

Eje temático

Administración y Políticas Públicas

Poder medido no orçamento:

**Disputas internas do PT no governo de Porto Alegre
(1989-2004)**

César Luciano Filomena

cesarlucianofilomena@gmail.com

filomena@portoweb.com.br

clfilomena@tce.rs.gov.br

Centro Universitário Metodista IPA

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS)

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), e coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP) organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019

RESUMO

Regra: maior comando do agente político sobre o orçamento público, mais poder. Poder é disputado. Os 16 anos de governos do PT em Porto Alegre (1989 a 2004) essa regra foi mantida. Nesse trabalho, as disputas pelo comando das pastas mais importantes (com mais poder orçamentário) pelas tendências são analisadas na perspectiva da relevância delas na democracia interna partidária local, nos votos obtidos nas eleições de vereadores e nos espaços de poder em 5 governos. Trabalha-se com a trajetória das disputas e com o equacionamento das questões de poder no PT, o que possibilitou mapear a distribuição de forças intrapartidárias.

Palavras-chave: Porto Alegre, governo local, tendências internas, PT, orçamento.

1. Introdução

Como regra, quanto mais recursos um agente político tem para dispor nas políticas dos seus interesses, mais poder. Isto é da natureza da política, sendo que uma das medidas mais eficazes desse poder é a do grau de controle que um agente individual ou coletivo tem sobre os recursos orçamentários públicos.

Símbolo de gestões locais bem-sucedidas, berço do Orçamento Participativo (OP), os 16 (dezesesseis) anos ininterruptos de governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no Município de Porto Alegre – 1989 a 2004 – não fugiram à regra. Nessas gestões, as disputas entre forças políticas intrapartidárias – tendências – pelo comando dos governos petistas passaram pela busca do controle de fatias maiores do orçamento municipal, normalmente alocadas nas pastas mais importantes. Pasta com maiores recursos, mais disputas por espaços de poder e nos governos, mais zonas de conflitos, maiores as dificuldades para acomodação das tendências nos governos diante das disputas internas. A questão, então, é quais variáveis foram equacionadas pelas tendências internas do PT local para dirimir os conflitos pelo poder no tocante à ocupação da titularidade das pastas de governo?

Nesse trabalho, duas variáveis são combinadas para resolução da questão: (a) relevância proporcional política da tendência em relação a outras e (b) a importância da pasta. A hipótese é a que tendências proporcionalmente mais relevantes indicavam prioritariamente os titulares das pastas com maior orçamento, e assim sucessivamente, até a menor força política interna. Utilizam-se na investigação dados documentais do orçamento público da cidade, registros oficiais de atos dos governos e do PT. O objetivo da pesquisa é o de apresentar com o mapa de distribuição temporal de poder nos governos do PT (cinco ao todo) em Porto Alegre a relação entre relevância política e importância da pasta.

Na seção que segue (2), faz-se uma revisão conceitual na perspectiva de *path dependence* da concepção de partido hegemônico de governos, diante da sucessão dos seus arranjos institucionais internos e relações sociais, nas sucessivas escolhas políticas dos seus agentes. Na seção subsequente (3), o contexto da cidade de Porto Alegre e a relação com os governos e com o PT são

¹ Doutor em Ciência Política (UFRGS) e Mestre em Ciências Sociais (PUCRS). Engenheiro Civil e Bacharel em Ciências Sociais. Auditor do TCE-RS. Professor do Centro Universitário Metodista IPA. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4250730U2>. Último acesso em 20/06/2019.

apresentados. Na seção quatro (4) a descrição avança sobre a trajetória das disputas entre suas tendências internas ao partido e o alcance obtido na sociedade política local. Essa seção tem duas subseções: primeira onde o retrato de distribuição de forças entre as tendências das direções locais é apresentado; segunda, onde a representatividade das tendências é mensurada em votos nominais recebidos pelos seus agentes para vereadores. Na seção cinco (5), as pastas do governo municipal são classificadas segundo critérios de importância com base no orçamento de cada ano. Nos resultados, pondera-se a classificação de relevância de cada tendência considerando o tempo de permanência desta na titularidade das pastas, já classificadas pela dimensão de importância interna no governo. Ao final, destaca-se a relação entre o grau do controle das tendências sobre os recursos orçamentários com a sua relevância interna e externa ao PT.

2. Orçamento, partido e *path dependence*

Dentre os fatores com maior potencial explicativo para as razões e as orientações de disputas políticas está o da alocação preferencial de recursos no orçamento público segundo relevância de pastas e de políticas. Para Filomena (2015; 2017), o controle dos recursos orçamentários é o objeto de maior desejo dos agentes políticos. Informa para quem um “governo governa e deixa de governar”, numa alusão ao conceito de políticas públicas de Dye (1972). Logo, definir quem administrará e em que os aplicará nas políticas é um indicativo forte de poder dos agentes políticos.

Em regra, escassos, são nos recursos orçamentários que se encontram os indicadores de capacidade dos estados para atender demandas diversas, às vezes antagônicas, de segmentos da cidadania. Em Porto Alegre, durante os governos do PT, estes foram as principais fontes de fomento ao surgimento de zonas de conflito entre as bancadas de situação e de oposição no Legislativo local conforme Dias (2002). Não é aleatória, portanto, a estratégia utilizada pelo Executivo local durante as gestões petistas entre 1989 e 2004 de legitimar via Orçamento Participativo (OP) sua proposta orçamentária. Constrangeu-se com o OP a profusão de emendas por parte das sempre majoritárias bancadas opositoras no Legislativo local.

Conforme Filomena (2006), o OP como significativo instrumento de gestão participativa teve um papel importante para garantir as condições de governabilidade e de governança ao PT no período analisado nessa pesquisa. Permitiu ao Executivo

um modo de equacionamento razoável entre as limitações de recursos e a capacidade estatal mediante a adoção de institutos democráticos, condições necessárias para a própria democracia segundo Tilly (2013). No entanto, a própria concepção do OP não surgiu de consensos, mas, sim, das sínteses das disputas internas travadas no PT local sobre os rumos dos governos.

Um partido político é um espaço de competição entre agentes políticos. Segundo Offerllé (2004), é um empreendimento político particular e historicamente referido, como foi o PT local no período aqui estudado. Analisá-lo, requer seu entendimento a partir das relações sociais que construiu e como campo de lutas e de forças, diante da trajetória que percorreu. Resulta das escolhas feitas (das ações) pelos seus agentes. Assim, precisa ser visto como organização e à luz da trajetória de seus acordos políticos.

Como organização importa interpretar os partidos entendendo suas origens e tipos de incentivos adotados às ações de cooperação ou não entre seus agentes, e o modo como foram institucionalizadas ao longo da sua existência. Importa entender origens dos agentes políticos, indivíduos e seus coletivos, e as regras que regulam suas relações internas aos partidos (*vide* Friedberg, 1993; Panebianco, 2005). Há nos partidos um sistema político com regulamentos próprios, ao qual importa a compreensão das questões relativas à democracia interna, às suas subdivisões de forças, aos seus jogos de poder e às interfaces com a sociedade. Em suma, interessam as ações dos agentes coletivos dos partidos, aos quais Sartori (2005) denomina de subunidades partidárias: facções, frações e tendências.

O enlace entre regras e ação intrapartidária requer um olhar sobre os incentivos para as tendências (termo adotado nesse trabalho para as subdivisões partidárias) somarem esforços, cooperarem, formando coalizões majoritárias (ou dirigentes) ou de oposição. Consideram-se nas condicionantes para essas coalizões, por um lado, questões de ordem interna que influenciam as disputas por espaços de direção; por outro, questões que beneficiam ou prejudicam a capilaridade dessas tendências nos espaços políticos extrapartidários (*vide* Panebianco, 2005). Para além das fronteiras dos partidos, traduzem-se nas oportunidades de as tendências ampliarem, via seus agentes políticos, relações sociopolíticas na sociedade política, o que as potencializam para ganharem força e poder de barganha na disputa por espaços de poder nos governos e nos parlamentos.

