sua gestão, foi dominado amplamente pelo partido do Governador. Olívio Dutra, premido, pela guerra interna das facções petistas, não se mostra disposto a negociar com as demais bancadas representadas na Assembleia Legislativa, particularmente com o PTB, que se mostrou, no início do governo, inclinado a votar nas propostas vindas do Palácio Piratini, “tendo em vista o clamor popular oriundo das urnas”, esta demonstração do PTB não é retribuída por Olívio Dutra, fazendo com que o partido se mostre mais inclinado, no decorrer de seu governo, para o grupo de oposição. Assim, Olívio Dutra, também de maneira semelhante ao que ocorre durante a gestão de Alceu Collares, não revela muito interesse em construir uma coalizão de governo mais ampla, restringindo-se a negociar a distribuição dos postos no gabinete com as inúmeras facções petistas<sup>34</sup>.

O PDT ficou com Secretaria Especial para o Mercosul, que foi assumida por Renan Kurtz, eleito Deputado Federal em 1994, mas que não consegue se reeleger em 1998. Com a Secretaria do Turismo, assume Milton Zuanazzi, ex-vereador em Porto Alegre, pelo PDT, e

<sup>34</sup> Grohmann (2004) mostra que o PT deu mais trabalho a Dutra que o PMDB a Britto.

com longa militância política no partido, e com a Secretaria da Energia, Minas e Comunicações, assume Dilma Rouseff, que já havia sido secretária, na mesma secretaria, durante a gestão de Alceu Collares, vinculada e militante do PDT, mas com perfil técnico.

Já pelo PSB, na Secretaria da Segurança Pública, assume José Paulo Bisol, também o PSB fica com a ambicionada Secretaria dos Transportes, assumindo Beto Albuquerque, o que demonstra ser uma parceria valorizada pelo PT. Beto Albuquerque havia sido eleito Deputado Federal, mas licencia-se do cargo para assumir a secretaria. Todas as demais secretarias ficam nas mãos de filiados do PT, não existindo nenhuma secretaria cujo secretário seja considerado um técnico sem vínculos partidários.

O resultado de tudo é que o gabinete de Olívio Dutra, no primeiro ano de seu governo e durante todo o desenrolar de sua gestão, foi amplamente dominado pelo PT e suas tendências, com treze pastas.

O PCdoB, embora, neste primeiro gabinete de Olívio não receba nenhuma secretaria, recebe uma cadeira na Assembleia, visto que, com a saída de Flavio Koutzi para a Casa Civil, o partido, na primeira suplência da coligação, assume a cadeira no Legislativo.

Como mostra Pereira (2004), o “desenho” do gabinete de Olívio Dutra garantia, teoricamente, 36% dos votos na Assembleia, “contra os 47% de Britto, e muito próximo do valor obtido por Alceu Collares”. Assim, “foi uma aliança minoritária com ampla maioria oposicionista conectado, indo do centro para a direita”.

Fica muito claro, conforme já enfatizamos, que Olívio Dutra, durante sua gestão e na organização de seu gabinete, procura fundamentalmente apaziguar as diversas tendências petistas, não valorizando a boa relação com o parlamento. Podemos explicar esta postura por duas razões: partindo-se do pressuposto racional de que todo governante almeja e se trata de um dilema com o qual todo o Governador se depara: na montagem do gabinete, o que privilegiar, o seu próprio partido ou partilhar a montagem do gabinete com uma ampla base de sustentação? Claramente, como colocamos, a opção de Olívio Dutra é partidária, com a divisão dos cargos do gabinete entre as tendências internas do PT.

Pereira (2004) ilustra esta opção de Olívio:

[...] em dois de janeiro de 1999, um deputado do PDT, Giovani Cherini, disse acreditar que, em quatro meses, o governo Dutra obteria o apoio de 30 parlamentares. Este contingente seria formado pela metade da bancada do PTB E mais alguns do PPB e PMDB. No mesmo dia, o principal líder do PTB, o deputado Sérgio Zambiasi, admitiu ser possível que seu partido votasse a favor de projetos de interesse do Executivo. Quatro dias depois, o líder da bancada do PT (e do governo) na Assembleia, Ivar

Pavan, parecendo não ter prestado (ou não querendo prestar) atenção ao recado, afirmou que os oito votos restantes para a maioria (mas não para os 3/5) viriam da pressão popular e das metas definidas pelo OP.

#### 4.2 SEGUNDO ANO – GOVERNO OLÍVIO

O ano de 2000 foi marcado pela saída do PDT do gabinete de Olívio Dutra. Como menciona Pereira (2004), a saída do PDT do governo petista foi traumática e se arrastou durante boa parte do ano. As relações entre o PT e PDT nunca foram muito boas no decorrer do governo. As tendências petistas ambicionavam o espaço ocupado pelo PDT, no secretariado, e, da parte do PDT, as feridas ocasionadas pela ferrenha oposição petista ao governo de Alceu Collares ainda não estavam cicatrizadas. Ademais, a eleição municipal em Porto Alegre, em 2000, foi acirrada, colocando Alceu Collares e Tarso Genro em polos opostos. Os dois foram para o segundo turno, e, no debate eleitoral, lançaram mútuas acusações “pesadas”. Este conflito entre Collares e o PT ocasionou a saída do PDT do governo de Olívio. Um dos secretários deixa o governo, e os outros dois deixam o partido e se filiam ao PT. Carlos Renan Kurtz, do grupo histórico do PDT, deixa gabinete para o Mercosul no final de 2000, oficializando sua saída em 2 de janeiro de 2001. Seu cargo é extinto, não sendo substituído por nenhum secretário.

No segundo ano do governo de Olívio Dutra, ocorreram poucas alterações na configuração original do gabinete. Uma pequena alteração na Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, com a saída de Jorge Santos Buchabqui. Jorge Buchabqui permanece na Secretaria por 676 dias, o que significa um percentual de permanência de 46,27%. Em seu lugar, assume Dirceu Lopes, da mesma tendência de Buchabqui.

#### 4.3 TERCEIRO ANO – GOVERNO OLÍVIO

Segundo Pereira (2004), no final de 2000, uma discussão interna no Governo Olívio Dutra produziu um documento em que afirmavam a necessidade de recompor o apoio político do governo, acentuando como premente a reaproximação com a Assembleia Legislativa. Ademais, este documento criticava a postura arrogante do governo, particularmente no tratamento dos adversários. As tendências internas do partido também produziram documentos. Entre estas tendências petistas, a única que se pronunciou sobre a necessidade de aproximação com o parlamento foi a Democracia Socialista, mas não diz como deveria ser operacionalizada

esta aproximação. Pereira (2004) aduz que, na prática, o debate se organizou entre as tendências como uma forma de pressionar Olívio Dutra para obtenção de cargos.

