

# **38º Encontro Anual da ANPOCS**

**SPG 01 - As ações econômicas governamentais como  
construções sociais**

**Título: Parcerias Público-Privadas e PAC: o espaço social do setor  
elétrico como mecanismo de inclusão social via mercado.**

**Autor: Márcio Rogério Silva**

## INTRODUÇÃO

A lei de Parcerias Público Privadas, criada em 2004, trouxe um novo cenário da relação do Estado com o Mercado. Embora já houvesse precedentes desse tipo de modalidade nas três esferas de governo antes da criação da lei, um marco relevante para posterior institucionalização desse processo foi a realização do *Seminário Internacional das Parcerias Público Privadas*, realizado em 2003 pelo Banco Mundial, BNDES e Ministério de Relações Exteriores.

A intensificação da implantação das PPP se deu após a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, o qual centralizou planos de infraestrutura logística, energética e social-urbana. Além disso, o PAC teve maior ênfase como consequência de medidas anticíclicas da política monetária para conter os possíveis efeitos da crise de 2008, as quais foram motivadas pela crise econômica internacional.

A pesquisa vale-se do suporte teórico-metodológico da sociologia econômica e das finanças, a qual, segundo Swedberg (2004), trata de uma aplicação de ideias, conceitos e métodos sociológicos, estudando tanto o setor econômico da sociedade (fenômenos econômicos) como a maneira pela qual esses fenômenos influenciam o resto da sociedade (fenômenos economicamente condicionados) e, não menos importante, o modo pelo qual o restante da sociedade os influencia (fenômenos economicamente relevantes).

Com base nisso, foi feita uma análise teórico-empírica sobre o setor elétrico, especificamente sobre as Usinas de Belo Monte e Jirau, para compreender como o governo tem empreendido no setor seu novo enquadramento cultural da relação Estado e Mercado no período de 2003-2012, na busca por evidências do governo como articulador entre setor público e privado, exercendo considerável controle por meio do capital econômico e outros capitais em setores que tem participação Estatal relevante.

Entende-se por enquadramento cultural o comportamento caracterizado por conteúdos morais do grupo dirigente evidenciados na política monetária, com sinais discursivos, de capitais com base em Bourdieu que indicam usos sociais do dinheiro conforme Neiburg (2010); limitações impostas pela corrente cultural das finanças com

base em Simmel (1998); convergência de elites com base em Grun (2005) e alongamento dos circuitos de legitimação<sup>1</sup> com base em Bourdieu (1989).

Para Dimaggio (1994) a cultura provê as categorias e entendimentos que nos habilitam para engajar numa ação econômica. Levando isso em conta, esta pesquisa está de acordo com as ideias de Bourdieu sobre as limitações da teoria racional, a qual afirma que o homem constantemente maximiza seus interesses:

Para romper com o paradigma dominante, impõe-se, partindo de uma perspectiva racionalista alargada da historicidade constitutiva dos agentes e do seu âmbito de ação, tentar construir uma definição realista da razão econômica como ponto de encontro entre as disposições socialmente constituídas (em relação a um determinado domínio) e as estruturas, elas próprias socialmente constituídas, desse domínio (BOURDIEU, 2001).

Sobre esse assunto, Bourdieu (1997b) afirma que uma verdadeira teoria econômica só se pode construir submetendo-se à crítica histórica de suas categorias e seus conceitos, os quais são protegidos sobre o amparo da formalização.

No primeiro tópico, a gênese do setor elétrico é contextualizada a partir do desenvolvimentismo de Vargas até a reforma do Estado empreendida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, de maneira a contrabalançar os modelos de desenvolvimento anteriores ao empreendido a partir de 2003 até 2014.

Para compreender as origens sociais dessa justificativa de uso das finanças como instrumento de inclusão social via mercado, no segundo tópico é realizada uma análise de capitais escolares, organizacionais e profissionais dos seguintes grupos: grupo dirigente do governo federal entre 2003-2012 (presidente e ministros) em comparação com o grupo dirigente do governo anterior; agentes institucionais do setor elétrico e agentes dos CAs das diretorias de Belo Monte e Jirau. Para definir a lista de indivíduos eficazes recorreu-se aos critérios institucionais, como posições reconhecidas ao nível no poder (BOURDIEU, 2001).

---

<sup>1</sup> “alongamento dos circuitos de legitimação”: os diversos grupos de atores, investidos ao mesmo tempo na condição de homens de ação e de intelectuais do novo tempo, aparecem para o público principalmente engajados numa forte concorrência pela primazia da “palavra final” sobre o significado de participação e outros termos que entraram no cotidiano econômico. Mas não podemos nos deixar enganar pelas aparências: talvez o principal resultado social da concorrência seja que ela produz-se simultaneamente a um processo de entre-legitimação, onde uns se apóiam nos outros, através da recuperação parcial das construções de sentido já produzidas pelos seus contedores, procurando flexioná-las para nuances que lhes seriam mais convenientes.” (DONADONE E GRUN, 2001 )

Esse método ajuda a compreender a correspondência entre o espaço das posições e o espaço das tomadas de posição dos grupos dirigentes dos governos, instituições do setor elétrico, CAs e diretorias das Usinas Belo Monte e Jirau. Os indicadores desse tipo de capital escolar são: a graduação, especialização, o mestrado, o doutorado, o MBA, etc e as variantes por curso e instituição de ensino.

No que tange ao capital profissional, este é entendido em função das posições ocupadas em autarquias, empresas, órgãos e assessorias (Pedroso, 2005). E capital organizacional é entendido considerando a posição que ocupa na instituição relacionada.

No terceiro tópico, foram analisadas quais são as instituições que definem as PPP, bem como foi analisada a política monetária que se desdobra nos financiamentos públicos, através de relatórios anuais do Tesouro e do BNDES. Essa análise busca compreender como o governo faz uso da corrente cultural financeira, potencializada por um considerável controle de capital econômico e institucional, numa impressionante convergência prática e discursiva entre os ministérios do braço direito e braço esquerdo do Estado.

Esse tópico tem por finalidade analisar os fenômenos economicamente condicionados, tomando por base as ideias de Simmel (1998), o qual afirma que em diferença ao materialismo histórico que coloca o processo cultural como dependente das condições econômicas, a formação da vida econômica influencia a situação psíquica e cultural de uma época e recebe por outro lado as grandes correntes homogêneas da vida histórica.

No presente artigo, as correntes históricas e econômicas que se desdobraram num processo psíquico e cultural são: Taylorismo, com a concepção de controle da produção com base em Fligstein (2001), com valores que se espraiaram para a sociedade com base em Pedroso (2005); a concepção financeira de controle; valores do desenvolvimentismo de Vargas e pressões exercidas pela direita e esquerda do espectro político, esta última alargada pela participação dos movimentos sociais na esteira do processo de redemocratização do país, culminando na emergência de parte desses agentes no governo federal em 2003.

Para Jardim (2009), o governo Lula estaria fazendo uso das finanças como tentativa de domesticação e moralização do capitalismo. A presente análise dos conteúdos morais da política monetária e de infraestrutura se aproxima dessa ideia,

buscando adicionalmente compreender a influência das correntes homogêneas da história e as reações da sociedade ao modelo proposto por esse governo.

No quarto e último tópico é apresentado como a sociedade influencia os fenômenos econômicos, com considerações sobre convergência de elites e alongamento dos circuitos de legitimação, com ampliação da base de apoio à proposta governamental de modelo de desenvolvimento e, por outro lado, novas estratégias por parte dos opositores a essa política, com destaque à Plataforma BNDES<sup>2</sup>.

### **Do desenvolvimentismo à reforma do Estado na década de 1990**

Como pontos principais do desenvolvimentismo de Getúlio Vargas, havia destaque para um anti-liberalismo; um oportunismo nacionalista, em que o Estado fazia algumas concessões aos organismos multilaterais, como meio de obter recursos para investir nas empresas estatais a serem criadas e a adaptação às condições históricas daquele dado momento, em que o cenário da má qualidade dos serviços deu legitimidade para a criação das empresas públicas.

A opinião do Banco Mundial era de que financiar projetos estatais no Rio Grande do Sul e outros Estados fora do eixo Rio-São Paulo atenuaria o descontentamento com as empresas privadas americanas devido à falta de energia e, assim, foram criadas a CEMIG, USELPA e CEE, que depois junto a outras hidroelétricas formaram a *holding* Eletrobrás.

Em paralelo a essas transformações, é importante compreender as correntes históricas que influenciam as mudanças na sociedade, que aconteceram em larga medida no século 20 a partir dos modelos de produção inglês, americano e, posteriormente, japonês. Nesse sentido, o *Taylorismo*, entendido como modelo de organização, criou um *habitus* de engenheiro que se espalhou para além da empresa, se instalando na sociedade, influenciando a vida das pessoas e o papel do Estado, o qual deveria administrar os recursos da melhor forma e com o menor custo (Pedroso, 2005).

Essa consideração se faz importante, uma vez que, para as instituições públicas estudadas do setor elétrico, a grande maioria dos agentes públicos relevantes tem

---

<sup>2</sup>Desde julho de 2007, um conjunto significativo de organizações e movimentos sociais se reuniu formando a Plataforma BNDES, com o objetivo de democratizar o maior instrumento de desenvolvimento do Brasil, o BNDES. Essa iniciativa foi tomada com o objetivo de repolitizar a economia, fonte real de poder em todos os países e campo onde a transparência e os princípios democráticos estão longe de se materializar (PLATAFORMA BNDES, 2013).

formação em engenharia elétrica e discurso predominante nesse sentido do *habitus* de engenheiro; porém, com transformações, inclusive com alguns em reconversão em pós-graduações em finanças, uma vez que novos empreendimentos como as usinas de Belo Monte e Jirau já nascem com governança corporativa, com a intenção futura de lançamento de ações na bolsa de valores, já como imposição legal do Estado.

