

# Desafios políticos do Rio Grande do Sul: a decisividade do Governador\*

Augusto Neftali Corte de Oliveira\*\*

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pesquisador da Fundação de Economia e Estatística (FEE)

## Resumo

Esta investigação não se dedica aos desafios sociais e econômicos do Rio Grande do Sul, mas às condições para que eles sejam enfrentados. Esse é um desafio político. No momento em que o Estado do Rio Grande do Sul convive com uma crise fiscal e a situação socioeconômica se deteriora em todo o País, ganha relevância a capacidade dos atores políticos em construir acordos sobre as políticas públicas desejáveis ou necessárias. A partir de uma abordagem institucionalista, é possível estudar como alcançar acordos sobre reformas em tempos de crise e quais são os requisitos para que tais acordos sejam duradouros. Este artigo inicia um estudo sobre a capacidade de o sistema político gaúcho gerar políticas públicas resilientes. Focando-se nos recursos políticos concentrados pelo Governador, avalia-se a capacidade de inovação política (decisividade) e a resistência das inovações aos ciclos políticos (resolutividade). Apontam-se, em conclusão, algumas perspectivas favoráveis a um processo de decisão equilibrado entre decisividade e resolutividade no Rio Grande do Sul.

**Palavras-chave:** política pública; decisividade; resolutividade

## Abstract

*This study is not dedicated to the social and economic challenges of the State of Rio Grande do Sul, but to the conditions to face these challenges. This is a political challenge. As Rio Grande do Sul deals with a fiscal crisis and the socioeconomic situation deteriorates across the country, the need grows for political ability to build agreements on the desirable or necessary public policies. From an institutionalist approach to politics, it is possible to study how to reach agreements on reforms in times of crisis and to highlight what the requirements are for such agreements to endure over time. This article begins a study on the ability of the political system of Rio Grande do Sul to generate resilient public policies. Focusing on the political resources of the head of the state executive branch, we evaluate the capacity of policy innovation (decisiveness) and the resistance of these innovations to the political cycles (resoluteness). In conclusion, we highlight some favorable prospects to a balanced decision-making process between decisiveness and resoluteness in Rio Grande do Sul.*

**Keywords:** public policy; decisiveness; resoluteness

## Introdução

---

A presente investigação não se dedica aos desafios sociais e econômicos do Rio Grande do Sul, mas às **condições** para que eles sejam enfrentados. Isso é um desafio político. No momento em que o Estado do Rio Grande do Sul lida com uma crise fiscal e a situação socioeconômica se deteriora em todo o País, ganha relevância a capacidade dos atores políticos em construir acordos sobre as reformas desejáveis ou necessárias. A partir de uma abordagem institucionalista da política, é possível estudar como alcançar acordos sobre reformas em

---

\* Artigo recebido em 21 dez. 2015.  
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann

\*\* E-mail: [augusto.oliveira@fee.tche.br](mailto:augusto.oliveira@fee.tche.br)

Ressalvando sua responsabilidade pela presente versão do artigo, o autor agradece as contribuições dos colegas do Núcleo de Políticas Públicas da FEE, dos pareceristas anônimos e dos revisores da revista **Indicadores Econômicos FEE**.

tempos de crise. Mais do que isso, pode-se investigar quais são os requisitos para que tais acordos e reformas sejam duradouros e não sejam abandonados pelo próximo governo. Esses atributos podem ser interpretados a partir da contribuição da teoria dos atores com poder de veto, tais como: (a) as condições para adotar inovações políticas (decisividade); e (b) a capacidade das inovações adotadas resistirem ao longo do tempo (resolutividade) (Cox; McCubbins, 2001; Tsebelis, 2009).

A análise usual tributa à política gaúcha baixa decisividade, pois os governos possuem dificuldade para conquistar apoio público e político para aprovar suas reformas na Assembleia. Ao mesmo tempo, a política gaúcha também é interpretada como de baixa resolutividade, pois os sucessivos governos tendem a descartar as políticas em curso mesmo quando positivas. A leitura desses fenômenos costuma recorrer à estrutura da disputa partidária gaúcha, que possui uma tradição de bipolarização radical entre forças populistas e/ou populares e forças conservadoras (Trindade; Noll, 1991). Nesta pesquisa, utiliza-se uma abordagem diferente, centrada nas instituições e nos incentivos gerados pela distribuição dos recursos políticos. Em que pesem os limites da engenharia no campo político, instituições e incentivos podem ser trabalhados, transformados e adaptados com vistas à busca de melhores resultados.

Um ponto de partida para a investigação do sistema político estadual é a noção de um ultrapresidencialismo, seja na percepção da política, seja na relação Governador/Assembleia. Com ainda mais força do que ocorre na esfera federal com o presidencialismo de coalizão (Abranches, 2003), o Governador é o ator central do sistema político no nível estadual. Ele é o responsável pela gestão política do estado: deve, ao mesmo tempo, responder aos desafios econômicos e sociais vigentes e ser o principal garantidor da manutenção das políticas em curso. Faz sentido, portanto, focar este estudo inicial no ultrapresidencialismo estadual, na resolutividade e na decisividade política do Rio Grande do Sul. Outros fatores importantes, como as especificidades institucionais da relação entre Governador e Assembleia, a organização do sistema partidário local e a inserção no sistema federativo serão objeto de um esforço de investigação futuro.

A primeira seção do artigo apresenta a teoria dos atores com poder de veto e os atributos de resolutividade e decisividade dos sistemas políticos. A segunda introduz o estudo do tema no contexto do Rio Grande do Sul atual, com foco na posição do Governador. Em seguida, são investigadas seis dimensões do ultrapresidencialismo gaúcho na atualidade: os poderes financeiros do Governador, seus poderes administrativos, os incentivos provenientes do sistema eleitoral, os limites dos contrapesos regionais, a falta de visibilidade do Governador e a atuação dos órgãos de controle.<sup>1</sup> Por fim, a partir de um quadro sinóptico das constatações alcançadas, discute-se como elas afetam a decisividade e a resolutividade no Estado. Também são realizadas algumas indicações sobre como a equação entre decisividade e resolutividade poderia ser melhor equilibrada no contexto político do Rio Grande do Sul.

## 1 Instituições e política pública: a teoria dos vetos no contexto subnacional

Uma abordagem sobre a capacidade dos sistemas e atores políticos em responder aos desafios sociais e econômicos de uma coletividade recorre à perspectiva dos atores com poder de veto, que investiga como diferentes conjuntos de instituições abrem possibilidades no processo de produção e manutenção de decisões (Tsebelis, 2009). Para que o *status quo* de uma política pública seja alterado, todos os atores capazes de vetar a iniciativa transformadora, sejam eles atores individuais ou coletivos, precisam concordar ou absterem-se de utilizar o mecanismo de veto que dispõem. Todos os atores com poder de veto possuem a opção de preferir a manutenção da situação atual frente à expectativa da situação gerada pela alteração. Nessa opção, os custos da incerteza em relação à transformação também jogam um papel importante. Nesse sentido, os atores com poder de veto podem influenciar o processo decisório para que as políticas públicas aproximem-se do que consideram ideais.