O mesmo autor também assevera que a oportunidade para uma efetiva mudança se perdeu, e o que prevaleceu foi a dinâmica interna das tendências do partido do Governador, “a sua unidade implicava em não ceder ou ceder pouco até mesmo para os aliados ideologicamente conectados” (PEREIRA, 2004, p.186).

O terceiro ano de governo, talvez em função dos debates internos ocorridos no seio do governo, inicia com o governo apresentando, como de sua autoria, uma série de projetos que Olívio decidira vetar, em função de que desrespeitavam o princípio constitucional de prerrogativas dos poderes. O PDT e o PPS optavam por uma posição de independência, nem apoiando o governo e também não adotando uma posição de nítida oposição. O PMDB, por seu turno, estava dividido entre o grupo de Eliseu Padilha, que havia saído do governo em função de conflitos com Antônio Britto, e o grupo do ex-Governador. Este conflito soluciona-se quando Britto e um grupo de cinco Deputados Estaduais do PMDB entram para o PPS. Ou seja, no início de 2001, o cenário parecia favorável ao governo para recompor sua base de apoio político na Assembleia Legislativa. Mas o governo, tendo em vista sua divisão interna, não aproveitou esse momento e novos fatos tomaram a ordem do dia.

Em abril, por pressão do PPS e PDT, criou-se, na Assembleia Legislativa, com amplo apoio dos partidos de oposição, a CPI da Segurança Pública. Instalada em novembro de 2001, investigou, por seis meses, o “caos na Segurança Pública no Rio Grande do Sul” e o suposto envolvimento do governo Dutra e do PT com o jogo do bicho. O terceiro ano da gestão de Olívio Dutra é marcado pelas investigações relativas à CPI da Segurança Pública. Estas investigações tiveram início quando o ex-tesoureiro do PT, Jairo Carneiro, afirmou terem ocorrido doações de banqueiros do bicho para a campanha de Olívio e para a compra do prédio que abrigava o Diretório Estadual do PT. As acusações foram negadas por Olívio Dutra e pelo partido.

A CPI, cujo foco inicial era a investigação dos problemas da Segurança Pública no Rio Grande do Sul, teve, no desenrolar nas atividades da Comissão, iniciado investigações sobre a suposta não repressão das atividades de jogo do bicho no Rio Grande do Sul, em troca de apoio financeiro para o Partido dos Trabalhadores. Além disso, o partido estaria usando o Clube de Seguros da Cidadania para arrecadar “recursos ilegais” para campanhas eleitorais. O relator da CPI, deputado Vieira da Cunha, do PDT, acusou o PT de utilizar-se do Clube de Seguros como

uma entidade de fachada com o objetivo de burlar a legislação eleitoral, que impede sindicatos e associações efetuarem doações aos partidos políticos.

De outra parte, Flávio Koutzi, Chefe da Casa Civil, acusou a CPI de desviar o foco de suas investigações com objetivos políticos-eleitorais e para atingir a imagem da administração estadual. A comissão concluiu pelo indiciamento de 44 pessoas, entre elas, o próprio Governador acusado de crime de responsabilidade, improbidade administrativa e crime eleitoral. Além desses aspectos, outras alterações, do ponto de vista da estrutura administrativa do governo, foram verificadas nesse ano.

Com a Lei n.º 11.690, de 20/11/2001, alteram-se as atribuições da Secretaria do Turismo, que passa a se chamar Secretaria do Turismo, Esporte e Lazer. As atribuições desta secretaria passam a ser:

- “a) elaboração da política do turismo, esporte e lazer, com vista ao seu desenvolvimento;
- promoção e divulgação das potencialidades turísticas, de esporte e lazer do Estado, em cooperação com os Municípios;
- estímulo às atividades turística, de esporte e lazer, especialmente com os países signatários do Tratado de Assunção (MERCOSUL);
- intercâmbio com entidades ligadas ao turismo, esporte e lazer, inclusive organismos internacionais;
- incremento ao turismo, esporte e lazer, e à prática do esporte amador e comunitário no Estado;
- f) coordenação do Sistema Estadual de Esporte e Lazer”.

O Secretário Ary Vanazzy, titular da extinta Secretaria do Turismo, passa a atuar nesta nova secretaria. Trata-se, sem dúvida, de um fortalecimento de Vanazzy, visto que este acaba de deixar o PDT para se filiar ao Partido dos Trabalhadores na medida em que assume uma secretaria com poderes e atribuições ampliados.

Outro fator de profunda instabilidade no gabinete de Olívio Dutra foi o conflito entre PT e PDT, o que resulta em uma série de alterações no gabinete. Neste sentido, a mudança mais significativa é a saída de Renan Kurtz e Pedro Ruas, ambos do PDT. O gabinete do Mercosul não é mais preenchido e a Secretaria das Obras Públicas, Saneamento e Habitação, de Pedro Ruas é ocupada por Edson Silva, do PCdoB, que passa a fazer parte do primeiro escalão do governo de Olívio Dutra. Renan Kurtz permaneceu no gabinete de Olívio durante 670 dias, ou seja, um percentual de permanência de 45,86%. Já Pedro Ruas deixa o secretariado um pouco mais tarde, dia 8 de outubro de 2001, permanecendo no gabinete durante 1.012 dias, com um percentual de permanência de 69,27%. Os demais filiados ao PDT, que faziam parte

do gabinete de Olívio, deixam o partido, filiando-se ao PT, iniciando um movimento que levou inúmeros membros do PDT filiares-se ao Partido dos Trabalhadores.

Como já observamos, a tendência dos períodos anteriores, o aumento do percentual de vagas no gabinete destinadas ao Partido dos Trabalhadores. Assim, temos a criação do Gabinete Extraordinário da Reforma Agrária<sup>35</sup>, cujo primeiro titular será Antônio Marangon, filiado ao Partido dos Trabalhadores e ligado ao Movimento dos Sem Terra.

Outro gabinete extraordinário é o do Interior<sup>36</sup>, Como o Gabinete Extraordinário da Reforma Agrária, vinculava-se diretamente ao Gabinete do Governador e, teve como seu primeiro titular, Dirceu Lopes, do PT de Rio Grande.

Na Secretaria de Ciência e Tecnologia, ocorre outra alteração: Adão Villaverde deixa a secretaria em 2 de janeiro de 2001, ele permaneceu no cargo durante 732 dias, significando um percentual de permanência de 50.10%. Villaverde é substituído por Renato de Oliveira, filiado ao Partido dos Trabalhadores desde 1988, mas sem carreira política. Renato de Oliveira é professor universitário, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Por sua vez, Adão Villaverde assume a Secretaria da Coordenação e Planejamento, substituindo Clovis Ilgenfritz, que havia permanecido na pasta durante 732 dias, com o percentual de permanência de 50.10%.