Tradicionalmente, no modelo clássico de produção, a esfera da produção é separada da esfera do mercado. Porém, quando esse modelo foi absorvido pelos japoneses, ele foi adaptado, dando maiores responsabilidades aos funcionários (*downsizing* e flexibilização) e tornando as incertezas do mercado como parte da lógica de produção, mais uma vez trazendo para o modo de vida psíquica e social das pessoas, transformando esses modelos em corrente cultural, difundidas nas publicações e na grade curricular das universidades, no ambiente de trabalho, na literatura, no cinema e etc, num processo de transformação simbólica explícita e, principalmente implícita, e, por este motivo, tão poderosa. Mas há alguns passos relevantes ainda nesse processo de transformação.

Ocorreu, na década de 1980, sobretudo nos Estados Unidos e Inglaterra, um grande processo de fusões e compras de empresas por instituições financeiras que também estavam em processo de concentração, ocasionando a presença de vários executivos em vários CAs ao mesmo tempo. Esse grande *interlocking*, que potencializou a circulação das ferramentas financeiras, trouxe à tona a legitimidade da concepção financeira de controle como corrente hegemônica, em que os membros do *establishment* liberal se transformaram em porta-vozes do pensamento liberal (GRUN, 1999).

A maior diversificação das atividades, com foco no retorno aos acionistas e nos investimentos de curto prazo, fez com que as empresas se preocupassem com a formulação de políticas governamentais e, nesse processo, o papel dos bancos multilaterais foi fundamental para pressionar por mudanças nos países emergentes. Além das pressões de reformas estruturais para abertura de mercados, muitos agentes de países emergentes como o Brasil tiveram formações nos centros acadêmicos dos países centrais e quando voltavam a seus países tinham legitimidade e prestígio para empreender essas mudanças (DEZALAY, 2000).

Na década de 1980, o consenso em torno da flexibilidade foi adotado pela direita e esquerda do espectro político e, devido ao aumento do desemprego e a incapacidade orçamentária do Estado em absorvê-lo, enfraqueceu também os sindicatos

(BOLTANSKY, 2009). Especificamente para o caso brasileiro, a mídia *mainstream*, parte do empresariado e dos movimentos sociais passaram a condenar o que chamariam de "excessos" e ineficiência do Estado, dando legitimidade para a emergência de um grupo que se propusesse a fazer a reforma do Estado, em consonância com o momento histórico que apresentava pressões e alternativas na direção neoliberal.

Confirmando a análise de Grun (2012) sobre a origem social e de capitais dos dirigentes do governo Cardoso, com ampliação no presente artigo para a análise dos ministros do braço direito e braço esquerdo do Estado com base em Bourdieu (1997a), o grupo dirigente do Governo Cardoso tem origem social em famílias da elite tradicional, formação majoritária em economia, com doutorado em centros mais voltados à ortodoxia econômica e experiência em cargos do Banco Mundial e FMI, em órgãos dessas entidades mais focados nas questões financeiras em detrimento dos órgãos mais voltados ao desenvolvimento. Isso foi observado tanto nos ministros do braço esquerdo quanto do braço direito, formados majoritariamente em economia.

A partir daí, foi percebido uma reorientação de instituições relevantes e tradicionalmente mais orientadas ao desenvolvimento, como o BNDES. No governo Cardoso, essa instituição foi colocada como coordenadora do processo de privatizações, inclusive financiando a compra de empresas públicas nos Estados, ao mesmo tempo em que foi proibida de investir e financiar empresas públicas, como a Eletrobrás. É importante ressaltar, embora isso será mais explicitado no próximo tópico, que essa transformação no universo empírico está intrinsecamente ligada à trajetória social do grupo dirigente, bem como suas relações estruturais com os países centrais.

Por meio da análise de relatórios do BNDES (2002), foi possível perceber que os investimentos do BNDES no setor elétrico foram muito aquém do demandado. Entre 1995 e 1996, o investimento foi de R\$ 5 bilhões do banco e R\$ 6,5 bilhões por parte da iniciativa privada, para todo o setor elétrico (geração, transmissão e distribuição).

Acontece que o investimento previsto pela Eletrobrás só para o setor de geração, cálculo esse reafirmado pela própria consultoria Coopers&Librand (contratada pelo governo para empreender as privatizações no setor elétrico, para evitar crises no abastecimento) eram da ordem de U\$ 26 bilhões. A própria consultoria contratada para empreender a reforma de abertura de mercado no setor reconhece as dificuldades:

Parece-nos, portanto, incerto se os investimentos privados internacionais seriam suficientes para financiar a escala de investimentos necessária e outras fontes de financiamento, por conseguinte, poderão ser indispensáveis. (COOPERS&LIBRAND, 1997)

Todo esse cenário, associado à hidrologia desfavorável, culminou com o racionamento de energia, que já havia sido alertada pela consultoria Coopers&Librand (atual PriceWaterhouseCoopers (PWC)) e pela Eletrobrás.

O cenário de baixo crescimento econômico, do racionamento de energia de 2001 (devido aos baixos investimentos frente à demanda) que limitou o uso de energia por parte da sociedade ao mesmo tempo em que encareceu o seu custo (associado também ao fato de que o BNDES socorreu as empresas para garantir sua viabilidade econômico-financeira, garantida em contrato e cobrou a conta dos consumidores) tornou o ambiente eleitoral favorável para emergência de outro grupo político, com novos desdobramentos nas políticas econômicas e sociais.

Dessa maneira, o primeiro tópico buscou demonstrar, com base em Simmel (1998) que a situação psíquica e cultural é influenciada pelas correntes homogêneas da vida histórica, passando pelo taylorismo-fordismo, modelo japonês de produção, concentração financeira a partir da década de 1980, abertura comercial do Brasil na década de 1990 proporcionada por um grupo dirigente com maior formação na lógica das finanças americana, fruto tanto de um contexto histórico nacional como de uma maior circulação internacional desses agentes e, também, de uma maior circulação dessas correntes culturais hegemônicas devido ao avanço da tecnologia. O próximo tópico busca analisar os novos agentes governamentais a partir de 2003.

### **Grupo dirigente nos governos entre 2003 e 2012 e o novo modelo institucional do setor elétrico brasileiro: instituições, peculiaridades, isomorfismo e capitais dos agentes relevantes**

O novo modelo do setor elétrico nasceu de uma série de eventos e seminários relacionados ao tema que culminaram no documento "*Diretrizes e linhas de ação para o setor elétrico brasileiro*", publicado pelo Instituto Cidadania (atual Instituto Lula), com propostas que tinham por base o programa eleitoral geral do Partido dos Trabalhadores, chamado "*Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*". Além disso, o novo modelo sofreu também influência do relatório do Comitê de Análise do Sistema Hidrotérmico, montado em 2002 pelo governo Cardoso para analisar as razões



da crise energética. Entre os principais autores das diretrizes tínhamos os seguintes agentes:

Tabela 1: Alguns membros das Diretrizes para o novo modelo do setor elétrico

Agente	Cargo à época (2002)	Hoje
Luiz <u>Pinguelli Rosa</u> (coordenador)	Presidente da Eletrobrás	Professor UFRJ
Dilma <u>Roussef</u>	Secretária de Energia (RS)	Presidente da República
Mauricio <u>Tolmasquim</u>	COOPE-UFRJ	Presidente da EPE
Ildo <u>Sauer</u>	Professor de pós graduação em energia da USP	Professor de pós graduação em energia da USP
Guido <u>Mantega</u>	Assessor econômico do instituto cidadania	Ministro da Fazenda

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base em Instituto Lula (2002)

Foi observado que vários autores dessas diretrizes (que ainda se tratavam de propostas eleitorais específicas para o setor elétrico) ocuparam cargos relevantes no governo posteriormente no novo modelo do setor elétrico que viria a ser implantado em 2004.

Essas diretrizes propunham, de maneira geral, a volta ao conceito de serviço público e centralização das instituições em torno do Estado. Em discurso proferido por Lula quando ainda era pré-candidato, há sinais da proposta política que estaria por vir, falando da crise energética:

Qual seria então a verdadeira explicação para o problema? Como era possível que toda uma política econômica apresentada como moderna tivesse provocado um vexame dessa ordem, num governo em que todos os cortes nos gastos sociais e todo o processo de privatização tiveram como justificativa a tão falada eficiência competitiva? Que eficiência era essa?[...] Ao final de meses de reuniões, estudos, debates e seminários reunindo diferentes segmentos da área, o Instituto Cidadania, seguindo sua trajetória de somar forças e formular alternativas democráticas de políticas públicas que coloquem o Brasil de numa rota de crescimento econômico com justiça social, apresenta à sociedade brasileira, aos poderes públicos, às entidades representativas de trabalhadores e empresários o presente conjunto de propostas (Instituto Lula, 2002).