Ora, se importa a um partido como organização suas regras e subdivisões de forças, também interessa entendê-los tendo em vista suas trajetórias de articulações. Filomena (2006) denomina como dinâmica dos arranjos institucionais intrapartidários a abordagem diacrônica de combinação entre regras e momentos de formação, continuidade e de ruptura de coalizões entre tendências. Adota para o caso do PT local uma perspectiva institucionalista histórica. Nela os rumos dos arranjos institucionais dependem das trajetórias de cooperação (articulação) entre as tendências – *path dependence*; quando as tendências mantêm entre elas ganhos incrementais de poder por cooperarem, maior o período de permanência das coalizões que formam – *increasing returns* (Pierson, 2000; 2004). Porém, há eventos que podem contribuir para que mudem o curso regular de articulações; são *timings* que tendem a alterar os arranjos institucionais vigentes, e cujas consequências se estendem no tempo.

Em suma, análises das regras e das trajetórias ajudam a entender os caminhos trilhados pelas tendências e as formas que assumem os arranjos institucionais internos. Como apresentado na seção seguinte, o passo subsequente para o desenho dos arranjos atenta ao modo como o PT e suas tendências ajustaram relações com a sociedade política de Porto Alegre ao longo de 16 (dezesseis) anos de governos municipais.

3. Porto Alegre e o PT local: 16 (dezesseis) anos de relações políticas

Porto Alegre era ao final da década de 1980 e ao longo dos anos de 1990 a cidade mais importante da Região Sul do Brasil. Capital do Estado do Rio Grande do Sul, segundo o Censo de 1991 tinha, à época, uma população residente de 1.263.403 habitantes (aproximadamente 14% da população do Estado), segunda mais populosa dentre os estados sulistas, mas centro da quarta maior Região Metropolitana do país, com uma população de mais de 3 milhões de pessoas (Instituto Brasileiro de Economia e Estatística [IBGE], 2019). Dentre as capitais brasileiras, estava, e ainda está, entre as 5 (cinco) mais importante do país. Concorrem para essa afirmação questões econômicas, geográficas, históricas, culturais e políticas.

Porto Alegre é o centro econômico do Estado com o quarto maior Produto Interno Bruto do Brasil (PIB), que no ano de 1991 respondia por aproximadamente 7,7% da economia do Brasil; em 2001, início do novo século, a aproximadamente

7% (IBGE, 2019). Geograficamente, encontra-se em área privilegiada na relação com as principais capitais do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No entanto, é no tocante à história, à cultura e à política, que Porto Alegre se distingue de outros centros urbanos brasileiros. Nos anos de 1980, encontrava-se na vanguarda dos movimentos comunitários brasileiros. Havia uma tradição construída de organização política da sociedade civil com foco nas demandas dos bairros (*vide* Baierle, 1992; Fedozzi, 2000). Existia à época em Porto Alegre uma cultura cívica de tradição democrática, e um ambiente propício ao exercício da cidadania, os quais contribuíram para incrementar a atuação do PT junto à sociedade política local (Fedozzi, 2001; Filomena, 2006).

A primeira vitória para o Poder Executivo de Porto Alegre ocorreu nas eleições municipais do ano de 1988, sucedendo o governo de centro-esquerda do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Liderando a chapa majoritária, Olívio de Oliveira Dutra do PT, tendo como vice Tarso Hertz Genro, venceu em turno único a eleição com 38,90% dos votos válidos. O desempenho no tocante à eleição proporcional para o Legislativo não teve números semelhantes. O percentual obtido foi de 25,67% dos votos válidos, o que não garantiu ao PT a maioria na Câmara de Vereadores local (Filomena, 2018).

Sem maioria no Legislativo, com baixa disponibilidade de recursos, os primeiros dois anos de governo de Dutra tiveram como traço as dificuldades. Dois fatores contribuíram para inverter essa situação e potencializar a administração municipal do PT: primeiro, a decisão em instituir uma experiência de elaboração compartilhada do orçamento público através de canais diretos com a cidadania, conhecido como Orçamento Participativo (OP)², iniciado em 1989 e consolidado posteriormente³; segundo, início dos efeitos nos cofres municipais da vigência da redistribuição dos recursos tributários institucionalizados pela Constituição de 1988.

² As primeiras reuniões do OP ocorreram ainda em 1989, mas sua efetividade foi posterior, principalmente a partir das reuniões feitas no ano de 1991 para as decisões do Plano de Investimentos do orçamento público de 1992 (*vide* Orçamento participativo de Porto Alegre, 2015).

³ Para atender às exigências do OP e para articular a ele as políticas do governo municipal, foram criadas em 1990 novas pastas e redistribuídas funções. A pasta de planejamento municipal perdeu a atribuição de elaborar e controlar o orçamento municipal. Essa atribuição passou para o Gabinete do Planejamento (GAPLAN), criado especificamente para articular o orçamento municipal e sua execução. Especificamente para incentivar o OP, foi instituída uma Coordenação das Relações Comunitárias (CRC) com status de gabinete. O GAPLAN ficou sob o controle da DS, que, a partir de então, considerou-se integrada ao centro de decisão do governo (Filomena, 2006).

Com uma forma mais transparente, republicana e participativa de alocação de recursos no orçamento, e com uma disponibilidade financeira maior, as condições para reeleição do PT melhoraram e se estenderam por outras três eleições majoritárias vitoriosas: 1992, com Genro, então vice-prefeito eleito com Dutra, em segundo turno; 1996, com Raul Jorge Anglada Pont, no primeiro turno; e 2000, novamente com Genro. Em todas, destaca-se, já em primeiro turno o PT recebeu aproximadamente 50% dos votos válidos para chapa majoritária, como mostra a tabela 01.

Tabela 01 – Votos válidos para eleição majoritária em Porto Alegre (1988 a 2000)

1º Turno Prefeito - votos válidos		
Ano	PT	Outros
1988	38,90%	61,10%
1992	48,17%	51,83%
1996	54,59%	45,41%
2000	48,72%	51,28%

Fonte: TSE (2019)

O apoio da população ao PT se estendeu a duas eleições para governador do Estado, ambas tendo Dutra como candidato. Nelas obteve em Porto Alegre votações que indicavam expressiva margem de aprovação às suas políticas. No ano de 1994, em primeiro turno, o PT recebeu 56,22% dos votos válidos, no segundo, 64,85%; em 1998, respectivamente em primeiro e segundo turnos, 57,95% e 61,43% (TSE, 2019).

Para o Legislativo, porém, assim como ocorreu em 1988, a taxa de votos recebidos pelo PT sempre foi menor que para o Executivo. Em todas eleições, as taxas de votos recebidas para o Executivo superaram em mais de 10% a votação para vereadores. Em nenhuma delas o PT elegeu maioria parlamentar, sendo que seu melhor desempenho foi no pleito de 1996, quando obteve mais de um terço dos votos válidos. A tabela 02 sintetiza em percentuais os votos recebidos nominais e na legenda do PT para o Legislativo.

Tabela 02 – Votos válidos para eleição legislativa em Porto Alegre (1988 a 2000)

Vereador - votos válidos		
Ano	PT	Outros
1988	25,67%	74,33%
1992	26,02%	73,98%
1996	37,37%	62,63%
2000	32,11%	67,89%

Fonte: TSE (2019)

A par de ter eleito as maiores bancadas de vereadores em 1992, 1996 e 2000, nunca esteve no horizonte de estratégias do PT a construção de maiorias no Legislativo local. Maiorias, como é tradição no Brasil, são feitas por coalizões e compartilhamento de espaços de governo com outros partidos, seguindo a tradição do “presidencialismo de coalizão”. Em Porto Alegre, as coalizões ficaram restritas a poucos parceiros, normalmente de partidos de esquerda, o que nunca se traduziu em mais de 50% de apoiadores no parlamento. Os governos do PT usaram com frequência a prática de negociações pontuais com os vereadores e/ou bancadas oposicionistas. Aproveitavam, para tanto, das condições de governabilidade e de governança que o OP garantia, diante da legitimidade pública que este instrumento de políticas adquiriu (Filomena, 2006).