Neste penúltimo ano de gestão Olívio Dutra, como vimos, ocorre um novo fortalecimento do PT no gabinete, bem como a potencialidade das tendências mais à esquerda do partido, através do aumento de representação Democracia Socialista e articulação de esquerda. Mesmo com os problemas ocorridos no Legislativo, com a CPI da segurança pública, onde ficou claro a inexistência de sólida e confiável base de apoio, Olívio Dutra não procura a aproximação, deixando mais uma vez claro sua opção por um governo de minoria.

**Tabela 48 - Secretários que deixam a secretaria 2001**

SECRETÁRIOS QUE DEIXAM A SECRETARIA 2001						
SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA	DATA DE ENTRADA	DATA DE SAÍDA	DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
CARLOS RENAN KURTZ	PDT	GABINETE DO MERCOSUL (SECRETÁRIO)	04/03/1999	02/01/2001	670	45.86%

<sup>35</sup> Decreto nº 40.565, de 02 de janeiro de 2001.

<sup>36</sup> Decreto nº 40.566, de 02 de janeiro de 2001.

		EXTRAORDINÁRIO)				
ARY JOSÉ VANAZZI	PT	SECRETARIA ESPECIAL DA HABITAÇÃO (CRIADAA EM 17/5/99)	18/05/1999	02/01/2001	595	40.73%
DIRCEU LOPES	PT	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	07/11/2000	02/01/2001	56	3.83%
ADÃO ROBERTO RODRIGUES VILLAVEVERDE	PT	SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	01/01/1999	02/01/2001	732	50.10%
CLÓVIS ILGENFRITZ DA SILVA	PT	SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO	01/01/1999	02/01/2001	732	50.10%
PEDRO LUIZ FAGUNDES RUAS	PDT	SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO (APÓS 17/05/99 VEJA SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS E SANEAMENTO)	01/01/1999	09/10/2001	1012	69.27%
VOLTAIRE BRANCO PELLE (INTERINO)	0	SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS E SANEAMENTO	09/10/2000	02/01/2001	85	5.82%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

**Tabela 49 - Secretários que assumem secretarias 2001**

SECRETÁRIOS QUE ASSUMEM SECRETARIAS 2001						
ANTÔNIO MARANGON	GABINETE DA REFORMA AGRÁRIA)		02/01/2001	01/01/2003	729	49.90%
DIRCEU LOPES	GABINETE DO INTERIOR		02/01/2001	01/01/2003	729	49.90%

ARY JOSÉ VANAZZI	SECRETARIA ESPECIAL DA HABITAÇÃO	04/01/2001	01/01/2003	727	49.76%
MARCO AURELIO SPALL MAIA	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	02/01/2001	05/04/2002	458	31.35%
RENATO DE OLIVEIRA	SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	02/01/2001	01/01/2003	729	49.90%
ADÃO ROBERTO RODRIGUES VILLAVEVERDE	SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO	02/01/2001	01/01/2003	729	49.90%
EDSON MENEZES DA SILVA	SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS E SANEAMENTO	02/01/2001	01/01/2003	729	49.90%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

#### 4.4 QUARTO ANO: GOVERNO OLÍVIO

Neste último ano de gestão, ocorrem as tradicionais alterações no gabinete por força da legislação eleitoral, que obriga os secretários que irão se candidatar a deixarem suas secretarias. Assim, na Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, Marco Maia deixa o posto para se candidatar a Câmara Federal, sendo substituído por Elton Scapini, ligado ao grupo liderado por Ivar Pavan. José Hermeto Hoffmann, da tendência Articulação de Esquerda, também, deixa a Secretaria da Agricultura e Abastecimento para concorrer a uma cadeira na Câmara Federal. É substituído por Angelo Guido Menegat, do PT Amplo.

Na Secretaria da Coordenação e Planejamento, Adão Villaverde se desincompatibiliza do cargo para concorrer a uma cadeira na Assembleia Legislativa. Para o seu cargo, assume José Henrique Paim Fernandes, economista, também ligado ao PT amplo. Tarcisio Zimmerman, vinculado à Democracia Socialista, segue o mesmo caminho dos anteriores, desincompatibiliza-se do cargo para concorrer a uma vaga na Câmara dos Deputados. É substituído por Neusa Maria de Azevedo, ligada ao PT de São Leopoldo como seu antecessor e também vinculada à Democracia Socialista.

Luiz Roberto de Albuquerque, do PSB, também deixa a Secretaria dos Transportes para concorrer à reeleição na Câmara dos Deputados, sendo substituído por Fernando Antonio Variani, também do PSB e vinculado politicamente ao secretário anterior. E, por último, dos secretários que deixam as secretarias para concorrer, temos Milton Zuanazzi, que desincompatibiliza-se da Secretaria do Turismo, Esporte e Lazer; para concorrer a uma vaga na

Assembleia Legislativa, sendo substituído por João Carlos Vasconcellos e também oriundo do PDT, como Zuanazzi.

**Tabela 50 - Secretários que deixam as secretarias governo Olívio Dutra 2002**

SECRETÁRIOS QUE DEIXAM AS SECRETARIAS GOVERNO OLÍVIO DUTRA 2002						
SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA	DATA DE INÍCIO	DATA DE FIM	DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
MARCO AURELIO SPALL MAIA	PT	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	02/01/2001	05/04/2002	458	31.35%
JOSÉ HERMETO HOFFMANN	PT	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	01/01/1999	05/04/2002	1190	81.45%
ADÃO ROBERTO RODRIGUES VILLAVERDE	PT	SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO	02/01/2001	05/04/2002	458	31.35%
TARCÍSIO JOÃO ZIMMERMENN	PT	SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	03/02/1999	05/04/2002	1157	79.19%
LUIZ ROBERTO DE ALBUQUERQUE	PSB	SECRETARIA DOS TRANSPORTES	01/01/1999	05/04/2002	1190	81.45%
ELTON SCAPINI	PT	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	05/04/2002	17/10/2002	195	13.35%
ANGELO GUIDO MENEGAT	PT	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	05/04/2002	15/10/2002	193	13.21%
MILTON SÉRGIO SILVEIRA ZUANAZZI	PT	SECRETARIA DO TURISMO, ESPORTE E LAZER	21/11/2001	05/04/2002	135	9.24%
JOÃO CARLOS VASCONCELLOS	PT	SECRETARIA DO TURISMO, ESPORTE E LAZER	05/04/2002	15/10/2002	193	13.21%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