Desenvolvendo essa abordagem para a relação entre Presidentes e parlamentos, Cox e McCubbins (2001) trabalham com dois predicados do sistema político:

- a) **Resolutividade do sistema político:** assume-se que quanto maior for o número de atores com poder de veto participando do processo de decisão política, maiores são os custos de transação envolvidos. Como consequência, quando maior o número de pontos de veto, torna-se mais difícil passar inovações que alterem o *status quo*: o sistema político tende a manter as políticas públicas existentes. Essa característica

<sup>1</sup> Para se investigar o ultrapresidencialismo no Rio Grande do Sul, esta pesquisa parte do quadro analítico de Abrucio (1998). Destaca-se, no entanto, que o interesse em tela diz respeito apenas à dinâmica no interior do Estado e não na relação entre do Governador com o poder central.

aponta para a resolutividade do sistema político, uma situação na qual os acordos adotados tendem a perdurar no tempo.

- b) **Decisividade do sistema político:** por outro lado, à medida que existir um número menor de pontos de veto no sistema político, torna-se menor o custo de transação para alcançar acordos que inovem no *status quo*. Assim, o sistema está mais aberto para gerar decisões inovadoras sobre a política pública. Maior decisividade, portanto, remete à maior capacidade para produzir mudanças.

Os dois valores — resolutividade e decisividade — devem ser equilibrados para que exista boa governabilidade. Imagine-se um sistema com baixa decisividade, no qual existem muitos pontos de veto (e no qual os atores políticos efetivamente utilizam seu poder de vetar). Em primeiro lugar, a gestão política perderia sua capacidade de responder aos desafios sociais e econômicos da comunidade em um tempo viável: o hiato entre o surgimento de problemas, sua absorção pelo sistema político (*input*) e uma resposta como política pública (*output*) pode ter como consequência o agravamento do problema e/ou a perda de confiança das pessoas na capacidade do governo — e da democracia — em responder aos problemas comuns.

Imagine-se, agora, um sistema no qual pontos de veto foram fracamente distribuídos: tem-se uma situação na qual um único ator, seja ele individual (o Presidente) ou coletivo (uma maioria parlamentar), pode decidir sobre a alteração da política pública sem que essa inovação seja viavelmente checada por outros atores. A falta de mecanismos de *checks and balances* permitiria — potencialmente — uma situação na qual todas as decisões pretéritas estão diuturnamente expostas à possibilidade de alteração. O prejuízo dessa baixa resolutividade é da instabilidade das decisões políticas e, como efeito, a perda de confiança dos atores políticos nos compromissos a serem adotados no presente.

Outra questão deriva da usual consideração de que atores políticos operam com uma visão de curto prazo, mesmo quando as decisões em tela possuem impactos de longo prazo. Baixos limiares institucionais para a inovação tendem a exacerbar essa problemática. Por suposição, imagine-se que um sistema com alta decisividade adota uma política pública no momento um ( $t_1$ ), mas os efeitos benéficos dessa política dependem do longo prazo, enquanto seus custos são imediatos. A consolidação depende de que a maioria da sociedade perceba seus efeitos positivos, o que só é esperado no momento três ( $t_3$ ). Se houver uma eleição no momento dois ( $t_2$ ), a política poderá ser julgada: a oposição promete alterar o *status quo* para o *status quo ante*.

Entre os que pretendem eliminar a política (retornar ao *status quo ante*), soma-se uma maioria que sente os efeitos negativos e aqueles que não acreditam que a política possa trazer benefícios em  $t_3$ . Este último é o grupo de ação. Entre os que pretendem manter a política (*status quo*), soma-se uma minoria que já percebe os efeitos positivos e aqueles que possuem expectativas de melhora em  $t_3$ . Esse é o grupo de veto. Nessas condições, a política adotada em  $t_1$  só vai permanecer até  $t_3$  caso existam dispositivos institucionais que compliquem sua alteração em  $t_2$  — exigindo uma margem maior do que a da maioria simples para sua derrogação, permitindo um veto minoritário à inovação. Pensando no sistema e considerando que a ação é predicado de uma maioria simples, isso significa que a manutenção da política depende de que um grupo minoritário alcance os limiares institucionais que permitam o veto.

Portanto, sistemas com alta decisividade e baixa resolutividade tendem à instabilidade da política pública, sobretudo em relação às políticas que exigem o decurso do tempo para que apresentem retornos positivos para a sociedade. A alta decisividade em  $t_1$ , que permitiu adotar certa política, é a mesma capaz de eliminá-la em  $t_2$ . Já sistemas com alta resolutividade podem ser simplesmente incapazes de alterar o *status quo*, permanecendo com uma política ineficiente, ou injusta, ao longo do tempo.

Embora usualmente aplicadas para organizações políticas nacionais, que dispõem de maior autonomia política, a teoria dos atores com poder de veto — e suas derivações — pode servir para a análise de organizações subnacionais. Entretanto, um nível menor de autonomia é esperado nesses contextos onde parte das instituições políticas e parte do conteúdo material da política pública independe, quer da vontade, quer da oportunidade dos atores subnacionais para decidir.

A falta de variação nas principais regras institucionais do jogo político entre as unidades federativas brasileiras parece um desincentivo à pesquisa sobre as relações entre as instituições formais e o desempenho político estadual. No entanto, o contexto dos incentivos provenientes da estrutura administrativa e política, bem como o da disponibilidade de recursos conversíveis em capital político, exerce um impacto importante sobre como a política estadual se desenvolve. Esse aspecto da distribuição de recursos políticos pode ser investigado a partir do papel preponderante do Governador no sistema político estadual.

Em estudo seminal sobre os Governadores na Nova República, Abrucio (1998) aponta a existência de uma hipertrofia do Poder Executivo estadual em uma situação na qual os Governadores regem um sistema ultrapresidencial no âmbito estadual. Se, no plano federal, a Constituição de 1988 fortaleceu as atribuições do legislativo e

do Supremo Tribunal Federal, nos estados, a estrutura da relação de poderes manteve o executivo como peça central do sistema político.

Quanto maior o poder político do Governador — independente da formação partidária da Assembleia — mais decisivo é o sistema político. É, igualmente, menos resoluto, pois se a manutenção da política depende exclusivamente do Governador, cada nova eleição pode provocar profundas transformações. A situação de completa dominação do Governador sobre o sistema político, a partir do discutido anteriormente, levaria a um sistema político desajustado e tendente à ineficiência de médio ou longo prazo. Existem, contudo, razões para se crer que o Rio Grande do Sul não se ajusta perfeitamente nessa descrição. As seções abaixo procuram averiguar as condições atuais do componente substantivo do poder do Governador no Rio Grande do Sul a partir do controle de recursos políticos.

## 2 O poder político do Governador proveniente do controle sobre recursos financeiros

Na estrutura governamental dos estados, o Poder Executivo possui uma gama de poderes que derivam do exercício de suas atribuições legais. Abrucio (1998) coleciona evidências sobre como essas atribuições foram politicamente utilizadas para consolidar o predomínio do Governador no sistema político estadual durante as décadas de 80 e 90 do último século. Dentre os mecanismos destacados, salienta-se que o executivo estadual controlava e fazia uso político de importantes fontes de financiamento, inclusive via bancos públicos<sup>2</sup>. Outro meio de concentração do poder no Governador devia-se ao uso político da burocracia, com a contratação de funcionários públicos por indicação política sem concurso público (esse aspecto será estudado na próxima seção).