O OP, propriamente dito, nas suas assembleias regionais e temáticas anuais de escolha de prioridades de investimentos, de conselheiros e de delegados consolidou ao longo do tempo um público alvo disponível à participação sobre os desígnios orçamentários. Em geral, tinha a frequência de lideranças políticas com capacidade de mobilização nas suas comunidades e nas áreas temáticas que trabalhavam. Nos momentos de maior frequência de público, levou às assembleias mais de 2% do eleitorado porto-alegrense participante dos pleitos municipais, como no ano de 2002, onde houve a formulação da proposta orçamentária da cidade para 2003⁴. O gráfico 01 apresenta a variação percentual da presença de público no OP em relação ao número de eleitores de Porto Alegre, desde a sua criação em 1989 até 2004, a média de presenças e a curva de tendência de participação.

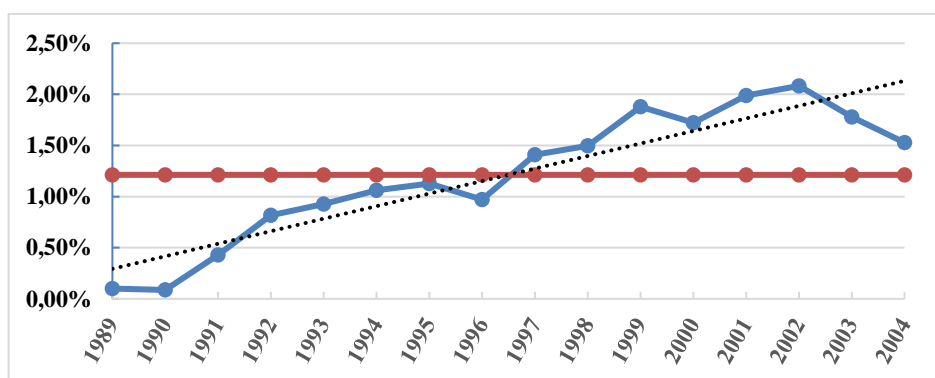


Gráfico 01 – Variação anual, média de presença de público e curva de tendência em percentual do eleitorado de Porto Alegre (1989 a 2004)

⁴ Fonte, Orçamento Participativo de Porto Alegre (2015).

A par do percentual de participação com média de 1,213% ao longo dos anos no OP parecer pequeno, é preciso lembrar que nesse período o debate sobre o orçamento tinha que ser presencial. Não havia ferramentas tecnológicas confiáveis disponíveis à população na época, algo que internet viabilizou nos anos de 2010. Implicava, portanto, no deslocamento de milhares de pessoas para as assembleias, com longas horas de discussões, esclarecimentos, debates, votações e deliberações sobre temas de difícil compreensão para a cidadania, como são os de montagens de planos de investimentos e de orçamentos municipais anuais da cidade. Exigia um esforço, por vezes sacrificios pessoais, por parte de quem participava.

O OP cumpria um papel educativo para os cidadãos e para o próprio governo, algo que poucas vezes foi observado nas sociedades políticas disseminadas pelo mundo. Era um instrumento confiável para aqueles que participavam e decidiam. Daí, sua originalidade. Também, legitimidade para garantir governabilidade frente às majoritárias bancadas oposicionistas ao governo no Legislativo, que aprenderam, ao longo dos anos, a conviver com esse instrumento de políticas (Dias, 2002). Não é à toa que Porto Alegre, já nos anos de 2000, sediou a fundação do Fórum Social Mundial, sendo sede dos três primeiros eventos em 2001, 2002, 2003 e, após o fim do ciclo de governos do PT, em 2005 (Filomena, 2006).

No tocante aos contextos e a trajetória de relação de parte da população de cidade com o PT, foi possível trazer indicadores de que no período (1989 a 2004) havia um estado de confiança política entre elas. Essa relação garantiu maiorias eleitorais que mantiveram o Executivo local sob condução do PT por mais de uma década, mas esse ciclo se encerrou no ano de 2004. Mas, para o objetivo proposto no trabalho, é preciso aprofundar o papel das tendências internas, a trajetória de suas disputas, relevância e a capilaridade, também relevância, que obtiveram para além dos limites do PT.

4. As tendências: trajetória dos arranjos internos, força política e capilaridade

A organização das tendências políticas interna do PT de Porto Alegre remete às origens destas, dos momentos de rearranjos das regras e dos *timings* políticos que reforçaram coalizões vigentes ou mudaram os rumos destas. Ao longo dos governos municipais, as estratégias foram ajustadas considerando os arranjos da

democracia interna partidária e as oportunidades à disposição das tendências para capitalizarem força junto à sociedade política.

Os *timings* de reordenamentos políticos foram cinco (5): o primeiro, o Encontro do PT de Porto Alegre em 1988, anterior à eleição de Dutra; segundo, a fragmentação da força majoritária nacional, com impactos na formação de uma coalizção regional que comandou as direções de Porto Alegre e do Rio Grande do Sul até 1999; terceiro, as prévias para escolha do candidato a governador do PT em 1998; quarto, o movimento de Genro para indicação do seu nome à prefeito na chapa majoritária da capital; e, quinto, a renúncia de Genro a condição de prefeito para concorrer a governador do Estado e a formação de um novo governo local.

Antes do Encontro do PT em Porto Alegre no ano de 1988, duas coalizções disputavam a direção do PT do Rio Grande Sul. De um lado, a coalizção que reunia a *Articulação*⁵ – grupo de Dutra (deputado federal constituinte), majoritário nas direções nacionais – *O Trabalho*⁶ e o *MEP*⁷ (depois *MCR*⁸); de outro, a coalizção que comandava o Diretório Estadual do partido, reunindo a *DS*⁹ e o *PRC*¹⁰, depois *Nova Esquerda (NE)*, respectivamente lideradas por Pont (deputado estadual à época) e por Genro. A Comissão Provisória do diretório metropolitano de Porto Alegre¹¹,

⁵ *Articulação* (ou *Articulação 113*), grupo político interno, cuja principal liderança era a de Luiz Inácio da Silva (Lula), acompanhado pelo grupo sindicalista oriundo do movimento *Novo Sindicalismo* (Dutra – primeiro prefeito eleito pelo PT em Porto Alegre em 1988, Luiz Soares Dulci e Jacó Bittar) e setores de resistência ao regime autoritário como de José Dirceu (ex-*DISP – Dissidências de São Paulo do Partido Comunista Brasileiro - PCB*).

⁶ *O Trabalho* – mesmo nome do jornal que publicava, grupo trotskista, vinculado internacionalmente a Pierre Lambert, que sucedeu a *Organização Socialista Internacionalista (OSI)* dos anos de 1970. Até o final dos anos de 1990 no PT, operava como “vanguarda” da *Articulação*. Ao longo do tempo, foi reduzindo sua importância tendo em vista a opção da maioria dos seus quadros em migrarem para a *Articulação*. Sua corrente estudantil *Liberdade e Luta – LIBELU* – foi uma das mais importantes no final dos anos de 1970 e início dos de 1980 (Karepovs; Leal, 2007).

⁷ *MEP – Movimento de Emancipação do Proletariado*.

⁸ *MCR – Movimento Comunista Revolucionário*, resultante da união de grupos como o *MEP*, parte da *AP (Ação Popular)* e de dissidentes como Wladimir Pomar da Ala Vermelha do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Após 1990 o *MCR* passou a se denominar *Força Socialista* (Filomena, 2006).

⁹ *DS – Democracia Socialista*, antes *ORM-DS – Organização Revolucionária Marxista Democracia Socialista*. Facção, depois tendência interna, a *DS* foi o maior grupo trotskista que formou o PT. Estava e ainda está relacionada à articulação do jornal *Em Tempo*, a Ernest Mandel e que tinha na sua origem entre suas lideranças Pont – ex-líder da *Tendência Socialista* do MDB – Movimento Democrático Brasileiro, Flávio Koutzii e João Acir Verle, este prefeito de Porto Alegre entre abril de 2002 e 2004. (Filomena, 2006; Karepovs; &Leal, 2007).