**Tabela 51 - Secretários que assumem as secretarias governo Olívio Dutra 2002**

SECRETÁRIOS QUE ASSUMEM AS SECRETARIAS GOVERNO OLÍVIO DUTRA 2002						
---	--	--	--	--	--	--

SECRETÁRIO	PARTIDO	SECRETARIA	DATA DE INÍCIO	DATA DE FIM	DIAS	PERCENTUAL DE PERMANÊNCIA
FERNANDO ANTONIO VARIANI	PSB	SECRETARIA DOS TRANSPORTES	05/04/2002	01/01/2003	271	18.55%
ELTON SCAPINI	PT	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	05/04/2002	17/10/2002	195	13.35%
MARCO AURELIO SPALL MAIA	PT	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS	17/10/2002	01/01/2003	76	5.20%
GUSTAVO DE MELLO	PT	CASA CIL	05/05/2002	01/01/2003	241	16.50%
GUILHERME CASSEL	PT	SECRETARIA GERAL DE GOVERNO	05/04/2002	01/02/2003	302	20.67%
ANGELO GUIDO MENEGAT	PT	SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	05/04/2002	15/10/2002	193	13.21%
JOSÉ HENRIQUE PAIM FERNANDES	PT	SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO	05/04/2002	01/01/2003	271	18.55%
NEUSA MARIA DE AZEVEDO	PT	SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	05/04/2002	01/01/2003	271	18.55%
JOÃO CARLOS VASCONCELLOS	PT	SECRETARIA DO TURISMO, ESPORTE E LAZER	05/04/2002	15/10/2002	193	13.21%
MILTON SÉRGIO SILVEIRA ZUANAZZI	PT	SECRETARIA DO TURISMO, ESPORTE E LAZER	15/10/2002	01/01/2003	78	5.34%

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

#### 4.5 ESTABILIDADE E SOBREVIVÊNCIA DE SECRETÁRIOS – 1999-2002

O Governo de Olívio Dutra apresenta algumas similaridades e diferenças quanto aos governos anteriores. As similaridades, com relação aos governos anteriormente estudados, dizem respeito a não linearidade da sobrevivência dos secretários e a sua estabilidade no cargo. Como nos modelos anteriores, algumas secretarias, como a Secretaria da Fazenda, Secretaria da Educação, Secretaria dos Transportes, Secretaria da Saúde, Secretaria da Energia, Minas e Comunicações, apresentam um alto grau de estabilidade, permanecendo os seus secretários por todo o decorrer do mandato de Olívio Dutra. A Secretaria Geral de Governo, criada pelo Governo de Antônio Britto, também apresentou um alto grau de estabilidade, indicando que ela

manteve a função de coordenar as ações de governo e disciplinar as ações das secretarias, com a participação direta do Governador.

Diferentemente do governo anterior, Olívio Dutra liderou um governo de minoria, sem participação mais efetiva das bancadas representadas na Assembleia Legislativa. Como vimos, Olívio Dutra negocia preferencialmente com as tendências do Partido dos Trabalhadores. Secundariamente, o Governador negociou com os partidos aliados, como o PDT, no início de sua gestão, com o PSB e com o PCdoB.

**Tabela 52 - TABELA DE SOBREVIVÊNCIA – GOVERNO OLÍVIO**

	Time	Status	Cumulative Proportion Surviving at the Time	N of Cumulative Events	N of Remaining Cases
136,000	1	,971	,029	1	33
209,000	1	,941	,040	2	32
365,000	1	,912	,049	3	31
431,000	1	,882	,055	4	30
489,000	1	,853	,061	5	29
670,000	1	,824	,065	6	28
676,000	1	,794	,069	7	27
727,000	1	,735	,076	9	25
729,000	1	,559	,085	15	19
732,000	1	,500	,086	17	17
734,000	1	,471	,086	18	16
976,000	1	,441	,085	19	15
1012,000	1	,412	,084	20	14
1247,000	1	,382	,083	21	13
1252,000	1	,353	,082	22	12
1322,000	1	,324	,080	23	11
1461,000	1	,000	,000	34	0

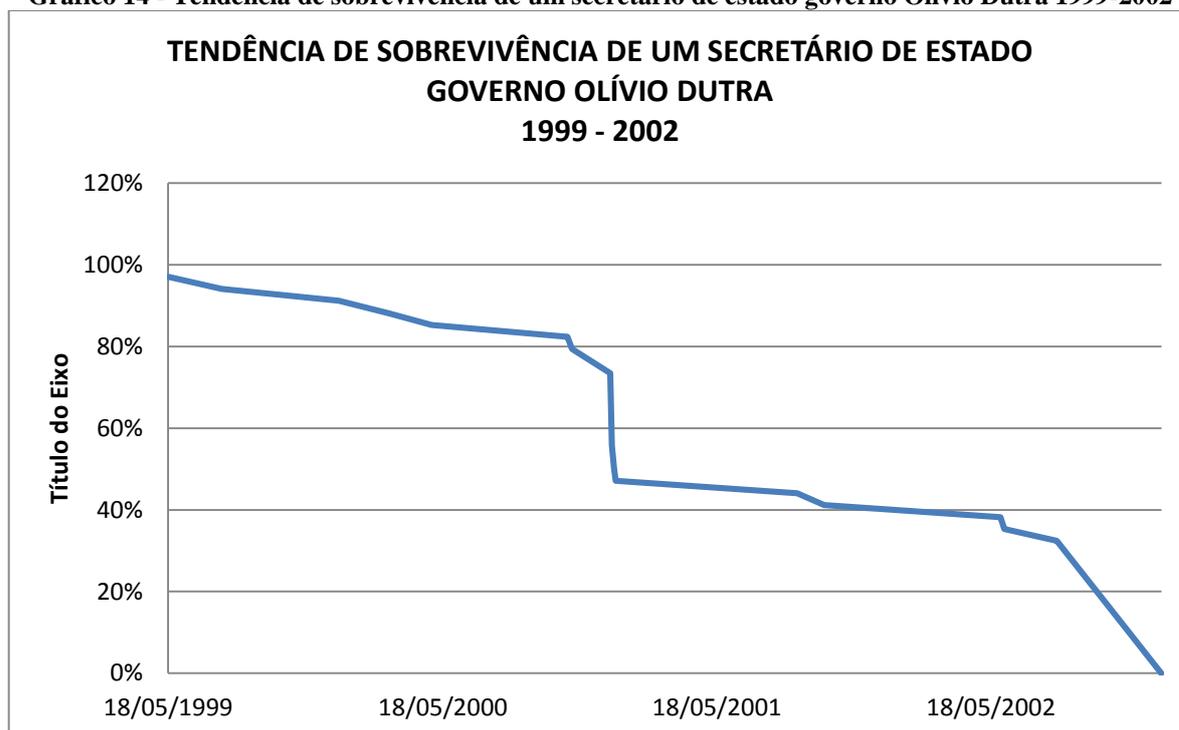
Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Como vimos, as grandes alterações no Gabinete de Olívio deram-se por força da legislação eleitoral, que obriga os detentores de cargo na secretaria desligarem-se do posto. As demais alterações foram fruto da saída do PDT do governo e entrada do PCdoB no governo. Ainda, tivemos a criação de inúmeros órgãos e secretarias especiais, que abriram espaço para o próprio PT através de suas tendências internas.