Segundo a análise de Abrucio, esses eram alguns dos mecanismos capazes de atrelar as lideranças políticas locais ao Governador, garantindo, inclusive, o apoio dos deputados estaduais na Assembleia. A opção pela oposição ao Governador teria o resultado de interromper o acesso aos cargos públicos, às políticas públicas gerenciadas pelo executivo estadual e às fontes de financiamento de obras, serviços, etc. A carreira dos políticos locais e dos deputados, assim, passava por garantir o acesso de apoiadores e eleitores aos cargos e bens públicos controlados pelo governo. Não obstante, o exercício de tais práticas revelou-se uma armadilha para o poder do Governador:

Enquanto os governos estaduais puderam manipular os ganhos inflacionários e os recursos dos bancos estaduais, a patronagem estabeleceu-se como norma da burocracia estadual. Após o Plano Real, os estados perderam boa parte de seus instrumentos de “fabricar receita” — como o ganho inflacionário e o uso indiscriminado dos bancos estaduais — e entraram numa grande crise financeira cujo principal indicador foram, como não poderia deixar de ser pelo indicado anteriormente, os gastos com a folha de pagamento, os quais se tornaram a maior “pedra no sapato” dos governadores da safra 1995-1998 (Abrucio, 1998, p. 130).

A estabilidade econômica, novas normatizações sobre a gestão financeira da administração pública e limites sobre o uso dos bancos públicos criaram um contexto de limitação da liberdade fiscal dos estados brasileiros. Dentre as inovações legais, destacam-se a repactuação das dívidas estaduais, em especial o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira (de 1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (de 2000). Em relação à situação financeira do Rio Grande do Sul, Caldas *et al.* (2015, p. 6) revelam que, entre 1994 e 1998, a dívida do Estado passou de 13,3% para 27,1% de seu Produto Interno Bruto (PIB), o que reputam como reflexo da política de juros altos do Governo Central e do fim do mecanismo inflacionário. Não obstante o esforço realizado para o pagamento do contratado, as regras previstas e a adoção de um índice de reajuste pouco adequado à realidade econômica gaúcha tornaram a dívida um peso no orçamento estadual, conforme os autores.

Se, do ponto de vista da atividade governamental, a restrição orçamentária pode levar a impactos negativos na prestação de serviços públicos pelo Estado, ela também possui um reflexo sobre a capacidade de o Governador arremeter apoio político na sociedade e junto às lideranças políticas locais. Dois indicadores podem lançar luz sobre a capacidade de o Governador dispor de recursos financeiros no período recente: (a) o investimento público do Rio Grande do Sul *versus* os outros entes federados; e (b) as transferências voluntárias de recursos realizadas pelo Estado. Em relação ao investimento — despesas de capital exceto amortização da dívida —, Brunet (2014, p. 169) revela que, entre 1971 e 1998, os Governadores investiram ao menos 1% do PIB gaúcho (por

<sup>2</sup> Abrucio (1998, p. 125) coleciona exemplos sobre o uso político de financiamentos concedidos por bancos públicos estaduais, com ênfase para o caso de São Paulo. Corroborando esses exemplos, Mora (2002, p. 28) indica que tais bancos possuíam não apenas um papel importante no financiamento dos entes subnacionais, mas também constituíam uma válvula de escape para políticas que limitavam o endividamento dos estados e também dificultavam o conhecimento de suas reais condições financeiras.

ano, na média do mandato). Nenhum dos Governadores com mandatos entre 1999 e 2010 alcançou tal nível, sendo o investimento médio do período na ordem de 0,5%. No ano 2000, o Estado investia mais do que a União e os municípios; em 2002 passou a investir menos que os municípios e, em 2006, menos do que a União (Brunet, 2014, p. 170).

No que concerne às transferências voluntárias, a Tabela 1 apresenta o total, em milhares de reais correntes, pago aos municípios gaúchos por meio de convênios firmados com o Estado do Rio Grande do Sul e com o Governo Federal. Ao contrário das transferências constitucionais e legais, que são vinculadas, as por convênio são discricionárias (voluntárias) e podem expressar: (a) a oportunidade e a disponibilidade do Governo Federal e do Estado em realizar políticas públicas com a participação dos municípios; (b) a interface das questões legais e estratégicas com a dimensão política das relações federativas expressando a capacidade do Presidente e do Governador em articular os seus interesses com os dos líderes municipais e vice-versa.

Tabela 1

Repasses pagos a municípios do Rio Grande do Sul, por meio de convênios, pelo RS e pela União — 2010-14

ANOS	ESTADO DO RS	GOVERNO FEDERAL	RAZÃO GOVERNO FEDERAL/ ESTADO DO RS
2010	204.971	779.067	3,8
2011	53.662	530.812	9,9
2012	91.866	446.568	4,9
2013	64.607	294.126	4,6
2014	39.241	124.327	3,2

NOTA: Valores em R\$ 1.000 correntes.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Rio Grande do Sul (2015b).  
Brasil (2015b).

Nos últimos cinco anos, o Governo Federal realizou repasses em um montante ao menos três vezes maior do que o Governo do Estado, chegando a transferir quase 10 vezes mais em 2011. Esse é um indicador de baixa capacidade de o Governador em angariar apoio político por meio da colaboração na oferta de políticas públicas dos líderes municipais. Embora conexões transversais (apoio do Governador para liberar verbas do Governo Federal, por exemplo) não possam ser descartadas, fato é que os prefeitos puderam contar muito menos com o Governo Estadual do que com o Governo Federal para complementar a prestação de políticas públicas para os seus constituintes. Esse dado, consoante ao investimento realizado pelo Estado, revela que os atuais constrangimentos orçamentários restringem sua capacidade financeira para a realização de políticas públicas. Pode-se inferir, portanto, que a dimensão financeira do poder político do Governador apreendida por Abrucio nas décadas de 80 e 90, que aumentava seu peso dentro dos estados, não possui atualmente a mesma importância no Rio Grande do Sul.

### 3 Os poderes administrativos do Governador na nomeação de cargos de confiança

Outro aspecto do poder do Governador em influenciar a política local e o legislativo deriva do controle sobre cargos públicos de livre nomeação e exoneração. Faz parte das funções típicas dos partidos políticos que, ao assumirem o poder governamental, completem com seus quadros os postos diretivos da administração. Essa é uma forma de favorecer a política pública para que responda aos resultados eleitorais (King, 1969). Não obstante, discute-se em que medida o número de cargos de livre nomeação e exoneração pelo Governador — e por outros chefes de governo — não exacerba o que seria necessário para a boa implementação do programa de governo, tornando-se, ao contrário, moeda de troca de patronagem. Uma nova comparação entre o Governo Federal e o Estado do Rio Grande do Sul, acrescentando os municípios gaúchos, pode iluminar a importância do Governador na oferta de cargos políticos.

O Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul é responsável por 6,4% dos cargos em comissão (cargos de livre nomeação e exoneração) disponíveis no território gaúcho. A Assembleia Legislativa responde por outros 4,4%. A esfera federal responde por apenas 3,8% deles, somando-se o executivo e o legislativo. Ressalta-se que a estimativa de cargos do executivo federal não considera as oportunidades, certamente aproveitadas, de gaúchos que ocupam cargos em Brasília ou fora da administração direta (está, portanto, subestimada). Por fim, ambos os poderes em âmbito municipal alcançam 85,3% dos cargos em comissão existentes no Estado. Seja pelo



padrão remuneratório, seja por sua relevância política, os cargos federais e estaduais devem ser mais importantes do que a grande massa de cargos disponíveis para dirigentes e militantes políticos nos municípios. Ainda assim, é forçoso admitir que as oportunidades de inserção política na administração pública ocorrem com ênfase muito maior no meio municipal. Em que pese ser muito significativo possuir o poder de nomear e demitir 1.717 funcionários públicos, a importância relativa do Governador sobre as oportunidades de inserção política é contrastada principalmente pelo número de vagas disponíveis nos municípios e, também, pela disponibilidade encontrada no executivo federal e nos legislativos federal e estadual.

Tabela 2

Cargos de livre nomeação e exoneração, por esfera e/ou poder, no Rio Grande do Sul — 2015

ESFERA E/OU PODER	CARGOS DE LIVRE NOMEAÇÃO	PROPORÇÃO DO TOTAL (%)
Executivo Federal (1) .....	226	0,8
Legislativo Federal (2) .....	800	3,0
Executivo do RS .....	1.717	6,4
Legislativo do RS .....	1.182	4,4
Municípios do RS (3) .....	22.813	85,3
<b>TOTAL</b> .....	<b>26.738</b>	<b>100,0</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2015).

Brasil (2015, 2015a, 2015c).

Rio Grande do Sul (2015, 2015a).

(1) Número estimado de ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), exceto servidores públicos, conforme proporção total de funcionários federais no Rio Grande do Sul. (2) Cargos em comissão ocupados nos gabinetes dos senadores do Rio Grande do Sul e estimativa do total de servidores da bancada gaúcha na Câmara de Deputados (22 por Deputado). (3) Total de cargos dos poderes Executivo e Legislativo em municípios do Rio Grande do Sul.

Portanto, deve-se relativizar a constatação de Abrucio sobre os poderes financeiros (seção anterior) e administrativos dos “barões da federação” nos primeiros anos da Nova República. Especialmente para o caso do Rio Grande do Sul, o Governador possui participação muito pequena no financiamento discricionário dos municípios, quando cotejada com a ação do Governo Federal. Embora controle um número bastante significativo de empregos públicos — sem contar outras tantas oportunidades em empresas públicas e em funções gratificadas exclusivas de funcionários públicos (em número de 3.200) —, os municípios são atualmente fonte incontrastável de empregos públicos para políticos.

Seja qual for o uso que os governos deram a tais recursos no passado, a contratação e posterior efetivação de contingentes de funcionários públicos e a “fabricação de receita” são cartas fora do baralho. Por um lado, se a responsabilidade possui algum valor nas eleições, tais práticas são afastadas por força de coerção legal e também política. Por outro lado, os efeitos deletérios de seus usos no passado cobram um preço atual em termos de baixa capacidade de investimento público do poder estadual e também de restrições para novas contratações, em especial de cargos de confiança. Assim, inclusive por força de sua utilização em governos anteriores, atualmente, os poderes financeiros e administrativos disponíveis ao Governador do Rio Grande do Sul, embora evidentemente importantes, encontram restrições.

## 4 A formação do secretariado e os incentivos do sistema eleitoral

As regras eleitorais brasileiras para a constituição das Assembleias Legislativas e da Câmara de Deputados (eleição plurinominal em distritos de elevada magnitude com voto em listas abertas ordenadas pelo eleitor) são reconhecidas por seus efeitos de personalização sobre as estratégias de competição política (Mainwaring, 1999). Elas favorecem que eleitores e candidatos prefiram um comportamento personalista ao invés da competição entre partidos políticos. Outro condicionante dos partidos socialmente pouco estruturados decorre da anterioridade e centralidade da atuação de organizações e agências estatais na conexão dos indivíduos e a política pública, o que deixou pouco espaço para o desenvolvimento de partidos com raízes sociais (Souza, 1983).

No cômputo dos incentivos atuais do sistema político e da estrutura política brasileira, a fraqueza social dos partidos políticos, sobretudo na organização das eleições parlamentares, abre espaço para a atuação do Governador. Abrucio (1998, p. 134) destaca que a hegemonia do Governador é favorecida, pois as agências do executivo estadual cumprem a função de estrutura política (substituindo os partidos) na logística da atividade política das lideranças estaduais e também na distribuição dos espaços políticos dos diferentes líderes estaduais, organizando os “distritos informais” entre aliados do governo.

A importância da proximidade com o executivo estadual para os parlamentares eleitos na circunscrição estadual pode ser investigada em um exercício simples. A Tabela 3 apresenta o número de deputados estaduais que se afastaram da atividade legislativa para assumir uma pasta no governo e o número de ocupantes de secretarias de governo que deixaram suas pastas para poderem concorrer a uma vaga de deputado estadual ou federal por força da regra de incompatibilização (Lei Complementar n.º 64/90, art. 1.º, a, 12).

Tabela 3

Composição do secretariado dos governos do Rio Grande do Sul — 1991-2014

LEGISLATURAS	GOVERNADORES	DEPUTADOS ESTADUAIS QUE ASSUMIRAM SECRETARIAS DE ESTADO (1)	SECRETÁRIOS CANDIDATOS A DEPUTADO ESTADUAL OU FEDERAL (2)
1991-95	Collares	1	2
1995-99	Brito	4	11
1999-2003	Dutra	1	6
2003-07	Rigotto	9	15
2007-11	Crusius	8	11
2011-15	Genro	5	7

FONTE: Rio Grande do Sul (2016).

(1) No transcurso da legislatura, conforme dados disponíveis em Rio Grande do Sul (2016). (2) Secretários de Estado que se afastaram no limiar do prazo de incompatibilização segundo levantamento realizado pelo autor.

A Tabela 3 mostra que o gabinete dos últimos três Governadores do Rio Grande do Sul foi formado por relevante número de parlamentares estaduais. Esse número não leva em consideração as possíveis indicações de aliados ou correligionários próximos aos parlamentares, eventualmente contempladas de forma indireta. Nos mandatos Britto, Crusius e Genro, entre cinco e nove Deputados Estaduais afastaram-se, ao menos durante parte de seus mandatos, para ocupar Secretarias de Estado, e quatro no Governo Rigotto. Exceções encontram-se nos Governos Collares e Dutra, os quais Passos (2013) caracteriza como governos minoritários que não privilegiaram a relação com a Assembleia Legislativa.

O desempenho de funções executivas por políticos em cargos parlamentares não é uma especificidade gaúcha ou brasileira. Do ponto de vista dos legisladores, as vantagens normais de servir em um elevado posto do governo, como a formação da imagem pública, os ganhos de experiência, o aumento da rede de contatos profissionais, a oportunidade de mostrar serviço e a relevância para os seus eleitores, fortemente justificam a opção de trocar o legislativo pelo executivo. Contudo, em um contexto de elevada personalização da disputa eleitoral e muita fragilidade das imagens partidárias na sociedade, essa vantagem pode ser uma oportunidade “dourada” de incrementar a carreira política. Cargos com a importância de um secretário estadual é um recurso exclusivamente controlado pelo Governador. A obtenção de postos não eleitos em âmbito nacional é restrita a poucos políticos dos principais estados da Federação. Já os postos não eleitos nos executivos municipais são insuficientes para um político regional, que precisa atrair o voto de eleitores de vários municípios. O número de secretários de Estado que deixam o cargo para competir por uma vaga na Assembleia Legislativa ou na Câmara de Deputados é uma pista sobre o “empurrãozinho” que a passagem pelo executivo pode conferir às carreiras parlamentares no Rio Grande do Sul.