É importante ressaltar a importância eleitoral da segurança energética, como ficou não só evidenciada na crise energética de 2001, como nas disputas de versões entre a mídia *mainstream* e o governo acerca da possibilidade de crise na seca que se observou em 2013 e início de 2014. Ao passo que a mídia apontava o risco de racionamento, o governo, através dos dirigentes das instituições do setor elétrico, com destaque às instituições do Conselho de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), buscavam justificar rapidamente a segurança do sistema. Nos relatórios, foi possível perceber os discursos em torno de controlar e responder rapidamente à mídia nesses casos.

Percebe-se que o setor é colocado, junto à outras propostas, como parte integrante do modelo de desenvolvimento proposto, voltado ao crescimento econômico com geração de empregos e renda. E dessa maneira, para garantir o controle do setor visando garantir a implementação desse modelo, o caixa da Eletrobrás (R\$ 8 bilhões/ano) foi considerado suficiente e deveriam ser conjugados junto à investimentos da iniciativa privada, configurando-se parcerias público privadas, em detrimento de modelos puramente de mercado e desenvolvimentistas.

Outro ponto interessante que estavam presentes nas diretrizes (reflexo do programa de governo), era a proposta da mudança da lógica da política monetária associada às limitações do déficit público, oriundas de acordos com o FMI, para que as empresas públicas pudessem realizar investimentos com rentabilidade adequada e com utilidade social, eliminando restrições de financiamento à empresas públicas.

De Grun (2012), foi possível observar que os agentes do grupo dirigente do primeiro escalão do governo federal, de 2003 a 2012, tinham origens familiares menos tradicionais do ponto de vista do capital econômico e cultural, com menos internacionalização, em relação ao grupo dirigente do primeiro escalão no governo Cardoso. Ainda de acordo com Grun (2012), em completa oposição aos membros do Governo Cardoso, os membros dos governos petistas têm formação pré-universitária em escolas públicas. Em adição a isso, aparentemente não são filhos da elite tradicional, embora, segundo o autor, tenha sido difícil encontrar dados na internet sobre o assunto, o que seria mais uma evidência da origem popular deles.

De qualquer maneira, os capitais dos agentes do braço direito e esquerdo do Estado entre 2003 e 2012 indicam menor capital escolar, origens sociais menos nobres e em geral eram funcionários de carreira do setor público e sindicalistas (esse próprio um campo de agentes distintos). Estas evidências são importantes como indicativas da convergência das origens sociais com o discurso da política monetária para geração de emprego e renda, embora devam ser considerados também os grupos de pressão em termos da coalizão política com as elites, que não foi aqui foco central do trabalho.

Com base na figura acima, os principais conselhos são o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), instituição que foi criada no governo Cardoso, mas sofreram significativas alterações no governo Lula, passando a abranger decisões sobre toda política energética com predomínio do MME, com o poder de definir as prioridades de licitação, com participação do BNDES, Eletrobrás e Petrobrás. Foi observado

predomínio, portanto, do capital econômico público no espaço que define as matrizes energéticas a serem implementadas (SILVA, 2013).

De fato pode-se observar, com a implantação do novo modelo, que houve mudanças no papel das agências reguladoras, as quais perderam o poder de outorga (o qual foi passado para a Secretaria de Planejamento Energético (SPE) e Secretaria de Energia Elétrica (SEE), criadas no MME), o que fez com que o MME passasse a ter maior controle sobre as eleições da diretoria por parte do poder executivo.

Aqui, pode-se perceber como a mudança dos dirigentes no primeiro escalão, bem como a colocação de agentes no segundo escalão oriundos de convergências em outros espaços sociais (empresas estatais, base do Partido dos Trabalhadores, sindicatos e funcionalismo público), com crenças convergentes e com um perfil mais heterodoxo frente às correntes culturais hegemônicas, causaram mudanças institucionais concretas que reorientaram significativamente o papel do Estado no setor elétrico. Esse fato se faz notar nos conselhos de administração e na diretoria das Usinas de Belo Monte e Jirau, que, da parte das estatais e dos fundos de pensão, tem trajetória profissional predominante em instituições públicas, com formação em engenharia, com vários agentes com presença concomitante em instituições públicas, demonstrando um *interlocking*.

Enquanto no governo Cardoso, foi observada no primeiro escalão uma homogeneidade na trajetória social, acadêmica e profissional do grupo dirigente, com economistas mais afeitos a finanças ocupando ministérios da mão direita e mão esquerda do Estado (com exemplo enfático para o caso do Ministro da Educação Paulo Renato, economista), o que fez, dessa maneira, todos os setores do Estado caminharem no sentido lógico de discursivo no rumo do Estado mínimo, cortes dos gastos públicos, abertura para prestação de serviços privados em setores tradicionalmente tomados como do setor público, há também uma transformação simbólica, manifestada numa nova correlação entre os ministérios nos governos de 2003 a 2014.

Com base em Bourdieu (1997a), os funcionários da mão esquerda vivem uma contradição, pois dentro do seio do Estado há exaltação do rendimento, da produtividade, da competitividade e do lucro, tendendo a engolir funções que demandariam um desinteresse profissional associado.

Nesse sentido, a pesquisa identificou por um lado uma grande convergência entre ministérios relacionados ao social como Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Trabalho e por outro lado os ministérios do braço

direito (MPOG, MME, Banco Central, BNDES) que serão mais bem detalhadas posteriormente e, por outro, conflitos entre ANEEL e Ministério do Meio Ambiente, fazendo pressões para aceleração dos licenciamentos ambientais, evidenciando conflitos entre as próprias instituições públicas, sobre as vantagens e malefícios do modelo de desenvolvimento adotado.

Através da análise dos programas de governo, dos relatórios sobre as reuniões do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e Conselho de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), foi possível verificar nos discursos a necessidade de práticas econômicas heterodoxas com vias a geração de emprego e renda. Com base nisso, especificamente para o setor elétrico, foram criados o *Grupo de Trabalho sobre Conteúdo Local no Setor de Energia Elétrica (GTCLEE)*, com o objetivo de gerar tecnologia e empregos locais e o *Grupo de Trabalho de Avaliação das Instalações de Geração, Transmissão e Distribuição Amortizadas*, com desdobramentos na redução da conta de energia elétrica em 2013.

Na busca pela melhor compreensão das delimitações do que esse governo tem proposto por política de Estado (que só poderiam ser mais bem confirmadas em uma eventual eleição da oposição, frente à impossibilidade de aceitação social da troca dessas políticas, embora já haja sinais potenciais na política social), foram analisados discursos dos agentes que participaram da construção do novo modelo do setor elétrico, mas que saíram e passaram a fazer críticas ao novo modelo, demonstrando que não só o modelo técnico não era consenso, como a própria visão de Estado e de sua atuação não era homogênea.

Destaque é dado para Luiz Pinguelli Rosa, que fez parte da construção do Programa do PT e era presidente da Eletrobrás em 2001 ainda no Governo Cardoso, o qual foi mantido até 2004; Ildo Sauer, que fez parte também da construção das diretrizes do setor elétrico, ocupando cargos relacionados ao setor de gás na Petrobrás e Sérgio Bajay, que fez parte do Comitê de Análise do Sistema Hidrotérmico.

Dos discursos desses agentes, é possível depreender que havia a intenção de uma proposta de Estado mais centralizador, com propostas do aumento do tamanho da Eletrobrás e uso dos lucros em melhorias de políticas públicas.

A participação do governo nos consórcios foi indicada por Bajay (2010) como preponderante para atingir preços menores e que o papel social com objetivo de melhoria de renda por conta de preços menores deveria ser separado do papel estratégico do

negócio; temos aqui mais um indicativo de como o governo tem buscado convergir à economia a uma ideia de inclusão social, buscando a convergência entre mercado e melhorias dos indicadores sociais via renda. Já Ildo Sauer faz críticas aos interesses atendidos:

O governo atende às pressões que estão à mesa, que estão na imprensa, no parlamento, na base de apoio, nos círculos empresariais, e vai entregar o patrimônio público ao setor privado com aura de quem está resolvendo um problema histórico da população (Sauer, 2011).

As falas dos agentes reforçam a ideia de que o governo empreendeu mudanças por meio do controle via capital econômico e institucional, articulando-se junto à iniciativa privada, utilizando-se dessa parceria para atuar nas falhas de mercado na busca de melhores preços, tratando a modicidade tarifária como meio de redução de desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que atuar dentro dessa lógica e não utilizar dos lucros seria abdicar de uma política mais efetiva como afirma Sauer (2012), abdicando, portanto, de agir nas estruturas da desigualdade conforme Bourdieu (1997a), buscando mecanismos de mercado para socializar, via mercado (ou direcionadas em financiamentos à pessoa física no caso do mercado de habitação), as ajudas individualizadas.

Até aqui, poderíamos interpretar a intervenção estatal como positiva para a população e regulação frente do mercado. Porém, há de se destacar (o que será feita com mais ênfase no último tópico do presente artigo) que nesses contratos, 70% da energia é vendida no mercado regulado, nas licitações e 30% é negociado no mercado livre.

Como a tecnologia atual permite a entrega de unidades geradoras antes da finalização da obra, o governo incentiva a aceleração das obras por ser investidor e também pelo risco político frente à segurança energética, como já visto em 2001, ao mesmo tempo em que o mercado também tem o interesse de já começar a extrair receita dos empreendimentos; na prática esse cenário se desdobra em intensificação e falta de condições humanas no trabalho (com revoltas geradas no caso da usina de Jirau), bem como um uso especulativo das águas que compromete à montante e, principalmente à jusante, o modo de vida dos indígenas, dos ribeirinhos e o uso comercial para pesca e agropecuária.