Conforme demonstra os dados da Análise de Sobrevivência, o governo Olívio Dutra foi o mais estável dos três governos analisados até o momento, no qual ocorreu o menor número

de alterações no gabinete, desta forma, uma secretaria permaneceu com o mesmo partido, durante 729 dias, 75%, um percentual muito alto, o que demonstra a estabilidade no período inicial de governo. Mas o que mais chama a atenção é que a probabilidade de que o mesmo partido permaneça até o final do governo é de 50%, o que demonstra a estabilidade do governo, sendo que não houve negociação muito ampla para a composição partidária do governo, ficando restrita ao PT.

**Gráfico 14 - Tendência de sobrevivência de um secretário de estado governo Olívio Dutra 1999-2002**



Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

A curva de Kplan-Meyes, visualizada a seguir, mostra uma curva descendente, que segue o padrão visualizado nos governos anteriores, no entanto ela é mais suave, também demonstrando que não ocorreram mudanças partidárias substantivas, reafirmando o caráter de governo de minoria partidária.

#### 4.6 DESEMPENHO LEGISLATIVO – GOVERNO OLÍVIO DUTRA

Como já colocamos anteriormente, a agenda legislativa de Olívio Dutra foi “leve” no sentido de não conter um volume grande de matérias polêmicas, que necessitassem de uma

maioria legislativa qualificada, como nos mostra Pereira (2004), o que, segundo este autor, se deveu ao fato de que Olívio Dutra decidiu não encarar de frente a crise fiscal que se aprofundava no estado, o que iria requerer medidas de contenção salarial dos funcionários públicos e uma nova leva de privatizações (BANRISUL, CORSAN), o que teria sido impossível para o PT. As medidas alternativas à crise teria sido o aumento de impostos, que foi tentado três vezes, todas sem obter sucesso.

Chama a atenção o pequeno número de PECs, durante o Governo de Olívio Dutra, apenas três, o que mostra que, durante sua gestão, consciente de que era um governo de minoria, procurou não encaminhar projetos que requeressem maiorias qualificadas. Outro dado significativo são os vetos totais e parciais, apostos pelo Executivo. Ao todo foram 178 vetos, desses, 115, 20,6%, vetos totais; e 63, 11,3%, vetos parciais, o que aponta a polarização entre o poder Executivo e o poder Legislativo, inexistindo encaminhamento de negociação política para o bom trâmite da matérias no Legislativo.

**Tabela 53 - Produção legislativa governo Olívio Dutra 1999-2003**

PRODUÇÃO LEGISLATIVA GOVERNO OLÍVIO DUTRA 1999 – 2003				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid projeto de lei	355	63,6	63,6	63,6
vetos totais	115	20,6	20,6	84,2
veto parcial	63	11,3	11,3	95,5
projeto de lei complementar	22	3,9	3,9	99,5
projetos de emenda à constituição	3	,5	,5	100,0
Total	558	100,0	100,0	

Fonte: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (2012)

A estratégia de enfrentamento com a Assembleia Legislativa estendeu-se durante toda a gestão de Olívio Dutra sem obter os frutos pretendidos pelo Partido dos Trabalhadores, visto que a pretendida mobilização popular, para apoiar a gestão da Administração popular, não ocorreu. E, como assevera Pereira (2004), a “solidez dos partidos dentro e fora da Assembleia Legislativa”, bem como a solidez institucional do Legislativo gaúcho, não permitiram que o projeto original da gestão de Olívio Dutra vingasse em sua totalidade.

Assim, para finalizar, todos os dados mostram que a opção de governo de Olívio Dutra foi por um governo de minoria, com os postos de governo negociados entre as principais tendências do partido e, em segundo plano, com os partidos que faziam parte da coligação eleitoral ou com o PDT, num primeiro momento, quando apoia Olívio Dutra no segundo turno da eleição de 2002, mas que, logo em seguida, deixa a base governista e passa a compor o bloco oposicionista.

Conquanto tenha sido um governo estável, do ponto de vista do tempo em que cada secretário permaneceu em seu cargo, com poucas alterações no gabinete, Olívio Dutra sofreu uma forte oposição na Assembleia Legislativa, que culminou com a CPI da segurança pública, a qual desgastou seu governo ao máximo.

## Conclusões

Um ponto importante da argumentação desta tese diz respeito ao papel fundamental exercido pelo processo de nomeações para o secretariado estadual, no tocante à estabilidade política do governo. E, como afirmamos anteriormente, não deixa de ser surpreendente que um tema clássico da ciência política, o presidencialismo de coalizão, não tenha produzido, em seu seio, um conjunto sólido de estudos sobre o processo mesmo de formação dos governos no Brasil, entendido como a formação de ministérios. No contexto subnacional, esta deficiência ficou mais cabal, praticamente, não existem trabalhos sobre o processo de formação de secretariados, ou atinente a governos de coalizão.

Os estados, no caso do federalismo brasileiro, podem ser entendidos como um grande laboratório de experiências institucionais, como afirmado por Fabiano Santos (2001), mas não têm sido explorados devidamente para subsidiar a produção de trabalhos no contexto da ciência política, na análise do contexto específico do presidencialismo nacional no âmbito subnacional. Sob essa perspectiva, o presente trabalho se propôs a contribuir para o preenchimento desta lacuna, pelo menos para alertar a necessidade de voltar os olhos dos pesquisadores para estas ricas experiências.