O personalismo incentivado pelas regras eleitorais brasileiras e pelo baixo enraizamento dos partidos políticos aumenta a importância dos cargos de secretários de Estado para as carreiras dos políticos regionais. Ao monopolizar esses postos, o Governador possui um recurso político de grande importância. Essa é uma oportunidade para o Governador formar uma coalizão de governo que transcenda a oferta de recursos administrativos e financeiros e que se baseie no compartilhamento da responsabilidade com os líderes e partidos que compõem seu gabinete. Os recursos de reconhecimento e imagem são importantes para os políticos e podem ser utilizados para fortalecer a decisividade do sistema político.

## 5 A ausência de contrapesos regionais frente ao Governador

Os Governadores, repara Abrucio (1998, p. 136), não possuem o contraste de organizações político-administrativas intermediárias, como os próprios estados frente ao Presidente no Governo Federal. De fato, o Presidente precisa considerar a importância dos estados e do Distrito Federal em sua relação com o Congresso, uma vez que os deputados federais e os senadores podem ser diretamente responsabilizados por seus compor-

tamentos em plenário caso eles sejam contrários aos interesses do estado que representam. Abranches (2003) mostra como as coalizões presidenciais usualmente respondem não apenas à presença dos partidos no Congresso, mas também à diversidade dos estados.

Assim, a pressão sobre os deputados e senadores não ocorre apenas no sentido Governador-parlamentar-Presidente, mas também no sentido Presidente-Governador-parlamentar. Vários exemplos mostram como propostas de inovação legislativa são desenhadas pela Presidência, conferindo vantagens para os governos estaduais (e mesmo municipais) na esperança de que Governadores e prefeitos pressionem os deputados e senadores de suas circunscrições, especialmente quando a medida não possui apelo popular<sup>3</sup>.

Não existe, em âmbito estadual, organização intermediária com tal capacidade. Os deputados estaduais, ao contrário dos federais, não representam forçosamente uma determinada circunscrição: são livres para atuar em todo o território estadual. Embora o apoio de prefeitos possa ser relevante, em especial os das maiores cidades de seu distrito informal, fato é que os deputados estaduais do Rio Grande do Sul possuem um *status* superior ao dos prefeitos de quase todos os 497 municípios gaúchos, ao passo que é difícil para um deputado federal contrastar o Governador de seu estado de origem.

Abrucio (1998, p. 136) destaca que as regiões metropolitanas poderiam cumprir o papel dessa organização intermediária, mas sua fraca organização política impede uma ação concentrada, como parece ser o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre e da recentemente criada Região Metropolitana da Serra Gaúcha. Segundo Soares (2015, p. 336), sem a articulação dos agentes políticos, econômicos e sociais dos municípios, a mera criação, por lei, das regiões e aglomerados gaúchos não gerou uma real integração, seja para planejar políticas públicas, seja para atrair a atenção para os interesses regionais.

Duas experiências políticas do Rio Grande do Sul ainda podem ser apontadas. A primeira são as associações regionais de municípios e a FAMURS (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul). Criada na década de 70, a FAMURS demonstra, atualmente, tanto capacidade de mobilização crítica às políticas do Governador, quanto suporte aos seus projetos na Assembleia Legislativa. Como exemplo, pode-se ressaltar o apoio da organização ao aumento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) encaminhada pelo Governador à Assembleia (FAMURS..., 2015). Novos esforços de pesquisa seriam necessários para compreender o papel da FAMURS na política gaúcha e sua capacidade de influenciar as preferências do Governador.

A segunda experiência diz respeito à estrutura de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) criada pela Lei Estadual n.º 10.283/94. Os Coredes possuem três dimensões concomitantes. A primeira é a área geográfica sobre a qual se regionaliza parte da política pública estadual, notadamente o orçamento do Estado. As seguintes encontram-se no Corede enquanto órgão político ambivalente entre a sociedade civil e o governo, do qual se espera uma atuação que, e esta é a segunda dimensão, confira *inputs* de projetos e demandas da sociedade civil para informar a realização de políticas públicas de desenvolvimento regional. A terceira dimensão configura-se como espaço de participação democrática e de ação política da sociedade local frente às políticas públicas estaduais e mesmo nacionais<sup>4</sup>.

A discussão sobre os Coredes restringe-se, muitas vezes, à primeira dimensão, obliterando as duas outras. O problema de tal visão, além de evidentemente trair o propósito original da instituição, é o da concepção de um território sobre o qual se realizam análises, diagnósticos e projetos. Sem que exista protagonismo efetivo dos empreendedores locais na construção desses projetos, a partir da garantia de legitimidade de seus processos e participantes, um Corede não se configura como ator político, quer no desenvolvimento regional, quer do debate mais amplo sobre os dilemas do Estado. Sobre essas limitações, Veiga (2006, p. 26) destaca que os Coredes deixam de perseguir políticas no “atacado” e se desgastam com pequenas iniciativas de “varejo”, no sentido de garantir a realização, pelo governo, de investimentos pontuais. Continua válida, assim, a observação de Bandeira (1999, p. 49), quando salienta que “[...] a capacidade de mobilização e articulação dos conselhos regionais depende, em muito, do prestígio conferido a sua atuação pelas autoridades governamentais”.

A preocupação com políticas específicas e imediatas não é compatível com um papel politicamente relevante na política estadual. A situação atual dos contrapesos regionais reforça, em última análise, o poder do Governador — e de seus aliados nas secretarias — como detentor de recursos a serem distribuídos entre as regiões. Dessa forma, pouco pode ser obtido à análise de Abrucio sobre o papel do Governador, no caso do Rio Grande do Sul, dada sua elevada autonomia política dentro do Estado, não contrastada por organizações inter-

<sup>3</sup> Um exemplo são as idas e vindas da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Tributo federal, ela beneficia estados e municípios. Em 2007, mesmo Governadores de oposição manifestaram-se por sua manutenção (Governadores..., 2007). Em 2015, diversos Governadores voltaram a diligenciar junto ao Congresso para sua restauração, quando a Presidência propôs sua repartição (Passarinho; Calgaro; Alegretti, 2015).

<sup>4</sup> Para uma ampla abordagem dos atores locais e regionais presentes no Rio Grande do Sul, sob o foco do desenvolvimento regional, consultar Cargnin (2011, p. 268).



mediárias entre a dimensão local e estadual. Mesmo assim, a FAMURS parece dispor de capacidade política autônoma para influenciar e eventualmente impedir o curso de ação preferido pelo Governador.