¹⁰ *PRC – Partido Revolucionário Comunista*, depois *Nova Esquerda (NE)*, era dissidente do PCdoB. Integra-se definitivamente ao PT com lideranças como Genro e Aldo Fornazieri em 1984. José Genoíno, que se articulava a esse grupo, já migrara para o PT na sua fundação. Em Porto Alegre tinha também o então deputado estadual José Alberto Reus Fortunati (Filomena, 2006).

¹¹ Em 1987 a legislação vigente não autorizava os partidos a formarem diretórios municipais em cidades como Porto Alegre. O PT local comportava a formação de um diretório com membros escolhidos em convenções, em direções zonais (como se organizava a divisão territorial eleitoral brasileira) e em núcleos de base. Desse processo de escolha definia-se uma direção executiva para

iniciada no ano 1987, estava sob comando da *DS*, mas no âmbito local, outros grupos de atuação regional obtinham espaços políticos na direção, como é o caso do *PT pela Base*¹² e a *Convergência Socialista*¹³.

No Encontro do PT de Porto Alegre houve a escolha da chapa majoritária para a disputa da Prefeitura Municipal em 1988. Quatro candidaturas foram participaram de um primeiro turno de escolha: Dutra pela *Articulação*; Flávio Koutzii pela *DS*; Genro pela *NE*; e Darci Barnech Capani (apoiado por seu grupo e técnicos do PT¹⁴). Avançaram para o segundo turno Dutra e Koutzii. Diante de negociações feitas ao longo do Encontro, em troca do apoio da *Articulação* ao nome de como vice-prefeito, houve a “liberação” dos delegados da *NE* para votarem em Dutra ou em Koutzii. Esse movimento político da *NE* produziu num primeiro momento teve duas consequências que tiveram curso em pouco tempo. Uma, a escolha da chapa majoritária do com Dutra (prefeito) e Genro (vice), sem a presença da maior tendência local, a *DS*. Duas, já durante a gestão de Dutra, um entendimento e discursos por parte da *DS* de que estava à margem do governo: pelo menos essa foi uma afirmação sustentada no debate intrapartidário durante os dois primeiros anos.

Nesse período inicial de Dutra a *Articulação* e a *NE* ajustaram as linhas gerais da gestão municipal. Desse modo, a coalizão da *NE* com a *DS* se encerrou. As contribuições da *DS* nas áreas das finanças do governo e para a elaboração do OP reduziram a tensões entre as tendências locais. Isto ficou evidente após o ano de 1990, quando os momentos de maiores dificuldades do governo Dutra foram superados. No entanto, havia um novo evento em curso que alteraria o rumo regular dos arranjos institucionais internos e das articulações entre tendências.

O segundo evento, *timing*, se relaciona ao processo de fragmentação da *Articulação* iniciado em 1990 e que se aprofundou nos dois anos seguintes. Parte da

atender os assuntos da política do município. Até o ano de 1997 o funcionamento foi assim, quando se instaura o Diretório Municipal de Porto Alegre.

¹² *PT pela Base* – era um grupo interno articulado em torno do vereador Antônio Hohfeldt (primeiro vereador eleito pelo PT no Rio Grande do Sul em 1982 e em Porto Alegre) que sai do PT em 1995. Nacionalmente, articulava-se com Eduardo Jorge (Filomena, 2006).

¹³ *Convergência Socialista* – facção trotskista que se originou do vínculo mantido com o grupo internacional liderado por Nahuel Moreno (ou Hugo Miguel Bressano). Seu nome era uma referência a seu jornal. Enquanto permaneceu no PT, tinha como liderança nacional Valério Arcary. (Karepovs; Leal, 2007). Foi expulsa do PT em 1992. Os quadros que remanesceram no PT articularam-se como *Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST)*, depois como *Movimento de Esquerda Socialista (MES)*.

¹⁴ Darci Campani, engenheiro agrônomo e professor universitário, compunha o núcleo de técnicos do PT que mantinha uma atuação independente de tendência, mas que se articulava coletivamente. Posteriormente, em 1999, reuniu-se a outros setores do PT na tendência denominada Fórum de Ação Socialista (FAS).

Articulação organizou-se na *Articulação de Esquerda (AE)*, oficialmente fundada em 1993. A *AE* agregava setores do *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)* e outros movimentos sociais, mais dissidentes do grupo liderado por Lula, dentre os quais Dutra e parte dos seus quadros políticos do Rio Grande do Sul. Outra parte, nacionalmente vinculou-se à tendência *Articulação Unidade na Luta* próxima a Lula; no Estado e em Porto Alegre, juntamente com a *NE*, organizam o grupo *PT Amplo e Democrático (Ampló)* em 1993.

Nesse período de fragmentação da *Articulação*, *DS* e os setores que viriam a formar a *AE* foram ajustando movimentos de aproximação política. Esses movimentos foram facilitados pela saída temporária de Genro do governo municipal para concorrer a governador em 1990. Para tanto, Genro renunciou à titularidade da pasta da Secretaria Geral de Governo (SGM), cujo comando acumulava em conjunto com a função institucional de vice-prefeito eleito. Perdendo a eleição, voltou ao governo, mas somente à condição de vice-prefeito.

A SGM em 1992 passa a ser controlada por Koutzii (deputado estadual licenciado, próximo à *DS*), onde este permanece até o final do ano: mesmo ano em que Genro, tendo como vice Pont, é eleito para o governo municipal. Isto selou as condições para a coalizão que ficou conhecida como *Fórum de Esquerda*¹⁵ fosse consolidada no ano subsequente e se tornasse hegemônica no PT local e no Rio Grande do Sul até 1999. Como força opositora à esta coalizão, o *Ampló* de Genro.

Grupos políticos como a *Tendência Marxista (TM)*, depois *BS*¹⁶, articulações políticas ligadas a lideranças comunitárias como Sônia Saraí e coletivos políticos como o *CDV*¹⁷, *Carneiro Cruz* (grupo formado pelas relações de Clóvis Ilgenfritz da Silva¹⁸) e *Resistência Socialista (RS)*¹⁹ ao longos dos anos que se seguiram

¹⁵ O *Fórum de Esquerda* unificou não apenas *AE* e *DS*, mas reuniu outros grupos como a *Força Socialista (ex-MCR)*, *O Trabalho*, grupos parceiros da *DS* como a *Esquerda Democrática* de Koutzii (normalmente seus integrantes operavam em conjunto com a *DS*, se identificavam com ela, mas não a assumiam organicamente). Foi a coalizão majoritária nas direções partidárias regional e porto-alegrense entre os anos de 1993 a 1999 (Filomena, 2006)

¹⁶ A *Tendência Brasil Socialista (BS)* – grupo de cunho marxista ortodoxo, cuja principal representante era a socióloga Lires Marques, ex-diretora geral do DEMHAB no primeiro governo da Administração Popular em Porto Alegre, em parte resultante da *Tendência Marxista (TM)*.

¹⁷ O coletivo *Em Defesa da Vida (CDV)* – grupo que tinha como líder o ex-vereador e ex-presidente do PT municipal José Valdir da Silva. Esse grupo veio de uma trajetória iniciada na primeira metade da década de 1990 e ao longo do tempo se afastou da *DS*, de onde seu líder era originário, e foi se integrando ao *Movimento Rede* e depois ao *MCS*.

¹⁸ Clóvis Ilgenfritz da Silva, candidato do PT ao governo do Rio Grande do Sul em 1986, nacionalmente articulava-se à *Articulação*. Regionalmente, respaldava-se com um coletivo denominado *Carneiro Cruz*. Importante arquiteto urbanista foi o primeiro titular da pasta de

articularam-se parte do tempo com a coalizão *Fórum de Esquerda*, outra parte com o *Amplo* (Filomena, 2006).

Sob o signo do *Fórum de Esquerda*, Dutra foi candidato do PT ao governo estadual em 1994; Pont foi o sucessor de Genro em conjunto com José Alberto Reus Fortunati como vice (*Amplo*) para o Executivo de Porto Alegre em 1996. O evento que marcou o ápice período de controle partidário dessa coalizão foi o da escolha da chapa para a eleição ao governo estadual de 1998: terceiro *timing*.