Inicialmente, podemos colocar que, do ponto de vista estatístico, os resultados reforçam a visão de que, no curto espaço de três mandatos na governadoria do Rio Grande do Sul, houve três padrões distintos de montagem de gabinete. O teste *log rank*, utilizado para verificar se há diferença entre as curvas de sobrevivência, reforça esta ideia. A seguir, o p-valor menor do que 0,05 (o p-valor do teste foi 0,005) indica que há uma diferença estatisticamente significativa no tempo de permanência entre pelo menos dois dos governos avaliados. Observando novamente a tabela com as estimações de média e mediana e os respectivos intervalos de confiança, percebemos que a diferença no tempo médio de permanência foi entre os governos Olívio e Britto (o governo Olívio teve um tempo médio de permanência dos secretários superior ao do governo Britto), e também entre os governos Olívio e Collares (o governo Olívio teve um tempo médio de permanência dos secretários superior ao do governo Collares). Para tais inferências, basta observar as estimativas pontuais das médias de cada governo e os respectivos intervalos de confiança (os governos serão considerados estatisticamente diferentes quando os intervalos de confiança para o tempo médio de permanência não tiverem sobreposição).

**Tabela 54 - Overall Comparisons**

Overall Comparisons			
	Chi-Square	df	Sig.
Log Rank (Mantel-Cox)	7,895	1	,005
Breslow (Generalized Wilcoxon)	6,914	1	,009
Tarone-Ware	7,295	1	,007

The vector of trend weights is -3, -1, 1, 3. This is the default.

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Neste trabalho, analisamos os processos que redundam na formação de gabinetes estaduais no Rio Grande do Sul, no período de 1991 a 2002. Como material empírico, utilizamos um banco de dados constituído com as informações fornecidas pela Casa Civil do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, com as movimentações de entrada e saída de secretários de estado, seus respectivos partidos e órgãos em que estão lotados.

Do ponto de vista teórico, afirmamos que o processo de formação de gabinetes e a prerrogativa que os Governadores têm para nomear e formar, de maneira autônoma, é central para o sistema presidencialista. O jogo estabelecido entre Governadores, coalizão de apoio e assembleia legislativa torna possível ao Governador o equilíbrio entre as necessidades de apoio político do governo com a necessária *expertise* do gabinete. É um recurso que está disponível para o Governador do Estado e que, dependendo de seu interesse ou margem de manobra junto ao seu partido, pode ser utilizado como um recurso fundamental para levar a bom termo sua agenda de governo.

O objetivo deste trabalho era mostrar que a constituição de gabinetes multipartidários, mesmo no contexto subnacional, tende a facilitar a tarefa governativa, bem como a tramitação da agenda no Legislativo estadual. Ou seja, Governadores que formam gabinetes multipartidários, dividindo de maneira o mais equânime possível os postos do gabinete, mesmo que em contextos altamente polarizados politicamente, tornam a tarefa governativa menos penosa. Todavia Governadores que optam por governos minoritários, dividindo os postos do gabinete entre as tendências de seu próprio partidos, acarretam para seu governo um potencial altamente danoso para sua agenda, potencializando a polarização política.

É importante salientar que estas opções são colocadas para a decisão política do Governador. Ele, e somente ele, tem a prerrogativa constitucional de decidir – formar um gabinete minoritário ou ampliar a base de sustentação política de seu governo. Sendo assim, exige-se do Governador, para o bom encaminhamento de seu governo, o discernimento para

fundamentar seu governo com um sólido apoio político-institucional. E o mecanismo que viabiliza tal apoio é a divisão entre a base de apoio na Assembleia Legislativa e os cargos do gabinete.

Comumente, essa não é uma decisão fácil. Na medida em que o Governador negocia cargos de seu gabinete, fatalmente, terá de negociar pontos, muitas vezes, cruciais de seu programa de governo. Contudo, tendo em vista a autonomia que, repetidamente, os secretários de estado assumem, no trâmite cotidiano dos assuntos de sua secretaria, as decisões tomadas não serão necessariamente condizentes com o posicionamento do Governador, o que vai requerer a atuação direta, através de sua intenção, com a demissão do secretário, o que sempre é danoso para a imagem do governo, visto que pode, aos olhos da opinião pública, significar descontinuidade administrativa e resultar em descontinuidade de políticas públicas.

Sendo assim, o dilema vivenciado pelos Governadores é a de constituir um governo sólido, com um relacionamento produtivo com a Assembleia Legislativa, facilitando o trâmite da agenda de governo, ou com a preservação da agenda do partido do Governador, não negociando pontos de seu programa, e, dessa forma, tornando o Governador senhor das ações de governo, pois o secretariado foi construído com secretários próximos a ele, mas com um trâmite difícil no Legislativo. Uma alternativa a este dilema, seguida principalmente pelo Governador Antônio Britto, é a separação entre as secretarias que entrarão na barganha da coalizão e aquelas que ficarão sob influência direta do gabinete do Governador. No primeiro grupo, encontraremos as secretarias que, por conta da barganha da coalizão, que funcionará como moeda de troca na contínua busca por maiorias legislativas, serão as mais instáveis, com o seu titular permanecendo menos tempo do que a média do gabinete. Normalmente, são secretarias dedicadas à Assistência Social, ou categorizadas como de natureza “social”. Por suas peculiaridades, serão postos com visibilidade social e, por conseguinte, apresentando possibilidade de retorno eleitoral a curto prazo. As secretarias de natureza econômica – Secretaria do Planejamento, Secretaria da Fazenda –, por exemplo, são compostas por secretários da mais estrita confiança do Governador e não estarão disponíveis para a barganha da coalizão.

Nos casos estudados, os quais, por restrições metodológicas, não devem ser generalizados, necessitando, para tanto, da ampliação numérica dos casos, como mostra a boa prática da análise comparativa, governos com tendência de esquerda tendem a formar governos minoritários. Da sua parte, um governo de centro-direita, com uma ambiciosa agenda de

governo, amplia sua base de sustentação política de governo e forma um governo de coalizão clássica, nos moldes que vem se observando no Brasil, nas últimas décadas.

Neste trabalho, trabalhamos com três modelos distintos de formação de gabinetes e de seu relacionamento com o Legislativo Estadual: o modelo estabelecido durante o Governo Collares (PDT – 19901-1995); o modelo inaugurado com Antônio Britto (PMDB – 1996-999); e, por fim, o modelo de Olívio Dutra (PT – 1999-2002). A tabela a seguir elenca estes dados, e, assim, observamos que, na verdade, são dois modelos. O modelo de Alceu Collares e Olívio Dutra, governos de minoria, com alta média de permanência dos secretários de estado em seus postos, ou seja, com pouco ou nenhuma importância da negociação dos cargos do gabinete com partidos representados na Assembleia Legislativa, ficando restritos à distribuição dos cargos entre as diversas tendências do partido do Governador; e o modelo de Antônio Britto, com ampla negociação partidária e distribuição dos postos do gabinete. Também, notamos diferenças entre os modelos minoritários, visto que o padrão de permanência da secretaria de Collares é maior que o de Olívio Dutra.