## 6 Aspectos atuais da visibilidade política do Governador

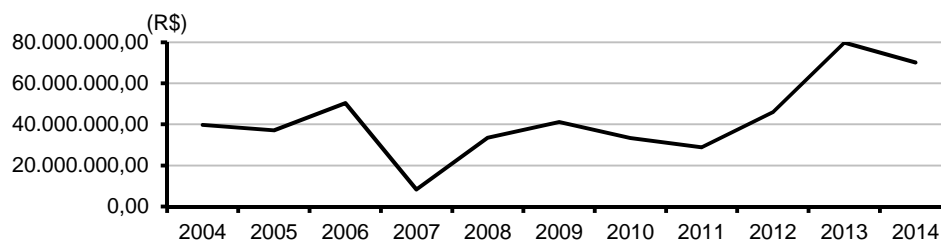
Abrucio (1998, p. 138) afirma que os governos estaduais possuem baixa visibilidade política e que a opinião pública estadual geralmente possui pouco interesse e/ou capacidade de fiscalizar os atos do Governador. Para o autor, dentre outros fatores, as conexões entre Governadores e proprietários dos meios de comunicação regionais manteriam o poder estadual fora do radar do público. Embora seja usual a participação de jornalistas e comunicadores na política gaúcha, levantamento recente, que apontou 40 congressistas como proprietários de emissoras de rádio ou televisão no Brasil, encontrou apenas um representante dessa categoria no Rio Grande do Sul (Mendonça; Reverbel, 2015).

Por outro lado, o Estado possui veículos de imprensa consolidados e com importante penetração social. Na mídia impressa, seis dos 50 maiores jornais brasileiros são gaúchos. Considerando a média anual em 2014 de circulação paga, estes jornais gaúchos alcançaram proporcionalmente mais assinantes que São Paulo ou Rio de Janeiro, que possuem veículos de abrangência nacional<sup>5</sup>. Isto revela uma penetração local mais ampla dos periódicos gaúchos. A questão da pluralidade, no entanto, mostra-se desafiadora. A concentração dos órgãos da mídia em grandes grupos prejudica a diversidade de fontes de informação necessária para livre formação da opinião. Sobre o Rio Grande do Sul, basta referir que quatro dos seis maiores jornais gaúchos pertencem ao mesmo grupo econômico.

Mecanismos de interação entre a mídia e o mundo político também podem alterar a visibilidade e a vigilância pública sobre o Governador. Um deles é o uso da propaganda pública. O Gráfico 1 explora a variação do gasto do executivo do Rio Grande do Sul com divulgação promocional ou institucional (administração direta, autárquica e fundacional). Entre 2004 e 2014, o gasto anual médio foi de 42,5 milhões de reais. A existência e a dimensão do impacto dessa política na opinião pública ou no comportamento da mídia carecem de investigação, bem como de eventuais vínculos ideológicos e outros interesses intervenientes. Não obstante, o Governador dispõe de recursos expressivos para divulgar sua gestão.

Gráfico 1

Gasto na rubrica **Divulgação promocional ou institucional** do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul — 2004-14



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Rio Grande do Sul (2015b).

NOTA: Valores deflacionados segundo o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) para novembro de 2015.

Os aspectos problemáticos da concentração dos órgãos de mídia e da política de divulgação governamental são parcialmente balanceados, atualmente, pela comunicação na *internet*. Portais de informação e opinião, *blogs* pessoais e páginas de organizações da sociedade civil podem ser considerados mecanismos de diversificação de oportunidades de buscar informação sobre as questões políticas. Além disso, as redes sociais virtuais vêm-se mostrando canais hábeis para a disseminação de informação política e para organização política. Os parlamentares possuem a oportunidade de vocalizar suas posições políticas na *internet*, mesmo quando minoritárias ou em temas que não despertam o interesse da mídia tradicional. A própria sociedade civil e os mais diferentes grupos de interesses possuem, nas redes sociais virtuais, uma oportunidade de ampliar a vigilância sobre as ações políti-

<sup>5</sup> Conforme dados da Associação Nacional de Jornais. Disponíveis em: <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

cas e para buscar suporte visando obstar às iniciativas contrárias aos seus interesses ou opiniões. Portanto, possivelmente seja mais fácil colocar as decisões do Governador sob o escrutínio público hoje do que no passado.

## 7 O poder do Governador frente aos órgãos fiscalizadores

Outro elemento da hipertrofia do poder dos Governadores no Brasil na Nova República é encontrado, por Abrucio (1998, p. 140), na neutralização da capacidade fiscalizadora dos tribunais de contas estaduais e dos Ministérios Públicos. Essa percepção fundamenta-se, conforme o autor, na prerrogativa de os Governadores de nomear parte dos conselheiros dos órgãos de contas estaduais e o Procurador-Geral de Justiça.

O critério político da indicação dos conselheiros dos tribunais de contas é derivado de dispositivo da Constituição Federal. O Rio Grande do Sul não é exceção, sendo que cinco dos sete atuais conselheiros do tribunal gaúcho são pessoas com trajetórias eminentemente políticas e, especialmente, ex-deputados estaduais<sup>6</sup>. Sabe-se da existência, na Assembleia Legislativa, de um acordo para que as indicações às vagas de conselheiros ocorram pela ordem das maiores bancadas. Houve, inclusive, uma tentativa de formalizar esse mecanismo em lei (Oliveira, 2011). Tais fatos parecem indicar que a Assembleia gerencia internamente a nomeação dos conselheiros, influenciando nas vagas formalmente preenchidas por indicação do Governador. Portanto, se é evidente que a formação do órgão máximo da corte de contas gaúcha segue critérios políticos, a capacidade do Governador em controlar este processo parece não ser determinante.

Já a escolha do Procurador-Geral de Justiça, máximo dirigente do Ministério Público estadual, passa pela formação de uma lista tríplice em processo eletivo interno do qual participam apenas membros do parquet. Esse processo permite, embora não garanta, elevado insulamento do órgão em relação à política estadual. Nas últimas oito eleições (2001-15), o mais votado na lista tríplice foi o nomeado pelo Governador em seis casos. Em dois, a escolha recaiu sobre o segundo mais votado, mesmo o primeiro obtendo maioria absoluta. O fato de que o Governador possui a decisão final neste processo não elimina a autonomia do órgão. Como aponta Kerche (2007), a Constituição Federal de 1988 conferiu não apenas grande autonomia ao Ministério Público em relação aos Governadores e à política em geral, como também lhe conferiu o poder de judicializar praticamente qualquer questão pública em um amplo leque de atribuições. O exercício descentralizado dessas atribuições nas promotorias locais confere ao Ministério Público um papel ativo sobre a política pública.

Outro órgão de fiscalização que pode ser enumerado diz respeito ao controle interno. Dentre os órgãos de controladoria subnacionais brasileiros, o gaúcho diferencia-se da maioria por estar subordinado à Secretaria da Fazenda e compartilhar com ela o seu pessoal. Principalmente, diferencia-se pela composição de seu corpo técnico (Ungaro; Soré, 2013): nenhum outro órgão de controle interno possui tantos servidores efetivos no quadro de controle, todo composto por funcionários com nível superior; nenhuma outra possui o mesmo padrão remuneratório inicial. Isso demonstra elevada capacidade burocrática do órgão de fiscalização gaúcho. Braga Neto, Vasconcelos e Luca (2013) revelam que, seguindo parâmetros do Conselho Nacional de Contabilidade, a controladoria interna gaúcha apresenta o segundo melhor desempenho entre os casos analisados e destaca-se pela atividade de controle de riscos. Por outro lado, Speck e Ferreira (2012, p. 29) analisam a transparência e o desempenho nas atividades de controles dos órgãos de controladoria do Brasil. O Rio Grande do Sul recebeu nota zero nos dois parâmetros, pois não são publicados relatórios e não forneceu outras informações sobre suas atividades. Portanto, o órgão de controle interno no Rio Grande do Sul possui elevada capacidade burocrática, mas uma eventual baixa responsividade democrática precisaria ser investigada.