Na prévia interna Dutra venceu Genro para a indicação à chapa majoritária para governador. Com um processo conflituoso e polarizado entre *Fórum de Esquerda* e *Amplo*, as diferenças internas acabaram transbordando os limites do PT regional, ganhando espaços na agenda da política regional. A chapa majoritária na perspectiva da democracia interna contemplou uma só coalizão: Dutra (indicado pela *AE*) para governador e Miguel Rosseto (*DS*) para vice. Mesmo com o partido dividido Dutra venceu a eleição.

As condições para manutenção da coalizão do *Fórum de Esquerda* foram se deteriorando ao longo do primeiro ano do governo estadual de Dutra. Internamente, pontos de conflito quanto à condução das políticas estaduais entre *AE* e *DS* foram aparecendo e criando fragilidades à coalizão. A ampliação de espaços para o *Amplo*²⁰ no governo estadual dirigido por Dutra no início de 2000 (segundo ano) foi feita sobre pastas da titularidade da *AE*, preservando os espaços da *DS* e de parceiros preferenciais desta, como a *Esquerda Democrática* (*ED*²¹).

Em 2000, outro *timing* – o quarto – teve curso e seus efeitos atingiram principalmente o *Amplo*. Ocorreu durante a disputa pela indicação da chapa majoritária para eleição à Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Ainda em 1999, Genro havia declarado “não manter mais relações privilegiadas com o *Amplo*” (*vide* Filomena, 2006). Articulou, desde então, um grupo

Planejamento do governo Dutra. Sua saída se deve a uma reorganização do governo para atender às exigências do OP, antes destacada.

¹⁹ A *Resistência Socialista (RS)* – grupo político que era próximo à *DS* inicialmente, organizado em torno do ex-vereador de Porto Alegre e advogado Juarez Pinheiro. Depois, ao final dos anos de 1990, aproximou-se de Genro e do *Amplo*.

²⁰ O *Amplo*, durante o primeiro ano do governo de Dutra em 1999, e em parte de 2000, cumpriu papel marginalizado semelhante ao da *DS* durante os anos iniciais do então prefeito Dutra. A incorporação do *Amplo* no centro de decisão no governo estadual no início de 2000 implicou em mudanças internas e em avanços sobre espaços da *AE* e de outras forças ligadas ao *Fórum de Esquerda*, com exceção da *DS* e parceiros mais próximos dela.

²¹ *Esquerda Democrática (ED)*, grupo muito próximo à *DS* dirigido desde 1994 por *Koutizii*. (Filomena, 2006).

político de apoio às suas estratégias: o *Movimento Rede*. Com ele, conduziu incentivos para que integrantes do sua ex-tendência migrassem para seu grupo. Noutros casos, pessoas próximas às suas políticas mantiveram-se na tendência, mas o apoiavam. Foi um modo de Genro estar livre para operar suas políticas, garantido defesas das suas opiniões e posições com “apoio” do *Amplo*.

Liberto da carga política que envolvia imediatamente as disputas internas polarizadas à época, Genro cooptou agentes da coalizão do *Fórum de Esquerda*, incluindo setores da *AE* local e da *ED* e se aproximou de tendências recentes, como o MCS²². Este *timing* resultou em alterações no arranjo institucional vigente e incentivou que outras tendências como a *AD*²³ e *UPS*²⁴ surgissem do descolamento de agentes políticos, principalmente oriundos da *AE*. Em suma, Genro articulou uma coalizão com forças políticas menores, sem a hegemonia das três grandes – *DS*, *AE* e *Amplo*, o que lhe deu lastro para dar curso às suas estratégias políticas. Mirava na possibilidade de obter a indicação para candidatura para o governo estadual em 2002, suplantando na prévia a candidatura à reeleição de Dutra.

Antes, sua trajetória requeria acúmulo de força política. Passava, primeiro, pela viabilização da sua eleição para o Executivo de Porto Alegre em 2000. Tinha contra suas pretensões para se tornar o líder da chapa no pleito as manifestas candidaturas do então prefeito Pont à reeleição e a do vice Fortunati (*Amplo*).

Genro venceu as prévias internas para a Prefeitura e se elegeu em 2000, tendo Verle – *DS* – como seu vice. Para o *Amplo*, o custo foi a perda de Fortunati, que também deixou o PT, já em 2001. Antes disso, o *Amplo* fragilizou-se mais pela fragmentação que sofreu, antes da saída de Fortunati, pela criação de um grupo que o apoiava denominado Fórum Socialista Solidário (FSS).

Cumprida a primeira etapa, havia a necessidade de Genro suplantando o governador Dutra nas suas intenções de reeleição em 2002 num processo de

²² MCS – Movimento Construção Socialista, depois Movimento PT, é um grupo político focado nas temáticas de relação humanas e de gênero. Foi criada como tendência do PT em 1994, com a entrada da então vereadora eleita pelo PCdoB Maria do Rosário Nunes nos quadros do partido. Reunia na segunda metade dos anos de 1990 e início de 2000 um conjunto de quadros da juventude do PT, recrutados junto ao movimento estudantil.

²³ *AD* – *Ação Democrática* - grupo formado por sindicalistas e pequenos agricultores, dissidentes da *AE*, mas que sempre integraram a *Art-Sind* na CUT e que nacionalmente compõe com a *Unidade na Luta* no PT. Suas principais lideranças são as do deputado estadual Ivar Pavan, do deputado federal Marco Maia e do prefeito de Santa Maria e ex-deputado Valdeci Oliveira. *Articulação Sindical (Art-Sind)*: grupo político majoritário da CUT ligado a lideranças como João Felício, Vicente Paulo da Silva e Luiz Marinho.

²⁴ *UPS* – *Unidade Popular Socialista* – grupo político próximo a Dutra.

indicação interna ao PT. Utilizando espaços no governo municipal, robusteceu sua posição e estratégia cedendo pastas importantes para forças políticas de menor relevância (tamanho) no cenário local²⁵: montou uma bricolagem de tendências com uma divisão mais fragmentada de governo. Na comparação com governos locais anteriores, foi uma gestão com menor capacidade estatal, com um centro político disperso e com limitações de governança (Filomena, 2006).

Genro disputou a prévia com Dutra no ano de 2002. A coalizão que apoiava Genro, e que crescera internamente nos espaços de direções partidárias, garantiu a ele a indicação para a disputa majoritária estadual. Genro renunciou ao mandato de prefeito em 2001, concorreu a governador, mas perdeu o pleito.

Em Porto Alegre, Verle assumiu o comando da gestão municipal e alterou a configuração de forças no governo recolocando a *DS* no centro das decisões e se aproximando do *Amplo*, o que foi o quinto e último *timing*. Sua gestão encerrou o ciclo de governos petistas no ano de 2004.

Como pode ser observado, cada evento e suas derivações foram *timings* de rearranjos das forças internas do PT. Nas duas subseções seguintes, os efeitos desses *timings* são observados através de, primeiro, o quadro de distribuição de forças das tendências nas direções locais partidárias eleitas; segundo, pelo número de relativos dados a cada tendência com base nos votos nominais dos vereadores identificados.

4.1 Direções locais

De 1987 a 1997 não era possível ao PT de Porto Alegre instituir um diretório municipal partidário por força de lei eleitoral vigente. Toda a organização partidária à época era feita via diretórios zonais eleitorais e núcleos de base. Para dar curso à organicidade partidária, em Porto Alegre foi instituída uma direção executiva metropolitana para o PT local, escolhida pelas bases nos encontros zonais e nos de núcleos de base.

Essa direção executiva dava conta do dia a dia da política partidária, com ciclos de escolhas bienais. Nesse período (1987 a 1997) a maior tendência na

²⁵ As indicações de pastas estratégicas do município como da Educação para o *MCS*, de Relações Comunitárias para o *Movimento Rede* (o que incluía a condução do *OP*), da Assistência Social para a *Força Socialista*, de assessorias importantes de centro de governo para a *ED* e de Obras para apoiadores seus da *AE*, fizeram parte dos movimentos que Genro empreendeu para fortalecer-se internamente no PT para prévia estadual contra Dutra.

direção do PT local sempre foi a DS, mesmo que ela não estivesse sempre na presidência da direção executiva metropolitana. Foram dois os momentos em que a DS não presidiu o diretório metropolitano, mas nestes apoiou a *Articulação*, depois AE.