**Tabela 55 - Tempo de permanência**

Governo	Média	Tempo de Permanência				
		Intervalo de Confiança		Mediana	Intervalo de Confiança	
		95%			95%	
		Inferior	Superior		Inferior	Superior
BRITTO	873,290	702,215	1044,365	848	458,615	1237,385
COLLARES	983,458	799,637	1167,279	1184	820,084	1547,916
OLIVIO	1174,357	1017,639	1331,076	1407	1361,949	1452,051

Fonte: Governadoria do Rio Grande do Sul – Casa Civil - Subchefia Jurídica e Legislativa Seção de Documentação, Secretários de Estado Governos Jair Soares a Tarso Genro, S/D – Elaboração Própria

Alceu Collares monta seu gabinete estabelecendo como partido principal o seu próprio partido, o PDT, para o qual é direcionado a maioria esmagadora de seus postos. Ademais, tendo um importante grupo no secretariado, com relacionamento pessoal muito próximo ao governador, para quem são direcionados os principais cargos no gabinete. Talvez esta seja a explicação para a diferença de longevidade do secretariado de Collares e Olívio Dutra.

Alceu Collares, diante de um cenário crescentemente polarizado e contando com uma pequena representação partidária no Legislativo estadual, opta por constituir uma coalizão minoritária e por um perfil de secretariado em que se levou em conta suas relações de afinidade

com o escolhido para a ocupação dos cargos. A variável partidária foi minimizada, mesmo que com o decorrer de seu governo tenha tentado ampliar sua relação com seu próprio partido.

Sua opção de um governo minoritário, nos termos colocados por Amorim (2006), foi uma estratégia de maximização das oportunidades, de consecução de seus objetivos programáticos, segundo os seus cálculos.

Além disso, tendo em vista a prioridade trabalhista dada ao tema da educação, um dos pontos centrais de seu programa de governo, nomeia a primeira-dama, Neuza Canabarro, como Secretária da Educação, que terá, durante sua gestão, influência no conjunto do secretariado e será fonte constante de atritos entre o grupo que não estava alinhado ao seu grupo. A montagem de seu secretariado é fundamentado em critérios partidários com a utilização de critérios de natureza pessoal. O grupo pessoal do Governador está muito presente no secretariado, em postos-chave e naquelas secretarias encaradas como as principais de seu plano de governo.

No tocante ao relacionamento com a Assembleia Legislativa, durante o Governo Collares, não foi dos melhores. O volume de vetos do poder Executivo atesta estas dificuldades. Assim como, a criação de uma Comissão Parlamentar de Investigação, com o apoio de seu próprio partido, com a investigação, durante muitos meses, de uma série de denúncias contra seu governo, também, deixou clara a falta de um sólido grupo de sustentação no interior da Assembleia Legislativa.

Antônio Britto inverte esta lógica e inaugura o modelo de governo de coalizão no Rio Grande do Sul. Britto parte do pressuposto que, para realizar sua agenda de governo, que implicaria em importantes alterações na estrutura econômica e social do estado, necessitaria de um amplo leque de apoio no Legislativo estadual. Para tanto, negocia os postos em seu gabinete. Para tanto, estabelece alguns postos no gabinete da confiança estrita do Governador, que restam sob sua influência direta. O caso da criação da Secretaria Geral de Governo é um exemplo claro desta estratégia, de preservação de determinadas áreas do governo de influência político-partidária. Esta secretaria, que inicialmente foi ocupada pelo que chamamos um dos coringas do Governo Britto, Nelson Proença, logo em seguida, dá lugar para Janice Machado, que vai controlar com mão de ferro esta secretaria, não dando muita margem para as barganhas político-partidárias e controlando todo o processo de implantação dos empreendimentos automobilísticos na grande Porto Alegre, assim como o processo de privatização de estatais.

A opção de Antônio Britto foi a de compor uma ampla coalizão majoritária de governo, optando por abrir mão de seu poder pessoal e possibilidade de influência maior na condução do

governo. Coloca em prática uma agenda de governo “pesada”, onde inúmeros temas extremamente polêmicos teriam de passar pelo crivo do Legislativo estadual, necessitando, muitas vezes, de maioria qualificada. Para compor este objetivo, Britto monta um amplo governo de coalizão, utilizando a distribuição de postos no primeiro escalão com a principal moeda de troca.

Antônio Britto, embora não utilize secretários de estado de seu “grupo pessoal”, aproveita um grupo de secretários, caracterizados como “coringas” – um grupo de sua mais estrita confiança – que atuará em diversas secretarias durante o seu governo, bem como, como fica claro nos diversos gabinetes montados durante o seu governo, privilegia o PMDB na distribuição de postos, o que denota a importância do partido do Governador na estruturação de coalizões.

Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, retoma o padrão de Alceu Collares, o do governo de minoria, tendo o seu próprio partido como parceiro principal de seu governo e não estabelecendo maiores vínculos com as bancadas partidárias representadas na Assembleia Legislativa. A diferença fundamental entre os governos de Olívio Dutra e Alceu Collares, ambos dentro de um padrão de governo de minoria, é que Olívio prefere um padrão partidário, altamente ideologizado de esquerda. Outro fator que impacta de maneira diferenciada o governo de Olívio é o papel exercido pelas tendências do partido. O secretariado é negociado com estes grupos, sobrando pouco espaço para os demais partidos da coligação, o que leva a desentendimentos, fundamentalmente com o PDT, que abandona o governo, logo no segundo ano de gestão de Olívio Dutra.

Por fim, os dados possibilitam uma reflexão sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil, mesmo que nas unidades subnacionais. Parece claro que o presidencialismo, no Brasil, ainda, depende da sagacidade política do Presidente da República, ou, no caso de nosso estudo, do Governador do estado. Talvez, como mostra Neumann (2008), o poder pessoal do Presidente – sua habilidade em atingir os resultados que deseja – é bem distinto dos poderes formais conferidos pela Constituição, pelas leis, costumes e precedentes. Ou seja, o que vem antes de tudo é a habilidade, o discernimento e a sensibilidade política do governante, sem estas qualidades pessoais, de nada adiante suas prerrogativas asseguradas pela constiuição. Sem dúvida que o instrumental constitucional, afirmado pelo processo constituinte de 1988, colocou à disposição os mecanismos para o bom governo, amplamente protegido das crises institucionais e da paralisia decisória, mas se não estiver à frente deste processo uma

liderança com as qualidades assinaladas, ainda, estaremos diante de um possível quadro de instabilidades.

Neumann (2008, p.9), em seus ensinamentos, infere que o Presidente norte-americano deve ter consciência de sua fraqueza, e, em função disso, deve atuar diariamente para combater esta particularidade: “Um Presidente desatento ou pouco sofisticado, que falhe em notar a fragilidade de seu poder e a sua necessidade de permanecer persuasivo, amanhã pode acordar atônito, e se perceber como Gulliver sem esperanças e amarrado pelos Liliputianos, nacionais e estrangeiros, alguns no Congresso ou em Wall Street – alguns até em Cavernas”.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. Os Governadores e a Rdemocratização Brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: The Bases of Voting in the Brazilian Congress. **Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.
- AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics**. Ann Arbor: Michigan University Press, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio Amorin; COX, Gary W. Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the number of Parties. **American Journal of Political Science, American Journal of Political Science**, v. 41, Issue 1, jan., 1997.
- AMORIM NETO, Octavio Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Revista Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-517, 2000.
- AMORIM NETO, Octavio. **Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries**. Illinois: Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Sep. 24-26, 1998.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de Gabinetes Ministeriais no Brasil: Coalizão versus Cooptação. **Nova Economia**, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de Gabinetes Presidenciais: Coalizão versus Cooptação. **Nova Economia**, v. 4, p. 9-34, 1994.
- AMORIM NETO, Octavio. O Executivo Federal. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio. **Sistema Político Brasileiro: Uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo/Fundação Unesp, 2004.
- AMORIM NETO, Octavio. **Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers**. 1998. 392 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) - University of California, San Diego, 1998.
- AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV/Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- COX, D. R. **Regression models in life tables**. **Journal of Royal Statistical Society**, b34, p. 187-220, 1972
- DEHEZA, Grace Ivana. **Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur**. 1997. 446 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário Europeu, Florença, 1997.

FREITAS, Vítor Eduardo Veras de Sandes. A lógica da formação de governos no Estado do Piauí de 1987 a 2007. 2010. 162 fls. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Piauí, Piauí, 2010.

GALLARDO, Cecilia Martinez. **Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policymaking in Latin America.** New York: Graduate School of Arts and Sciences - Columbia University, 2005.

GEDDES, Barbara. **Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America.** London: University of California Press, 1994

GROHMANN, Luis Gustavo M. O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência.** Rio de Janeiro: FGV. 2001.

GROHMANN, Luis Gustavo M. **O Veto Presidencial no Brasil – 1946-1965 – 1990-2000.** 2003. 253fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

LAVER, Michael. Models Of Government Formation. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v.1, p 1-25, 1998.

LESSA, Renato. **Aventuras do Barão de Munchausen:** notas sobre a tradição presidencialista brasileira. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

LIJPHART, Arend. **Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.** New Haven/London, Yale University Press, 1984.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia. Desempenho e Padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências, 1982-1984.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. O Sistema Proporcional no Brasil: lições de vida. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (org.). **Sistema Eleitoral Brasileiro: teoria e prática.** Rio de Janeiro: IUPERJ/Eio Fundo Editora, 1991.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, n. 44, p. 81-106, 1998.

LINZ, Juan. **Las crisis del presidencialismo: perspectivas comparativas.** Madrid: Alianza, 1997.

LIPHART, Arendt; GROFMAN, Bernard. *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 1984.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira**. [S.l.]: [s.n.], [19--].

MAINWARING, Scott. Democracias Frágeis: jogo em duas frentes. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.2, n. 2, dez. 2002.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, n.28-29, 1993.

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias – o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2001.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, v. 37, n. 1, 1994.

MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia. Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process. In: SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. **Democracy works political institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking**. Boston: Inter-American Development Bank David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University, 2010.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NEUSTADT, Richard E. **Poder Presidencial e os Presidentes Modernos. A Política de liderança de Roosevelt a Reagan**. Brasília/São Paulo: ENAP/UNESP, 2008.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistema Eleitoral e Reforma Política**. Rio de Janeiro: Foglio, 1993.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas Electorales del Mundo**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

NOLL, Maria Izabel Saraiva. Estatísticas eleitorais do Rio Grande da América do Sul: 1823/2002 [recurso eletrônico]. In: NOLL, Maria Izabel Saraiva. **Estatísticas eleitorais do Rio Grande da América do Sul: 1823/2002**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

NOLL, Maria Izabel; TRINDADE, Hélgio. **Estatísticas Eleitorais Comparativas do Rio Grande do Sul (1945-1994)**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS/Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1995.

NUNES, Felipe. **Governos de Coalizão e Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande Do Sul 1999-2006**. 2009. 124fls. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. **Revista Dados**, v.43, n.3, 2000.

PEREIRA, Andre Ricardo V. V. **Por baixo dos Panos: Governadores e Assembleias no Brasil Contemporâneo**. 2004. Tese (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timoty J., RENNÓ, Lucio. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, v. 67, p. 178-200, Feb. 2005.

RIO GRANDE DO SUL - SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS. DEPARTAMENTO DE ARQUIVO PÚBLICO. **Fontes para a história administrativa do Rio Grande do Sul: a trajetória das secretarias de estado (1890-2005)**. Porto Alegre: CORAG, 2006.

SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro. FGV. 2001.

SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: SOARES, Gláucio D.; RENNÓ, Lúcio (orgs.). **Reforma Política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Crise e Castigo: partidos e generais na política brasileira**. Rio de Janeiro: Iuperj, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Ensaio. In: ALENCAR, José de. **Dois escritos democráticos de José de Alencar: o sistema representativo, reforma eleitoral**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1991.

SARTORI, Giovanni. Representational Systems. In: SILLS, David L. (ed.). **International Encyclopedia of Social Sciences**. New York: Macmillan, 1968. v. 8.

SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Mariano; TOMMASI, Mariano (eds.). **How Democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**, Inter-American Development Bank. Nova York: Inter-American Development Bank, 2010.

SCHNEIDER, Aaron. Conflito Político e Instituições Orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Carey. **Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Boston: Cambridge University Press. USA, 1992.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew S. **Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems**. New Haven: Yale University Press, 1989.

TAVARES, José Antônio Giusti. Rio Grande do Sul: O sistema partidário eleitoral e parlamentar. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **O Sistema Partidário Brasileiro: diversidade e tendências, 1982-94**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

TAVARES, José Antônio Giusti. A Representação Proporcional no Brasil, os seus críticos e a crítica aos seus críticos. In: TRINDADE, Hélió (org.). **Reforma Eleitoral e Representação Política**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1992.

TAVARES, José Antônio Giusti. O problema do cociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo. **Revista Dados**, v.42, n.1, p.63-110, 1999.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições e estratégia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Ed.USP, 1998.