A atuação diuturna do Tribunal de Contas, do Ministério Público e do órgão de controle interno gaúcho (este último em uma posição de baixa visibilidade) deve ser problematizada sob o ponto de vista de seus papéis políticos. Em relação ao Ministério Público, Kerche (2007) pontua que o argumento de que seus agentes **apenas cumprem a lei** não se sustenta em face da elevada autonomia e discricionariedade garantida a esses atores não eleitos. Esta observação pode ser interpretada também para os outros órgãos de controle, para destacar que mecanismos de *accountability* seriam convenientes.

<sup>6</sup> Conforme dados disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

Uma vez verificada a coabitação de alta capacidade e baixa responsividade nos órgãos de controle, poder-se-ia inferir a existência de insulamento burocrático<sup>7</sup>, fenômeno com efeitos deletérios para a governabilidade em uma democracia. O insulamento burocrático impede que os políticos eleitos, no caso, o Governador, exerçam adequadamente o mandato que receberam nas urnas. Se o controle é geralmente uma limitação da decisividade política e um reforço de sua resolutividade, deve-se cuidar para que ele não se torne uma limitação extralegal da democracia ou um entrave injustificado para a governabilidade. Uma realidade como a brasileira, na qual a malversação dos recursos públicos é tão presente, pode colocar em segundo plano essa dimensão dicotômica dos órgãos de controle.

## 8 Decisividade e resolutividade do sistema político gaúcho, com foco nos poderes do Governador

Esta investigação apresenta seis fatores que influenciam a decisividade e a resolutividade do sistema político gaúcho sob o ponto de vista, primeiro, do predomínio do Governador na esfera estadual e, segundo, dos atributos substantivos da distribuição de recursos políticos. Na presente seção apresentam-se algumas conclusões da análise e proposições sobre como tornar o sistema político gaúcho mais equilibrado. O objetivo de um sistema bem balanceado entre decisividade e resolutividade é a abertura de possibilidade para a adoção de políticas públicas que não apenas respondam imediatamente aos desafios sociais e econômicos do Estado, mas que também apresentem resiliência para resistir ao tempo e às trocas de governos.

O Quadro 1 apresenta um resumo dos efeitos das seis características estudadas na decisividade e na resolutividade do sistema político (visão do Governador) e a importância desses efeitos na atual conjuntura.

Quadro 1

Decisividade e resolutividade do poder do Governador no Rio Grande do Sul

DESCRIÇÃO	DECISIVIDADE	RESOLUTIVIDADE	EFEITO
Poder financeiro do Governador	+	-	Forte, tende a diminuir
Poder administrativo do Governador	+	-	Forte, tende a diminuir
Sistema eleitoral	+	-	Forte
Contrapesos regionais	-	+	Fraco
Visibilidade do Governador	-	+	Fraco, tende a aumentar
Órgãos de controle	-	+	Forte em certos temas (?)

Os poderes financeiros e administrativos do Governador e os incentivos do sistema eleitoral são fatores muito importantes (fortes) que apoiam a decisividade. Os contrapesos regionais e a visibilidade do Governador são fatores favoráveis à resolutividade, mas possuem atualmente pouca força para influenciar o processo de decisão política. A influência dos órgãos de controles é o fator mais difícil de perscrutar, o que exigiria um esforço de pesquisa maior do que o empreendido aqui. Pode-se supor, contudo, que os órgãos de controle possuem o poder de vetar determinadas políticas antes mesmo que elas venham a público, podendo também, alterar sua implementação.

Embora muito relevantes, o poder financeiro e o administrativo do Governador sofrem, atualmente, limitações substantivas (especialmente o primeiro). A literatura costuma destacar esses poderes como a base para a negociação com o legislativo e a razão do predomínio do executivo na gestão da política pública. Para garantir a aprovação das medidas do Governador, ele retribui a esses deputados recursos do orçamento para suas bases eleitorais e cargos públicos para seus aliados. Embora essas práticas garantam a decisividade centrada nas posições do Governador no mandato, elas comprometem sua resolutividade. Acordos formados dessa maneira não são duradouros e dependem, unicamente, da permanência do Governador nas próximas eleições. O enfraquecimento de tais recursos seria uma oportunidade para gerir a construção da política pública em novas bases.

Os incentivos do sistema eleitoral, por outro lado, podem favorecer a decisividade do sistema político de uma maneira mais produtiva. Os políticos regionais aproveitam a participação no executivo para reforçarem sua imagem, crescendo em envergadura política à medida que ocupam altos postos da hierarquia governamental. Essa

<sup>7</sup> Insulamento burocrático é definido por (Nunes, 2003) como o processo que visando proteger o núcleo técnico de estado contra pressões vindas da política, elide os controles democráticos que poderiam incidir sobre determinado órgão e abre espaço para práticas ocultas da supervisão pública.

participação pode ser útil para levar políticas seletivas aos eleitores ou para formar uma imagem de competência e compromisso com o serviço destinado ao público (as visões não são excludentes). O Governador pode reforçar o segundo incentivo na medida em que fortalece a coalizão de governo, comprometendo os secretários e seus partidos não apenas na execução da política pública e nas votações na Assembleia, mas também na formação da agenda política e no desenho das políticas públicas propostas. Se isso fosse feito, os deputados/secretários não reforçariam apenas a decisividade do sistema político, mas também sua resolutividade. O compromisso público dos atores políticos com determinada inovação na política pública tende a valorizar sua manutenção, mesmo com a eventual substituição do Governador.

O mesmo efeito pode surgir com os contrapesos regionais (regiões metropolitanas, Coredes e FAMURS). Hoje, eles possuem importância política restrita, sendo que apenas a FAMURS apresenta capacidade de se mobilizar quando as políticas governamentais atingem diretamente os municípios. O papel dos contrapesos regionais é essencialmente de veto, ou seja, de limitação à liberdade de o Governador em inovar nas políticas públicas, podendo também, serem aliados poderosos caso o Governador alcance seu respaldo para as políticas que defende. Se as associações regionais conquistarem suficiente legitimidade democrática e atuarem em nome dos atores locais, poderão constituir-se em um centro de poder do Estado, capaz de influenciar a política pública no sentido de aproximá-la do interesse local e protegê-la das mudanças políticas.

Com a comunicação via *internet*, cresce a pluralidade de meios para se informar sobre política. Ao lado da mídia tradicional, esse fenômeno coloca o Governador sob o escrutínio público. O aumento da vigilância sobre os governantes é positivo para a democracia, mesmo sob o custo de uma decisividade mais complicada. As políticas públicas adotadas sob a vigilância pública, com a expressão do apoio e da oposição que vêm da sociedade, tendem a ser mais resistentes à derrogação no futuro (pois venceriam um **veto não institucional**). Quando os governantes se convencem de que determinada ideia é a melhor solução possível para o interesse do bem-comum, eles devem discuti-la em público. O expressivo gasto em divulgação pode ser direcionado para realizar uma espécie de discussão pública. Se os custos sociais e econômicos das decisões forem conhecidos e julgados razoáveis, é mais provável que os cidadãos concordem em manter as políticas em curso à espera de retornos positivos no futuro. Se os cidadãos forem surpreendidos, pode-se esperar que rejeitem a política e os políticos responsáveis na próxima eleição.