O fato de não ter registros oficiais nesse período, salvo as atas de convenções para definição de chapas eleitorais majoritárias e lista para as eleições parlamentares municipais, obrigou uma pesquisa para mapear a distribuição de forças com base em documentos de chapas internas, nos cadernos de teses municipais e nas informações prestada pelos dirigentes nesse período. Após 1997, os livros de registros permitem identificar as votações em cada tendência nos encontros locais e a distribuição de forças. Com períodos bienais, as direções locais tiveram a distribuição de forças apresentada na tabela 03 que segue, ressalvando a direção eleita em 2001 teve um mandato maior, que se estendeu até 2005.

Tabela 03 – Proporção de representatividade de cada tendência na direção do PT de Porto Alegre (1987 a 2005)

TENDÊNCIA	1987 1989	1989 1991	1991 1993	1993 1995	1995 1997	1997 1999	1999 2001	2001 2005
AD								0,023
NE/Amplo	0,143	0,164	0,182	0,273	0,283	0,300	0,233	0,182
Articulação	0,224	0,236	0,200					
AE				0,145	0,151	0,125	0,133	0,068
BS					0,019		0,017	
CDV				0,073	0,057	0,050	0,050	
Carneiro Cruz				0,018	0,028	0,050	0,033	0,023
Con./CST/ME	0,020	0,036	0,036	0,018	0,028	0,025		0,023
S								
DS	0,306	0,309	0,327	0,309	0,236	0,225	0,217	0,250
ED				0,018	0,038	0,025	0,067	0,091
Ecologistas	0,020	0,018	0,018		0,019	0,025		
Engenheiros	0,041	0,055	0,055					
Campani/ FAS	0,041	0,036	0,036	0,055	0,019	0,025	0,050	0,045
FS/MCR	0,061	0,036	0,055	0,036	0,047	0,025	0,033	0,045
FSS								0,045
MCS						0,025	0,033	0,046
Rede							0,017	0,045
PT pela Base	0,082	0,073	0,055					
O Trabalho	0,041	0,018	0,018	0,018	0,028	0,025	0,017	0,023
Resistência						0,025	0,050	0,023
Socialista								
TM	0,020	0,018	0,018	0,018	0,019	0,025	0,017	
UPS							0,033	0,045
Independentes				0,018	0,028	0,025		0,023

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Filomena (2018) e CIM-PT

Como pode ser observado, a *DS* em conjunto com a *ED* foram sempre, em conjunto, tendências que controlaram, no mínimo, mais de um quarto da direção municipal. Ambas tinham a mesma origem e operaram em regra em conjunto. Rivalizaram até 1993 com a *Articulação* nas direções locais, após 1993 com o *Amplo*. Mesmo após 1993, com o *Fórum de Esquerda* em conjunto com a *AE*, a *DS* controlou as direções locais. Destaca-se que até 1993, *DS*, *Articulação* e *NE* sempre tiveram mais de 70% dos espaços no diretório. Com o rearranjo de forças em 1993, *DS* (mais *ED*) e *AE* só foram maioria no diretório por força do *Fórum de Esquerda*, já que o *Amplo*, a partir de 1995, se tornou a maior tendência no PT local: condição perdida somente em 2001 pelo processo de fragmentação que sofreu pelo *Movimento Rede* e *FSS*. Ora, desse modo, é possível afirmar que em conjunto *DS* (mais *ED*), *Articulação* (depois *AE*) e *Amplo* (antes *NE*) controlaram mais de um terço do diretório até 1999; Entre 1999 a 2001, essa fração foi reduzida para 65%. Com a fragmentação incentivada ou motivada por *Genro*, esse controle caiu para faixa de 59%.

Significa, então, que é importante testar se proporções parecidas aparecem nas eleições para o parlamento local, no tocante a representatividade das tendências.

4.2 Votações nas tendências

Como foi apresentado na tabela 02, o PT nunca obteve a maioria parlamentar no Legislativo de Porto Alegre. Nas eleições de 1988, 1992, 1996 e 2000 o PT obteve, respectivamente, 25,67%, 26,02%, 37,37% e 32,11% dos votos válidos; elegeu bancadas para as 33 (trinta e três) cadeiras possíveis com 9 (nove) vereadores para legislatura de 1989 a 1993, 10 (dez) para 1993 a 1997, 14 (catorze) para 1997 a 2001 e 10 (dez) para 2001 a 2005 (TSE-RS).

No tocante a avaliação da representatividade de cada tendência, a opção foi a de associar cada nome de candidato da lista apresentada pelo PT para as eleições proporcionais a cada uma delas. A lista é a registrada no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, onde consta o nome completo do candidato, seu número para votação (incluindo na urna eletrônica) e o número de votos recebidos. Para fazer essa associação entre nomes da lista e tendência foram utilizados documentos internos, como atas do diretório local, arquivos das memórias do PT, onde constam teses de chapas para os diretórios e nomes que as subscrevem. Portanto, com base

na identidade do candidato e da sua associação com a tendência política que participava à época, mais a votação nominal, foi possível definir os votos recebidos por cada uma delas em proporção ao total de eleitores na cidade. A tabela 04 apresenta essa associação entre votações nominais totais em candidatos vinculados às tendências e sua representatividade na política local.

Como pode ser observado na tabela, a medida em que o PT local foi se institucionalizando na sociedade política de Porto Alegre, os votos identificados por tendências políticas aumentaram na proporção de votos válidos na cidade. Cresceram paulatinamente de 9,81% em 1988, para 21,29% em 2002. Apartando os votos exclusivos na legenda, proporcionalmente reduziram aqueles que eram dados a candidaturas que não tinham identificação com tendências internas, ditas de quadros independentes: 4,78% em 1988; 2,32% em 2000. Logo, sem aporte de uma tendência, a possibilidade de eleição reduziu ao longo dos anos analisados.

No entanto, isto não significa que para o parlamento os votos concentraram-se apenas nas tendências que dominavam o diretório municipal (DS, mais ED, Articulação, AE e NE/Ampló). A fragmentação incremental observada nos diretórios, após 1999 e 2001, principalmente desde 2001, já era observada nas eleições anteriores de 1992 e 1996. Recortando os dados apenas para os identificados por tendência do partido, com foco na DS (mais ED), Articulação, AE, NE/Ampló e nos demais recebidos por outras tendências, obtém-se o comportamento proporcional de votos para o parlamento apresentado no gráfico 02.

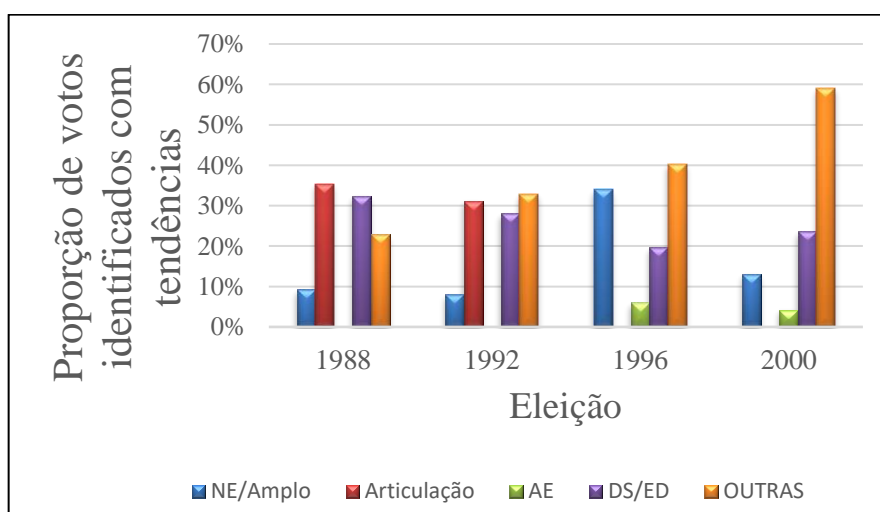


Gráfico 02 – Proporção de votos recebidos por tendências nas eleições parlamentares em relação aos votos totais no PT em Porto Alegre (1988 a 2000)