De qualquer maneira, as transformações observadas no setor elétrico levantaram uma curiosidade: qual teria sido a engenharia monetária feita pelo governo para fornecer financiamento para tantas obras do PAC, frente a um cenário de baixa liquidez num

período de aversão ao risco frente à crise de 2008 nos Estados Unidos, com fortes desdobramentos na crise europeia, com desdobramentos até 2014?

Na busca por um aprofundamento dessa discussão, o próximo tópico busca compreender o PAC e a política monetária na qual este programa está inserido.

### **Parcerias público privadas e o Programa de Aceleração do Crescimento: arcabouço institucional e viabilização financeira via títulos públicos federais**

Com respeito às instituições públicas que definem as PPP, foi percebido que o controle está nas mãos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF) e Casa Civil, o mesmo grupo que controla as ações do PAC, com presença de empresas públicas e bancos públicos, demonstrando um privilégio de informações e capital econômico por parte do Estado onde se definem as PPP.

Em 2004, segundo o BNDES (2013), 52% dos financiamentos eram privados e 31% público-privado. Em 2011 houve um salto para 75% de financiamentos público-privados, em um cenário em que BNDES, governo e fundos de pensão passaram a compor o capital social de uma série de grandes empresas, inclusive algumas que haviam sido privatizadas, como LIGHT e AES.

É justamente com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que se intensifica a constituição das PPP, através da formação de Sociedades de propósito Específico (SPE). Grande parte dos financiamentos do PAC foram direcionados à habitação e energia. O arcabouço de financiamento do PAC e, em particular das PPPs, está ligado às emissões de títulos públicos, que aumentaram significativamente a partir de 2003 com intensificação relevante a partir de 2009.

Através da análise dos relatórios do Tesouro Nacional, foi possível perceber que grande parte desses títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFI) estava nas mãos dos bancos comerciais nacionais - 60% (incluindo bancos públicos e o FGTS) e os fundos de pensão de empresas públicas - 15%. A seguir é apresentado um diagrama para dar subsídio a compreender como tem se dado a política monetária que tem viabilizado o PAC:

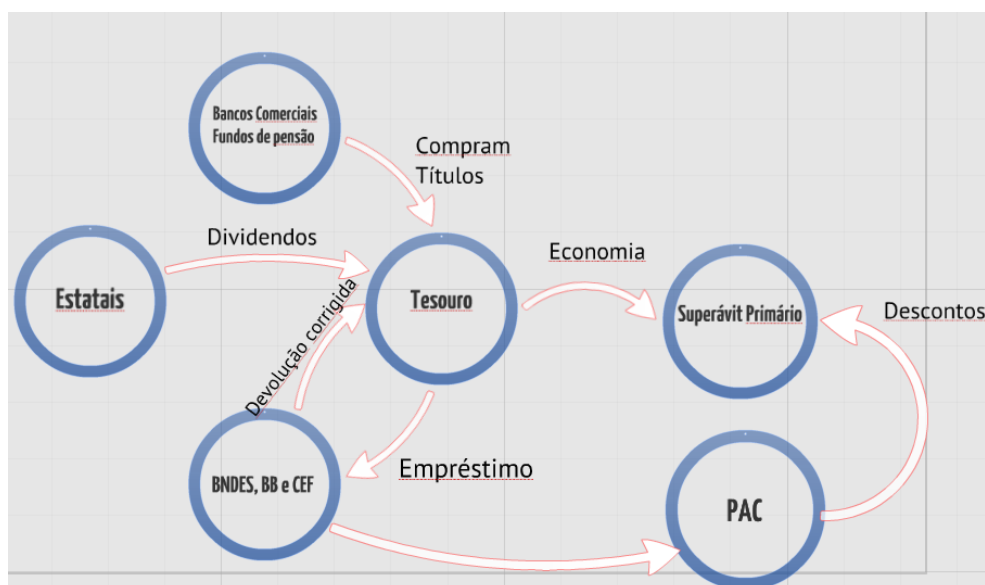


Figura 1: Política monetária via Tesouro - fomento ao capital produtivo e PAC  
 Fonte: Adaptado de Silva (2013)

Como podemos observar, o Tesouro vendeu títulos aos bancos comerciais (incluindo CEF, BB e BNDES) e fundos de pensão de empresas públicas. Curiosamente o Estado tem sido credor de si mesmo tanto por meio direto nas instituições financeiras de sua propriedade, como pelos fundos de pensão que tem essas mesmas empresas públicas como principais patrocinadoras, o que confere uma diretoria subordinada ao governo federal, compartilhada com uma diretoria de origem sindical que faz parte da base aliada do governo.

Só entre 2009 e 2012 foram R\$ 243 bilhões em títulos repassados ao BNDES, fora o que foi emitido em favor do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Parte desses recursos financiaram obras do PAC, o qual pode descontar investimentos na meta de superávit primário, a qual foi de R\$ 97 bilhões com descontos do PAC da ordem de 28,4 bilhões (além dos descontos de desoneração tributária), o que permitiu atingir a meta com certa folga (IG, 2012).

Aqui temos uma diferença frontal em relação ao governo compreendido entre 1995 e 2002, o qual empreendeu uma política retracionista com relação aos gastos públicos, projetando tanto o financiamento quanto a execução de obras ao setor privado, o que não se efetivou em larga medida.

Embora o déficit nominal continue a aumentar ano a ano a uma taxa mais ou menos constante desde a década de 1990, o diferencial da política dos governos entre 2003 e 2012 foi colocar suas instituições bancárias e os fundos de pensão na compra de

títulos e também no empréstimo do Tesouro a elas. Essa política aumentou consideravelmente os seus ativos e dividendos que retornam ao Tesouro; isso, junto às políticas de desoneração setoriais que aumentaram a arrecadação deram maior margem tanto para atender às metas de superávit primário (associadas às políticas contingenciamento momentâneo de verbas) quanto para liberar mais recursos para gastos sociais em vez de direcionados ao pagamento da dívida.

Ainda no sentido de abrir a caixa preta de maneira a compreender o que aconteceu no setor elétrico, no PAC e, de maneira mais geral, no modelo de desenvolvimento empreendido nos governos que sucederam ao de Cardoso, apresenta-se o que aconteceu nesse período com os ativos dos bancos estatais no período:

Como as instituições financeiras públicas são peças chave dessa engenharia monetária, é importante acompanharmos mais profundamente como essa engenharia monetária tem alterado seus ativos e lucros:

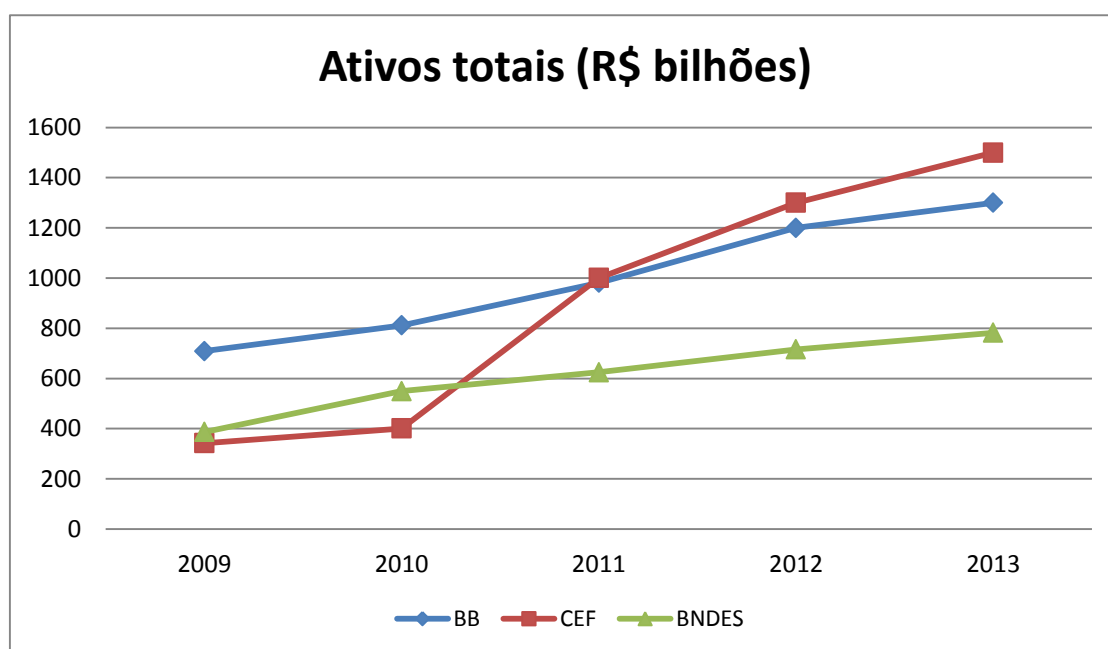


Figura 2 : Ativos totais dos Bancos públicos  
Fonte: Elaboração própria

Como podemos perceber, as estatais tem apresentado ativos consideráveis e recordes de lucros. Abaixo segue a tabela dos dividendos pagos à União Federal, utilizados pelo Tesouro:



Discriminação	Jan - Dez	
	2011	2012
Banco do Brasil	2.621,0	2.970,4
BNB	240,4	122,7
BNDES	6.904,7	12.937,8
Caixa	3.679,6	7.700,0
Correios	1.743,0	825,0
Eletrobras	500,6	725,0
IRB	141,0	149,4
Petrobras	3.321,3	1.886,6
Demais	810,8	702,3
<b>Total</b>	<b>19.962,4</b>	<b>28.019,0</b>

Figura 3: Dividendos pagos à União em R\$ milhões  
Fonte: Tesouro (2012)

Os lucros das estatais cresceram significativamente, retornando um total de R\$ 28 bilhões em dividendos, o que fez diminuir, portanto, a necessidade de redução de gastos de governo para atingir o superávit. Os impostos por sua vez tem batido sucessivos recordes de arrecadação, ligados a uma realimentação positiva por conta da geração de empregos formais e aumento do mercado interno por meio de desonerações.

Sobre os fundos de pensão, entre os 10 maiores, 6 são de empresas públicas e 4 de empresas de capital misto, empresas essas que são patrocinadoras junto aos cotistas (ABRAAP, 2012). Os fundos de pensão representam uma alternativa do governo para investimentos caracterizados como investimentos privados, como meio de contorno frente à ortodoxia financeira, a qual condena intervenção do Estado na economia, associada à estratégia que legitimou os investimentos públicos desde que associados a investimentos privados.

A seguir são apresentadas as carteiras de investimento dos fundos de pensão, uma vez que são grandes investimentos do PAC, incluindo seus investimentos em renda fixa (títulos públicos):

Tabela 3: Rentabilidade por segmento dos fundos de pensão que investiram na Norte Energia

<b>Tipo de investimento/Rentabilidade - participação total na carteira</b>	<b>PREVI</b>	<b>FUNCEF*</b>	<b>PETROS</b>
Renda fixa	13,84 - (30,79%)	14,13% - (48,03%)	14,78% - (50,61%)
Renda variável	12,43% - (61,49%)	4,55% - (33,26%)	6,25% - (37,03%)
Investimentos estruturados	10,66% - (0,38%)	7,35% - (8,04%)	8,96% - (6,39%)
Investimentos imobiliários	24,98% - (3,96%)	24,46% - (8,37%)	26,52% - (3,27%)
Empréstimos e financiamentos	11,59% - (3,38%)	15,5% - (**)	15,48% - (**)
Investimento consolidado	Não relatado	Não relatado	11,76%
Resultado atuarial/meta atuarial	14,85%/11,85%	10,69%/11,91%	12,89%/11,76%

Fonte: Silva (2013)

\* (REG/REPLAN saldado e não saldado) foi feita a média aritmética entre os dois maiores Planos do fundo, que são bem superiores em recursos em relação aos anteriores

\*\* dados não encontrados

Como podemos perceber, os investimentos são rentáveis e diversificados, em consonância com os investimentos das patrocinadoras. Os fundos de pensão tem empreendido investimentos utilizando-se da lógica das finanças e mitigação do risco, com diversificação das aplicações financeiras, porém, valendo-se do discurso de defesa do interesse dos trabalhadores cotistas, atendendo, com essa estratégia, as metas atuariais.

Essa prática, tanto por parte das empresas estatais, como dos fundos de pensão, tem tornada mais complexa uma construção coesa da crítica por parte dos economistas ortodoxos, uma vez que os investimentos tem sido feitos dentro das regras das finanças e tem sido eficientes do ponto de vista do retorno aos acionistas. Em virtude desse perfil de investimentos dos fundos de pensão, o governo criou o Fundo de Pensão dos Servidores Públicos (FUNPRESP).

De qualquer forma, sem dúvida o grande financiador do PAC é o BNDES, o qual passou a ter maiores investimentos que o Banco Mundial (considerando fato relevante o investimento quase total do BNDES no Brasil), em que este desembolsou US\$ 43 bilhões frente a US\$ 73 bilhões do BNDES (cotação de R\$ 1,88) em 2011. Como o próprio banco mundial reconhece, ele perdeu vantagem comparativa, uma vez que os agentes, educados nos países centrais, ao voltar a seus países aplicaram as mesmas ferramentas, dificultaram a vantagem comparativa do BID (US TREASURY, 2000); esse cenário parece se confirmar de maneira ainda mais enfática com a criação do banco de desenvolvimento dos BRICS (Brasil, Rússia, China e África do Sul) em 2014.

Em 2010, os desembolsos do BNDES chegaram a R\$ 143,7 bilhões (excluindo a operação com a Petrobrás de R\$ 24,7 bilhões); em 2011 foi de R\$ 138,9 bilhões; em 2012 chegaram a R\$ 156 bilhões e R\$ 190,4 bilhões em 2013 (BNDES, 2013). Mesmo

considerando, segundo Lamenza (2011), uma inflação acumulada de 230% no período de 15 anos segundo Lamenza (2011) (pegando um horizonte temporal que abrange a década de 1990), os desembolsos são muito significativos.

Vale ressaltar que os dados empíricos econômicos e monetários apresentados já faziam parte de uma estratégia prevista no programa do Partido dos Trabalhadores, no caso, para as eleições de 2002; vemos o trecho do programa que evidencia isso:

A reversão da fragilidade fiscal, para garantir a consistência da política fiscal é uma pedra angular de sustentação do novo modelo de desenvolvimento. Isso significa, antes de tudo, a preservação da solvência do Estado, traduzida na redução substantiva e progressiva do comprometimento das receitas com o pagamento de juros da dívida pública e em sua capacidade de realizar políticas ativas e coordenadas de gasto público (inclusive o gasto social) (Instituto Lula, 2002).

De fato isso se observa, uma vez que os dividendos das Estatais diminuíram a necessidade de redução de gastos públicos, ao mesmo tempo em que a arrecadação de impostos tem batido recordes como já mencionado. Portanto, o aumento dos gastos públicos, sobretudo sociais, é desdobramento da política monetária, o que se caracteriza como uma novidade no caso brasileiro, numa busca por fazer inclusão social via mercado dentro das regras do mercado.

A seguir é apresentado um estudo de caso das Usinas de Belo Monte e Jirau, de maneira a demonstrar os investimentos públicos e dos fundos de pensão, bem como o desdobramento na sistematização da geração de empregos e as controvérsias do modelo apresentados pelos movimentos sociais.

### **Composição acionária, estrutura de capitais, redes e isomorfismos nas SPE Norte Energia e Jirau**

Os estudos de caso das Usinas Belo Monte e Jirau tem por objetivo demonstrar como o governo tem efetivado participações acionárias e geração de emprego no setor. Para o caso da Usina de Belo monte, temos a seguinte distribuição acionária:

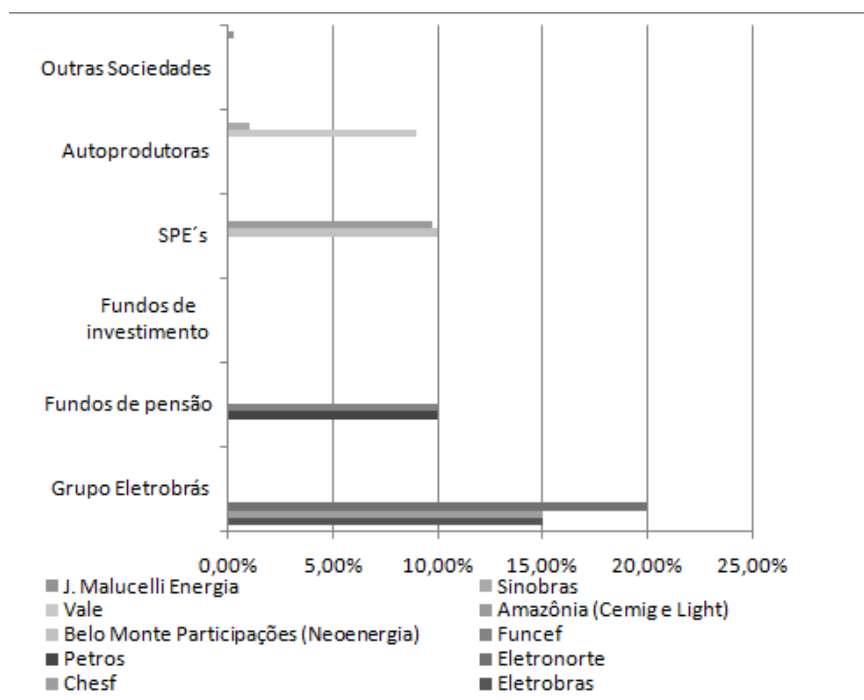


Figura 4: Distribuição acionária do Consórcio Norte Energia S.A  
 Fonte: Norte Energia S.A (2012)

Como se pode observar, a Eletrobrás tem a participação acionária majoritária e há destaque também para a participação dos fundos de pensão, tanto diretamente quanto em participações acionárias relevantes em empresas como a Neoenergia, Light e Vale. Destaque é dado para a sistemática presença dos grandes construtores<sup>3</sup> em todas as obras do PAC, demonstrando que o modelo de desenvolvimento tem um dos pilares na convergência de elites.

A Norte Energia recebeu a primeira parcela de R\$ 5,2 bilhões, dos R\$ 22,5 bilhões que serão emprestados pelo BNDES. Desses recursos, R\$ 3,1 bilhões foram diretos e o restante foi via CEF (1,6 bilhões) e pelo BTG Pactual (R\$ 464 milhões) (VALOR, 2013). Dessa maneira, podemos perceber que o governo fomentou também o financiamento privado no setor.

<sup>3</sup> O Consórcio Construtor de Belo Monte (CCBM) é formado por 10 empresas do setor de construção pesada do país, liderada pela Andrade Gutierrez e reúne também a Camargo Corrêa, Odebrecht, Queiroz Galvão, OAS, Contern, Galvão Serveng, J. Malucelli e Cetenco, chamando a atenção de que essas construtoras aparecem sistematicamente em obras em outras áreas do PAC, representando parte do grupo que compõe a convergência de elites com o governo, presentes também no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Sobre o leilão, o consórcio ganhador ofereceu R\$ 78 por MWH, para um preço máximo de R\$ 83 reais, ou seja, um deságio de 6,02% (MME, 2010). De fato, o preço atingido foi considerado baixo.

Mesmo assim, o valor total negociado ao longo de 30 anos será de R\$ 62 bilhões, sem contar a possibilidade real de adiantar unidades geradoras, o que faz com que negociem no mercado livre a preços mais altos (indicando que ainda existe especulação). Para o caso da Usina de Jirau, temos a seguinte distribuição acionária:

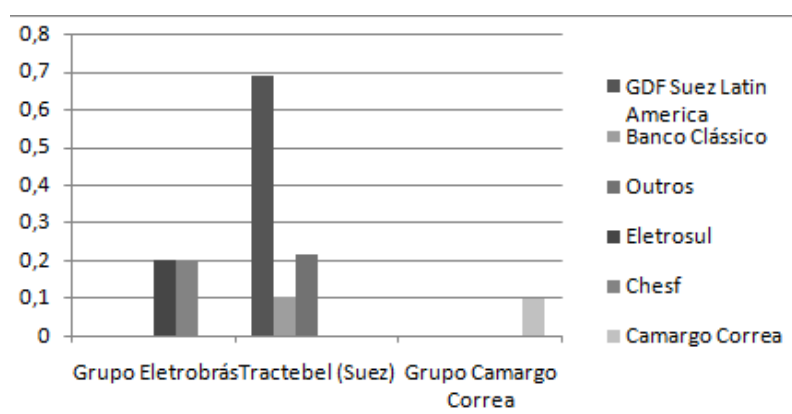


Figura 5: Distribuição acionária do Consórcio Energia Sustentável do Brasil  
Fonte: Silva (2013)

Como podemos depreender, a Tractebel energia (onde a estatal francesa GDF Suez é acionista majoritária com 68,71% e o Banco Clássico (pertencente a João Abdala Filho) com 10%), é acionista majoritária, embora a Eletrosul e Chesf tenham participações muito significativas (40%); embora não seja o foco da pesquisa, percebemos uma evidência, a ser pesquisada, de como empresas estrangeiras podem se associar a grupos privados nacionais para prospectar negócios no Brasil.

O preço ofertado pela energia foi de R\$ 71,37 por MWH, ficando 21,5% abaixo do teto inicial, com ganhos previstos de R\$ 24,883 bilhões durante trinta anos, embora esses valores possam subir por conta do aumento de unidades geradoras proposto, levando ainda em conta que essa energia pode ser vendida no mercado livre, com um ágio maior, o que já vem ocorrendo a partir de 2012.

O BNDES realizou empréstimos diretos, indiretos e por meio de debêntures, num total de R\$ 9,52 bilhões, representando 60,8% do total, com 50% de maneira direta e 50% via BB, CEF, Bradesco e Itaú BBA (PLATAFORMA BNDES, 2011).

## **Geração de emprego e renda: sistematização do processo pelo BNDES e IPEA**

Segundo Jardim (2013), nos anos 1990 a questão do desemprego passou a ocupar o centro do debate público, pois o mercado de trabalho apresentou uma evolução sem precedentes na informalidade. Esse cenário, ainda segundo Jardim (2013), estava em consonância com as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), sobre a necessidade dos países empreenderem desregulamentações em suas leis trabalhistas, as quais eram responsabilizadas como causas do desemprego. Para Druck (2010), afirmar que a precarização do trabalho está no centro do capitalismo flexível significa entender a precarização como parte de uma estratégia de dominação.

Segundo Jardim (2013) o PAC, compreendido no contexto da interação entre Estado e mercado, é evidência da produção e reprodução de formas de pensamento, na compreensão do Estado sobre justo/injusto, emprego/desemprego, moral/imoral, público/privado, os quais são evidentes nos arranjos do PAC.

O presente artigo está em consonância a essa idéia, com a afirmação adicional de que essa forma de pensamento está circunscrita em constructos morais presentes na crença e origens sociais do grupo dirigente de 2003 a 2012, combinada também com concessões feitas a grupos de pressão das elites na esteira da coalizão, com tentativas de prescrição desses valores no Estado, de maneira sistemática, tanto na geração de empregos como no estabelecimento de uma agenda de obras públicas de longo prazo. A seguir são apresentadas as principais políticas dos ministérios relacionadas a essas estratégias:

Tabela 4: Políticas econômicas e sociais com o objetivo discursivo de geração de emprego e renda

<b>Programa/Ministérios Responsáveis</b>	<b>Descrição</b>	<b>Dados financeiros</b>
<b>Recursos do Tesouro ao BNDES/ MF.</b>	Venda de títulos públicos e repasse dos recursos para que o BNDES financie o capital produtivo e PAC.	•De 2009 a 2012: R\$ 243 bilhões de reais repassados ao BNDES.
<b>Parcerias Público Privadas (PPP) /MPOG e MME.</b>	Lei n. 11.079 - institui normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública.	•2004: BNDES financia 54% setor privado; 2011 - 75% dos financiamentos à PPP.  •EX: Usina de Belo Monte (R\$ 26 bilhões em financiamento - setor público e fundos de pensão como sócios majoritários) (SILVA, 2013).

<b>Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - MF, Casa Civil e MPOG.</b>	Programa que centraliza e acompanha obras em logística, energia e infraestrutura social e urbana. Programa Minha Casa Minha vida: menores taxas de juros; subsídio; chave preferencialmente à mulher.	De 2007 a 2010 segundo Silva (2013): •Logística: R\$ 64,4 bilhões. •Energia: R\$ 155,8 bilhões. •Infraestrutura social e urbana: R\$ 230 bilhões.
<b>PLANSEQ-PAC- bolsa família/ MTE e MDS.</b>	Programa de capacitação profissional que vincula os cadastrados no SINE do bolsa família às oportunidades de trabalho no PAC.	Dados por município
<b>Desonerações tributárias/ MF.</b>	Programa de reduções em IPI, PIS e COFINS nas obras do PAC e no capital produtivo (sobretudo linha branca e automóveis).	•Redução na conta de energia: 16,8% consumidores e 20% indústria. •IPI: reduções específicas para cada tipo de carro, por potência, além da linha branca (2013).
<b>Microcrédito.</b>	Programa voltado ao crédito produtivo, com preferência para a mulher.	•Objetivo de favorecer, por meio do Programa Nacional de Microcrédito Público Orientado (PNMPO), o acesso à micro finanças no Brasil (Miguel, 2012).

Fonte: Silva (2013)

As apresentadas na tabela são justificadas discursivamente como necessárias para fazer uma inclusão social que transcenda o assistencialismo. O BNDES tenta demonstrar os efeitos de geração de emprego e renda por meio do "*Modelo de Geração de Empregos*", desenvolvido em parceria com a UFRJ por Najberg e Ikea (1999), com base nos dados do Sistema de Contas Nacionais publicado pelo IBGE:

Tabela 5: Estimativas de geração de emprego e renda oriundos dos recursos do BNDES

<b>Horizonte temporal</b>	<b>Desembolsos Tesouro/ acumulado junto a terceiros</b>	<b>Efeito Direto</b>	<b>Efeito Indireto</b>	<b>Efeito Renda</b>	<b>Total</b>
<b>Jan. 2009/dezembro 2012</b>	R\$ 275,5 bilhões/ R\$ 390,9 bilhões	2.202,7	2.047,0	4.522,0	8.771,7

Fonte: Silva (2013)

Em convergência aos dados apresentados pelo BNDES, que da tabela acima se infere mais de 8 milhões de empregos gerados, outras instituições como IPEA (2012) e DIEESE também se apresentam proporcionalmente convergentes às análises do BNDES,

uma vez que apontam uma geração de empregos maior, porém analisando a economia como um todo.

De maneira a ir ainda mais fundo na compreensão de como esses empregos estão sendo gerados, foi feita uma análise para as duas usinas estudadas. Para o caso da Usina de Belo Monte, segundo a coordenadora do SINE Marabá, Luana Bastos, o empregador comunica a vaga ao SINE, que tem de encaminhar à empresa entre seis a dez pessoas para serem entrevistadas, com vários cursos oferecidos pelo próprio consórcio, pelo governo do Pará e pelo governo Federal (FOLHA DO BICO, 2012). Temos a seguir os dados de emprego do Estado do Pará (onde está sendo construída a Usina de Belo Monte):

Tabela 6: Dados do emprego por setor no Pará com base no CAGED - MTE

Ano	Total	Indústria Transformação	Construção civil	Comércio	Serviços
2007	28.003	1.193	3.761	11.112	8.643
2008	8.726	-5.127	-230	4.595	9.024
2009	7.380	-1981	-40	4.507	4.748
2010	52.297	3.429	8.671	14.914	19.610
2011	51.493	1.166	13.727	11.807	19.567

Fonte: Silva (2013)

Como podemos perceber na tabela acima, a partir da construção da usina de Belo Monte em 2010, percebe-se um aumento de contratados na construção civil. O mesmo tipo de análise com base nos dados de emprego do CAGED foi feito com respeito ao Estado de Rondônia (onde está sendo construída a Usina de Jirau):

Tabela 7: Dados sobre o emprego por setor em Rondônia com base no CAGED-MTE

Ano	Total	Indústria Transformação	Construção civil	Comércio	Serviços
2007	8.333	1783	244	2851	2.729
2008	5.380	-2.629	2.040	3.102	2.187
2009	24.875	1.110	17.317	2.531	2.556
2010	26.163	3.063	11.969	4.534	5.262
2011	11.781	1.346	-682	6.459	3.839

Fonte: Silva (2013)

Como podemos perceber, a construção das usinas trouxe um acréscimo dos empregos formais, com pico na construção civil em 2009 e 2010. A queda momentânea de empregos na construção civil em 2011 se deve principalmente a demissões nas Usinas de Santo Antônio e Jirau após os conflitos e greve dos trabalhadores por conta das más condições de trabalho no canteiro de obras, que fez com que fosse criada a "Mesa de diálogo e negociação Tripartite" entre construtora, governo e trabalhadores com vistas a coibir a prática de intermediação ilícita e a contratação precária. Segundo Jardim (2013), foi decidido reforçar e ampliar o papel do SINE para controlar a exploração do trabalho.



Portanto, longe de apresentar apenas um conteúdo discursivo desprezado da prática, na busca por legitimar os financiamentos e investimentos, o governo tem efetivamente implementado políticas que visam garantir a geração de emprego e renda, numa curiosa convergência entre estratégia financeira e estratégia social que redirecionou um discurso tradicionalmente pertencente à direita espectro político a uma ressignificação em um discurso de esquerda em termos de inclusão social via mercado, em consonância com a hipótese de Jardim (2010) sobre domesticação/moralização do capitalismo.

Se por um lado as ajudas individualizadas atomizam os indivíduos segundo Bourdieu (1997a), por outro lado, encarando o perfil das pessoas que foram incluídas na geração de emprego e renda e políticas, ocorreu uma inclusão na solidariedade por meio do trabalho para desempregados estruturais, em acordo com estudos de Castel (2003) no caso francês.

O último tópico busca demonstrar como a sociedade tem reagido ao modelo de desenvolvimento proposto entre 2003 e 2012.

### **Críticas ao modelo de desenvolvimento empreendido pelo Governo: uma visão a partir dos movimentos sociais**

Nesse ponto, com base na sociologia econômica, busca-se compreender como a sociedade influencia os fenômenos econômicos. O governo tem legitimado suas práticas por meio de coalizões com diferentes setores organizados da sociedade, com destaque à elite econômica e financeira (indústria, comércio, agronegócio e setor financeiro).

Para analisar esse fator, o presente artigo usa como base o conceito de convergência de elites em Grun (2005) e alongamento dos circuitos de legitimação com base em Bourdieu (1989). O governo empreendeu uma ampliação da base de apoio, como as federações das indústrias e comércio, as próprias parcerias público privadas, movimentos sociais e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que reúne empresários, sindicalistas, acadêmicos, membros do governo e da sociedade civil organizada.

Foram analisados, por outro lado, os discursos críticos dos movimentos sociais que não estão intrinsecamente ligados a esse circuito ou que apresentem críticas pontuais em relação ao não atendimento do governo à suas bandeiras históricas, bem como críticas aos impactos sociais e ambientais causados pelas usinas. Essas associações civis, com

destaque para o Plataforma BNDES e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), questionam o modelo de desenvolvimento empregado pelo governo no período de 2003 a 2014 (horizonte temporal da presente pesquisa) e a transparência do BNDES.

Foi realizada uma análise das principais críticas às hidroelétricas de Belo Monte e Jirau por parte das associações civis, com destaque à Plataforma BNDES. Essa associação de ONG's, que questiona tanto o modelo de desenvolvimento quanto a transparência do BNDES, para o caso da Usina de Belo Monte, ajuizou 15 ações via Ministério Público Federal e 21 na defensoria pública.

Isso representa uma nova estratégia, incluindo críticas na internet com apoio de atores para gerar constrangimentos relacionados à responsabilidade social, buscando também se aproximar da linguagem dos riscos financeiros desdobrados dos riscos sociais e ambientais mal avaliados, para se legitimar mais na disputa argumentativa. Segundo esses movimentos, se esses riscos e o custo da mitigação fossem devidamente avaliados, os empreendimentos se tornariam inviáveis do ponto de vista econômico, forçando a busca de alternativas.

A pesquisa identificou, através de notícias veiculadas pela CUT, relatos de ribeirinhos, indígenas e moradores da região próxima às obras; em geral os relatos indicavam: piora dos serviços públicos, aumento da prostituição; pagamentos insuficientes de indenização; perdas de relações sociais que estavam vinculadas a comércios que dependiam dessas relações sem, no entanto, haver contrapartida financeira nesse sentido (CUT, 2011).

Essas ações dos movimentos geram uma impressionante estratégia de reação por parte das instituições públicas em convergência aos parceiros privados, em estratégia conjunta de resposta aos ambientalistas com marketing sócio-ambiental e relatórios de mitigação de impactos.

Um caso emblemático é o anúncio da ANEEL no CMSE sobre a necessidade de elaborar estratégia de resposta aos ambientalistas e a necessidade de pressão sobre o Ministério do Meio Ambiente para que acelere os licenciamentos ambientais (CMSE, 2011). O governo se coloca, portanto, em uma posição controversa, ora se alinhando aos parceiros privados na defesa dos financiamentos e investimentos, ora tendo que responder às pressões da sociedade civil.

## **Considerações finais**

A pesquisa identifica novos enquadramentos culturais na relação Estado e Mercado dos governos entre 2003-2012 com base em três dimensões, em que a primeira dimensão está relacionada a conteúdos morais evidenciados na política monetária, nos discursos e nos capitais dos principais agentes justificada discursivamente para geração de emprego e renda como meio de inclusão social.

Conforme Neiburg (2010), o dinheiro é revestido de sentidos singulares, marcados por suas origens e seus usos, possuindo conteúdos morais, considerado como justo e correto uma vez que visa incluir socialmente as pessoas por meio do emprego, mas também recebe críticas por carregar o estigma da mercantilização. Logo, a pesquisa identifica que as trocas são mais do que conteúdos homogêneos de trocas iguais entre si, com um grupo dirigente de origem em movimentos sindicais e sociais que tenta cristalizar a sua marca moral como políticas de Estado.

Simmel (1998) afirma que a formação da vida econômica influenciou a situação psíquica e cultural ao mesmo tempo em que sofreram influência das grandes correntes da vida histórica. Na década de 1990 houve a emergência de um governo alinhado à ortodoxia econômica e financeira, permitida por um contexto internacional e nacional. Com a piora das condições econômicas, foi permitida a emergência de outro grupo dirigente a partir de 2003, trazendo resignificação de discursos da direita do espectro político brasileiro para a esquerda sob a bandeira de inclusão social via mercado, levando-se em conta as limitações impostas pela cultura hegemônica e lógica financeira.

Tanto os funcionários da mão esquerda quanto os do braço direito do Estado apresentam convergência, com exaltação da lógica de produção, em detrimento de funções que demandariam um desinteresse profissional associado conforme Bourdieu (1997b). Portanto, as limitações das correntes históricas fazem emergir uma segunda dimensão do enquadramento cultural, com uma relação híbrida entre braço direito e braço esquerdo do Estado sob a ideia de inclusão social via PAC e desonerações tributárias.

Isso se materializou em políticas econômicas heterodoxas com adaptações para atingir as limitações impostas pela ortodoxia econômica, financeira e industrial, como as estratégias para atingir as metas de superávit primário, dificultando posicionamentos dos economistas neoclássicos.

Como terceira dimensão do enquadramento cultural, o governo empreendeu uma convergência de elites com seus parceiros privados (sócios, indústria fornecedora de equipamentos e construtoras); confederações de indústria e comércio; sindicalistas, acadêmicos e movimentos sociais historicamente ligados ao grupo dirigente, bem como políticas de geração de emprego e de distribuição de renda que aumentaram a aprovação eleitoral do governo nas classes populares.

Um dado curioso é que a participação relevante do Estado como acionista no PAC traz uma projeção ao longo das concessões de ganho estatais em cima de tarifas de energia elétrica, lucros com financiamentos habitacionais, exploração de Petróleo, rodovias e aeroportos, o que pode demonstrar que essa política tem uma possível envergadura no longo prazo, numa espécie de curioso "Capitalismo de Estado".

É inegável que haja uma dominação da corrente cultural das finanças. Contudo, é necessário diferenciar isso da idéia de submissão aos agentes financeiros privados no caso brasileiro.

Nesse sentido, o governo de 2003 a 2014 se colocou como articulador junto à iniciativa privada, como *player* importante nos financiamentos e investimentos no capital produtivo e infraestrutura, exercendo um poder de controle relevante por meio do capital econômico via Tesouro associado a outros capitais que variam de setor para setor no PAC e na cadeia produtiva. Por outro lado, o governo se coloca em novas contradições sociais referentes ao modelo de desenvolvimento escolhido que colocam em segundo plano problemas estruturais e sociais causados nos setores de atuação do PAC, todos eles submetidos ao modelo de desenvolvimento brasileira que tem uma dupla base: geração de emprego e renda, por um lado, e o apoio a setores específicos da elite econômica e financeira brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BNDES. **Seminário: Dez anos do Programa Nacional de Desestatização - O setor elétrico pós-privatização**, 2000. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/s\\_privatizacao.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/s_privatizacao.html)>. Acesso em: 20 de jan. de 2013.

\_\_\_\_\_. **Privatização no Brasil (1990-1994 e 1995-2002)**. Área de Desestatização e Reestruturação, jun. de 2002.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Desestatização: Relatório de Atividades 2003**.

\_\_\_\_\_. **Seminário Parceria Público-Privada (PPP) na Prestação de serviços de Infraestrutura MRE-BID-BNDES**, novembro de 2003. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/s\\_ppp.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/s_ppp.html)>. Acesso em: 11 de ab. de 2011.

BAJAY, Sergio Valdir. **Avaliação crítica do atual modelo institucional do setor elétrico brasileiro**. Núcleo Interdisciplinar de Planejamento Energético – NIPE e Departamento de Energia / FEM, 2010.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **A construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos setores de base**. Revista economia, v.7, n.4, p.239-275, dez. 2006.

BOLTANSKY, Luc; CHIAPELLO, Éve. **O novo espírito do capitalismo**. wmf Martins Fontes, São Paulo, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **A demissão do Estado** in: BOURDIEU, Pierre (org.). A miséria do mundo. Petrópolis: Editora Vozes, 1997a

\_\_\_\_\_. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

\_\_\_\_\_. **La noblesse d'état**. Paris. Editora De Minuit, 1989.

\_\_\_\_\_. **O campo econômico**. Revista Política & Sociedade, v.4, n 6, 1997b.

BRASIL. **Lei 12.453. Recursos do Tesouro ao BNDES, dentre outras atribuições**. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias#content>>/ Acesso em: 30 de novembro de 2012

\_\_\_\_\_. **Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: 2007. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>> / Acesso em: 20 de agosto de 2012

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poletti, 4ª edição – Petrópolis: editora Vozes, 2003b.

CNPE. **Relatórios de 2003 à 2012**. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/mme/menu/conselhos\\_comite/cnpe.html](http://www.mme.gov.br/mme/menu/conselhos_comite/cnpe.html)>. Acesso: em 10 de jun. de 2011.

CSME. **Relatórios de 2004 à 2012**. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/mme/menu/conselhos\\_comite/cmse.html](http://www.mme.gov.br/mme/menu/conselhos_comite/cmse.html)>. Acesso em: 15 de jun. de 2011.

COOPERS&LIBRAND. **Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro - Etapa I, IV e VII**. Eletrobrás, 1997.

CUT. **CUT em Rondônia: construção das usinas envolve histórias de exploração sexual e provoca caos no serviço público**, abril de 2011. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/destaques/20544/cut-em-rondonia-construcao-das-usinas-envolve-historias-de-exploracao-sexual-e-provoca-caos-no-servico-publico>>. Acesso em: 20 de out. de 2011.

\_\_\_\_\_. **CUT na luta em Rondônia: movimentos sociais vão às ruas defender trabalhadores e atingidos por barragens**, abril 2011b. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/destaques/20528/cut-na-luta-em-rondonia-movimentos-sociais-vao-as-ruas-defender-trabalhadores-e-atingidos-por-barragens-en>>. Acesso em: 10 de outubro de 2011

DEZALAY, Yves; Bryant Garth. **A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000**. RCBS vol 15 n 43, junho 2000

DIMAGGIO, Paul J. .Jaula de Ferro revisitada: **Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. In: CALDAS, Miguel P. (org.). Teoria das organizações. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.

DONADONE, Júlio César; GRÜN, Roberto. Participar é preciso! Mas de que maneira? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n.47, p. 111-125, out. 2001.

DRUCK, Graça. **Trabalho, Precarização e resistências: proposta de construção de indicadores**. Salvador: CRH/UFBA/CNPq. Projeto de Pesquisa Bolsa Produtividade do CNPq, 2007/2010 (mimeo).

DW. **BNDES desembolsa mais do que banco mundial e financia expansão na América Latina**. Disponível em: < <http://www.dw.de/bndes-desembolsa-mais-do-que-banco-mundial-e-financia-expans%C3%A3o-latina/a-15772513>>. Acesso em: 20 de fev. 2013.

FLIGSTEIN, Neil. **The architecture of the markets: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies**. Princeton: Princeton University Press. 2001.

FOLHA DO BICO. Sine de Marabá seleciona mão de obra para usina de Belo Monte. Disponível: <<http://www.folhadobico.com.br/03/2012/sine-de-maraba-seleciona-mao-de-obra-para-usina-de-belo-monte.php>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. **A dívida com os consumidores**. Luiz Pinghelli Rosa, disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1207200109.htm>>

GRUN, Roberto. **Convergência das elites e inovações financeiras: a governança corporativa no Brasil**. RCBS vol. 20 n 58, junho/2005b

\_\_\_\_\_. **Modelos de empresa, modelos de mundo: sobre algumas características culturais da nova ordem econômica e da resistência à ela**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol 14, n 41, 1999.

\_\_\_\_\_. **Desafiando o “PiG”, o baixo clero foi muito além da lição de casa: o aguçamento do conflito cultural no tratamento da crise financeira “2.0”**. 36º Encontro Anual da Anpocs. Águas de Lindóia, 21 a 25 de out. de 2012

IETS. Sheila Najberg. Disponível em: <[http://www.iets.org.br/article.php?id\\_article=255&id\\_qs=56](http://www.iets.org.br/article.php?id_article=255&id_qs=56)>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

INSTITUTO LULA. **Concepção e diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil**, 2002.

INSTITUTO LULA. **Projeto Energia Elétrica: Diretrizes e linhas de ação para o setor elétrico**, 2002.

JARDIM, Maria A. Chaves. **“Domesticação” e/ou “Moralização do Capitalismo” no Governo Lula: Inclusão Social Via Mercado e Via Fundos de Pensão**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, pp. 123 a 159, 2009.

\_\_\_\_\_. **Estado, Mercado e Trabalho no Brasil (2003-2012): as ambiguidades e as tensões do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)** in: Dossiê: trabalho, mercado e Estado. Maxime Quijoux, Federico LorencValcarce (orgs.). Revista: Problèmes d'Amérique Latine, 2013 (no prelo).

LAMENZA, Guilherme; PINHEIRO, Felipe; GIAMBIAGI, Fabio. **A capacidade de desembolso do BNDES durante a década de 2010**. Revista do BNDES 36, dezembro 2011.

MIGUEL, A. C. **Microcrédito no Brasil: uma agenda de política pública para o mercado de microfinanças**. Revista *Espaço de Diálogo e Desconexão*, Araraquara, v. 4, n. 2, jan./jul. 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/redd/article/view/5182/4247>>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Bolsa família: benefícios. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. Planseq e programa Próximo Passo. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/institucional-planseq-proximo-passo>>. Acesso: 05 de abril de 2013.

NEIBURG, Federico. **Os Sentidos Sociais da Economia**. Revista Horizontes das Ciências Sociais no Brasil - ANPOCS/Barcarolla/Discursos Editoriais, 2010.

PEDROSO, Antônio José Pedroso Neto. **A privatização do setor elétrico paulista: suicídio de um grupo**. Tese de doutorado Programa de Pós graduação em Ciências Sociais, UFSCAR, 2005.

PLATAFORMA BNDES. **Banco de desenvolvimento para quem e por quais meios?** novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/31-destaque/195-bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil>>. Acesso em: 12 de jun. de 2012.

\_\_\_\_\_. **Presidente do BNDES recebe documento sobre irregularidades no financiamento de Belo Monte**, dezembro 2012b. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/367-presidente-do-bndes-recebe-documento-sobre-irregularidades-no-financiamento-de-belo-monte>>. Acesso em: 25 de jan. de 2012.

SAUER, Ildo. **A importância do Pré-Sal no desenvolvimento do Brasil**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/a-importancia-do-pre-sal-no-desenvolvimento-do-brasil/?autor=597>>. Acesso em: 5 de janeiro de 2011

\_\_\_\_\_. **Entrevista MP 579 e a dualidade de comportamento**. UNISINOS, outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/515064-mp-579-um-remedio-para-os-males-brasileiros-entrevista-com-ildo-sauer>>. Acesso em: 10 de jan. de 2012

SILVA, Márcio Rogério. **Novos enquadramentos culturais na Relação Estado e Mercado entre 2003 e 2012: um estudo de caso dos arcabouços culturais, normativos e financeiros das PPP Belo Monte e Jirau no PAC**, 2013.169 f. Dissertação - Departamento de Engenharia de Produção, UFSCAR, São Carlos, 2013

SIMMEL, Georg. **O dinheiro na cultura moderna**. SOUZA, Jessé e ÖELZE, Berthold (orgs.) Simmel e a Modernidade. Brasília: Unb, 1998.

\_\_\_\_\_. **Sociologia econômica: hoje e amanhã**. Revista de Sociologia da USP - Tempo Social, v.16, n.2, 2004.

TESOURO NACIONAL. **Dívida Pública Federal: Relatório Anual 2011**, n 9. Brasília: 2012. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/divida\\_publica/downloads/RAD\\_2011a.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/RAD_2011a.pdf) / Acesso em: 23 de abr. de 2012.

\_\_\_\_\_. **Resultado do Tesouro Nacional 2012**. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/responsabilidade-fiscal/politica-fiscal/resultado-do-tesouro-nacional>>. Acesso em: 20 de fev. de 2013.

U.S. DEPARTMENT OF TREASURY. **Response to the Report of the International Financial Institution Advisory Commission**. Washington DC, June 8, 2000.