Dos temas abrangidos, o papel dos órgãos de controle é o mais desafiador, tanto do ponto de vista teórico, quanto do ponto de vista empírico. Parece possível afirmar, de qualquer maneira, que um valor a ser defendido é o da transparência da atuação desses órgãos perante a sociedade. Quanto mais transparente, mais positiva será sua contribuição, não apenas para uma política pública **legal** ou **eficiente**, mas também para um processo de decisão mais democrático e resolutivo. O Tribunal de Contas e o Ministério Público, por suas naturezas de controle extrínseco e suas institucionalidades próprias, estão melhor posicionados para reconhecer esse papel. O órgão de controle interno, contudo, encontra-se em uma posição mais delicada. Uma medida favorável para lhe dar maior visibilidade e incentivar sua responsividade seria destacar essas funções em uma secretaria ou órgão próprio, a exemplo da Controladoria-Geral da União e da existência de órgãos específicos em diversos estados.

## Conclusão

---

O presente artigo explorou os recursos substantivos de poder que influenciam a capacidade política do Governador do Rio Grande do Sul, utilizando uma abordagem baseada na noção de atores com poder de veto. Um sistema político com poucos pontos de veto possui elevada decisividade (capacidade de inovar nas políticas públicas), porém também possui baixa resolutividade (capacidade das políticas adotadas perdurarem ao longo do tempo, entre diferentes governos). Buscou-se investigar a permanência de alguns elementos percebidos por Abrucio (1998) como favoráveis ao ultrapresidencialismo nos estados, destacando transformações recentes. Quanto maiores os poderes substantivos do Governador frente aos outros atores políticos, menores são as possibilidades de que eles atuem como pontos de veto nas inovações de políticas públicas.

O sistema político gaúcho está mal equilibrado. A distribuição de recursos políticos favorece uma decisividade forte, mas os mecanismos necessários para a garantia da resolutividade não são adequados. Além disso, uma fragilização dos recursos financeiros e administrativos do Governador pode estar em curso. Ao mesmo tempo em que esse fenômeno colabora para diminuir a hipertrofia do Poder Executivo, traz o problema de enfraquecer a decisividade, isto é, torna mais difícil, para o sistema político, alcançar acordos de inovação em políticas públicas, na medida em que aumenta os custos da governabilidade. Os parágrafos anteriores lançaram algumas sugestões sobre como aproveitar esse espaço para reforçar a decisividade de uma forma mais próxima ao ideal democrático, por meio de coalizões de governo efetivas. Também apresentaram sugestões de como aumentar a resolutividade

do sistema político para que as decisões sobre políticas públicas façam frente aos desafios eleitorais e perdurem no tempo. Evidentemente, as inferências apresentadas exigem redobrados esforços investigativos. Um próximo passo é estudar os incentivos provenientes das regras formais da relação entre o executivo e o legislativo estadual, dado o contexto do sistema partidário gaúcho e das coalizões entabuladas pelo Governador.

## Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 21-74.
- ABRUCIO, L. F. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- BANDEIRA, P. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 630).
- BRAGA NETO, J.; VASCONCELOS, A.; LUCA, M. Controle Interno nos Relatórios Anuais dos Estados Brasileiros à Luz da NBC 16.8. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 62, p. 123-142, jan. 2013.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara de Deputados. **Recursos Humanos**. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio>>. Acesso em 15 nov. 2015.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Transparência**. 2015a. Disponível em: <<https://www12.senado.gov.br/transparencia/rh/HP-recursos-humanos>>. Acesso em 15 nov. 2015.
- BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Portal da Transparência: Convênios**. 2015b. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 1 nov. 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. 2015c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- BRUNET, J. F. G. As Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul entre 2000 e 2011. In: MATTOS, E. J.; BAGOLIN, I. P. (Org.). **Desenvolvimento Econômico no Rio Grande do Sul: já não somos o que éramos?** Porto Alegre: EdIPUCRS, 2014. p. 153-180.
- CALDAS, B. B. *et al.* **Relatório de Análise da Dívida Pública do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 2015.
- CARGNIN, A. P. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 2011. 318 f. (Doutorado em Geografia) — Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- COX, G. W.; McCUBBINS, M. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: HAGGARD, S.; McCUBBINS, M. **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University, 2001. p. 21-63.
- FAMURS Anuncia Apoio ao Aumento de ICMS no RS. **G1**, Rio de Janeiro, 3 set. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/09/famurs-anuncia-apoio-ao-aumento-de-icms-no-rs-e-novo-imposto-federal.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- GOVERNADORES Pressionam por Prorrogação da CPMF. **Estadão**, São Paulo, 19 out. 2007. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governadores-pressionam-por-prorrogacao-da-cpmf,67349>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros 2014**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/>>. Acesso em: 2 jan. 2015.
- KERCHE, F. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, set. 2007.
- KING, A. Political Parties in Western Democracies. **Polity**, n. 2, p. 111-141, 1969.



- MAINWARING, S. P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1999.
- MENDONÇA, R.; REVERBEL, P. Ações Visam Cassar Licenças de Rádio e TV de 40 Congressistas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 de nov. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1709360-acoes-visam-cassar-licencas-de-radio-e-tv-de-40-congressistas.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- MORA, M. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 866).
- NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- OLIVEIRA, S. Rodízio Entre Deputados Encontra Resistência nas Siglas Menores. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 28 nov. 2011. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=74187>>. Acesso em: 10 out. 2015.
- PASSARINHO, N.; CALGARO, F.; ALEGRETTI, L. Governadores Pedem ao Congresso CPMF com Alíquota de 0,38%. **G1**, Rio de Janeiro, 16 set. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/governadores-pedem-deputados-cpmf-com-aliquota-de-038.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- PASSOS, M. **Estabilidade e Rotatividade do Secretariado no Rio Grande do Sul: 1991-2002 — governos de minoria e governos de maioria**. 2013. 179f. (Doutorado em Ciência Política) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Memorial do Legislativo**: quadro de legislaturas. 2016. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/>>. Acesso em: 26 abr. 2016.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Transparência no Legislativo**: quadro de pessoal. 2015. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/transparenciaalrs/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Transparência Fiscal**. 2015a. Disponível em: <[https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m\\_transp\\_inf\\_servidores](https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_transp_inf_servidores)>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Transparência RS: Gastos por poderes/órgãos**. 2015b. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/>>. Acesso em: 1 nov. 2015.
- SOARES, P. R. Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 323-342, set. 2015.
- SOUZA, M. C. C de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.
- SPECK, B. W.; FERREIRA, V. M. **Sistema de Integridade nos Estados Brasileiros**. São Paulo: Ethos, 2012.
- TRINDADE, H.; NOLL, M. I. **Rio Grande da América do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 1991.
- TSEBELIS, G. **Atores com Poder de Veto**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- UNGARO, G.; SORÉ, R. **Panorama do Controle Interno no Brasil**. Brasília, DF: CONACI, 2013.
- VEIGA, J. E. Vicissitudes da Governança Cidadã: os Conselhos Regionais gaúchos. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 8, n. 13, p. 19-27, jan. 2006.