Tabela 04 – Votos válidos para vereador por tendência do PT nas eleições legislativas em Porto Alegre (1988 a 2000)

TENDÊNCIA	1988		1992		1996		2000	
	Num	freq	Num	freq	Num	freq	Num	freq
<i>Ampla e Democrática/Nova Esquerda</i>	5.617	0,87%	5.973	0,94%	47.737	6,59%	21.558	2,79%
<i>Articulação</i>	21.396	3,30%	23.415	3,67%				
<i>Articulação de Esquerda (AE)</i>					8.386	1,16%	6.997	0,91%
<i>Coletivo Em Defesa da Vida (CDV)</i>					9.114	1,26%		
<i>Coletivo José Luis Carneiro Cruz</i>					10.581	1,46%	626	0,08%
<i>Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST/MES)/Conv. Soc.</i>	3.222	0,50%	2.112	0,33%			4.017	0,52%
<i>Democracia Socialista (DS)</i>	19.596	3,02%	21.114	3,31%	9.486	1,31%	25.666	3,32%
<i>Esquerda Democrática (ED)</i>			5.765	0,90%	18.329	2,53%	13.305	1,72%
<i>Ecologistas</i>							1.081	0,14%
<i>Engenheiros</i>	1.744	0,27%	4.760	0,75%				
<i>Coletivo Campani/Fórum Ação Socialista (FAS)</i>		0,00%	2.609	0,41%	2.650	0,37%	4.160	0,54%
<i>Força Socialista (FS)/MCR</i>	3.683	0,57%	2.465	0,39%	5.356	0,74%	4.815	0,62%
<i>Fórum Socialista Solidário (FSS)</i>							39.989	5,18%
<i>Movimento Construção Socialista (MCS)</i>					20.838	2,88%	18.356	2,38%
<i>Movimento Rede</i>							15.471	2,00%
<i>PT pela Base</i>	5.197	0,80%	7.046	1,11%				
<i>O Trabalho</i>								
<i>Resistência Socialista</i>					4.932	0,68%	4.295	0,56%
<i>Tendência Marxista (TM)</i>					3.386	0,47%	2.103	0,27%
<i>Unidade Popular Socialista (UPS)</i>							2.815	0,36%
TOTAL DE VOTOS EM TENDÊNCIAS	60.455	9,31%	75.259	11,81%	140.795	19,44%	165.254	21,39%
OUTROS VOTOS NOMINAIS	31.048	4,78%	18.366	2,88%	18.895	2,61%	17.891	2,32%
VOTOS LEGENDA PT	75.125	11,57%	72.158	11,32%	110.940	15,32%	64.893	8,40%
TOTAL DE VOTOS NO PT	166.628	25,67%	165.783	26,02%	270.630	37,37%	248.038	32,11%
TOTAL DE VOTOS PARA LEGISLATIVO	649.081	100%	637.196	100%	724.252	100%	772.542	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Filomena (2006; 2018).

No que toca a análise até este ponto, importa entender que ao longo da trajetória de disputas, na democracia interna partidária a concentração de forças em poucas tendências foi maior que no parlamento. Há de se interpretar isso pelo fato de que o voto no parlamentar tem um filtro feito por quem não é orgânico ao partido. O voto não se restringe a quem tem vida e militância partidária, espaço reservado a quem tem maior capacidade de organização intrapartidária, diante dos bloqueios que as tendências maiores impõem diante das regras que controlam. No entanto, como observado para as direções partidárias, maiorias dependem de articulações com tendências menores, vide caso da coligação *Fórum de Esquerda*.

O próximo passo é ver se o arranjo institucional interno partidário (a democracia interna) importa mais ou menos que a representatividade alcançada pelas tendências para além dos limites do PT local nos governos municipais.

5. No governo com o poder do orçamento e conclusões

O orçamento público importa. A titularidade de pastas com maior orçamento ou controle sobre ele é um bom preditor de poder. No tocante a um governo e o equacionamento da política de um partido, aponta quem tem maior alcance para ocupar as pastas mais relevantes. Entre o ano de 1989 e 2004, a divisão média²⁶ do orçamento consolidado entre as pastas do governo municipal do Porto Alegre é apresentada na tabela 05²⁷, adiante.

Como é possível observar nos dados que pastas com maior orçamento são também as de ponta no governo, como *Água e Esgoto, Educação, Saúde, Habitação, Obras, Limpeza Urbana e Assistência Social*, consideradas de ponta. Essas pastas representam juntas mais de dois terços dos recursos orçamentários. No entanto, outras pastas como *Planejamento, Fazenda e Secretaria Geral de Governo* são as que comandam a alocação de recursos e as políticas. Quanto mais tempo uma tendência controla uma pasta, maior sua relevância política. Quanto mais peso essa pasta possui, maior seu poder.

²⁶ A média aqui apresentada é dos recursos alocados nos exercícios em que estas pastas ou funções existiram. Esta é a razão que faz com que o PREVIMPA, instituto de previdência local do funcionalismo público, com recursos alocados entre 2003 e 2004, somente, tenha tanta relevância no orçamento. Seus efeitos sobre a o cálculo da importância é relativizado para a mensuração da relevância. Isso vale também para pastas criadas ao longo do governo e que não existiram em todos 16 anos de governos.

²⁷ A soma da proporção orçamentária de cada pasta/função é maior que 1. Isto ocorre porque as médias foram feitas somando as frações de cada pasta por exercício. No que toca a importância pelo orçamento, não traz prejuízos à análise.

Para ajustar essas questões dois critérios foram adotados e combinados: primeiro, tempo de permanência de cada força política no comando dos gabinetes de governo; segundo, peso relativo de cada gabinete tinha na política geral de governo, no qual o volume de recursos orçamentários é a medida. As categorias de pesos utilizadas foram 3 (três), numa escala crescente de importância de gabinetes que vai de 1 a 3, segundo funcionalidade que tinham: (1) gabinetes de baixo impacto político, com peso 1; (2) gabinetes de articulação de centro de governo, peso 2; e (3) gabinetes de ponta, peso 3. Os critérios adotados para a classificação foram (1) orçamento de responsabilidade do gabinete; (2) importância do gabinete no centro de governo; (3) essencialidade da pasta para o governo.

Tabela 05 – Proporção de representatividade de cada tendência na direção do PT de Porto Alegre (1989 a 2004)

Pasta/Funções	1989 a 2004
1 Água e Esgoto (DMAE)	0,1968
2 Previdência (PREVIMPA)	0,1478
3 Educação (SMED)	0,1462
4 Saúde (SMSSS/SMS)	0,0945
5 Habitação (DEMHAB)	0,0796
6 Obras e Viação (SMOV)	0,0690
7 Limpeza Urbana (DMLU)	0,0644
8 Fazenda (SMF)	0,0234
9 Assistência Social (FESC/FASC)	0,0191
10 Administração (SMA)	0,0189
11 Esgotos Pluviais (DEP)	0,0187
12 Transportes (SMT/EPTC)	0,0158
13 Meio Ambiente (SMAM)	0,0146
14 Governo Municipal (SGM)	0,0119
15 Cultura (SMC)	0,0111
16 Indústria e Comércio (SMIC)	0,0105
17 Planejamento Urbano (SPM)	0,0077
18 Direitos Humanos e Cidadania (CDHC/SMDHSU)	0,0073
19 Planejamento (SPM depois GAPLAN)	0,0058
20 Esporte (SME)	0,0044
21 Gabinete do Prefeito	0,0043
22 Procuradoria (PGM)	0,0034
23 Captação de Recursos (SECAR)	0,0006
24 Encargos Gerais do Município	0,1787

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas LOA (1989-2004)

Ao reunir tempo de permanência, segmentada em cinco governos, e multiplicando pelo peso de cada pasta, encontra-se a importância de cada tendência. A tabela 06 elucida esse equacionamento.

Numa análise conjunta que reúna NE/Amplo e DS é perceptível que ambas tendências polarizaram as disputas por espaços internos nos governos. No primeiro governo, de Dutra (1989-1992), a *DS* foi um pouco mais relevante que a *NE*. De fato, a maior tendência e a mais influente no governo era a *Articulação*, grupo político de Dutra. *DS* e *NE* passam a disputar o comando político dos governos a partir do rearranjo das forças políticas internas que ocorreu em meados de 1993 com a fragmentação da *Articulação* e a criação da *AE*.

No governo de Genro (1993-1996), há incremento na relevância do *Amplo* no seu governo, que passa responder por quase a metade das responsabilidades da gestão. Com Dutra, comprometia-se com um pouco mais de 1/8 (12,6%) do governo.

Tabela 05: Representatividade ponderada de cada tendências política internas com base no tempo de permanência na titularidade e importância política dos gabinetes dos governos do PT em Porto Alegre (1989-2004)

Forças políticas nos governos de Porto Alegre	DUTRA (1989-1992)	GENRO (1993-1996)	PONT (1997-2000)	GENRO (2001-mar 2002)	VERLE (abr 2002-2004)
NE/Amplo	0,126	0,449	0,357	0,292	0,347
Articulação	0,371	-	-	-	-
AE	-	0,067	0,020	0,083	0,096
CDV	-	0,057	-	-	-
Carneiro Cruz	-	-	-	0,021	0,006
DS	0,160	0,349	0,423	0,167	0,294
ED	-	0,011	0,082	0,021	0,020
Engenheiros	0,069	-	-	-	-
Campani/FAZ	0,069	-	0,061	0,063	0,017
Força Socialista/MCR	0,023	-	-	0,063	0,017
MCS	-	-	-	0,063	0,031
Rede	-	-	-	0,188	0,048
TM	0,029	-	-	-	-
UPS	-	-	0,015	-	0,015
Independentes PT	0,046	0,067	0,041	0,021	0,064
Partidos Aliados	0,109	-	-	0,021	0,046

Fonte: elaborado pelo autor.

A *DS* também cresceu significativamente. Se no governo de Dutra tem uma fração de poder na ordem de 1/6, com Genro chega a mais de 1/3; ou seja, a *DS* dobra de importância nos governos do PT local.

No governo de Pont (1997-2000), há uma inversão de relevâncias e de preponderância política em relação a gestão entre *DS* e *Amplo*. A *DS*, em conjunto com a *ED*, passa a responsabilizar-se pela metade do governo; O *Amplo*, por um pouco mais que 1/3.

No novo período de governo de Genro, entre 2001 e março de 2002, há uma fragmentação de poder. *DS* (16,7%) e o *Amplo* (29,2%) perdem espaços significativos. Juntas respondem por quase 46% da gestão de Genro: na primeira de Genro (1993-1996), respondiam por quase 4/5 (80%); na de Pont 78%. Ou seja, apenas duas tendências – de fato 3, entendo que a *ED* é muito próxima da *DS* – controlaram os governos municipais entre 1993 e 2000. Com Verle chegam juntas perto da faixa de 2/3 de representatividade.

A *AE* aliada da *DS* na coligação *Fórum de Esquerda*, não herda a força política da antiga *Articulação*. No primeiro governo de Genro responde pelas *Relações Comunitárias (CRC)*– de média importância (peso 2), cujo orçamento está na *Secretaria de Governo* – e *Planejamento Urbano (SPM)* – baixo impacto (peso 1). Sua importância nesse período é de menos de 7% nos compromissos de gestão, algo que não difere muito da sua importância eleitoral, por exemplo, mas menor que sua representatividade na direção do PT local. Na gestão de Pont, praticamente é retirada do governo. Volta a dispor de mais espaço no segundo período de governo de Genro, condição mantida estável com Verle, respectivamente, 8,3% e 9,6%, quando se responsabiliza pela titularidade da pasta de *Obras*, sucedendo o *Amplo* nesse gabinete de ponta.

Um caso para o qual é difícil apontar as razões, é o da permanência e longevidade de Campani, depois *FAS* (uma força política de baixa representatividade na política local), na titularidade da *Limpeza Urbana (DMLU)*. Campani internamente ao PT nunca foi com seu grupo importante como tendência e nunca obteve votos suficientes para eleição ao parlamento local. Aqui, fica uma indagação sem resposta.

Outras tendências políticas como *Força Socialista* com a *Assistência Social (FASC)*, *MCS* com a *Educação e Rede* (este com quase 1/5 da gestão, incluindo a *Saúde*) obtiveram a titularidade de gabinetes de ponta apenas no segundo governo de Genro. Isto faz parte dos ganhos políticos capitalizados com a prévia de 2000 para indicação da chapa majoritária para a prefeitura local e do fim da coligação *Fórum de Esquerda*.

O certo é que o diretório do PT local, em regra, foi um bom preditor da distribuição de forças nos governos. A *AE* de fato perdeu espaço na relação que tinha com o diretório. Mas, nesse caso, por força do *Fórum de Esquerda*, essa representatividade não se traduz na sua medida real de força local. Sua representatividade maior que seu tamanho na coalizão local ocorreu num equacionamento com *DS* no diretório estadual, onde a força da *AE* é, de fato, maior. De qualquer modo, sua representatividade no governo não foi tão inferior que o espaço que tinha no diretório. Pensando na representatividade pública em Porto Alegre medida nos votos para o parlamento, a ocupação de espaço pela *AE* nos governos foi maior que sua dimensão.

Não há como negar que, tanto no diretório local, como nos governos e, com um pouco mais de dificuldade analítica, nos votos para o parlamento, *NE/Amplo* e *DS* (junto com *ED*) foram as tendências que controlaram os governos e as políticas locais. Rivalizaram durante todo período liderando coalizões opostas que impactaram na política local e, por certo, no governo.

Por fim, a fragmentação observada desde 1999 internamente ao PT, em parte incentivada por Genro e seus movimentos políticos, trata-se de algo que já ocorria nos votos dados no parlamento local. Tendências políticas de menos importantes nos espaços de governo e de direção partidária podem compensar a distância que têm em relação as maiores mediante capilaridade social e organização. Algo a ser analisado em outra oportunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baierle, Sérgio G (1992). *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação (Mestrado) –Universidade Federal de Campinas - Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas,1992.

Dias, Márcia R (2002). *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

Fedozzi, Luciano (2001). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência em Porto Alegre*. 3rd ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR.

Fedozzi, Luciano (2000). *O poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

Filomena, C.L. (2018). Democracia interna e gestão democrática: o PT e o governo de Porto Alegre (1989-2004). In: Bartolacci, Franco (Ed.). *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia: Vol. 3. Estado, administración y Políticas Públicas* (pp. 517-550). Rosario-AR: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Filomena, C.L. (2015). *Agente político, articulação e políticas públicas: o antagonismo posicional na política do Rio Grande do Sul (1995-2002)*. Tese de doutoramento não-publicada, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

Filomena, César L. (2006). *O agonismo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência da Administração Popular em Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado não-publicada, PPG em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, Brasil.

Friedberg, Erhard (1993). *O poder e a regra: dinâmicas da acção organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019). *Séries Históricas*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=series-historicas>. Recuperado em 26 jun. 2019.

Karepovs, Dainis, & Leal, Murilo (2007). Os trotskismos no Brasil: definições ideológicas e trajetória política. In: Ridenti, Marcelo, & Reis, Daniel A. *História do marxismo no Brasil: partidos e movimentos após os anos 1960*. v. 6. Campinas: Ed. da Unicamp.

Offerlé, Michel. *Los partidos políticos*. Santiago: LOM Ediciones, 2004.

Orçamento participativo de Porto Alegre: 25 anos (2015). Porto Alegre: Editora da Cidade / Gráfica Expresso.

Panebianco, Angelo (2005). *Modelos de partidos: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.

Pierson, Paul (2004). *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Pierson, Paul (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94, n.2, 251 – 267.

SARTORI, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos: marco para um análisis*. 2nd ed. ampliada. Madri: Alianza Editoria.

TILLY, Charles (2016). *Democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes.