

Universidade Federal de São Carlos
Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia
Departamento de Engenharia de Produção

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

Márcio Rogério Silva

São Carlos

2013

Universidade Federal de São Carlos
Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia
Departamento de Engenharia de Produção

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

Márcio Rogério Silva

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção do Centro de Ciências Exatas, da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Engenharia de Produção, linha de pesquisa: instituições, organizações e trabalho, área de concentração: teoria das organizações.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Grun.

Co-orientadora: Prof. Dra. Maria Chaves Jardim.

São Carlos

2013

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

S586nv

Silva, Márcio Rogério.

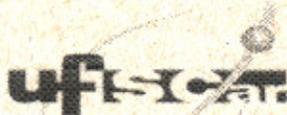
Novos enquadramentos culturais na relação estado e mercado entre 2003 e 2012 : um estudo de caso dos arcabouços culturais, normativos e financeiros das PPP Belo Monte e Jirau no PAC / Márcio Rogério Silva. -- São Carlos : UFSCar, 2013.

169 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2013.

1. Sociologia econômica. 2. Privatização. 3. Política monetária. 4. Parceria público-privada. 5. Políticas públicas. 6. Setor elétrico. I. Título.

CDD: 306.3 (20^a)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
Rod. Washington Luís, Km. 235 - CEP. 13565-905 - São Carlos - SP - Brasil
Fone/Fax: (019) 3351-8236 / 3351-8237 / 3351-8238 (ramal: 232)
Email: ppgep@dep.ufscar.br

FOLHA DE APROVAÇÃO

Aluno(a): Márcio Rogério Silva

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DEFENDIDA E APROVADA EM 25/03/2013 PELA
COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Dr. Roberto Grun
Orientador(a) PPGE/UFSCar

Prof. Dr. Roberto Grun
PPGE/UFSCar

Profª Drª Maria Chaves Jardim
FCLAR/UNESP

Profª Drª Ana Paula Hey
FFLCH/USP

Prof. Dr. Mário Otávio Batalha
Coordenador do PPGE

Dedico essa dissertação ao meu pai Domício, minha mãe Diva e a minha noiva Caroline.

Ao meu pai, que embora não tivesse oportunidade de estudar, sempre me apoiou e acreditou nas minhas buscas. À minha mãe, que mesmo com a vida não permitindo ir à frente nos estudos não mediu esforços para me incentivar, me apoiando invariavelmente em tudo que me propus a fazer. À minha amada noiva que acompanhou de perto o desenvolvimento desse trabalho, opinando, incentivando e sofrendo junto a mim as restrições à vida social que um trabalho como esse nos reserva.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aqui às pessoas que contribuíram de forma direta ou indireta para essa dissertação. Em especial, agradeço a todos os membros do Núcleo de Sociologia Econômica e das Finanças (NESEFI), do qual tenho prazer em fazer parte e que tem como filosofia sempre a contribuição para o trabalho dos colegas. Por esse motivo, digo à vocês que ao mesmo tempo em que esse trabalho carrega a maneira pela qual minha cognição fez as associações, por outro, ela também é um produto coletivo e sem vocês com certeza esse trabalho teria muito mais dificuldades. Cito aqui: Ana Carolina Bichoffe, Ângela M. Carvalho, Antônia Celene Miguel, Felipe Cavenaghi, Karina de Assis, Leandro Targa, Marcela Purini Belém, Patrícia Matsuda, Silvio E. Cândido, Wellington Desidério e em especial Martin Mundo Neto pelas preciosas contribuições na qualificação e Érica Julian pelo companheirismo em vários momentos.

Agradeço também aos professores Roberto Grun e Júlio Donadone, que sempre se esforçaram para trazer grandes pesquisadores nacionais e internacionais com o intuito de ampliar a horizontalidade da pesquisa.

Em especial agradeço à minha co-orientadora Maria Aparecida Chaves Jardim, que me acolheu em 2010 sugerindo o tema relacionado às PPP e Plano de Aceleração do Crescimento, com orientações instigantes que fizeram encontrar de fato um tema que gosto. Além disso, seu esforço incomensurável para trazer grandes pesquisadores internacionais, os quais deram dicas preciosas ao meu trabalho, é digno de nota e agradecimento. Sua competência e humildade foram inspiradoras para que eu aprendesse com prazer uma linguagem bem diferente da minha formação original.

Agradeço também os colegas do grupo de pesquisa Núcleo de Sociologia, Poder e Mercado (NESPOM) que também contribuíram com debates de projetos, organização de eventos e mesas redondas que contribuíram também para o presente trabalho. Agradeço por último aos meus amigos pelos debates e revisões deste trabalho, em especial Maurício Araújo, Ubiratan, Marcos e mais um cem número de amigos.

Um especial agradecimento a minha amada noiva Caroline tanto nos momentos de descanso quanto nas preciosas sugestões ao longo do trabalho.

RESUMO

A pesquisa visa apresentar o novo enquadramento cultural na relação Estado e Mercado dos grupos dirigentes nos governos compreendidos entre 2003 e 2012, onde esse enquadramento é tido por conteúdos morais como pano de fundo da política monetária, limitações impostas pela corrente cultural das finanças e busca por legitimidade dos múltiplos interesses da sociedade civil por meio de convergências das elites com base em Grun (2005) e alongamento dos circuitos de legitimação. Outro ponto relevante do estudo é apontar o governo como articulador dos interesses públicos e privados com considerável controle via capital econômico.

Com suporte da sociologia econômica e das finanças, nas definições de Swedberg (2009), primeiro se analisa os fenômenos econômicos, onde são apresentados como o governo exerce controle nas instituições que definem as Parcerias Público Privadas (PPP) no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) com destaque às hidroelétricas analisadas (Belo Monte e Jirau), por meio de suas instituições financeiras e empresas. O governo faz uso da política monetária, com desonerações tributárias e financiamentos via Tesouro ao capital produtivo e infraestrutura no PAC, com participações acionárias relevantes via Eletrobrás e fundos de pensão PETROS, PREVI e FUNCEF com conteúdos morais no uso do dinheiro em termos de Neiburg (2010).

São analisados os fenômenos economicamente condicionados. Com base em Simmel, 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 (Taylorismo, finanças e processo de redemocratização do país), com valores que se espraiaram pela sociedade. Para compreender as origens sociais da justificativa de uso das finanças como instrumento de inclusão social via mercado, foram encontradas evidências discursivas, de capitais e normativas sobre geração de emprego e renda, no governo federal e especificamente nas instituições do setor elétrico, bem como nos consórcios das usinas.

Por fim foi apresentado como a sociedade influencia os fenômenos econômicos, com considerações sobre convergência de elites com base em Grun (2005) e alongamento dos circuitos de legitimação, com ampliação da base de apoio e novas estratégias por parte dos opositores à atual política de desenvolvimento, com destaque ao Plataforma BNDES.

Palavras-chave: Privatização; Política Monetária; Parcerias Público Privadas; Plano de Aceleração do Crescimento; setor elétrico.

ABSTRACT

The research aims to present the new cultural framework in relationship of state and market of leaders in governments understood groups between 2003 and 2012, where this framework is understood as moral content in the background of monetary policy, limitations imposed by the current financial and cultural search for legitimacy of the multiple interests of civil society through convergence of elites based Grun (2005) and stretching circuit legitimation. Another important point of the study is to point the government as an articulator of public and private interests with considerable control via economic capital.

With support of economic sociology and finance, based on the definitions of Svedberg (2009), first analyzes is the economic phenomena, which are presented as the government exerts control in the institutions that define the Public-Private Partnership (PPP) in the Accelerated Growth Plan (PAC) , with emphasis on hydroelectric plants analyzed (Belo Monte and Jirau) by through their financial institutions and companies. The government makes use of monetary policy, with tax cuts and financing via Treasury, to finance productive capital and infrastructure in the PAC, with relevant shareholdings via Eletrobras and pension funds Petros, Previ and FUNCEF, indicating moral teachings in the use of money in terms of Neiburg (2010).

Are analyzed economically conditioned phenomena. Based on Simmel (1998), the formation of economic life influences the psychic and cultural situation of a time and receives on the other hand the great currents of homogeneous historical life (Taylorism, finance and democratization process of the country), with values that spread through society. To understand the origins of the social justification of use of finance as a tool for social inclusion through the market, we found evidence discursive norms on capital and generation of employment and income, the federal government and specifically the institutions of the electric sector, and in the consortia Northern Energy and Enersus. Finally it was shown how society influences economic phenomena, with considerations on the convergence of elites based Grun (2005) and stretching circuits legitimacy, and new strategies by the opponents of the current development policy, highlighting the PLATAFORMA BNDES.

Keywords: Privatization, Public-Private Partnerships; Plan to Accelerate Growth; electricity sector.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Capital social e profissional do grupo dirigente no Governo Cardoso.....	21
Tabela 2 : Investimentos do BNDES no setor elétrico (1995-2000).....	34
Tabela 3: Número de usinas e potência planejada por ano (1996-2002)	35
Tabela 4: Capital escolar e profissional do grupo dirigente no Governo Lula-Dilma	47
Tabela 5: Participação dos agentes institucionais em mais de uma instituição/empresa	62
Tabela 6: Investimentos planejados no PAC 1 por modalidade de geração para leilões de 26/07/07 à 17/12/10	83
Tabela 7: Apoiadores do PAC.....	85
Tabela 8: Principais críticas ao PAC	87
Tabela 9: Relações entre Estado, Mercado e trabalhadores segundo Fligstein (2001)	91
Tabela 10: Maiores EFPC em ativos totais (R\$ bilhões) - junho./2012.....	102
Tabela 11: Rentabilidade por segmento dos fundos de pensão que investiram na Norte Energia.....	102
Tabela 12: Ativos e lucros das empresas públicas e fundos de pensão ligados direta ou indiretamente à Norte	106
Tabela 13: Defesas e críticas ao modelo de financiamento adotado pelo governo no período de 2003 a 2012.....	107
Tabela 14: Resultados financeiros do BNDES em 2011 e 2012.....	109
Tabela 15: Políticas econômicas e sociais com o objetivo discursivo de geração de emprego e renda	112
Tabela 16: Estimativas de geração de emprego e renda oriundos dos recursos do BNDES	114
Tabela 17: Dados sobre o emprego por setor em Rondônia.....	119
Tabela 18: Dados do emprego por setor no Pará.....	119
Tabela 19: Interlocking dos membro do CA e diretoria com outras empresas/instituições públicas.....	140

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura Institucional do novo modelo do setor elétrico	50
Figura 2: Capital escolar dos principais agentes institucionais do setor elétrico	61
Figura 3: Investimentos do BNDES nas PPP em 2004 e 2011	75
Figura 4: Execução financeira do PAC de 2007 até 31/10/2010	81
Figura 5: Principais detentores da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	95
Figura 6: Financiamentos do BNDES por setor	98
Figura 7: Financiamento do BNDES para geração, transmissão e distribuição (aprovações de crédito em R\$ bilhões correntes)	99
Figura 8: Política monetária de fomento ao capital produtivo e PAC via Tesouro	104
Figura 9: Dividendos pagos à União em R\$ milhões	105
Figura 10: Distribuição acionária das cinco maiores UHE do PAC	125
Figura 11: Distribuição acionária do Consórcio Norte Energia S.A.	129
Figura 12: Distribuição acionária das empresas de economia mista	131
Figura 13: Análise de rede do CA e diretoria da Norte Energia S.A.	133
Figura 14: Experiência profissional do CA e diretoria da Norte Energia	135
Figura 15: Formação acadêmica do CA da Norte Energia	136
Figura 16: Distribuição acionária do Consórcio Energia Sustentável do Brasil	139
Figura 17: Análise de rede do CA e diretoria da ENERSUS	140
Figura 18: Experiência profissional do CA e diretoria da ENERSUS	141
Figura 19: Formação acadêmica do CA da ENERSUS	142
Figura 20: Pós-graduação do CA e diretoria da ENERSUS	143

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU — Advocacia Geral da União	FIEMG — Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
ANEEL — Agência Nacional de Energia Elétrica	FIESP — Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
ABRACEEL — Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia Elétrica	FMI — Fundo Monetário Internacional
ABRAGE — Associação Brasileira de Geradores de Energia Elétrica	FUN CAR BCB — Funcionário de Carreira do Banco Central do Brasil
ABRAPP — Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência	GCPS — Grupo Coordenador do Planejamento do Sistema Elétrico
ABRATE — Associação Brasileira dos Transmissores de Energia Elétrica	GCOI — Grupo Coordenador da Operação Interligada
APINE — Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica	GEPAC — Grupo Executivo do PAC
APMPE — Associação Brasileira de Pequenos e Médios Produtores de Energia Elétrica	IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
BIRD — Banco Mundial	MAE — Mercado Atacadista de Energia Elétrica
BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	MARE — Ministério da Administração da Reforma do Estado
BNDESPAR — BNDES Participações S.A	MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
CCEE — Câmara de Comercialização de Energia Elétrica	MF — Ministério da Fazenda
CDES — Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	MMA - Ministério do Meio Ambiente
CEMIG — Centrais Elétricas de Minas Gerais	MME - Ministério de Minas e Energia
CEPEL — Centro de Pesquisas de Energia Elétrica	MPOG — Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
CGP — Comitê Gestor da Parceria Público-Privada	MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
CGPAC — Comitê Gestor do PAC	ONS — Operador Nacional do Sistema Elétrico
CMSE — Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico	PAC — Plano de Aceleração do Crescimento
CNPE — Conselho Nacional de Política Energética	PUK — Partnership United Kingdom
COPPE — Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia	RESEB — Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro
CRE — Conselho de Reforma do Estado	SEE — Secretaria de Energia Elétrica
CTP — Comissão Técnica das Parcerias Público Privadas	SPE — Sociedade de Propósito Específico
CVM — Comissão de Valores Imobiliários	SPE-MME Secretaria do Planejamento Energético
DPMFI — Dívida Pública Federal Mobiliária Interna	SPG — Secretaria de Petróleo e Gás
ENERSUS — Energia Sustentável do Brasil S.A	STN — Secretaria do Tesouro Nacional
EPE — Empresa de Pesquisa Energética	

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 DA ORIGEM DO SETOR ELÉTRICO À CRISE ENERGÉTICA DE 2001: DO DESENVOLVIMENTISMO DA ERA VARGAS ÀS PRIVATIZAÇÕES NA DÉCADA DE 1990	9
1.1 Desenvolvimentismo e setor elétrico no Brasil na Era Vargas	9
1.2 Criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico	12
1.3 Velho e novo mundo: da concepção de controle da produção à concepção financeira de controle	13
1.4 Processo de reforma do Estado e privatizações na Inglaterra: agências reguladoras como instrumento de abertura ao mercado	17
1.5 Institucionalização do processo de reforma do Estado no Brasil na década de 1990	19
1.6 Grupo Dirigente da Reforma do Estado no Governo Cardoso	21
1.7 A privatização da Usiminas como modelo para o setor elétrico: a emergência da concepção financeira de controle	25
1.8 Privatizações do setor elétrico: o início pelo setor de distribuição de energia elétrica	26
1.9 O papel da consultoria inglesa COOPERS&LIBRAND na privatização da geração elétrica: as tentativas de privatização da Eletrobrás	29
1.10 Mapeamento dos investimentos em geração no governo Cardoso: um sinal de crise?.....	31
1.11 Crise energética de 2001.....	36
1.12 Conclusões.....	39
CAPÍTULO 2 GRUPO DIRIGENTE NO GOVERNO LULA-DILMA E O NOVO MODELO INSTITUCIONAL DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO (2003): INSTITUIÇÕES, PECULIARIDADES, ISOMORFISMO E CAPITAIS DOS AGENTES RELEVANTES	42
2.1 Introdução.....	42
2.2 Grupo dirigente no Governo Lula-Dilma: Capitais dos agentes que promoveram o novo arcabouço institucional e financeiro	46
2.3 Processo de criação do novo modelo do setor elétrico	50
2.4 Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).....	51
2.5 Ministério de Minas e Energia: SPE, SEE e EPE	54
2.6 Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	55
2.7 Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).....	56
2.8 Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).....	56
2.9 Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE)	57

2.10 Análise de capitais e redes dos agentes do novo modelo do setor elétrico	59
2.11 Críticas e controvérsias ao novo modelo do setor elétrico	63
2.11 Conclusões.....	68

CAPÍTULO 3 - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS E PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E VIABILIZAÇÃO FINANCEIRA VIA TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS.....72

3.1 Origem internacional das PPP	72
3.2 Origem e peculiaridades do modelo de PPP brasileiro.....	72
3.3 Governança corporativa: um pré-requisito na lei das PPP	76
3.4 Estrutura institucional da gestão das PPP.....	77
3.5 Geradoras e distribuidoras de energia elétrica privatizadas na década de 1990: teriam se tornado PPPs entre 2003 e 2012?	78
3.6 Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).....	79
3.7 Panorama Geral dos Investimentos do PAC.....	80
3.8 Desoneração Tributária no PAC e na Economia: uma lógica ortodoxa resignificada em termos do braço esquerdo do Estado	83
3.9 Apoiadores, críticos e controvérsias em relação ao PAC.....	85
3.10 Relação Estado e mercado em países centrais: uma visão a partir da abordagem político-cultural	89
3.11 Mecanismos de Financiamento e investimentos nas obras do PAC: Títulos Públicos, BNDES e fundos de pensão.....	93
3.12 Captação de recursos via títulos públicos federais: uma mudança paradigmática em sua aplicação a partir de 2003?	94
3.13 Investimentos do BNDES em infraestrutura: formas de investimento e peculiaridades dos investimentos nas Usinas de Belo Monte e Jirau	97
3.14 Fundos de pensão e sua participação nos investimentos em infraestrutura.....	100
3.15 Retorno de dividendos das Estatais ao Tesouro: uma lógica difícil de ser contradita pela ortodoxia econômica.....	104
3.16 Questões controversas sobre as atuações do Tesouro, BNDES e fundos de pensão.....	107
3.17 Geração de emprego e renda: simulações do BNDES e IPEA e estratégias do PAC relacionados ao bolsa família e CadÚnico	110
3.17 Geração de empregos: Usinas de Belo Monte e Jirau	117
3.18 Conclusão	120

CAPÍTULO 4 - COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA, ESTRUTURA DE CAPITAIS, REDES E ISOMORFISMOS NAS SPÉ NORTE ENERGIA E ENERSUS 124

4.1 Eletrobrás.....	126
---------------------	-----

4.2 Criação da Usina de Belo Monte: da sua concepção nos anos 1980 ao início das obras em 2009	127
4.3 Leilão e composição acionária da Usina de Belo Monte	128
4.4 Isomorfismos, capitais e redes dos agentes da Norte Energia.....	132
4.5 Criação da Usina de Jirau	137
4.6 Leilão e composição acionária da Usina de Jirau.....	138
4.7 Isomorfismos, capitais e redes dos agentes da Energia Sustentável do Brasil (ENERSUS)	139
4.8 As Parcerias Público Privadas Belo Monte e Jirau são um campo?.....	143
4.9 Críticas e controvérsias na construção de Belo Monte e Jirau: O BNDES na mira das ONGs	145
4.10 Teríamos o surgimento de uma potencial concepção sócio-ambiental de controle?.....	148
4.11 Conclusão	149
Considerações Finais	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155
APÊNDICE	166

INTRODUÇÃO

A lei de Parcerias Público Privadas, criada em 2004, trouxe um novo cenário da Relação do Estado com o Mercado. Embora já houvessem precedentes desse tipo de modalidade nas três esferas de governo, dois marcos são relevantes para a institucionalização desse processo: um seminário internacional realizado em 2003 pelo Banco Mundial, BNDES e Ministério de Relações Exteriores sobre o tema e outra foi a criação da lei das Parcerias Público Privadas (PPP).

A intensificação da implantação das PPP se deu após a criação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e por medidas anticíclicas na política monetária, as quais foram motivadas pela crise econômica internacional, a qual fez alterar consideravelmente, por intermédio do governo, os aportes do Tesouro bem como os investimentos dos bancos públicos e dos fundos de pensão de empresas públicas. Por se tratar de uma mudança relevante na forma do Estado se relacionar com o mercado e com a sociedade, essa pesquisa adquire grande interesse sociológico.

A pesquisa vale-se do suporte teórico-metodológico da sociologia econômica e das finanças, a qual, segundo Swedberg (2004), se 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 o modo pelo qual o restante da sociedade os influencia (fenômenos economicamente relevantes). Ainda segundo Swedeberg (2004), projetos redigidos em termos mais históricos, políticos e institucionais estão se provando frutíferos no entendimento de como estratificação (questões relacionadas à desigualdade) e as "engranagens da economia" se entrelaçam, daí a importância de análises sociológicas.

Com base nisso, os estudos focalizaram uma análise teórico-empírica sobre o setor elétrico, especificamente 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.

Esse enquadramento cultural é caracterizado por conteúdos morais do grupo dirigente evidenciados na política monetária, com sinais discursivos, de capitais com base em Bourdieu e empíricos 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 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, Boudieu (1997b) diz 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.

Com base na definição de Swedberg (2004) sobre a sociologia econômica e das finanças, primeiro busca-se analisar os fenômenos econômicos por meio de discursos e práticas de política monetária voltados à geração de emprego e renda, em consonância com a ideia de Neiburg (2010), o qual diz que o dinheiro é revestido de sentidos singulares, marcado por suas origens e seus usos, possuindo conteúdos morais, podendo ser considerado justo e correto ou carregado de valores negativos, com o estigma da mercantilização.

Nesse contexto, essa pesquisa assume que essas trocas são mais do que conteúdos homogêneos de trocas iguais entre si, pois sistematicamente o governo tem revestido sua política monetária de conteúdos morais, que tem como marca as crenças dos agentes, as correntes homogêneas da história, por meio das quais esse grupo tenta sedimentar a sua marca das políticas de governo no Estado.

Foram analisados discursos na mídia digital e impressa, programas de governo, relatórios da COOPERS&LIBRAND; relatórios do CNPE e CMSE; TESOURO; BNDES e legislação federal.

Para compreender as origens sociais dessa justificativa de uso das finanças como instrumento de inclusão social via mercado, foi feita uma análise de capitais dos seguintes grupos: grupo dirigente do governo federal entre 2003-2012 (presidente e ministros), em comparação com o 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).

Para definir a lista de indivíduos eficazes recorreu-se aos critérios institucionais, como posições reconhecidas ao nível no poder (BOURDIEU, 2001). Isso 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, ele 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.

Para compreender a maneira como o governo exerce controle via capital econômico e institucional, foram analisados os agentes que estão nos órgãos que definem as PPP.

Para Jardim (2009), o governo Lula estaria fazendo uso das finanças como tentativas de domesticação e moralização do capitalismo. A análise dos conteúdos morais da política monetária e de infraestrutura se aproxima dessa ideia, porém ainda há dois passos dessa pesquisa que são determinantes e elucidativos dos alcances e limitações dessa lógica.

É analisada a maneira pela qual esses fenômenos são economicamente condicionados. Segundo Simmel (1998), 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. Na pesquisa as correntes consideradas foram: Taylorismo (concepção de controle da produção com base em Fligstein (2001), com valores que se espalharam para a sociedade; a concepção financeira de controle; valores do desenvolvimentismo e Vargas e os valores trazidos pelos movimentos sociais na esteira do processo de redemocratização do país.

Como última parte da pesquisa, foi apresentado como a sociedade influencia os fenômenos econômicos, com considerações sobre convergência de elites com base em Grun (2005) e alongamento dos circuitos de legitimação, com ampliação da base de apoio e novas estratégias por parte dos opositores à atual política de desenvolvimento, com destaque ao Plataforma BNDES. Exemplos de convergência são o Conselho de Desenvolvimento

Econômico e Social (CDES), reunindo agentes de múltiplas esferas da sociedade civil e, no setor elétrico, presença de destaque da Eletrobrás com repetidos sócios privados e construtoras nacionais.

Muitas outras instituições e movimentos sociais, no entanto, tem questionado o atual modelo de desenvolvimento, com destaque para os movimentos ambientalistas e conflitos entre órgãos do braço direito e braço esquerdo do Estado. Foi realizada uma análise das principais críticas às hidroelétricas de Belo Monte e Jirau por parte das associações civis, com destaque à Plataforma BNDES. O Estado financiador e investidor se coloca em contradições relacionadas à sua aproximação com parceiros privados e desdobramentos sociais e ambientais das obras.

Com base em Bourdieu (1997), 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.

A presente pesquisa busca seguir uma ordem cronológica, de maneira a não perder a referência de como se deram os desdobramentos, mas em cada capítulo serão apresentados os pontos alcançados na busca pelas demonstrações do novo enquadramento cultural.

No capítulo 1, há uma contextualização do setor elétrico desde suas origens, mostrando que, no início do século XX o setor era dominado pelas empresas privadas, passando por uma mudança com a emergência do Governo desenvolvimentista de Getúlio Vargas (1930-1945 e de 1951-1954), processo que culminou com a criação, em 1962, da *holding estatal* Eletrobrás no Governo João Goulart (1961-1964) passando pela contestação do desenvolvimentismo, principalmente a partir da década de 1980, com o advento do *capitalismo institucional*¹ que se convencionou chamar de neoliberal.

¹ As mudanças advindas das concepções de controle da produção e das finanças, captadas por economistas neoclássicos culminaram no modelo que se convencionou chamar de neoliberal, chamado capitalismo institucional de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, são colocadas dentro de um amplo cenário de mudança cultural que tem origem no modelo Taylorista-fordista no início do século, com um *habitus*¹ de engenheiro baseado na ciência e na eficiência que se espalhou pela sociedade, passando pelas mudanças influenciadas pelo modelo japonês com respeito à flexibilidade e aproximação da lógica da produção com as incertezas do mercado e, por último, a emergência da concepção financeira de controle como reflexo de conflitos nacionais norte americanos na década de 1980 e que posteriormente foram difundidos por meios acadêmicos e por pressões estruturais de reformas nos países emergentes por parte dos organismos multilaterais como Banco Mundial e FMI.

Chegamos à década de 1980 com a apontada perda de capacidade do Estado em investir frente à queda da liquidez internacional e frente ao recrudescimento das desigualdades sociais que o Estado não foi capaz de abarcar. Além de posicionar no tempo, essa primeira parte busca problematizar as definições que os teóricos tem estabelecido para classificar o Estado nos Governos Cardoso e Lula, com referência ao período desenvolvimentista.

Ainda no capítulo 1, foi contextualizado o processo de privatizações no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com destaque ao papel do BNDES e da consultoria COOPERS&LIBRAND, fundamentais para compreender o modelo de desenvolvimento no governo Cardoso e a demonstração do objetivo de papel do Estado nesse momento, com uma análise mais aprofundada das privatizações do setor elétrico e o contexto que gerou a crise energética, esta como parte fundamental para compreender um dos motivos que ajudaram a emergência de um grupo opositor ao governo nas eleições de 2002.

Uma análise dos capitais do grupo dirigente de Cardoso foi feita, com base em Grun (2012), para compreender alguns sinais de como os capitais escolar e profissional, principalmente, influenciaram nas mudanças na década de 1990. Para Dezalay (2000), o conceito de capitais está relacionado ao fato de que os agentes usam os títulos universitários, conhecimento técnico, contatos, recursos, prestígio e legitimidade obtida no exterior para construir suas carreiras em seus países natais, levando uma referência essencialmente americana, mas que adquirem nuances particulares quando implantados nos países.

No capítulo 2, é apresentado o grupo dirigente (representantes dos principais ministérios) do Governo eleito em 2002, apontando as diferenças de seus capitais culturais em relação ao governo anterior com base em Grun (2012). Em seguida, é analisado o novo modelo do setor elétrico, o qual está em convergência com as propostas do programa geral de governo do Partido dos Trabalhadores e também com respeito ao programa de governo do partido específico para o setor elétrico. As controvérsias em torno da crise energética foram fundamentais para dar margem a mudanças que primeiro ocuparam o programa de Governo do PT e posteriormente culminaram no novo modelo institucional do setor elétrico com a eleição de Lula.

Com base em Douglas (1998), são analisadas as instituições e seus agentes do setor elétrico que viabilizaram esses empreendimentos, com vistas a compreender as crenças compartilhadas pelos agentes e seus capitais organizacionais, profissionais e escolar (a partir do nível superior).

Segundo Pedroso (2005:167), os capitais não são possuídos por todos, são reconhecidos como distintos, são disputados e convertidos em outros tipos de capitais.

Assim como Pedroso (2005:167), entende-se capital escolar a partir do nível superior, hierarquizando ou situando os agentes no espaço social. Os indicadores desse tipo de capital são: a graduação, especialização, o mestrado, o doutorado, o MBA, variantes por curso e instituição de ensino. No que tange ao capital profissional, ele 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.

Uma resposta, de acordo com Douglas (1998), só parece ser correta quando apoia o pensamento institucional que já se encontra na mente dos indivíduos enquanto eles procuram chegar a uma decisão. A verdadeira solidariedade somente é possível na medida em que os indivíduos compartilhem as categorias de seu pensamento. Douglas (1998) diz que a postura da superioridade moral é mais fácil de adotar porquê a crítica às instituições do passado ajuda as estruturas institucionais da época a erguer/construir a defesa contra o passado.

No capítulo 3, visou-se compreender o arcabouço financeiro e normativo das PPP e do PAC, onde as hidroelétricas Belo Monte e Jirau estão inseridas. Foram analisadas a origem das Parcerias Público privadas e o PAC, seu arcabouço institucional e de financiamento via títulos públicos. São apresentados os contextos internacional e nacional do surgimento das Parcerias Público Privadas e suas instituições representativas, o mesmo para o caso do PAC, bem como as críticas direcionadas a esse programa, de maneira a compreender as disputas. São apresentadas também empresas do setor de geração e distribuição do setor elétrico que foram privatizadas no governo Cardoso e que tiveram ações compradas ou herdadas de imbrólios judiciais durante o governo Lula, tratadas como evidência empírica de mudanças das políticas e econômicas nesse governo, porém com ações legitimadas no mercado.

O capítulo trata também do arcabouço financeiro, com base na emissão de títulos públicos que são repassados ao BNDES, que por sua vez financia o capital produtivo e os investimentos em infra-estrutura do PAC, com destaque ao fato de que os bancos públicos e empresas como a Eletrobrás e Petrobrás estão presentes nos órgãos interministeriais que definem as prioridades de licitação.

São mostrados os lucros dos fundos de pensão e das estatais relacionadas ao objeto de estudo, como o BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Eletrobrás e qual o valor dos dividendos retornados no período de 2003 a 2012, de maneira a demonstrar a amplitude do jogo financeiro que o Estado tem empreendido nesse período, bem como porque

se torna difícil as oposições à direita e à esquerda do espectro político construírem uma crítica contundente, já que este modelo tem dado respostas mais convergentes à sua lógica do que o governo Cardoso conseguiu na prática.

Essa discussão ajudará a compreender que a discussão vai muito além da crítica superficial dos subsídios à infraestrutura via títulos públicos, e pelo fato do governo atuar dentro da lógica da concepção financeira, isso coloca o Estado no período de 2003 a 2012 em posições ambíguas frente à sociedade.

No capítulo 4, são apresentadas em mais profundidade as unidades de análise, a usina de Belo Monte e a Usina de Jirau. A primeira foi escolhida por representar o maior aporte de investimentos dentre as hidroelétricas, será a terceira maior hidroelétrica do mundo, onde serão apresentados um breve histórico das usinas e uma análise de sua composição acionária, buscando elucidar a participação pública e privada nos investimentos, destacando que, no caso dessa usina, a participação da Eletrobrás e dos fundos de pensão é relevante.

Já a Usina de Jirau, também de grande porte, apresenta a peculiaridade de ter como sócio majoritário uma empresa privada francesa, embora por outro lado tenha participação relevante da Eletrobrás por meio de suas subsidiárias. Ambas serão colocadas no contexto da apresentação do capital acionário das cinco maiores hidroelétricas, que foram ou estão em processo de implantação no PAC, no que tange à capacidade de geração, para poderem ser mais bem contextualizadas.

Para cada um dos estudos de caso serão apresentados os conselhos de administração e a diretoria, elucidando convergências e divergências do perfil dos agentes com respeito à seus capitais organizacionais, profissionais e escolar (a partir do nível superior), *interlocking* de agentes e a rede dos atores, que são algumas evidências de como se empreendeu a difusão do novo enquadramento cultural no setor elétrico.

Uma análise do universo micro-empírico dos agentes das instituições relevantes do setor elétrico e dos consórcios pesquisados pode ser elucidativa do compartilhamento de crenças no período de 2003-2012, dando maior suporte à hipótese de novo enquadramento cultural no Governo Lula como centralizador e articulador dos projetos de infra-estrutura, tornando-se um *player* relevante utilizando-se da lógica do mercado financeiro para exercer controle e extrair ganhos dentro de uma concepção financeira de controle internacionalmente legitimada, utilizando, por outro lado, de lógicas contra-intuitivas: do ponto de vista da ortodoxia econômica pelo fato do governo elevar os gastos públicos e ao mesmo tempo cumprir metas macroeconômicas como Superávit Primário, altos lucros das estatais, redução

de juros, desonerações tributárias, e do ponto de vista da sociedade civil organizada pelo fato do governo se colocar, por meio de suas estatais, na defesa dos empreendimentos em detrimento de impactos sociais e ambientais.

A capacidade de pressão das sociedades civis organizadas e mídia na temática social e ambiental não deve ser descartada, uma vez que uma das principais oposições ao Governo, a presidenciável Marina Silva, ganhou força justamente ao criticar não avaliação adequada dos impactos ambientais e sociais das obras. Essa análise consideram essas contradições do ponto de vista socioambiental, e contradições relacionadas a solidariedade, com políticas que, segundo Bourdieu (2001), atomizariam os indivíduos.

A análise crítica das representações que estarão presentes ao longo do trabalho não é feita pelo simples prazer do sacrifício aos jogos da polêmica, como diz Bourdieu (2001). Essas construções coletivas fazem parte do que se busca compreender, e em grande parte, são responsáveis por ela.

Para Boschi e Gaitan (2008) ocorreu, nos governos a partir de 2003, uma espécie de intervencionismo estatal com uma modalidade híbrida de coordenação econômica. Já Bresser Pereira (2006) fala de neodesenvolvimentismo, o qual constituiria uma estratégia nacional de desenvolvimento alternativo ao populismo latino-americano e à ortodoxia convencional. Autores como Boito (2003;2012) e Antunes (2004), por sua vez, defendem que no governo Lula predominou o modelo neoliberal de desenvolvimento, pois as relações entre Estado e finanças se fizeram muito presentes.

Já para Grun (2005b), o modelo de desenvolvimento implantado durante os dois governos Lula, é resultado de uma “convergência de elite”, cujas elites são oriundas de distintos espaços sociais (muitas vezes antagônicos). Para Jardim (2009), o governo Lula estaria fazendo uso das finanças como tentativas de domesticação e moralização do capitalismo. Bourdieu (1998) fala em alongamento de circuitos de legitimação; Simmel (1998) fala das correntes culturais e Neiburg (2010) sobre os significados sociais das trocas monetárias.

A presente análise busca, com base nesse autores, ampliar a discussão e apresentar um enquadramento cultural que usa esses conceitos de maneira complementar, na busca por demonstrar também as convergências e modalidades híbridas da mão direita e mão esquerda que causa novas contradições sociais e torna mais complexa a análise.

CAPÍTULO 1 DA ORIGEM DO SETOR ELÉTRICO À CRISE ENERGÉTICA DE 2001: DO DESENVOLVIMENTISMO DA ERA VARGAS ÀS PRIVATIZAÇÕES NA DÉCADA DE 1990

1.1 Desenvolvimentismo e setor elétrico no Brasil na Era Vargas

Em sua origem, o setor elétrico brasileiro apresentava uma estrutura descentralizada em sistemas regionais, com destaque para o Rio de Janeiro e São Paulo, regiões com maior concentração urbana e industrial. No final do século XIX, várias empresas privadas investiam em fontes próprias de energia elétrica, como o grupo privado canadense Light, o qual tinha a concessão para prestar serviços de eletricidade em São Paulo e no Rio de Janeiro, principalmente nas capitais.

Em 1898, a Câmara Municipal de São Paulo autorizou o Grupo Light a ampliar a concessão já existente devido ao aumento da demanda, concedendo prerrogativa de exploração de geração e transmissão de energia elétrica. Como consequência da ampliação dos investimentos foi constituída em 1912 no Canadá a *Brazilian Traction, Light and Power Company Ltd.*, empresa *holding*, com o propósito de coordenar a atuação da São Paulo Light e Rio Light, onde essas empresas tinham por estratégia o setor de investimentos altos e rápidos, com baixo risco.

Outro grupo significativo era a americana *American & Foreign Power Co.* (*AMFORP*), uma empresa vinculada a acionistas da General Electric, que realizou aquisições de empresas no interior de São Paulo e Rio de Janeiro na década de 1920, além de capitais do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia e outros cinco Estados (BASTOS, 2006).

Segundo Boschi (2010), foi notório o papel do intervencionismo estatal no Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), fruto de uma ruptura com o modelo oligárquico agro-exportador. Esse grande acordo unia a burguesia nacional industrial à nova burocracia ou aos novos técnicos do Estado. Segundo Bresser (2006), a eles se somavam os trabalhadores urbanos e setores da velha oligarquia mais voltados para o mercado interno, como a própria pecuária da qual Vargas se originara.

Essa abordagem estadista teria surgido no Governo Estadual de Vargas, em 1928, orientadas pelo positivismo, no qual o Estado precisava coordenar a "anarquia" do mercado e garantir a coesão social, sendo que o dogma da austeridade fiscal e monetária também era rejeitado, nos moldes da influência internacional das crenças *keynesianas*, modelo econômico

que reagiu às razões da crise de 1929. Nesse sentido, a expansão do crédito era fundamental, não devendo restringir-se ao controle de crises financeiras, e sim orientando-se para estimular a modernização da indústria brasileira (BASTOS, 2006).

Na barganha pelo capital estrangeiro, o desenvolvimentismo de Vargas não teria sido nem xenófobo, nem entreguista e estaria marcado por três características permanentes do nacional-desenvolvimentismo: anti-liberalismo - crença de que o mercado não era capaz de se auto-regular sem crises econômicas e sociais e nem gerar crescimento no Brasil, necessitando concentrar recursos em torno do Estado; oportunismo nacionalista - identificação de oportunidades de realizar barganhas externas, sobretudo financiamento, que atendessem a finalidades nacional desenvolvimentistas e adaptação histórica à condições históricas cambiantes, e com respeito a isso é difícil precisar até que ponto essa herança ideológica esteja esgotada (BASTOS, 2006).

O Brasil passou por uma crise energética na década de 1930 devido a uma escassez de investimentos da iniciativa privada. As tarifas de ambas as empresas citadas eram cotadas com base numa cláusula-ouro, o que garantia a remuneração mas onerava demais as tarifas. Para controlar isso, o Governo Vargas retirou autoridade de Estados e municípios para tentar controlar esse processo. A primeira medida do Governo foi impedir as transferências da exploração de cursos e quedas d'água; eliminou também a cláusula-ouro em 1933. Essa crise culminou, além dessas mudanças, na promulgação do decreto n 24.643, de 10 de julho de 1934, criando o Código de Águas², definindo o Estado como agente regulador do setor.

Paralelo a esse contexto, Barreto (2010) afirma que, devido à crise de 1929, ocorreu um descompasso entre oferta e demanda, fazendo com que os investimentos fossem insuficientes. Por outro lado, a Light argumentou que o novo código de águas teria sido responsável por inibir os investimentos. O autor conclui que é mais provável que os apagões do início da década de 1950 estejam ligados a impossibilidade de se elevar tarifas e manter a remuneração elevada em dólares, num momento de crescimento acelerado da indústria, embora as empresas estrangeiras tenham sido acusadas de manipular dados de seus patrimônios para maximizar as remessas ao exterior.

² Segundo Barreto (2010), por meio desse código, as tarifas deveriam promover uma remuneração limite de 10% à 12% sobre o capital registrado, o que gerava problemas sobre a interpretação das empresas sobre o que seria considerado como ativo para esse cálculo, baseada na *Water Code* adotada nos Estados Unidos. Além disso, o código eliminou a propriedade do solo e quedas d'água transferindo-as à União, passando a concentrar o poder concedente.

O desenvolvimentismo de Vargas estava amparado na idéia de financiamentos do Banco Mundial, baseado na Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBE). O problema é que o Banco Mundial tinha interesse em limitar a ação estatal e estimular a presença do capital estrangeiro, com uma visão de que o Estado deveria ser mais regulador e suplementar.

O Banco Mundial contava com uma fonte de financiamento em segunda instância, o *Eximbank*³, quando fosse necessário implementar iniciativas com as quais o Banco Mundial não concordava ou não tinha condições de realizar. A exigência do Banco é que se formasse uma autarquia para se responsabilizar pelos empréstimos; garantia federal do empréstimo aos Estados e determinação de prioridades na seleção de projetos, com fiscalização do Banco Mundial (BASTOS, 2006).

A opinião do Banco Mundial era de que financiar projetos governamentais no Rio Grande do Sul atenuaria o descontentamento com as empresas privadas americanas devido a falta de energia e os empréstimos deveriam ser passados na maioria às empresas privadas, para que o CMBE mantivesse o apoio à criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Foi com parte desses recursos que se criaram as empresas estaduais como CEMIG, USELPA e CEE. Por outro lado a ruptura da colaboração bilateral com a chegada do governo Eisenhower forçou o governo Vargas a mobilizar recursos como o fundo federal de eletrificação (FFE)⁴ que garantiu a continuidade do projeto de criar a Eletrobrás (BASTOS, 2006).

O autor conclui que o ramo de energia elétrica foi significativo da relação Estado e Mercado, pois já havia filiais estrangeiras e também porque o projeto de nacionalização foi adiado, já que se vislumbrou barganhar recursos externos a partir da CMBE. Além disso, o descontentamento com os racionamentos ocasionados pela falta de investimentos da Light gerou protestos de empresários, trabalhadores e população de uma maneira geral, dando

³O Eximbank funciona como uma agência governamental americana independente, tendo como objetivo facilitar o financiamento de exportações de produtos e serviços americanos, por meio da absorção de riscos de crédito que estão fora do alcance do setor de bancos privados. Todas as obrigações do Eximbank são garantidas por total confiabilidade e crédito do governo dos Estados Unidos. De acordo com os programas do Eximbank, pelo menos 50% dos produtos a serem exportados devem ser produzidos nos EUA. Para financiamentos em médio prazo, o Eximbank segurará até 100% dos produtos com conteúdo americano, mas nunca mais de 85% do valor do contrato americano. O importador deverá efetuar um pagamento inicial, a título de antecipação, correspondente a 15% do total (GLOBAL CAPITAL, 2012)

⁴O BNDES gerenciava o Fundo Federal de Eletrificação (FFE), o qual estava baseado no Imposto Único de Energia Elétrica (IUEE), que incidia sobre o consumo de energia elétrica. Segundo Espósito (2012), "*por meio desse fundo, o Banco financiou inicialmente 6,3% da expansão do parque gerador (21,6 MW), em 1955, e 95,9% da sua expansão (502 MW), em 1962, ano de criação da Eletrobrás*". Ainda segundo Espósito, com o crescimento da centralização do setor elétrico em torno da Eletrobrás, o fundo passou a ser controlado por esta empresa, momento em que o BNDE passou a ter uma participação menos relevante na expansão do setor elétrico

margem para os nacionalistas na criação de fundos setoriais e na criação da Eletrobrás durante o Governo Goulart.

1.2 Criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) foi criado por meio da lei 1.628 de 1952 com estudos da CMBE, nos quais o acordo para a captação de recursos no exterior demandava que o Brasil captasse a mesma quantidade de recursos internamente, valor este que veio de imposto adicional ao imposto de renda, compondo o Fundo de Reparelhamento Econômico (FRE) do qual o setor elétrico recebeu 19,8% do total. Esses recursos, junto aos recursos de Plano Nacional de Eletrificação, constituíram o fundo nacional de eletrificação foram destinados ao BNDE, que os destinou à Eletrobrás (SCHAPIRO, 2009).

Foi criado, no Governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), sob financiamento e coordenação do BNDE no âmbito da comissão CEPAL-BNDE⁵, presidida pelo economista Celso Furtado⁶, o qual presidiu o BNDES e foi o principal economista no período desenvolvimentista. Os setores chave do I PND eram: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação.

Em 1965 foi institucionalizado o mercado de capitais, por meio da lei 4.728 de 1965, com reformas nos mercados de crédito, capitais e na administração pública, com o objetivo de diversificação das fontes de financiamento na economia brasileira. Segundo Schapiro (2009), em 1971 o BNDE foi transformado em empresa pública e sua experiência em participações societárias o credenciou para operações de risco.

A análise do surgimento do BNDES e Eletrobrás buscou contextualizar assuntos que são recorrentes no cenários brasileiros: a participação pública e privada na economia e o tamanho da intervenção do Estado, discussão que será retomada no capítulo referente a atuação do BNDES no período das privatizações no período de 1990-2002 e no período de 2003-2012.

⁵ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas sediado em Santiago do Chile. Foi criada em 1948. Em 1950 Celso Furtado (principal economista do período desenvolvimentista) se torna diretor de desenvolvimento; presidiu em 1953 o Grupo Misto CEPAL-BNDE, que serviu para o Plano de Metas de Juscelino Kubistchek. Em 1958 desliga-se da CEPAL e assume uma diretoria do BNDE (CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2012)

⁶ Foi o principal economista do Estado desenvolvimentista. Em 1949 integra-se à recém-criada Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas sediado em Santiago do Chile, se tornando Diretor da Divisão de Desenvolvimento. Preside em 1953 o Grupo Misto CEPAL-BNDE, cujo estudo sobre a economia brasileira, com ênfase especial nas técnicas de planejamento. Desliga-se da CEPAL e assume uma diretoria do BNDE em 1958 (CENTRO CELSO FURTADO, 2012).

A deslegitimação da Light e os acordos no âmbito da CMBE permitiram que os nacionalistas conseguissem emplacar um processo que culminou na criação da Eletrobrás e fundos de financiamento para ela. Além disso, a criação do BNDE e sua articulação com a CEPAL ajudou a delinear o financiamento de longo prazo e maior risco, tipicamente de infraestrutura. Porém, observaremos que ora o BNDES visa as privatizações e abertura de mercado, ora ela age como ator fundamental para a concepção das Parcerias Público-Privadas, demonstrando a importância da análise desse órgão do governo para compreender as políticas de desenvolvimento no Brasil ao longo do tempo.

1.3 Velho e novo mundo: da concepção de controle da produção à concepção financeira de controle

Segundo Veblen (2001), até o início do século XX, os técnicos e engenheiros não tinham agido ainda como uma força coesa que visasse quebrar privilégios dos agentes da administração comercial-financeira das empresas, porém, já estavam se identificando como um quadro indispensável do sistema industrial. Havia uma geração mais velha que tinha uma formação mais comercial, preferidos dos financistas corporativos, porém, havia uma geração nova se debruçando sobre o mau gerenciamento.

Segundo Pedroso (2005), tanto o modelo de organização da produção como sua representação de eficiência produtiva são historicamente construídos e determinados, herdados pelos agentes sociais como um quadro, seja ele implícito ou explícito. O Taylorismo é entendido, segundo essa idéia, como modelo de organização e não como técnica de organização do trabalho (ZILBOVICIUS, 1999).

Esse *habitus* de engenheiro espalhou-se e expandiu-se para fora das empresas, instalando-se na sociedade, influenciando a vida das pessoas no seu trato com o futuro, nas relações sociais, na sua reprodução como grupo social com prestígio, poder aquisitivo.

Segundo essa lógica, que Boltansky e Chiapello (1999) chamam de *segundo espírito do capitalismo*⁷, o governo deve estar a cargo dos negócios da sociedade, tratando estes como negócios de um particular e a nação deve ser administrada da melhor forma e com o menor

⁷ Esse segundo espírito do capitalismo, segundo Pedroso (2005), deve estar amparado na crença no progresso, na ciência, na técnica, na produtividade e na eficácia, acentuando a solidariedade institucional com a socialização da produção, da distribuição e do consumo, com a multiplicação de proprietários morais tais como diretores, executivos, gerentes, técnicos; e as carreiras devem ser baseadas na meritocracia, regidas por critérios impessoais e racionais. Nesse período, consolidava-se o mundo dos gerentes e a grande empresa (seja ela estatal ou privada), como um lócus de eficiência em todos os níveis (GRUN,99).

custo. Portanto, sob essa ótica, a ordem industrial é expansível a toda dimensão da vida social, pavimentando parte das mudanças que posteriormente culminaram com o processo de privatizações, como veremos.

Esse modelo de empresa dos engenheiros, majoritariamente de origem norte americana, se tornou universal, porém, quando este modelo foi importado pelos japoneses, sofreu adaptações à cultura local, mudando o *habitus* de engenheiro e o enquadramento cognitivo das empresas (PEDROSO, 2005).

No modelo clássico de produção, há uma fronteira entre a esfera da produção e a esfera do mercado, onde as empresas procuram intervir no mercado para controlá-lo. Já os japoneses tornaram as incertezas do mercado como parte da lógica de produção, como uma variável endógena.

O modelo japonês passa a atribuir mais tarefas aos funcionários, tornando todos responsáveis pelo processo, abrindo caminho para institucionalização de canais de comunicação com grupos de trabalho que lidam com problemas do dia a dia, como círculos de qualidade e melhoria. Com isso, ocorreu uma tendência de enfoque integrativo da empresa em geral, onde a esfera da engenharia deixa de considerar apenas a lógica da produção e passa a considerar pontos que influenciam o processo de produção, como a inserção no mercado, a qualificação da mão-de-obra, a gestão de recursos humanos, a gestão orçamentária e financeira (PEDROSO, 2005).

Segundo Grun (1999), principalmente a partir da década de 1980, haveria uma oposição entre o ponto de vista hierárquico das relações internas da organização e um ponto de vista concorrente, que pode ser chamado de ponto de vista individualista ou financeiro (GRUN, 1999). Nesta pesquisa, Grun entrevista engenheiros e, para eles, a globalização e neoliberalismo aparecem sob outra forma, da reengenharia e do *downsizing*, que apareceu com força a partir da década de 1990.

Seria então a revolução dos *shareholders* em detrimento de todos os outros *stakeholders* (comunidade que se forma dentro da fábrica) (GRUN, 1999). Apesar de pouco visível externamente, o princípio de mercado aparece nas disputas internas, em que jovens recém diplomados procuravam desalojar antigos gerentes e mesmo jovens sindicalistas que queriam definir novas estratégias de enfrentamento, que culminaram, no caso brasileiro, com a presença de sindicalistas nos fundos de pensão.

De maneira muito interessante, Grun (1999) explica vários fatores que culminaram nesse modelo financeiro. Na década de 1980, sobretudo nos Estados Unidos e na Inglaterra, o

processo de mudança para a concepção financeira de controle se construiu ainda antes do pacto institucional em torno dos Governos de Margareth Thatcher e Reagan, que se convencionou chamar por parte de alguns autores de *capitalismo institucionalizado*.

A relação entre as grandes empresas e suas respectivas sociedades era considerada hostil, o que teria obrigado os políticos a agirem na arena político-ideológica: consumidores questionando a qualidade dos produtos; movimento ambientalista preocupado com a degradação ambiental; desconfiança quanto a ética das corporações em relação aos atores não corporativos; aumento das intervenções reguladoras; radicalização do partido trabalhista na Inglaterra (pressão pela democratização nos locais de trabalho e pela nacionalização de bancos). Esses fatores eram considerados como os responsáveis pelo declínio na taxa de lucro dos grandes conglomerados dos Estados Unidos e Grã-Bretanha a partir de 1968. Por outro lado, ocorre um processo de homogeneidade social e de pontos de vista por meio do *interlocking* nos CA's das empresas, onde executivos trocavam informações de outras organizações lucrativas baseadas no modelo financeiro emergente (GRUN, 1999).

Com uma maior diversificação das atividades, as grandes empresas passaram a se preocupar com questões mais amplas, desenvolvendo uma preocupação direta com a formulação de políticas governamentais no seu sentido mais amplo e exercendo pressões sobre governos de países emergentes por meio de organismos multilaterais, como Banco Mundial e FMI.

Com respeito ao Estado, as instituições multilaterais tem uma grande influência na expansão do modelo financeiro representando, sobretudo o interesse nacional norte-americano e de suas corporações.

Segundo Dezalay (2000), há uma corrente que afirma que o FMI e o Banco Mundial seriam os impulsionadores da agenda econômica do Governo de Ronald Reagan, impondo essa agenda a outros países por meio de programas de ajuste estrutural. Por outro lado, outra perspectiva sustenta que as preferências das elites mudaram no sentido de um Estado menor, e que o resultado é que, nessa linha, os países latino-americanos seriam governados por técnicos-políticos que combinaram conhecimento técnico sofisticado com sensibilidade política, realizando transformações estruturais em seus países. Porém, para Dezalay (2000) tais pesquisadores não explicam como esses políticos chegaram a esse conjunto peculiar de preferências.

Nesse sentido, Dezalay (2000) afirma que o conceito de capitais está relacionado ao fato de que os agentes usam os títulos universitários, conhecimento técnico, contatos,

recursos, prestígio e legitimidade obtida no exterior para construir suas carreiras em seus países natais, levando uma referência essencialmente americana, mas que adquirem nuances particulares quando implantados nos países.

A presente pesquisa reconhece que as pressões estruturais vindas do FMI e Banco Mundial tiveram forte influência no caso brasileiro. Lebaron (2011) trata da crise do modelo financeiro norte-americano indicando um aparente paradoxo, onde o sistema financeiro americano cada vez mais apresenta fragilidades, com os Estados Unidos apresentando déficits financeiros, mas por outro lado permanecem como credores no plano simbólico na teoria financeira e econômica.

Na década de 1980 e 1990, ocorreu forte concentração das ações nas mãos de instituições financeiras com poucos proprietários. Ocorreu, por meio de um *interlocking*, um isomorfismo institucional (o qual será explicado posteriormente) que contribuiu fortemente para o estabelecimento de estratégias conjuntas e também para espalhar o conhecimento sobre as novas práticas.

Para completar a descrição desse processo, ocorreu uma mutação simultânea do campo intelectual norte-americano, como uma reação anti-hierárquica, que fez com que grande parte dos intelectuais do *establishment* liberal se transformassem em porta-vozes do pensamento neoliberal. A pressão contra a burocracia de uma maneira geral teria então uma legitimidade científica, dando abertura a espaços para experimentação de arranjos concorrenciais.

Para Boltansky e Chiapello (1999), as transformações nesse *segundo espírito do capitalismo* teriam origem nas críticas sociais nos anos 1960 e 1970, contra a exploração capitalista e a falta de oportunidades de ascensão devido à explosão universitária; crítica artística e crítica da alienação sobre o império da técnica, com o ponto mais alto o movimento de maio de 1968 na França. Como reação, foi dada maior autonomia aos trabalhadores, os sindicatos foram contornados e as negociações passaram a ocorrer em nível local, concedendo vantagens individualizadas (BOLTANSKY E CHIAPELLO, 1999).

Até aqui, podemos empreender que esse processo de mudanças tem disputas geracionais entre entrantes no mercado e atores que queriam manter o *status quo*. Tanto organismos à direita e à esquerda do espectro político apontaram contra a hierarquização, por diferentes motivos.

Sobre as concepções de controle, Fligstein (2001) trata da abordagem político-cultural, que implica que as relações entre elites políticas e econômicas e a longa história de suas

relações tem criado leis e práticas informais e formais que constituem sistemas nacionais distintos de direitos de propriedade e governança.

Os atores são providos de grupos cognitivos para interpretar as ações de outras organizações, e Fligstein (2001) chama esses entendimentos locais de concepções de controle, que tem a ver com a cultura e regras historicamente específicas também por experiência e tradição. Novas crises trazem possivelmente novas concepções de controle e regulação do Estado, que no caso brasileiro tem forte influência do desenvolvimentismo, concepções de controle da produção e financeira, e a problemática relacionada ao período de redemocratização do país.

1.4 Processo de reforma do Estado e privatizações na Inglaterra: agências reguladoras como instrumento de abertura ao mercado

Em 1947 o *Electric Act* transferiu para o governo central inglês todo o sistema elétrico do país, pois antes esse sistema estava, segundo Sá (1995), nas mãos de autoridades municipais e algumas empresas privadas. Adiante, em 1957, foi criada a *Electricity Generating Board (CEGB)*, englobando geração e transmissão, que segundo o mesmo autor, estava relacionada não diretamente ao consumo, mas ao aumento da capacidade geradora e a questões estratégicas relacionadas ao departamento de defesa no âmbito nuclear, e esse fator de falta de foco no consumo associado à obrigatoriedade de compra de carvão inglês, que era mais caro, contribuiu para o aumento dos custos.

Em 1983 o governo Thatcher emitiu um *act* para entrada de novos fornecedores de geração, o que não surtiu efeito devido a centralidade do CEGB. Em seu segundo governo, em 1988, foi editado o “1988 White Paper”, denominado “*Privatizing Electricity*”, que tinha como principais propostas extinguir o CEGB (criando duas novas empresas e privatizando-as), privatizar as empresas regionais e estabelecer um órgão regulador chamado *Office of Electricity Regulation (OFFER)*, uma agência reguladora⁸ que tinha por função controlar os preços do duopólio, promover a competição na geração e fornecimento e identificar imperfeições de mercado.

⁸As agências reguladoras tem origem nos Estados Unidos, devido a uma manipulação contábil feita pelas duas principais companhias ferroviárias do Estado de Massachussets, as quais se juntaram para burlar uma lei que limitava o ganho das empresas em 10% ao ano. Dessa maneira, em 1869 foi criada a Comissão de Massachussets para dotar o poder público de capacidade de regulação, sendo portanto a precursora da OFFER.

Segundo Sá (1995), a privatização do setor elétrico foi um dos últimos a ocorrer sob o Governo Thatcher, separando-se geração, transmissão e distribuição no setor, com vias a causar uma desverticalização e a conseqüente quebra de monopólios, com o auxílio de agências reguladoras no estímulo à competição.

Na privatização das duas empresas de geração criadas na Inglaterra, *National Power e PowerGen*, o governo decidiu reter 40% de suas ações, devido a fortes críticas na venda das regionais RECS (distribuidoras) as quais controlavam também a transmissão. Essa crítica estava relacionada ao fato de que o duopólio causava alta nos preços do mercado livre de energia, o que gerava impactos no mercado regulado por contratos (SÁ, 1995).

Dentre várias falhas de mercado relacionadas à privatização, Sá (1995) aponta que foi criado pelo *OFFER* um fator X, criado por "*Mr. Littlechild*", segundo o qual quanto menor for esse fator, maior seria o fator de produtividade da empresa e maior seria o seu ganho. Porém, o problema é que esses fatores foram colocados inicialmente como zero ou mesmo negativos, para favorecer as empresas e as denúncias dessas práticas oligopolistas ficaram a cargo da *Monopolies and Merges Comission*, equivalente ao *Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)* no Brasil.

Dessa maneira, pode-se perceber que o processo de privatizações na Inglaterra tem origem em disputas locais e estava longe de ser consenso, e foi permeado por conflitos, entretanto foi incorporado pela elite política dirigente brasileira na década de 1990, como exemplo de melhores práticas para a abertura de mercado na busca por uma melhor eficiência, com condenação à intervenção do Estado num contexto nacional que será posteriormente explicado.

As agências reguladoras⁹ foram constituídas com o intuito de combater falhas de mercado, ajudando a manter a competição, diminuir os custos de transação inerentes a bens públicos, reduzir assimetria de informações entre os agentes econômicos e defender o interesse dos consumidores. O Banco Mundial foi um ator relevante no processo de propagação das agências reguladoras, que ocorreu em grande parte nos países emergentes por meio da vinculação a empréstimos.

⁹ As agências reguladoras exercem funções análogas ao do poder executivo (como concessão e fiscalização), do poder legislativo (com edição de normas e regras que tem poder de lei) e do poder judiciário (impondo penalidades e interpretando contratos) (Wald e Moraes, 1999). Além disso, ela teria utilidade no controle das assimetrias, sejam elas das empresas estatais ou privadas, pois os interesses dos funcionários das estatais podem se confrontar com os dos consumidores, bem como a operação da empresa pode atender a fins políticos por um lado, e as empresas privadas também podem manipular os órgãos em seu favor.

De acordo com suas concepções originais das organizações multilaterais, a agência reguladora deve ser uma entidade de Estado e não de governo. Além disso, segundo Nunes (2007), as agências podem ser utilizadas para transferência de custos políticos de tomadas de decisões impopulares do governo para órgãos técnicos independentes (*blameshifting*), pois esses empreendimentos envolvem embates socioambientais e econômicos. Essa conceituação é importante para compreender as agências reguladoras como centrais dentro da diminuição do Estado a fiscalizador e regulador dos setores produtivos.

1.5 Institucionalização do processo de reforma do Estado no Brasil na década de 1990

A história das empresas privadas no Brasil costuma ser dividida em três fases, segundo Grun (1999): administração empírica, em que os donos e seus familiares tomavam conta dos empreendimentos por confiança; administração profissional, em que os critérios técnicos estão acima de critérios de lealdade, a qual é controlada por meios contábeis; revalorização da manufatura, de origem japonesa, reconhecendo competência a todos os atores.

A conservação do regime hierárquico durante décadas fez com que isso se tornasse uma realidade axiomática. Nesse processo, segundo Grun (1999), lentes cognitivas são construídas e os indivíduos são socializados a partir dos pressupostos que sustentam a ordem. Assim, esses indivíduos se inclinam fortemente a filtrar a realidade de maneira que, diante dos fenômenos que ocorrem na vida econômica e social, conseguem enxergar apenas as nuances que reiteram as formas de sociabilidade estabelecidas, incorporando apenas evidências que as reforçam e descartando as que poderiam impugná-las (GRUN,1999).

Muitos agentes irão se contrapor à essa herança ligadas às estruturas burocráticas e ao desenvolvimentismo de Vargas. A contração da economia no Governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e o ciclo de privatizações na década de 1990 irão aumentar drasticamente a relevância do modelo financeiro e da reengenharia no Brasil. Mais especificamente, com respeito aos grupos que compraram as empresas estatais, como sócios industriais, fundos de pensão e outros operadores, usavam da linguagem financeira como padrão comum e o consenso neoliberal como pano de fundo cultural como ponto de convergência (GRUN, 1999).

Na mídia, há severas críticas sobre as chamadas mordomias do setor Estatal, publicadas no jornal o Estado de São Paulo, a partir de 1976. Já no Governo Collor, há o ataque aos "marajás" das Estatais, juntamente com a admiração pelas políticas de Thatcher e

os tigres asiáticos. Pode-se perceber, dessa maneira, que a "condenação aos excessos" do Estado já estava circulando pela sociedade.

No contexto nacional, a ação anti-hierarquia está associada também a ala de esquerda que atuou contra a ditadura. As Comunidades Eclesiais de Base (CEB) deram origem a ONGs, na década de 1980, se baseando em novas formas de realização dos trabalhos de assistência social. Idéias como a não-profissão, de eficiência na destinação de recursos públicos além das críticas aos custos dos aparatos burocráticos ajudaram, segundo Grun (1999), a consagrar a idéia da falência do Estado. Além disso, o conceito de auto-organização, vinda também da esquerda do espectro político, ajudaram a fortalecer as idéias emergentes do modelo financeiro e japonês no Brasil.

Sobre os engenheiros que Grun (1999) entrevistou, de maneira a compreender a guerra cultural entre o modelo de produção e o modelo financeiro, o autor comenta que não era sem motivo que o grupo mais jovem era mais a favor das idéias de privatização e desregulamentação do mercado de trabalho, ao passo que o grupo mais velho via com desconfiança, insistindo na sabedoria da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Especificamente sobre as privatizações, o BNDES tinha papel central no Plano Nacional de Desestatização (PND)¹⁰, pois atendia a demanda de investidores, cuidava do processo de securitização do Tesouro e estabelecia os limites de crédito. Além disso, tinha por função estabelecer as condições para empresas de consultoria envolvidas no processo de privatização submeter às comissões diretoras as condições de venda e coordenar os trabalhos dos auditores do processo. Contudo, permaneceram estruturas do modelo desenvolvimentista, especialmente aquelas voltadas às formas de articulação do setor privado com o Estado, como o BNDES e outros bancos públicos que financiavam investimentos.

¹⁰O Plano Nacional de Desestatização (PND) foi criado pela medida provisória (MP 155), convertido na lei 8031/90, sendo alterado até a sua consolidação na lei 9.491/97. A MP foi constituída com o apoio do BNDES, o qual tinha a prerrogativa de supervisionar a privatização, devido à *expertise* adquirida desde o governo Sarney (1985-1990), na privatização das empresas subsidiárias da BNDESPAR. Segundo Giambiagi e Além (2001), os objetivos eram a transferência à iniciativa privada do que não estava sendo bem atendido pelo Estado; redução da dívida pública; retomada dos investimentos; modernização do parque industrial e incentivo ao mercado de capitais. O BNDES poderia supervisionar o processo de privatização e o CND¹⁰ deveria coordená-lo. Porém o grande agente das privatizações na prática era o BNDES, devido à *expertise* adquirida com atuação no mercado de capitais e riscos desde sua origem, e no já mencionado processo no governo Sarney.

1.6 Grupo Dirigente da Reforma do Estado no Governo Cardoso

Os principais ministros e economistas elencados são aqueles que foram diretamente ligados à política monetária e de reformas institucionais, de onde se pode depreender alguns padrões de capitais nos termos de Dezalay (2010) que ajudam a explicar as mudanças na década de 1990.

Segundo Grun (2012), os economistas do real representam as elites consolidadas tanto no aspecto da origem social quanto no êxito do capital cultural, como membros da vanguarda financeira. Abaixo seguem os principais ministros e economistas do governo Cardoso:

Tabela 1: Capital social e profissional do grupo dirigente no Governo Cardoso

Nome	Universidade/Pós-graduação	Profissão do pai/Profissão própria antes /depois
Fernando Henrique Cardoso/presidente	* Ciências sociais USP * Doutorado em Ciências sociais Universidade de Paris * Professor a USP e várias universidades: Universidade de Paris, Nante, Cambridge, Stanford	* militar * político de carreira- co criador do CEBRAP
Ministros do braço direito do Estado		
Pedro Malan/ Ministro da fazenda 1995-2002	Engenharia PUC-RJ Doutorado em economia em Berkeley - USP	* General * IPEA/Comitê Unibanco
Pedro Parente/ Casa Civil 1999 a 2003	Graduado em Engenharia Eletrônica (UnB) Auditoria de Sistemas Contábeis e Utilização de Processamento Eletrônico de Dados	*Não há dados * Departamento de Assuntos Fiscais (FMI) /CEO da Bunge
Rodolfo Tourinho Neto/Ministro do MME 1999-2001	Economia UFBA (parte na USP) Pós-graduação em economia e administração de empresas pela Bradley University - EUA	*Não há dados * membro da FIESP/CA MPX, OSX, presidente do instituto Claro e diretor de assuntos corporativos (desde 2009)
Luiz Carlos Bresser Pereira/ Ministro do MARE 1995-1998	Direito USP Mestre em administração Michigan State University Doutor em economia pela USP	* Não há dados * Lecionou direito econômico em pós-graduação na Universidade de Paris (Pantheon-sourbone)/Professor emérito da Fundação Getúlio Vargas/CEBRAP
Martus Tavares/Ministro do MPOG 1999-2002 Obs: 6 trocas de ministro durante o mandato de FHC	Economia UFCE Mestrado Economia USP Professor e pesquisador UEL	* pequeno comerciante *Funcionário público de carreira (Tesouro e MPOG) - participou da execução do programa econômico acordado com o FMI/ Consultoria ao BID e se tornou diretor executivo do BID.
Guilherme Dias/ Ministro do MPOG 2002 a 2003	Economista UFES Doutorado em Economia UFRJ Professor UFRJ	*Não há dados *funcionário de carreira do BNDES. Participou da missão brasileira que negociou o último com o FMI

Órgãos do braço direito do Estado		
Presidente do bndes (7 trocas)		
Luis Carlos Mendonça de Barros (1995-1998)	Engenharia Poli USP	* Médico cardiologista renomado
Lara Resende (1998)	Especialização economia USP	* Financista
	Economia PUC-RJ	* Escritor famoso; neto do governador de MG - Diplomata
	Doutorado em economia MIT	*fundador do Banco Matrix, junto com Luiz Carlos Mendonça de Barros/financista
Edmar Bacha (Considerado um dos pais do Plano REal)	Economia UFMG	* Comerciante/líder político local
	Doutorado em economia YALE	* Consultor sênior do Itaú (1996-2010)/ Instituto de Estudos de Política Econômica da Casa das Garças
	Professor PUC-RIO, UFRJ, Unb e FGV	
	Professor visitante Columbia, Yale, Berkeley, Stanford e pesquisador associado do MIT	
Presidentes do Banco Central (4 trocas)		
Armínio Fraga (1999 a 2003)	Economia PUC-RJ	* Médico dermatologista renomado
	Doutorado Economia Princeton	*Financista internacional Soros/Privaty Equity nacional
Gustavo Henrique de Barroso Franco (1997-1999)	Economia PUC-RJ	* Político, financista getulista
Gustavo Lioila (1995-1997)	Doutorado em economia Harvard	* Professor financista
	Economia Unb	* não consta
	Mestre e doutor em economia pela FGV	*Funcionário Banco Central/Presidente do Conselho Fiscal Itaú Holding (2003-2006) - Representou o Brasil no FMI e BIS, em Basiléia
		Sócio da Tendência consultoria econômica e política e membro de CA de várias empresas
Pérsio Arida (1995)	Economia USP	* Comerciante
	Doutorado em economia no MIT	* Sócio Banco Opportunity (Dantas) /Banco BTG
Ministros do braço esquerdo do Estado		
Gustavo Krause (Ministério do desenvolvimento urbano e meio ambiente)	Graduado em direito pela Faculdade de Direito de Recife	*não consta
	Especialização em direito tributário como bolsista da OEA-Buenos Aires	*Funcionário público de carreira
	Professor titular de direito tributário	
Paulo Renato (Ministério da Educação - bolsa escola/gás)	Economista UFRGS	*não consta
	Mestrado em Economia pela Universidade do Chile	* vice-presidente do BID
	Doutorado Economia - Unicamp	
	Pesquisador visitante na Ecole de Hautes Études en Science Sociales, Paris e no Institute for Advanced Study, Princeton, USA.	
José Serra - MS(1998-2002) - bolsa alimentação	Engenheiro Civil USP	* não consta
	Doutorado em economia pela Universidade de Cornell.	*Político de carreira
	Foi professor da Unicamp e pesquisador	

Francisco Dornelles - 1999 - 2002 MT	do CEBRAP	
	Direito UFRJ/Técnico em contabilidade Especialização: Finanças Públicas Universidade de Nancy (França) Tributação Internacional - Universidade de Harvard Mestrado em Direito Financeiro - UFRJ Doutorado em Direito Financeiro - ufrj Professor em direito financeiro	* família tradicional de políticos, com destaque para Tancredo Neves, seu tio e família de Getúlio Vargas * Político de carreira, membro de comissões internacionais de negociação de tributação
Paulo de Tarso Almeida Paiva 1995-1998	Geografia UFJF	*não consta
	Especialização em dinâmica da população e saúde pública	*Vice-presidente de Planejamento e Administração do BID (1999- 2004)/Presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)
	Mestre em Demografia Universidade da Pennsylvania	
	Doutorado em demografia incompleto	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Os agentes levantados tem em geral origens sociais nas elites tradicionais, com ensino fundamental e médio em escolas tradicionais. Segundo os estudos de Grun (2012), seus pais já pertenciam a elites militares e médicas, além de comerciantes, a grande maioria originária do eixo Rio-São Paulo.

Percebe-se, de maneira geral, uma convergência de perfis entre os ministros do braço direito e braço esquerdo do Estado no governo Cardoso. Grande parte dos agentes tinha cargos relacionados do FMI e Banco Mundial; doutorado em economia nos Estados Unidos e em outros países centrais, em instituições que tem como mainstream a ortodoxia econômica e financeira e vários financistas.

Os ministros da Educação e saúde foram elencados porque as políticas sociais como bolsa escola, gás e bolsa alimentação estavam relacionados à esses ministérios e passaram para o ministério que foi criado no governo Lula, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Outro ponto é que o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente ficou nas mãos de Sarney Filho por indicação política, este formado em direito, uma área não convergente ao perfil do ministério, assim como Gustavo Krause, que é economista. Como podemos ver os títulos e prestígio oriundos no exterior deram legitimidade para esses agentes atuarem como grupo dirigente no governo Cardoso nos termos de Dezalay (2010). Além disso, foi possível perceber indício de redes de atores por meio do CEBRAP e mercado financeiro por exemplo.

A economia aqui tem um sentido importante, pois segundo Bourdieu (2001), ela é uma ciência perseguida pelo pensamento de Estado, pois livra este de implicações políticas por conta da legitimidade construída em torno dos modelos matemáticos. Bourdieu afirma que se as hipóteses irrealistas, como as que se baseiam na teoria da ação, pode parecer confirmada

pelos fatos, é porque os agentes tem suas expectativas e comportamentos ajustadas às possibilidades objetivas e, quase sempre, reforçada pelos controles coletivos, como os exercidos pela família (BOURDIEU, 2001).

Com o objetivo declarado de uma mudança cultural da concepção do Estado, o Governo Cardoso criou o Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), o qual por sua vez instituiu o Conselho de Reforma do Estado (CRE)¹¹ pelo decreto nº 1.738 de oito de dezembro de 1995. Tinha a participação de elites empresariais, intelectuais e da mídia. Na 17ª Reunião Ordinária de 21/07/97, foi feita a “*Discussão de Projeto de Estudo sobre Reforma do Estado*”, onde o convidado era Carlos Alberto Sardenberg, mostrando que a empresa de mídia mais influente foi convidada a participar e conseqüentemente fazer reportagens sobre o assunto nos telejornais.

Percebe-se que, nesse momento, foi construída uma *convergência de elites* nos termos de Grun (2005b). O trecho a seguir resume a ideia preconizada pelo MARE,

Rompendo o padrão tecnocrático e autoritário, esta iniciativa tem como fim o estabelecimento de canais formais de articulação entre governo e sociedade, particularmente com as elites reformadoras, tendo como objetivo promover a reflexão e o debate sobre a reforma do Estado e a partir disso, contribuir com sugestões formuladas à Câmara da Reforma do Estado (MARE, 1997)

Podemos ver claramente a intenção de empreender as mudanças por meio das elites tradicionais. Outro ponto emblemático que explicita a intenção por trás da instituição do CRE é o discurso¹² do presidente Fernando Henrique. Como se pode depreender do discurso, Cardoso está propondo uma mudança de concepção na forma de atuação do Estado, reduzindo a burocracia (dentro da lógica da reengenharia) e propondo a terceirização de serviços públicos. Interessante, com respeito à esse assunto, depreender o significado lingüístico por trás da palavra “*clientela da saúde*” com uma proposta de terceirizar essas atividades.

¹¹ É importante salientar que o CRE foi composto de elites intelectuais, políticos da situação, empresários industriais do setor privado e profissionais dos grandes meios de comunicação. Como exemplos, temos o empresário Antônio Ermírio de Moraes (Dono do Grupo Votorantim); Joaquim de Arruda Falcão Neto (Presidente da Fundação Roberto Marinho); Hélio Mattar (Executivo da Dako); a socióloga Celina Vargas do Amaral Peixoto, dentre outros. Sobre financiamento do CRE, além de recursos do MARE, é peculiar que haja aporte de recursos do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, dentro do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, subprograma de atendimento ao cidadão. Aqui aparece mais uma evidência empírica de uma participação ostensiva do Banco Mundial objetivando o estabelecimento de abertura de mercados e desregulamentação governamental. Ele foi inspirado na comissão de trabalho japonesa Rincho, criada na década de 1980, entre a sociedade civil e o setor privado que reuniu acadêmicos e industriais com o objetivo de implementar uma reforma administrativa japonesa.

¹²Discurso nos anexos

Para abertura a um mercado privado e competitivo, as agências reguladoras tiveram um papel fundamental. Mesmo antes da constituição do MARE, já estava sendo encaminhado o processo de privatizações, antecedendo o modelo de regulação por agências independentes, evidenciando, segundo Nunes et al (2005) um descompasso entre a reflexão e a prática da questão regulatória no Brasil. Ainda segundo Nunes et al (2005), o então Ministro das Comunicações no Governo Cardoso disse que não tinha clareza sobre o que era preciso fazer para uma agência ser independente.

Dessa maneira, técnicos teriam sido enviados para outros países para ver um modelo institucional de regulação de cada país. Além disso, em 1994 já havia uma ideia de reestruturação dentro do próprio DNAEE, através da consultoria Coopers&Lybrand, o que demonstra uma desarticulação no processo que teve fortes impactos no setor elétrico, que serão mostradas na seqüência do presente capítulo.

1.7 A privatização da Usiminas como modelo para o setor elétrico: a emergência da concepção financeira de controle

O processo de privatização da USIMINAS¹³ (privatizada em 1991), com ações vendidas em bloco¹⁴, foi tido como bem sucedido e utilizado como modelo nos processos subsequentes, com uma mudança de uma concepção de controle de produção para concepção de controle financeira, evidenciadas pela separação entre administração e propriedade da empresa em que bancos, empresas privadas, funcionários, fundações das empresas vendidas e das estatais passaram a conviver em uma empresa profissionalizada a exemplo de grandes corporações americanas (VELASCO JR, 2010).

A oposição à privatização foi amenizada com a participação dos funcionários nas desestatizações e por meio da participação acionária dos fundos de pensão e de funcionários no conselho de administração, de forma minoritária.

¹³Ela foi empreendida em cooperação com a Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ), a qual prestou, segundo Velasco Jr (2010), ajuda importante na construção de modelagens e leilões de vendas da Usiminas e das 12 holding do Sistema Telebrás. A Usiminas forneceu, segundo Velasco Jr, credibilidade às intenções liberalizantes do Governo, tratando-se de um *leading case* do governo.

¹⁴Segundo Velasco Jr. (2010), o que difere o processo de privatizações em relação ao britânico é que lá as ações foram vendidas em larga escala a preço fixo, através da pulverização de ações. No Governo Cardoso volta a figurar as vendas de ações em bloco único, o que reduziria a incerteza à investidores estrangeiros, com envelopes fechados com busca a maximização dos valores de venda.

Pedroso (2005) mostra uma evidência de que o modelo da USIMINAS foi copiado por empresas no setor elétrico. Em uma entrevista com um dos membros do alto clero da Empresa Caso (não pôde mencionar o nome por questões de sigilo) do setor elétrico paulista, a qual estava em processo de privatização, foi retirado o seguinte relato do membro da Empresa Caso (EC),

Eu mesmo cheguei a levar a EC para um seminário do [nome de pessoa], presidente da Usiminas, que foi uma siderúrgica privatizada antes e que tinha adotado essa estratégia de preparar antes a empresa, defendendo a tese de que quanto mais enxuta a empresa já estivesse no momento da privatização, menores seriam as mudanças. Foi justamente nesse sentido que a Empresa Caso (EC) se preparou (engenheiro, economista, ex-acessor de diretoria - alto clero) (Pedroso, 2005: 234)

Como podemos observar, além de institucionalmente apontado como modelo, há evidências de que essas mudanças foram internalizadas por outras empresas por meio de isomorfismo mimético. No processo de privatizações a partir de 1995, foi intensificada a participação das empresas privadas estrangeiras, porém a grande participação foi de empresas nacionais e instituições financeiras com 79% das aquisições (BNDES, 2002).

1.8 Privatizações do setor elétrico: o início pelo setor de distribuição de energia elétrica

Segundo Espósito (2012), até os anos 1970, as empresas estatais e o Estado brasileiro, de maneira geral, contraíam empréstimos com instituições multilaterais e no mercado de capitais em um momento em que havia alta liquidez e baixa taxa de juros. Nesse momento, foram construídas grandes hidroelétricas pela Eletrobrás e CESP, sem que o consumo justificasse necessariamente os investimentos e os atrasos ocasionassem o aumento dos custos e postergação das receitas, num contexto em que o BNDES recuperou o destaque nos financiamentos.

Com a crise do Petróleo e aumento da taxa de juros americana, reduziu-se a liquidez forçando o aumento da taxa de juros e a inflação no Brasil. A constituição de 1988 trouxe outras mudanças que causaram impactos negativos para o setor elétrico: a extinção do Imposto Único de Energia Elétrica (IUEE), aumento do Imposto de Renda (IR) das empresas de energia elétrica e a cobrança do Imposto de Cobrança sobre Mercadorias e Serviços (ICMS).

Em adição à isso, Goldemberg (2003) diz que as contas das empresas públicas estavam atreladas ao governo, o qual justificava a ação de privatizar devido aos prejuízos e

ineficiência das empresas públicas. Os quadros não afinados com a reforma sofreram pressões e, pouco a pouco, mudanças administrativas de cargo e funções foram minando o papel de articuladora que a Eletrobrás, empresa pública do Governo Federal, exercia no setor elétrico.

Em virtude desse cenário, iniciou-se o processo de privatizações no setor elétrico, começando pelo setor de distribuição. Esse processo foi realizado por meio de vendas em bloco forçando, segundo Grun (2003), a participação dos fundos de pensão, com enfraquecimento da ação sindical e outras medidas que foram marcas do processo de privatizações no setor elétrico.

O BNDES¹⁵ também participou ativamente do processo de privatização das empresas do setor elétrico, com adiantamento de recursos aos Estados e com financiamento a compradores para aquisição de ações. Caso os valores de venda fossem menores, os governos pagariam a diferença, entrando na renegociação de dívidas dos Estados que se comprometessem a privatizar no "*Programa de Reestruturação e Ajuste fiscal*".

Pedroso (2005) fez um estudo aprofundado sobre a privatização de uma empresa do setor elétrico paulista; foi feito um estudo de como o processo se deu internamente na empresa, no contexto político da eleição do Governador Mário Covas (1995-2001), por meio de estudos do papel dos agentes mais relevantes (como os principais gerentes e executivos identificados como alto clero) e engenheiros, administradores, economistas e técnicos que executaram as mudanças chamadas de modernização das empresas a mando do alto clero e da consultoria contratada para este fim, a *Andersen Consulting*. Segundo Pedroso (2005),

O problema da pesquisa era compreender como eles desencadearam a dinâmica das mudanças, dado que estavam cientes de que elas resultariam no desmantelamento do seu próprio corpo... Nesta pesquisa foi verificado que os cardeais do alto clero decidiram pela possibilidade de realizar um *downsizing* conduzido por eles próprios antes de ficarem expostos a um takeover no futuro próximo (Pedroso, 2005).

¹⁵ Com respeito ao incentivo do BNDES para a privatização das empresas estaduais, após avaliação, as empresas dava m ais ações como garantia do adiantamento e o BNDES emprestava o valor ao Governo Estadual com a garantia de que realizaria a privatização. Esse mecanismo, que inicialmente criou o fundo rotativo com R\$1,3 bilhão tinha o nome de Convênio de Apoio ao Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (PEPE). A experiência inicial se deu com CEMIG, porém o governo de Minas Gerais optou por buscar um sócio estratégico e decidiu alienar apenas 1/3 das ações de controle da empresa e foi a partir disso que o BNDES passou a condicionar a liberação dos recursos à alienação do controle acionário (LEAL, 1998). Os Estados conduziram programas de privatização como CERJ, CPFL, COELBA, COSERN, ENERSUL, CEMAT e partes de CEEE e as empresas de serviço público de São Paulo. No caso da CEMIG, foi oferecida participação minoritária e a CELG alienou seu principal ativo de geração.

Embora o processo de privatizações não tenha sido concretizado, esse processo de mudanças com a privatização da Escelsa e Light (federal) e de algumas empresas estaduais forçou um processo de reestruturação da Eletrobrás aos chamados novos tempos.

Os sindicatos, segundo Pedroso (2005), num primeiro momento se manifestaram contrários às privatizações, porém perderam apoio por conta dos funcionários devido ao medo de desemprego e, por outro lado, não tinham apoio na opinião pública, devido à "demonização das estatais" e de seus "marajás".

Outro ator fundamental, segundo Pedroso (2005), foi a consultoria *Andersen Consulting* que se dedicou a avaliar, validar e redirecionar o primeiro projeto de modernização. Eles afirmavam que o fator competição vinha sendo a grande tendência do setor elétrico do primeiro mundo e que a separação da distribuição, geração e transmissão era uma tendência que estava se consolidando segundo (Pedroso, 2005), como ocorreu no caso inglês.

A grande importância da participação das consultorias no processo de privatização é que elas representavam legitimidade por conta da experiência internacional, colocando também as empresas num circuito de referência mundial que favorecia as vendas. Segundo Pedroso (2005), "*a consultoria fornecia unificação cognitiva e legitimidade para as demandas dos cardeais do alto clero vis a vis aos agentes do baixo clero e demais funcionários (diminuindo o leque dos possíveis)*".

Sobre esse assunto, Donadone (2011) debate sobre os instrumentos de difusão cultural das consultorias: livros de origem acadêmica oriundos de *business schools*, gurus de publicações especializadas na imprensa de negócios que demonstram casos de sucesso, cursos e seminários e as próprias empresas de consultoria. Essa explicação tem foco na restrição imposta, segundo o autor, pelas "lentes culturais" pela qual os indivíduos interpretam as situações. Os financistas utilizam dos serviços de consultoria para arbitragem do valor de empresas a serem compradas e para solução de problemas.

O controle de importantes estatais passaram para mãos de empresas como a norte-americana AES, a belga Tractebel, as espanholas Iberdrola e Endesa, chilena Chilectra e a portuguesa EDP. No capítulo 3, poderemos perceber que essas privatizações pavimentaram a participação dessas empresas de maneira mais efetiva no setor elétrico, inclusive nas Parcerias Público Privadas (PPP), no Governo Lula e em composições societárias com fundos de pensão de empresas públicas. Posteriormente, serão apresentadas as empresas que foram privatizadas e qual é a composição acionária delas no Governo Dilma, em 2012.

1.9 O papel da consultoria inglesa COOPERS&LIBRAND na privatização da geração elétrica: as tentativas de privatização da Eletrobrás

A consultoria Cooper&Librand capitaneou o Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro (RESEB) em consórcio¹⁶. O relatório da consultoria COOPERS&LIBRAND (1996) indica que deveria haver redução de despesas públicas, atraindo o capital privado para novos investimentos. Segundo relatório, as privatizações da ESCELSA e LIGHT foram bem sucedidas, mas o grau de interesse do setor privado foi limitado e os preços obtidos foram próximos dos níveis de reserva.

Como proposta de transição até um mercado competitivo, a COOPERS&LIBRAND indicou que deveriam ser feitos arranjos das geradoras públicas com os geradores do setor privado, sendo que os projetos privados firmariam contratos de compra de energia de longo prazo que não fariam parte do mercado competitivo. Para oferecer maior segurança, poderia ser necessário que o BNDES oferecesse garantias das obrigações dos geradores do setor público.

Segundo o relatório, o governo colocou um calendário numa escala "desafiante" de privatizações, e que isso demandaria uma reestruturação que leva tempo, dando fortes indícios de que não haveria tempo hábil.

A proposta de privatização da Eletrobrás ocorreu por meio da resolução CND/1015, de 9 de julho de 1996, em que o governo aprovou a inclusão de todos os ativos da Eletrobrás. Porém, essa venda não deveria ocorrer até uma reestruturação das subsidiárias e, além disso, a ideia era que as empresas de distribuição fossem privatizadas primeiro, pois segundo a COOPERS&LIBRAND (1996) isso geraria impacto significativo no valor das empresas de geração posteriormente. Como exemplo disso, o relatório faz a seguinte citação: "*a venda das empresas de distribuição terá um efeito benéfico sobre o valor de Furnas*". Com respeito à Eletrobrás, a ideia era privatizar suas subsidiárias mais rentáveis primeiro, FURNAS e ELETROSUL.

Para compreender um pouco como o processo de mudanças era percebido pelos funcionários de FURNAS, foram retirados trechos de entrevistas da Associação Após-Furnas, formadas por ex-funcionários aposentados e alguns funcionários da ativa. Interessante perceber alguns trechos que evidenciaram a preocupação deles com respeito a uma empresa

¹⁶ Participaram as seguintes consultorias: Latham & Watkins; Coopers & Lybrand Consultores Ltda; MAIN Engenharia S.A.; Engevix Engenharia S/C Ltda; Ulhôa Canto, Rezende e Guerra - Advogados e os subconsultores Rust Kennedy & Donkin Limited Power and Water Systems Consultants Limited.

que tinha seu valor na competência técnica, com discursos nesse sentido já do primeiro presidente de Furnas, John Reginald Cotrim, então presidente da Central Elétrica de Furnas S.A em 1957 segundo APÓS FURNAS (2007),

... se os cargos da Diretoria e de outros níveis da empresa se transformassem em moeda política, ele (Cotrim) não se sentiria em condições de dirigir a nova empresa, em que a missão se caracterizaria como execução de um dos maiores projetos do mundo daquela época...(APÓS FURNAS, 2007)

Essa preocupação com as ingerências políticas também estavam presentes nas empresas estaduais conforme apontado por Pedroso (2005). Outra funcionária, Alzira de Souza, que foi assessora da presidência, apresenta uma visão de mudança geracional em que os funcionários passaram a ser vistos como números e que as gerações atuais estariam procurando por emprego¹⁷ e não mais por trabalho (APOS FURNAS, 2007).

Em consonância com Grun (1999), percebe-se aqui uma evidência de conflito entre a "empresa *moral*" com a nova empresa que considera os funcionários apenas como números.

Outro ponto interessante é observar, em várias falas, a luta contra a privatização de FURNAS, com particular destaque à fala do ex-presidente Luís Laércio Simões Machado, à época da tentativa de privatização da empresa, que argumentou que foi convidado à voltar à presidência mas diante de terem colocado sobre ele a responsabilidade de dividir FURNAS em três empresas para que fosse posteriormente privatizada, além de alterações estatutárias no fundo de pensão da empresa, pediu demissão (APÓS FURNAS, 2007).

Apenas a geração da Eletrosul foi privatizada porém, esse processo influenciou fortemente a Eletrobrás que, segundo Pedroso (2005) realizou reestruturações com programas de incentivo à aposentadoria e outros programas com o objetivo de enxugar o quadro de funcionários.

Embora as empresas de geração não tenham sido privatizadas, a nova concepção financeira de controle passou a influenciar fortemente as empresas públicas na busca por uma maior eficiência, corroborada pela visão dos próprios funcionários de que as ingerências políticas faziam mal à empresa e ameaçavam seus próprios cargos, como ficou evidenciada nas empresas que foram privatizadas.

¹⁷ Trabalho está associado a uma capacidade transformadora, o qual existe desde que o homem passou a transformar a natureza. Já emprego é uma atividade que permite remuneração sem, contudo, ter liberdade sobre a tarefa executada.

Paradoxalmente, essas empresas ganharam campo e legitimidade para operar nessa nova realidade, o que poderá ser observado no capítulo 4 no âmbito das parcerias público privadas que serão analisadas. Interessante notar que, do ponto de vista dos funcionários, a FURNAS era competente e lucrativa e não fazia sentido privatizá-la. Havia, por um lado, a defesa de sua história e de sua estabilidade construída ao longo da carreira, por outro lado a concepção de produção e *habitus* de engenheiro, que batiam de frente com as propostas de modernização e privatização, bem como com respeito a ingerências políticas.

De qualquer maneira, os relatórios da COOPERS&LIBRAND indicam que haviam limitações no interesse estrangeiro para investimentos no setor. Investidores estrangeiros¹⁸ consultados não desejavam realizar investimentos inferiores a U\$ 100 milhões e não superior a U\$ 1 bilhão, a não ser que fossem montados consórcios. Porém, o relatório¹⁹ diz que seria difícil formar consórcios com mais de quatro empresas devido às limitações nas decisões administrativas. Além disso, relataram que os investidores da bolsa de valores de Nova York procurariam por investimentos com um histórico de rentabilidade, o que tornaria difícil o uso dessa bolsa para a privatização de parte da Eletrobrás.

Com respeito à Eletrobrás, a consultoria fez um levantamento que indicou ser a empresa detentora de uma carteira de empréstimos significativa, recomendando que essas atividades de empréstimo fossem ampliadas e centralizadas para alavancar a situação financeira do setor privado (COOPERS, 1997).

O paradoxo desse caso é que os indicadores iam contra o argumento de uma empresa ineficiente, já que a Eletrobrás foi indicada para viabilizar o ingresso da iniciativa privada no setor, o que evidencia uma proposta de mudança cultural sem respaldo nas próprias lógicas da ortodoxia econômica e financeira.

1.10 Mapeamento dos investimentos em geração no governo Cardoso: um sinal de crise?

Dentro do RESEB, foi elaborado um plano de emergência, enquanto em paralelo seria construído o marco regulatório e a reestruturação institucional para atrair o capital privado.

¹⁸ A COOPERS afirma em contato com 24 empresas internacionais de energia para determinar seu interesse provável no programa de privatização. Do total dessas abordagens, 10 empresas responderam mediante o comprometimento de que quaisquer comentários não seriam atribuídos à empresa em questão em virtude da confidencialidade comercial. (COOPERS, 1997)

¹⁹ Segundo o relatório, as respostas que obtiveram foi de que todas as empresas estavam bem informadas sobre as oportunidades de privatização no Brasil, sendo que 4 estavam interessadas, 4 estavam indecisas e 2 não estavam interessadas. A maioria pretendia investir menos de US\$ 1 bilhão e exigiam controle operacional mesmo que tivessem minoria acionária.

O Plano de Emergência²⁰ foi elaborado pelo Grupo Coordenador do Planejamento do Sistema Elétrico (GCPS) da Eletrobrás a pedido do MME. Segundo a COOPERS, já estava claro que no final da década de 1990 haveria déficits no sistema. Considerando que os impactos políticos e perdas econômicas de um racionamento radical são grandes, eles alertavam que o governo deveria tomar medidas emergenciais.

Para fomentar a atração pelo preço, o relatório sugeria reduzir os subsídios a consumidores residenciais. Percebe-se, nesse momento, que o objetivo é mudar a concepção de serviço público para tornar a energia um produto do mercado competitivo.

Segundo o relatório, o consumo residencial aumentou mais rapidamente do que os outros segmentos, devido aos benefícios do Plano Real sobre os níveis de renda das camadas médias e inferiores. Portanto o consumo deveria ser controlado pela redução de subsídios ao mesmo tempo em que reconhecem os benefícios sociais, dizem ser importante as limitações do volume de energia a preços²¹ mínimos, ou seja, em última análise o foco não deve ser mais nos benefícios sociais e sim nas questões de preços, chamada modicidade tarifária. Entender esse conceito é importante para compreender como isso se deu nos governos a partir de 2003.

Já na lógica financeira emergente, a eficiência passou a ser sinônimo de valor em ações. Para esse universo, como o longo prazo tem previsão difícil, pensa-se no máximo retorno no curto prazo. Um problema relacionado ao perfil financeiro das empresas é que, quando o Estado exerce controle, a tendência é priorizar o planejamento de longo prazo de modo a evitar crises de abastecimento. Já na lógica do mercado, as empresas procuram resultados no curto prazo, como ocorria com as empresas privadas no período Vargas.

Com respeito às tarifas, foi possível observar um aumento por parte das distribuidoras de energia, reposição essa que não foi acompanhada de reposições tarifárias para a geração, no horizonte de 1992 a 1999 (BNDES, 2000). Um cenário de baixo crescimento econômico e de emprego e aumentos de preços freqüentes foram apontados por alguns críticos como inibidor do crescimento da indústria e onerou muito as famílias.

²⁰ No Plano de Emergência elaborado pelo GCPS, tinha por intenção outorgar 91 novas concessões de geração no período de 1997 a 2004, sendo que 78 seriam hidroelétricas com capacidade de 29.280 MW com custo de construção estimado em US\$ 30,8 bilhões de dólares e 13 eram termelétricas, com capacidade de 3.887 MW e custo de construção estimado em US\$ 3,2 bilhões. Destaque nos planos de licitação em 1999 da Usina de Belo Monte.

²¹ De maneira geral, eles sugerem que o consumo máximo mensal a que podem ser aplicados descontos seja reduzido de 220 Kwh para 120 Kwh e os descontos deveriam de 50% para 0-30 kwh em vez dos 65% atuais e de 25% para 30-120 kwh por mês. Isso ajudaria a reduzir o consumo de pico.

Para a COOPERS&LIBRAND (1996), a raiz do problema diz respeito às restrições financeiras do setor público e aos problemas legais e institucionais que barravam a atração dos investimentos privados, além da indefinição nessa fase de mudanças.

Como evidências empíricas dessa dificuldade de atração de investimentos, por exemplo, para interligar o sistema foi proposta a construção de uma linha N-S e, segundo a Eletrobrás, seria buscado financiamento privado ou de bancos multilaterais, como a tentativa de financiamento por meio do *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*, pois embora a Eletrobrás tivesse capacidade de financiamento, ela estava proibida de realizá-lo.

Outra evidência da dificuldade de investimentos foi a Usina de Porto Primavera, sobre a qual a CESP alegou não ter obtido compromisso com o setor privado ou outra fonte de recursos. A Usina de Serra da Mesa, que foi uma parceria de Furnas com a Nacional Energética, sofreu dificuldades de investimento e passou a ser financiada pelo BNDES. Sobre esse assunto, o relatório do RESEB diz o seguinte,

Note-se que o BNDES já está financiando a conclusão de Serra da Mesa e que este tipo de financiamento poderia ser estendido a outros projetos. (COOPERS, 1996:32) [...] Nos preocupamos com a possibilidade de, a incerteza acerca da reestruturação e futuros arranjos do setor fazerem com que investidores e mutuantes privados não estejam dispostos a aceitar como garantia um Contrato Padrão de Compra de Energia com empresas federais de geração. Sugerimos, portanto, que o BNDES deveria, para um número limitado de projetos, oferecer garantia das obrigações de pagamento do comprador. Isto se distingue de garantia para os empréstimos e tem por objetivo aprimorar o nível de crédito da empresa compradora. A disponibilidade de tais garantias poderia encerrar-se quando da implementação do novo modelo comercial do setor. (COOPERS, 1996:33) [...] Também poderia ser dada garantia do Governo Estadual a projetos assumidos pelo aspecto gerador de empresas estaduais, possivelmente com apoio de uma garantia do BNDES ao Governo Estadual se o setor privado não estiver disposto a aceitar garantias oferecidas exclusivamente pelos Governos Estaduais (COOPERS, 1996:33).

Percebemos que o relatório coloca o BNDES²² como possível financiador de projetos em andamento até a configuração de financiadores privados e internacionais e, diante desse quadro, o BNDES deveria oferecer garantias de rentabilidade.

Segundo o relatório do BNDES intitulado "*Dez anos do Programa Nacional de Desestatização*", publicado no dia 4 de dezembro de 2000, o volume de desembolsos do BNDES direcionados ao setor elétrico pode ser dividido em dois períodos. No primeiro

²² No âmbito do PND, o BNDES atuou como financiador adiantando recursos aos Estados que iam privatizar seus ativos, que entre 1996 e 1998, segundo Espósito (2012), foi de R\$ 898,4 milhões em financiamento às empresas compradoras nos leilões, que totalizaram um apoio financeiro de R\$ 5,7 bilhões.

período, a participação do BNDES foi limitada devido à restrição ao crédito para as Estatais. Já no segundo período, a partir de 1995, temos a,

Adoção de nova modalidade de apoio do BNDES ao desenvolvimento do setor, o *Project Finance*, pelo qual o Banco participa em projetos, sob a forma de consórcio, destinados à expansão da geração. O consórcio formado resulta na criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) que, a partir da combinação de capitais privados e públicos (participação minoritária), capta recursos para desenvolver o projeto. Entre os projetos com financiamento liberados pelo Banco, os mais importantes são os das hidrelétricas Serra da Mesa com 1.293 MW de potência, Itá no Rio Grande do Sul, com 1.459 MW, Machadinho também no rio Grande do Sul, com 1.140 MW, e Lajeado no Tocantins, com 850 MW. Esses projetos envolvem investimentos totais de R\$ 4,22 bilhões, com uma participação do Banco de R\$ 1,71 bilhão (BNDES, 2000)[...] Retomada do acesso ao crédito pelas concessionárias privatizadas, com a finalidade de modernizar e expandir o sistema de distribuição, uma vez que, deixando de ser estatais, cessou o impedimento legal do Banco para financiar tais empresas. Esses financiamentos são feitos na modalidade tradicional *Corporate* (BNDES, 2000)

Da leitura acima, podemos visualizar que a modalidade base para a criação das parcerias público privadas foi o *PROJECT FINANCE*²³ e o direcionamento dos investimentos do BNDES já estava sendo delineado, bem como a possibilidade de formação de consórcios. Porém, a instrução é que a participação das empresas públicas nos consórcios fosse minoritária e empresas públicas não deviam receber financiamento.

A seguir, temos a apresentação dos aportes do BNDES de 1995 à 2000 no setor elétrico:

Tabela 2 - Investimentos do BNDES no setor elétrico (1995-2000)

Ano	Operações Contratadas (R\$ mil)	Investimento (R\$ mil)	Total	Participação do BNDES (%)
1995	1.147.708	1.479.577		77,6
1996	1.002.635	3.061.888		32,7
1997	108.172	214.184		50,5
1998	1.065.354	1.885.555		56,5
1999	1.337.375	3.000.841		44,6
2000 (até agosto)	375.997	1.861.293		20,2
Total:	5.037.241	11.503.338		43,8

²³ "Desta definição, temos a grande característica, de caráter econômico do *Project Finance*: é um instrumento de financiamento centrado no projeto e não na empresa tomadora do empréstimo. Em outras palavras, a viabilidade é sustentada pela capacidade do projeto em gerar fluxo de caixa e não na capacidade de endividamento dos participantes do projeto. O setor elétrico é um *Project Finance* do tipo *flow-type-projects*, explorando a capacidade de utilização de sua demanda. Nesse caso, a garantia ao empreendimento são os recursos gerados no projeto e não de seus próprios ativos, fornecendo baixas garantias aos credores que procuram mitigar os riscos por meio de obrigações contratuais. Eles são utilizados em projetos de infra-estrutura. Já no *Corporate Finance*, a garantia seria os próprios ativos do contratante do empréstimo" (BEKEIERMAN, 2008). Segundo Espósito (2012), a organização metodológica dos riscos por parte do BNDES foi fundamental para equacionar os principais riscos ainda pouco mitigados no marco regulatório anterior à reforma de 2004.

Fonte: BNDES (2002)

Segundo informações obtidas junto ao BNDES, nesse período os relatórios não tinham discriminado ainda o que seriam financiamento em geração e em distribuição. Porém, de qualquer maneira, percebe-se que os investimentos foram muito aquém dos recomendados. Observando a tabela 2, no horizonte de cinco anos, menos da metade dos investimentos vieram do BNDES, e o montante geral dos investimentos ficaram muito aquém dos U\$ 26 bilhões apontados como necessários pela Eletrobrás para o período de 1996 a 2000, planejados só para geração. Sobre as dificuldades em financiamento, a própria COOPERS 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)

Até aqui o cenário parece indicar um beco sem saída. Por um lado o BNDES é restringido em financiar as Estatais e o setor privado por aversão aos riscos também não deseja investir e, os que pretendem investir, não pretendiam a princípio investir mais que U\$ 1 bilhão de dólares. Apenas os parceiros privados devem receber financiamento e as empresas Estatais mais saudáveis deveriam financiar atividades privadas, e o BNDES deveria financiar as SPE com um setor público minoritário temporariamente até que a iniciativa privada assumisse por completo o setor.

Observamos na tabela 3 as usinas que foram planejadas no Governo Cardoso (sendo consideradas apenas as que entraram em operação no seu governo):

Tabela 3: Número de usinas e potência planejada por ano (1996-2002)

Ano:	Usinas licitadas:	Potência (MW):	Investimento previsto (R\$ milhões):
1996	2	63	71,5
1997	4	1.122	1.632,3
1998	7		2.599,3
1999	1	44	64,4
2000	15	2.328	3.000,9
2001	18	4.896	7.482,13
2002	8	1.584	3.481,02
Total	55	10.037	15.732,25

Fonte: BNDES (2002)

Como se pode perceber, foi feito muito além do que estava planejado e além disso, algumas ressalvas devem ser feitas. Em grande parte, as usinas licitadas eram pequenas centrais hidroelétricas de autoprodutores que construíram suas próprias hidroelétricas dentro de um cenário de escassez de energia.

Para fins metodológicos, as usinas construídas até 2004 serão consideradas com financiamento e construção em grande parte equacionadas no governo Cardoso, ao passo que as outras em grande parte entraram em operação a partir de 2007, já inseridas no contexto do PAC e dos investimentos no governo posterior. Dessa maneira, aproximadamente 9.561,6 MW foram implantados apenas no Governo Lula, já dentro do contexto de condições favoráveis de financiamento do BNDES, dando destaque de que grande parte das grandes usinas só entraram em operação após 2007(ANEEL, 2006).

Devido a problemas de mercado, Espósito (2012) que em 2012 figura como gerente do Departamento de Energia Elétrica da Área de Infra-estrutura do BNDES, afirma que na época do Governo Cardoso houve vários leilões, porém sem êxito no que se refere à implantação da quase totalidade.

Confirmando essa leitura, como exemplos significativos do que aconteceu com grande parte das usinas planejadas, temos a Usina Candiota III que estava planejada para entrar em operação em 1999 e iniciou a sua construção apenas em 2006 pela empresa Eletrobrás CGTEE, integrando o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

1.11 Crise energética de 2001

Os relatórios da COOPERS&LIBRAND (1996) já indicavam a possibilidade de racionamento²⁴, caso alguns problemas não fossem equacionados. Os principais apontamentos eram: falta de responsabilidade clara das distribuidoras na compra de energia; risco de *déficit* em horário de pico; atraso de pagamento das distribuidoras às geradoras; atraso nos estudos de viabilidade por inseguranças ocasionadas pela lei de concessões; geradoras públicas proibidas de investir; não ter seguido os planos decenais da Eletrobrás que estavam corretos; proibição do financiamento do BNDES às geradoras públicas.

²⁴ Diante da crise, foram elaborados pelo BNDES três planos: Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT), o Programa Emergencial e o Plano de Revitalização do Setor elétrico. O primeiro teve o financiamento do BNDES para construção de termelétricas, em grande parte construídas pela Eletrobrás, representou um custo maior de eletricidade e foram implantadas inicialmente de maneira inflexível, o que poderia gerar uma subutilização das hidroeletricidade e encarecimento geral da energia.

Em geral, grande parte dos pontos mostram uma desarticulação generalizada, reforçando a ideia de Grun (2005a) de que o governo sofreu de uma espécie de cegueira cognitiva, com o foco principal de seguir a cartilha de ingresso no modelo de abertura de mercado.

Em 2001, foi criada a Câmara de Gestão da Crise Energética (CGE) que foi chefiada pelo Ministro da Casa Civil Pedro Parente com a presença do MME, MF, MPOG, AGU, ANEEL, ONS, BNDES e Eletrobrás. De acordo com a Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico, que gerou o “*Relatório 2001*”, não havia procedimentos bem estabelecidos tanto para sinalizar problemas de suprimento quanto para recomendação de medidas de redução de consumo.

Segundo o relatório 2001²⁵, a Eletrobrás, o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e o Ministério de Minas e Energia (MME) estavam cientes, em meados de 1999, de que havia riscos de *déficit* muito elevados para 2000 e 2001. No entanto, segundo o ONS, houve instruções do MME para que não se divulgasse publicamente as avaliações de risco e severidade com o objetivo de evitar preocupações "exageradas" por parte da sociedade. Ainda segundo o relatório, o fluxo de informação entre Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), ANEEL, MME e Presidente da república foi inadequado para transmitir ao alto escalão do governo qual o risco e qual severidade da crise de suprimento que se avizinhava.

Aparentemente, o Governo estava empenhado em seguir à risca a cartilha da econômica ortodoxa, ignorando claramente todos os sinais que eram evidentes. Algumas foram mostradas em uma fala de Antônio Ermírio de Moraes, presidente do Grupo Votorantim, que fazia parte do Conselho de Reforma do Estado (CRE),

"Acredito que sete de maio de 2001 foi o dia mais infeliz para o presidente da República, quando ele declarou que a crise energética foi uma surpresa para ele."
(AMARAL, 2001).

²⁵ O novo sistema estava baseado na ideia de que a expansão da oferta partiria das empresas distribuidoras que teriam interesse em contratar energia de longo prazo para atender a demanda crescente dos consumidores. No entanto, o consumo previsto das distribuidoras estava integralmente contratado nos três primeiros anos de vigência do novo modelo setorial. Dessa maneira, as distribuidoras não tiveram interesse em incentivar a expansão da oferta que compensasse o equilíbrio inicial na transição de modelo. Isso, segundo o relatório, levou a um paradoxo porquê, se assim fosse a geração adicional planejada no Plano Decenal da Eletrobrás passaria a ser classificado como supérfluo. Além disso, segundo o relatório, as energias asseguradas foram superdimensionadas.

Em outro trecho, relacionado aos alertas dos funcionários da Eletrobrás, a reação de Malan reforça o sentido de seguir a *doxa* econômica *mainstream*: “*esse pessoal estava sempre chorando. Como poderíamos saber que dessa vez a questão era realmente séria?*”. (GRUN, 2005a).

Foi implantado o racionamento, impondo sobretaxas a quem passasse de um limite de consumo baseada em sua própria média mensal. Posteriormente, o racionamento foi suspenso por meio do Programa Emergencial com a contratação de usina a diesel e óleo combustível, com custos mais elevados que a hidroeletricidade. E, por último, foi implantado o plano de revitalização, com compensações do BNDES a perdas das distribuidoras devido a retração do consumo, ao mesmo tempo em que ocorreram aumentos de tarifas pois, devido à redução de cerca de 20% do faturamento, as concessões de distribuição tinham direito a manutenção do equilíbrio econômico financeiro (ESPÓSITO, 2012).

Os custos extras não pararam por aí pois, como a energia no mercado de curto prazo atingiu um teto de 684 R\$/MWh, as geradoras tinham o compromisso de fornecer e não teriam condições de arcar com esse prejuízo então o BNDES criou o “*Programa Emergencial MAE*” para cobrir a insuficiência de recursos por parte das geradoras e para suprir essa diferença. Não bastasse esses problemas apontados, entre 2002 e 2003 o Brasil passou por uma desvalorização cambial repercutindo nos custos por conta de Itaipu, Angra I e Angra II, por serem cotados em dólar. A junção desses fatores ocasionou um intenso aumento das tarifas.

Agora, busquemos fazer uma regressão no tempo para analisar o cenário. O Governo, por meio do MARE, fez uma chamada à elite para empreender a Reforma do Estado - de maneira a colocá-lo como responsável apenas pela regulamentação e fiscalização de setores da economia; que vários serviços públicos deveriam se tornar produtos no mercado competitivo, em que o Estado deveria sair de cena e que a iniciativa privada deveria ter posse dos ativos e, para isso, o Estado por meio do BNDES e das próprias Estatais forneceriam investimentos para fomentar os agentes privados.

É de se imaginar que a elite empresarial aprovasse essa ideia, porém o cenário apontado fez, a própria elite, sobretudo industrial, ser penalizada pelo racionamento de energia e perdas econômicas significativas. A população em geral foi severamente penalizada com limitações em seu consumo, sobretaxas e aumento de tarifas para manter o equilíbrio econômico financeiro das empresas.

Dessa maneira, a questão da eletricidade tornou-se uma questão de peso nas eleições de 2002. Segundo Bourdieu (2001), a intervenção do Estado pode vir quando há uma discriminação imposta pelos preços, serviço esse que pode ser mais controlado pelo Estado quanto mais esse bem for considerado indispensável pela opinião pública mobilizada e o mercado falhar nesse domínio. Dessa maneira, no contexto da proximidade das eleições com a crise e pelas falhas de mercado apontadas, havia ampla margem para emergência de outro grupo que representasse a solução deste e de outros problemas.

1.12 Conclusões

Esse capítulo buscou mostrar, num primeiro momento, o contexto do surgimento das empresas estatais no período que é chamado de desenvolvimentismo. Como pontos principais do desenvolvimentismo de 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 dessas empresas.

Dentro dos acordos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBE), foi criado o BNDE, que tinha por intenção financiar os empreendimentos com recursos externos e internos e, com a criação dos fundos de eletrificação, passou a ser o grande financiador do setor, passando a desenvolver expertise em investimentos de longo prazo e de risco. Compreender esse papel de origem do BNDES ajuda a indicar a utilização dele ao longo dos governos estudados nessa pesquisa, e são fundamentais também para entender a origem das PPPs, as quais estão umbilicalmente ligadas ao papel do BNDES.

Num segundo momento, o capítulo buscou demonstrar mudanças empreendidas na sociedade a partir dos modelos de produção americano, inglês e posteriormente japonês, influenciando mudanças em toda a sociedade. 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.

Nesse 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 e tornando as incertezas do mercado como parte

da lógica de produção. Voltando ao contexto americano e inglês na década de 1980, a relação das grandes empresas com a sociedade era considerada hostil e demandou respostas dessas a questões ambientais e sociais.

Ocorreu um grande processo de fusões e compras de empresas por instituições financeiras que também estavam em processo de concentração, ocasionando também a presença de vários executivos em vários CAs, causando um grande *interlocking* que potencializou a circulação das ferramentas financeiras, trazendo novamente à tona a legitimidade desse modelo em que os membros do *establishment* liberal se transformaram em porta-vozes do pensamento liberal. Compreender como essas ideias foram difundidas, ajudam a demonstrar como as concepções se difundem, evitando fazer condenações e juízos de valor retóricos com respeito à governos e colocá-los dentro de um contexto internacional e nacional de correntes de pensamento e, por fim, compreender as peculiaridades de suas ações no caso nacional.

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 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 para que estes recebam empréstimos, muitos agentes desses países tiveram formações nos centros acadêmicos dos países centrais e quando voltavam a seus países tinham legitimidade para empreender essas mudanças.

O grupo dirigente no Governo Cardoso (tanto dos ministérios do braço direito como do braço esquerdo do Estado) bate em cheio com esse perfil, em que grande parte tem passagem pelo Banco Mundial e FMI, doutorado nos Estados Unidos e formação majoritária em economia em centros mais voltados à ortodoxia econômica.

Por outro lado, 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. De maneira geral, ficou evidenciada uma *convergência de elites* nos termos de Grun (2005b).

Como podemos observar, há certa complexidade no cenário internacional sobre a circulação das idéias que influenciaram a direção e a aplicação das teorias neoliberais. No que tange ao caso do Brasil, a circulação dessas idéias já vinha ocorrendo desde a década de 1970, com a condenação dos "excessos" do Estado, processo que ganhou força a partir do Governo Collor.

As privatizações no setor elétrico foram estudadas de maneira mais aprofundada a fim de compreender como se deram os nuances das privatizações, suas contradições, relações de poder e, por último, entender porque a Eletrobrás não pôde ser privatizada a tempo.

Dessa maneira o primeiro capítulo atende, com base em Simmel (1998), a situação psíquica e cultural é influenciada pelas correntes homogêneas da vida histórica.

CAPÍTULO 2 GRUPO DIRIGENTE NO GOVERNO LULA-DILMA E O NOVO MODELO INSTITUCIONAL DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO (2003): INSTITUIÇÕES, PECULIARIDADES, ISOMORFISMO E CAPITAIS DOS AGENTES RELEVANTES

2.1 Introdução

Num primeiro momento serão apresentados os principais ministros no Governo Lula e seus perfis. Depois será feita uma análise dos agentes relevantes do setor elétrico, com o objetivo de compreender como as propostas culturais dos grupos dirigentes permearam as transformações especificamente no setor elétrico.

Entender as instituições e o perfil dos agentes do setor elétrico ajudará a entender por quais meios as usinas hidroelétricas como Belo Monte e Jirau foram viabilizadas, bem como será possível traçar, posteriormente, alguns paralelos entre os perfis dos agentes.

Segundo Dimaggio e Powell (1983), o processo de estruturação institucional consiste de quatro elementos: um aumento da amplitude de interação entre organizações presentes no campo; a emergência de estruturas de dominação e padrões de coalizão interorganizacional claramente definidos; um aumento do volume de informação com a qual as organizações de um campo tem que lidar e o desenvolvimento de uma consciência mútua entre os participantes de um grupo de organizações, de que eles estão envolvidos num empreendimento comum.

O novo modelo institucional do setor elétrico e o arcabouço de financiamento já estavam previstos no programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT), intitulado "*Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*". De maneira geral, o programa apontava a possibilidade de revisão das privatizações; alterar o marco regulatório das agências reguladoras e resgatar o poder de fiscalização e controle público; realizar um planejamento de longo prazo coordenando investimentos públicos e privados; manter a presença de estatais em setores nos quais elas ainda apresentavam relevância e, ao investimento público, caberia a ampliação da oferta de bens públicos e remover os obstáculos ao investimento privado.

Especificamente para o setor elétrico, a gênese do novo modelo veio do documento "*Diretrizes e linhas de ação para o setor elétrico brasileiro*", publicado pelo Instituto Cidadania (atual Instituto Lula), como parte do programa setorial de governo do então

candidato a presidência que deu nome à instituição. Esse documento evidencia a emergência de um novo grupo que se contrapõe às visões do grupo anterior, o qual pautava as políticas no setor elétrico. Além deles, serão levantados também os agentes do Comitê de Revitalização do Modelo do Setor Elétrico, os quais apontaram os motivos da crise energética e posteriormente ocuparam cargos relevantes no novo modelo.

Douglas (1998) chama a atenção de que um grupo latente não pretende construir o estilo de pensamento que mantém a forma da organização, pois ele é um produto coletivo. Além disso, as acusações também podem fortalecer um padrão de crença. Muitas dessas seqüências aprisionam os agentes em caminhos que não necessariamente escolheram. Porém, uma vez que aceitamos que as pessoas classificam segundo Douglas (1998), pode-se afirmar que a classificação pessoal possui algum grau de autonomia. As pessoas, individualmente, fazem escolhas no interior das classificações, podendo levar em conta também que as emoções e a cognição individuais são institucionalizadas em formas sociais.

Dentro de um contexto concreto de uma crise energética, era necessário um posicionamento concreto e contrário por conta da eleição que se aproximava. Dessa maneira, as diretrizes para o setor elétrico, fruto de reuniões, estudos e seminários realizados com a participação dos autores, se contrapôs discursivamente ao modelo de mercado adotado no governo Cardoso, propondo o tratamento da eletricidade como serviço público, a volta da Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)²⁶ ao controle público, reformas institucionais e parcerias público privadas.

O mesmo relatório chama a atenção de que um novo modelo não poderia ser confundido com uma volta ao tipo de setor elétrico estatal que existia ao final dos governos militares e nem nos mesmos moldes do desenvolvimentismo de Vargas, embora guarde algumas semelhanças e diferenças que serão posteriormente apontadas, de maneira a posicionar as políticas de Estado sob o Governo no período de 2003-2012.

Um ponto interessante indicado nas “*Diretrizes*” é o argumento de que é desejável que nos capitais sociais das empresas privadas predominem recursos de origem brasileira (inclusive fundos de pensão), para evitar a emissão de divisas ao exterior. Além disso, chama-se atenção também para o fato de que esse relatório concordou com alguns pontos e se contrapôs a outros do Relatório de Progresso nº 2 do Comitê de Revitalização do Modelo do Setor elétrico de 2001, justificando que, apesar de fazer reconhecimentos acertados sobre a

²⁶ É responsável pela segurança do sistema, controlando os acionamentos de hidroelétricas e termoeletricas, bem como as linhas de transmissão, com a função de acompanhar o sistema para evitar falhas

crise, os autores desse relatório mantinham pontos tais como: a produção independente prioritariamente; desverticalização; o Mercado Atacadista de Energia (MAE) ²⁷ indutor dos investimentos futuros; garantia do suprimento definida pelo mercado; proposta de continuação das privatizações após um intervalo e manutenção do ONS como organização privada.

Segundo os autores das diretrizes do programa de Governo, o novo modelo propõe: concessão de serviço público; não desverticalização; mercado apenas para ajuste no curto prazo; garantia pré-determinada; programa de parceria com o setor privado; retomada de financiamento do BNDES às estatais e organização pública do ONS.

Os autores das diretrizes fizeram também uma crítica à consultoria Coopers&Lybrand, relatando que o modelo de desregulamentação era inadequado ao sistema hidroelétrico, desconsiderando o sistema interligado, colocando as usinas em competição simples, problema esse que teria sido corrigido no modelo feito pelos engenheiros da Eletrobrás. Segundo o relatório, o erro estaria relacionado ao fato de que a consultoria atuava em países com sistemas predominantemente termoelétricos.

Segundo Douglas (1998), como se trata de um processo contínuo, a experiência passada é encapsulada nas regras de uma instituição, de forma a agir como um guia daquilo que se espera do futuro, e quanto mais abrigam expectativas, menores são as incertezas.

Tal princípio estabilizador é a naturalização das classificações sociais, em que uma coerção apresenta muitas vezes classificações duais, as quais podem sofrer questionamentos. Portanto, o processo relacionado ao novo modelo do setor elétrico é encarado dentro desse contexto, em que muito foi herdado de pensamentos institucionais anteriores, porém as falhas deram legitimidade para a alteração do papel de algumas instituições chave no setor como o CNPE e a ANEEL, e abertura para a criação da EPE e CMSE.

As "*Diretrizes*" do setor elétrico estão em consonância com o Programa do Partido dos Trabalhadores, o qual prega o crescimento econômico, geração de empregos, distribuição de renda e inclusão social. É difícil imaginar que o objetivo do governo Cardoso não fosse semelhante, em última análise, porém os enquadramentos culturais (valores morais atribuídos as práticas econômicas, limitações culturais das finanças e as práticas de coalizão na sociedade civil) são distintos e levaram a focos e realidades empíricas muito distintas na relação do Estado com o mercado e com a sociedade.

²⁷ O MAE foi criado no Plano de Reestruturação do Setor Elétrico (RESEB), no Governo Cardoso, para ser o local de negociação da energia elétrica no mercado livre

Na questão ambiental, o relatório chama a atenção para a priorização da hidroeletricidade em detrimento da termoeletricidade. Além da justificativa de menores emissões de gases, é curioso que se chame a atenção para o fato de que já estava consolidado um ramo de produção de equipamentos, criaram-se empresas de construção, formaram-se milhares de engenheiros e técnicos e que as políticas ditas neoliberais estariam dilapidando esse patrimônio tecnológico e industrial, pois a tendência dos novos controladores seria importar equipamentos e contratar empresas de engenharia de seus países.

A questão, portanto, passa por uma defesa relacionada à burocracia dirigente e seu capital tecnológico acumulado, que busca legitimidade em função das correntes históricas consolidadas, com destaque a novidade das justificativas ambientais.

Em um estudo sobre as origens do setor elétrico americano, Granovetter e McGuire (1998) comentam que a formação do setor naquele país começou por volta de 1880 e atingiu a estabilidade por volta de 1925, sendo apenas uma forma entre várias possíveis e que não foi necessariamente a mais técnica e eficiente economicamente. Essas técnicas resultaram de compartilhamento de entendimentos, conexões sociais, condições organizacionais e oportunidades históricas avaliadas por esses atores.

O instrumento desse sucesso foi o uso de recursos pessoais e organizacionais para causar uniformidade através das regiões nos Estados Unidos. As novas formas modificaram o ambiente para formas compatíveis com suas necessidades. Através da análise dos atores, Granovetter e McGuire (1998) descobriram que o setor foi construído por uma rede de atores identificável e fatores sociais, incluindo envolvimento dos tomadores de decisão em várias firmas (*interlocking* entre corporações), amizades pessoais e animosidades guiaram e ajudaram a esconder as ineficiências técnicas e econômicas. Havia sistemas descentralizados em que as pessoas podiam vender excedente, no uso de argumentos plausíveis sobre eficiência, porém uma série de normas bloqueou essa possibilidade.

Sobre a participação pública no setor elétrico nos Estados Unidos, dentro da Federação Cívica Nacional (NCF), estavam sendo levantadas as vantagens da propriedade pública. Vários membros das "*seis cidades*" e da *General Electric*, além de empresários de peso do setor como Insull e Charles Edgar tornaram-se membros do comitê de estudos e introduziram vieses anti-públicos e, apesar de encontrarem dados mais favoráveis às empresas públicas do que às empresas privadas, o NCF adotou provisões específicas de Insull e seu círculo, favorecendo o papel apenas de regulação do Estado que protege investidores, contra

alternativas descentralizadas de geração e distribuição de energia e recompensando empresas com mais acesso a investimentos de capital público (GRANOVETTER E MCGUIRE, 1998).

Esses padrões, processos e relacionamentos se tornaram institucionalizados em organizações formais, alianças institucionais, práticas padronizadas e normas das indústrias. Em outras indústrias tais padrões foram embarcados como normas. Nesse ponto, uma nova rede social de líderes de empresas tem o potencial de redefinir e reconstruir uma nova indústria baseada em vários elementos velhos.

A análise do setor elétrico brasileiro da presente pesquisa buscará dar algumas contribuições também nesse sentido, relacionada à defesa da manutenção do modelo de hidroelétricas, em detrimento de outras fontes que se apresentam como alternativa (sobretudo eólica), além de evidenciar o tipo de modelos de produção que já herdamos técnica e normativamente. Falar dessas origens ajuda a compreender a herança do modelo centralizado que temos hoje no Brasil.

Para compreender a política de Estado numa dada área durante um governo, se faz necessário saber as diferentes posições e as relações de força entre os respectivos defensores. Dessa maneira, de acordo com Bourdieu (2001), é importante conhecer as tendências de opinião dos formadores de opinião (políticos, jornalistas especializados, publicitários) e dos grupos de pressão (organizações profissionais, patronais, sindicais, associações de consumidores. Portanto, será feita uma análise mais profunda do setor elétrico de maneira a compreender sua evolução no período de 1995-2012, com vias a elucidar as diferenças e congruências, conflitos e quanto do que ocorre nesse micro mercado das hidroelétricas do PAC, destacado Belo Monte e Jirau, é elucidativo do macro mercado e das políticas monetárias nos governos de 2003 à 2012.

2.2 Grupo dirigente no Governo Lula-Dilma: Capitais dos agentes que promoveram o novo arcabouço institucional e financeiro

Até aqui, foi feita a contextualização do Governo Cardoso, os capitais mais relevantes do seu grupo dirigente, colocado dentro do conceito de Dezalay (2000), em que esses agentes por meio de títulos, contatos, recursos, prestígio e legitimidade ocupam cargos de destaque levados a uma referência americana com alguns nuances nacionais. Segundo Pedrosa (2005: 167), os capitais não são possuídos por todos, são reconhecidos como distintos, são disputados e convertidos em outros tipos de capitais.

Entende-se capital escolar a partir do nível superior, hierarquizando ou situando os agentes no espaço social, conforme Pedroso (2005) em sua pesquisa sobre a privatização do setor elétrico paulista. Os indicadores desse tipo de capital são: a graduação, especialização, o mestrado, o doutorado, o MBA, variantes por curso e instituição de ensino.

No que tange ao capital profissional, ele 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. A seguir são apresentados os principais ministros do braço direito e do braço esquerdo do Estado, incluindo a presidente Dilma, com a intenção de fazer de perceber peculiaridades dos capitais em diferença aos capitais do grupo dirigente do governo Cardoso,

Tabela 4: Capital escolar e profissional do grupo dirigente no Governo Lula-Dilma

Nome	Universidade/Pós-graduação	Profissão do pai/Profissão própria antes/depois
Dilma Rousseff/presidente da república	Começou Economia UFMG expulsa terminou na UFRGS Mestrado Unicamp - incompleto	* Advogado; comerciante (Búlgaro) * Funcionária da assembléia legislativa do Rio Grande do Sul (RS) - funcionária de carreira no setor elétrico RS
Ministérios do braço direito do Estado		
Guido Mantega/Ministro do MF 2006 a atual	Economia USP Doutorado em Sociologia USP	* Industrial - móveis * Prof PUC/FGV
Paulo Bernardo/Ministro do MPOG 2005 a 2010 - Ministro das Comunicações - 2011 a atual	Geologia UnB incompleto - expulso	* sem informação * funcionário de carreira do BB
Mirian Belchior/Ministra do MPOG 2011 a atual	Engenharia de Alimentos - Unicampo Mestrado em Administração Pública e Governo FGV Prof FEA USP	*Não consta * CA Eletrobrás/ coordenadora do PAC
Edson Lobão/ Ministro do MME 2008 a 2010 e 2011 a atual	Bacharelado em direito (CEUB)	* Não consta * Jornalista correio brasiliense, maquis e diretor Rede Globo - Distrito Federal Funcionário público - cargos de confiança desde 1962
Órgãos do braço direito do Estado vinculados a ministérios: BNDES e Banco Central		
Carlos Lessa/ex-presidente do BNDES 2003 a 2004	Economia Universidade do Brasil Mestrado em Análise Econômica CNE Doutorado em ciências humanas Unicamp	* Não consta * Professor CEPAL - INTAL BID - ILPES ONU - Pres. BNDES (2003-2004)/Prof econ. UFRJ
Luciano Coutinho/atual presidente do BNDES	Economia USP Mestrado em economia pela USP	* *1985-1988 secretário executivo do

2004 a atual	Doutor em Economia pela Universidade de Cornell Professor visitante nas Universidades de Paris XIII, do Texas, do instituto Ortega y Gasset	MCT/1994 estudo de competitividade da economia brasileira, com muitas publicações sobre a área da indústria
Henrique Meireles/ex-presidente do BC 2003 a 2010	Engenharia Poli USP Mestrado COPPE/UFRJ Harvard Latu sensu	*Político interventor em Goiás/Advogado *Financista
Antônio Tombini/atual presidente do BC 2011 a atual	Economia UnB Doutorado Illinois - USA	*Funcionário de organização internacional *Funcionário de carreira do Banco Central
Ministérios do braço esquerdo do Estado		
Cláudia Campello - MDS 2011 a atual	Economia UFU Professora de economia UNISINOS	* fez parte do grupo de concebeu o bolsa família/subchefe de articulação e monitoramento da casa civil no governo Lula
Patrus Ananias de/ Ministro do MDS de 2004 a 2010	Direito UFMG Especialista em poder legislativo Mestre em direito processual pela PUC Doutorando em filosofia, tecnologia e sociedade pela Universidade Complutense de Madri Professor PUC-MG	* * advogado: direito do trabalho e direito previdenciário, defendendo categorias profissionais, associações comunitárias e movimentos sociais- funcionário público de carreira
Luiz Marinho/ Ministro do MTE de 2005 a 2007		* * Trabalhou na Volkswagen - carreira no sindicato dos metalúrgicos do ABC- presidente da CUT em 2003/ Prefeito de São Bernardo
Isabella Mônica Vieira Teixeira/ Ministra do MMA de 2010 a atual	Biologia Unb Mestre e doutora em Planejamento Energético UFRJ Especialista em Instrumentos de Gestão Ambiental - avaliação ambiental estratégica e avaliação do impacto ambiental e licenciamento ambiental	* *servidora de carreira do IBAMA
Marina Silva/ Ministra do MMA de 2003 a 2008	História UFAC	* família de Seringueiros * participou das CEB e fundadora da CUT Acre/criadora do Partido Rede Sustentabilidade - provável candidata a presidente em 2014

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

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 à isso, aparentemente não são filhos da elite tradicional, embora segundo o autor tenha sido difícil encontrar dados na internet sobre o assunto.

Como podemos observar na tabela acima, a maior parte é funcionário público de carreira, com capital escolar bem menos internacionalizado do que o do governo Cardoso. Grande parte deles tem graduações e pós-graduações em universidades públicas, com destaque para USP e universidades federais. Houve ministro que não fizeram graduação e

estavam ligados ao movimento sindical e ministros que sofreram até expulsão da universidade, demonstrando grandes diferenças de capital escolar. Para os agentes que se graduaram, análises mais aprofundadas sobre o perfil dos cursos poderia ajudar a compreender a forma de atuar dos agentes, já que as instituições tem perfis diferentes e estas influenciam junto a outros fatores.

Para se ter uma idéia, a ministra Tereza Campello tem formação em economia na UFU e fez parte da elaboração do bolsa família. Olhando a grade curricular do curso de economia da UFU, é perceptível um perfil mais heterodoxo e histórico, com disciplinas como: evolução das idéias sociais; história do pensamento econômico; economia e ética; economia marxista (UFU, 2013). Embora não seja o foco da pesquisa analisar isso, essas diferenças são significativas para compreender diferentes perfis de formação em economia.

De qualquer maneira, os capitais acima apresentados são importantes com um dos indicativos da convergência das origens sociais com o discurso da política monetária para geração de emprego e renda. Porém, segundo Grun (2012), esse agentes seriam o baixo clero, e que até a eleição de 2006, estavam apenas cumprindo a cartilha do governo anterior, quando os conflitos em torno do mensalão fizeram o governo Lula se distinguir mais claramente em relação ao governo Cardoso. Todavia, o governo precisava de respaldo e legitimidade da elite industrial e financeira, dentro da idéia das limitações impostas pela corrente cultural das finanças.

O primeiro presidente do BNDES no governo Lula, Carlos Lessa, tinha ampla experiência como professor em instituições como a CEPAL em plena época desenvolvimentista, e foi dirigente da área social do BNDES na década de 1980. Porém foi demitido após criticar o presidente do Banco Central Henrique Meirelles com respeito à política do aumento de juros em 2004. Em seu lugar entrou Luciano Coutinho, que fez doutorado em economia no exterior e é um especialista em estudos de competitividade da indústria brasileira, com boa relação com o setor da indústria.

Da mesma maneira, tanto o ex-presidente do Banco Central como o atual tem pós-graduações em economia no exterior, com pais de uma origem em uma elite mais tradicional, embora o atual, Tombini, seja um funcionário público de carreira.

Como se pode perceber, os membros do grupo dirigente do governo Lula já apresentam um perfil híbrido, com o grupo dirigente com origens escolares mais modestas do ponto de vista do capital cultural tradicional e internacionalizado e, por outro lado, os cargos mais representativos do braço direito, BNDES e Banco Central, tem formações mais

condizentes com esse capital cultural tradicional, com presidentes que tem legitimidade nas finanças e na indústria.

Constitui-se portanto uma resposta às demandas macroeconômicas da ortodoxia econômica, mas levando-se em conta ao mesmo tempo o fato de serem subordinados e indicados pelo grupo dirigente, há sinais destes utilizarem da legitimidade no mercado e das ferramentas das finanças, dentro de uma lógica de inclusão social via mercado e consumo, que será mais bem trabalhada nos próximos capítulos.

2.3 Processo de criação do novo modelo do setor elétrico

Em julho de 2003 o MME publicou o documento *"Proposta de Modelo Institucional do Setor Elétrico"*, originária das *"Diretrizes"*, através de várias reuniões entre governo e sociedade civil organizada, de onde foi formalizado o novo modelo, o qual tem como diretrizes: segurança do suprimento; modicidade tarifária; ambientes de contratação regulado e livre e acesso a novas hidroelétricas por produtores independentes. Levando em conta o novo modelo institucional, temos o seguinte organograma de instituições no setor elétrico:



Figura 1: Estrutura Institucional do novo modelo do setor elétrico

Fonte: ONS (2012)

Nessa figura, é dado destaque à criação da EPE, subordinada ao MME, uma empresa pública que faz o planejamento de oferta e demanda no setor elétrico, bem como realiza inventários e estudos de viabilidade para a construção de hidroelétricas, termelétricas e fontes

alternativas do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas (PROINFA) definindo também as demais matrizes a serem implementadas.

A CNPE²⁸ congrega vários ministérios e é responsável pela determinação das matrizes energéticas, com destaque para o MME, sendo portanto um foco de disputa de mercado. Há entre os participantes não votantes o BNDES, Eletrobrás e Petrobrás, justamente os principais financiadores e investidores no setor. Das instituições descritas, a EPE e o CMSE foram criadas no Governo Lula, porém outras sofreram alterações em seu governo.

O novo modelo do setor elétrico (2003) propõe alterar a lei de 9.648 de 1998, de maneira que o ONS seja regulamentado pelo poder concedente (representado pelo MME), dotando-lhe de um sistema de governança independente de maneira a adequar suas atribuições ao modelo institucional do setor elétrico, pois, até então, o ONS propunha à ANEEL as ampliações da rede básica, a serem autorizados ou licitados.

No tópico a seguir serão apresentadas cada uma das instituições relevantes do novo modelo e alguns fatos importantes para a justificativa de novos enquadramentos culturais.

2.4 Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)

O CNPE tem por função estabelecer o aproveitamento racional dos recursos energéticos; assegurar o suprimento de energia a áreas remotas e rever periodicamente as matrizes energéticas, considerando as fontes convencionais e alternativas.

Já no governo Lula, são colocadas sob sua responsabilidade todos os tipos de energia e, por meio da lei 10.848 de 2004, o conselho deve sugerir medidas necessárias para o atendimento da demanda nacional de energia elétrica, considerando o planejamento de longo, médio e curto prazos, podendo indicar empreendimentos que devam ter prioridade de licitação

²⁸ O CNPE foi criado pela lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, a qual também instituiu a política energética nacional, com objetivo de identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia, utilizar fontes alternativas de energia, promover a livre concorrência, atrair investimentos na produção de energia e ampliar a competitividade do país no mercado internacional. Durante o governo Lula, entre 2006 e 2008, foram adicionados ao CNPE o Ministério da Agricultura (MA), Ministério da Integração Nacional (MIN), Presidente da EPE, secretário executivo do MME e sem direito à voto o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o diretor geral do ONS, representante do CA da CCEE e secretários do MME. Com os novos membros adicionados, aumentou-se consideravelmente o peso de decisão do MME. Os comitês técnicos podem ser compostos pelo CNPE, inclusive com a participação de representantes da sociedade civil, dos agentes e dos consumidores (grandes), quando a matéria analisada lhe disser respeito. Já os grupos de trabalho podem ser constituídos por ordem do presidente e pelo secretário executivo do CNPE, além dos outros membros. Chama-se a atenção ao fato de que os grupos de trabalho é integrado pela Eletrobrás e suas subsidiárias e também pelo BNDES. Os Comitês técnicos e os grupos de trabalho submetem os ao secretário-executivo, que submete ao presidente que finalmente submete ao conselho (CNPE, 2011).

e implantação, tendo em vista seu caráter estratégico e de interesse público, de forma que tais projetos venham assegurar a otimização do binômio modicidade tarifária e confiabilidade do Sistema Elétrico (MME, 2012). Aqui fundamentalmente há uma mudança relevante no papel desse órgão interministerial.

Da análise do capital organizacional dessa instituição, foi possível perceber que grande parte do espaço é dominado pelo Ministério de Minas e Energia, seja diretamente, seja pelas instituições que estão vinculadas ao ministério, além da presença do BNDES, Eletrobrás e Petrobrás. Levando em conta que é lá que são definidas as matrizes, é compreensível a manutenção do domínio público nos financiamentos e investimentos.

Foram lidos todos os relatórios²⁹ do CNPE, de maneira a observar de maneira efetiva quais são as decisões que permeiam esse conselho. Ainda no governo Cardoso, a resolução n 2 de 2001 reconhece o interesse estratégico da Usina de Belo Monte e propõe a autorização para a continuidade dos estudos de viabilidade e, com respeito a participação acionária, o capital privado deveria ser preferencialmente controlador segundo o CNPE. Até aqui, a proposta da Usina de Belo Monte está em consonância com as reformas neoliberais propostas no governo Cardoso.

Na resolução n° 18 de 19 de dezembro de 2002, com o governo Lula já eleito, a Eletronorte é colocada como responsável pelo desenvolvimento e viabilização da usina, indicando a volta da legitimidade da Eletrobrás na frente do principal empreendimento planejado.

A chegada de Dilma Rousseff (então ministra de Minas e Energia e uma das autoras das Diretrizes do programa de governo do PT para o setor elétrico) ao conselho, através da resolução n° 5 de 21 de julho de 2003 marca uma mudança no discurso relativo à política energética, que pode ser visto a partir do seguinte pronunciamento da Ministra,

O atual modelo do setor elétrico não obteve resultados favoráveis no tocante à modicidade tarifária, continuidade e qualidade da prestação dos serviços, considerando em especial a recente crise de abastecimento enfrentada no período de 2001/2002, a ausência de incentivos à expansão do serviço e universalização do acesso e do uso dos serviços de energia elétrica.[...] Além da crise de abastecimento já mencionada, a redução induzida do consumo de energia elétrica no período de racionamento permaneceu, mesmo no período pós-acionamento, o que, somado à entrada de nova geração e de hidrologia favorável, resultou em excesso de oferta de energia; o modelo atual demonstra uma incapacidade inerente de corrigir desequilíbrios entre oferta e demanda, de apresentar de forma adequada os sinais de preços e, portanto sinais de investimento.[...] Há necessidade de rever as bases institucionais do atual modelo do setor elétrico para garantir incentivos à expansão

²⁹ Os detalhes relevantes retirados de todos os relatórios estão no anexo

do serviço de energia elétrica, modicidade tarifária, remuneração justa aos investimentos e universalização do serviço (CNPE, 2003)

Como se pode observar dos trechos retirados do relatório do conselho, a chegada do novo Governo marca uma crítica a procedimentos anteriormente adotados.

Nesse contexto, a crise do setor elétrico em 2001, com suporte teórico em Douglas (1998), contribuiu para a emergência de um novo modelo e, ao mesmo tempo, o grupo latente do Partido dos Trabalhadores já vinha construindo um estilo de pensamento e a crise reforçou um padrão de crença. Uma vez que o governo Lula foi eleito, rapidamente esse programa foi colocado em prática.

É importante compreender que esses agentes já tinham uma convergência antes de emergirem ao poder central. Conforme Douglas (1998), um erro está em negar as origens sociais do pensamento individual, pois uma resposta só parece ser correta quando apóia o pensamento institucional que já se encontra na mente dos indivíduos enquanto eles procuram chegar a uma decisão. Vários dos agentes apresentados já trabalhavam como funcionários públicos de carreira no setor elétrico, com relações de capital social e político, até porque os cargos relevantes das instituições estudadas são em grande parte indicações políticas, embora legitimadas por experiência e conhecimento técnico no setor.

Chama a atenção o fato de estar presente nos relatórios a importância da usina para a criação de unidades de conservação e terras indígenas ao longo do rio Xingu e a criação da Reserva Extrativista Médio Xingu evidencia, segundo o governo, o reconhecimento sobre a importância de implementar medidas conservacionistas na região (CNPE, 2009). Já se observa, no âmbito do conselho, uma espécie de defesa dos empreendimentos com relação às questões ambientais, colocando-os paradoxalmente como possíveis indutores da conservação, que são as que mais têm mobilizado a sociedade civil e têm causado atrasos na liberação das obras. Esse assunto será mais bem tratado no capítulo 4.

Outro ponto interessante levantado no CNPE é a montagem do "*Grupo de Trabalho de Avaliação das Instalações de Geração, Transmissão e Distribuição Amortizadas*"³⁰, com base na idéia de prevalência do conceito de serviço público para a produção e distribuição de

³⁰ Foi formado por a) Secretário-Executivo, que o coordenou; b) Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético; c) Secretário de Energia Elétrica; e d) Chefe da Assessoria Econômica; II – representante do Ministério da Fazenda, a ser indicado pelo Ministro de Estado; III – Diretor da Agência Nacional de Energia Elétrica, a ser indicado pelo Diretor-Geral; IV – Diretor da Empresa de Pesquisa Energética, a ser indicado pelo Presidente. V – representante da Casa Civil da Presidência da República, a ser indicado pela Ministra de Estado; VI – representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a ser indicado pelo Ministro de Estado; e VII – representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a ser indicado pelo Ministro de Estado.

energia elétrica, que buscou analisar o que fazer com as concessões que tem previsão de término a partir de 2015.

Essa questão esteve relacionada às concessões hidroelétricas que venciam em 2015 e seu vencimento foi adiantado para 2012, em que o governo tem por objetivo baixar a conta de luz em 16,8% para consumidores residenciais e 28% para consumidores industriais. Porém, empresas como a CESP e CEMIG (controladas por governos do PSDB em seus respectivos Estados) não aceitaram os termos e o valor das indenizações, o que colocou a oposição numa contradição difícil de se posicionar, pois a redução agradou tanto a indústria quanto a população em geral, e por outro lado isso causará perdas em arrecadação de ICMS, além de reclamarem de indenizações com cálculos errados por parte da ANEEL.

Outro ponto importante identificado nos relatórios foi que o governo, por meio da assessoria econômica do MME, tem proposto criar medidas que valorizem a produção local de equipamentos no setor de energia elétrica, com o objetivo de geração de emprego e renda. Para tratar dessa questão, foi montado o *Grupo de Trabalho sobre Conteúdo Local no Setor de Energia Elétrica*³¹ (GTCLEE).

Novamente vemos, de maneira localizada, preocupações do próprio governo com o fato de muitos equipamentos serem importados, lembrando que na legislação das PPP está previsto essa preferência a produtos nacionais nas licitações.

2.5 Ministério de Minas e Energia: SPE, SEE e EPE

O MM foi criado em 1960, pois anteriormente seus assuntos eram de competência no Ministério da Agricultura. Em 1990 a lei n 8.028 extinguiu o MME, transferindo suas atribuições ao Ministério da Infra-estrutura, voltando a ser criado em 1992 por meio da lei n 8422.

Em 2003 a lei n 10683/2003 definiu como áreas do MME a geologia, recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; e petróleo, combustível e energia elétrica, incluindo a nuclear.

³¹Com relação aos membros do Grupo de Trabalho sobre Conteúdo Local no Setor de Energia Elétrica – GTCLEE, a Portaria MME nº 449, de 21 de julho de 2011, definiu que este Grupo seria composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades: I - Ministério de Minas e Energia - MME; II - Ministério da Fazenda - MF; III - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG; IV - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC; V - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; VI - Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL; e VII - Empresa de Pesquisa Energética - EPE.

Dentro do contexto do novo modelo institucional do setor elétrico, o decreto nº 5.267, de 9 de dezembro de 2004, o qual criou a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE) e a Secretaria de Energia Elétrica (SEE), em que a primeira está relacionada ao planejamento de longo prazo no setor e a segunda está relacionada ao acompanhamento da segurança do sistema, sendo que ambos tem órgãos de acompanhamento do PAC.

A EPE foi criada em 2004 pela lei 10.847, com o objetivo de realizar estudos para o planejamento energético, os quais eram feitos anteriormente pelo Grupo Coordenador do Planejamento do Sistema Elétrico (GCPS) da Eletrobrás. A união constitui seu capital social, em atendimento ao artigo 174 da constituição federal que diz que o exercício da função de executor do planejamento energético e, em particular do setor elétrico, é atribuição do Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica.

A EPE é uma empresa vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME) e os estudos e pesquisas que desenvolve subsidiam a formulação, o planejamento e a implementação de ações do MME, no âmbito da política energética nacional.

2.6 Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

Como já visto anteriormente, a ANEEL foi criada pela lei nº 9427, de 26 de dezembro de 1996, instituída como uma autarquia sob regime especial, tendo por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

O livro autobiográfico chamado "*Desafios do Regulador*", publicado em 2009, do ex-diretor da ANEEL Jerson Kelman, o qual foi diretor da ANEEL de 2005-2007, conta alguns problemas pelos quais passaram as agências reguladoras. Segundo o autor, havia sinais de que o *Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)* tinha o intuito de colocar um novo marco legal às agências reguladoras, em que o relatório apontava a necessidade de avaliar o grau de autonomia e a esfera de ação das agências tanto na área de planejamento como de outorga de concessões e permissões.

De fato, o Governo Lula fez críticas ao excesso de autonomia das agências reguladoras, porém essas críticas foram atenuadas no relatório do GTI, pois havia medo de que as críticas diminuíssem a atração de capital privado para o setor. Dessa maneira, o relatório reconhece a importância das agências mas, contudo, foi retirada da ANEEL e repassada ao MME a função de concessões e outorgas do setor, legitimado pela crítica da então Ministra Dilma Roussef de que uma agência não poderia, ao mesmo tempo, regular e

realizar concessões (Nunes, 2007), porém muitos críticos afirmaram que passar essas incumbências ao MME favoreceria a Petrobrás e Eletrobrás.

Outra alteração que coloca em dúvida a independência da agência é que embora o mandato do dirigente não seja coincidente com o presidente da república, em alguns períodos ele pode fazer a mudança, prevalecendo as indicações dentro da lógica do universo político, embora sejam agentes com ampla experiência no setor elétrico. Percebe-se que a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) fica de fato como reguladora e fiscalizadora e o eixo do poder de outorga vai para o CNPE e MME por consequência.

2.7 Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)

Segundo a definição do próprio site, o ONS tem por função operar o Sistema Interligado Nacional (SIN) de forma integrada, com transparência, equidade e neutralidade, de modo a garantir a segurança, a continuidade e a economicidade do suprimento de energia elétrica no país, tendo como precursor o GCOI da Eletrobrás.

Por meio da pesquisa dos titulares e suplentes dos cargos do conselho de administração, com representantes da geração, transmissão e distribuição, percebe-se um domínio de empresas públicas, PPPs, MME e empresas que tem capital majoritário dos fundos de pensão, mas há também uma quantidade razoável de representantes do setor privado.

É importante ressaltar que as nomeações dos diretores é feita pelo Ministro do MME, e a importância dos diretores reside no fato de que são eles que efetivamente tomam as decisões relativas ao sistema e participam das reuniões no âmbito do CNPE e CMSE. Posteriormente serão elencados os principais agentes da ONS que estão presentes nas reuniões do CMSE e serão detalhadas as suas trajetórias profissional e acadêmica.

2.8 Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)

A CCEE tem como precursora a Administradora do Mercado Atacadista de Energia (ASMAE), que foi criado no governo Cardoso em 1998. Inicialmente, era um ambiente virtual de negociação, firmado entre os agentes de mercado auto-regulados para viabilizar contratos bilaterais de energia e mercado de curto prazo (*mercado Spot*). Como se percebe, essa entidade foi criada dentro da mais pura crença do *laissez faire*.

Após a crise energética, o Comitê de Revitalização do Modelo do Setor Elétrico criou em 2002 o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE), como personalidade jurídica submetida à ANEEL, acabando com a auto-regulação. Em 2004, dentro do novo modelo do setor elétrico, foi criada a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), com alterações que visavam separar suas funções da ANEEL e dirimir conflitos e erros de avaliação de demanda que ocorreram na década de 1990.

Em 2004, com a implantação do Novo Modelo do Setor Elétrico, através da Lei nº 10.848, foi autorizada a criação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE,) o que foi regulamentado pelo Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004, dentro do contexto do novo marco regulatório do setor elétrico.

A CCEE é uma organização civil, de direito privado, sem fins lucrativos, congregando agentes das categorias de geração, distribuição e comercialização de energia elétrica. O que se percebe de mudanças em relação à lei de 2002 é que foram criadas mais regras e em maiores detalhes para a configuração da Câmara, de forma a separar bem suas funções das funções da ANEEL e de forma a dirimir conflitos e erros de avaliação de demanda como ocorreram em 2001.

Ela tem por função principal manter o registro dos contratos fechados nos Ambientes de Contratação Regulada (ACR) e de Contratação Livre (ACL), promover o monitoramento dos agentes e leilões de compra e venda de energia elétrica, conforme delegação da ANEEL.

Mais uma vez percebe-se a importância do papel do MME, que indica diretamente o presidente do conselho e por outro lado, apesar da assembleia deliberar sobre os relatórios finais, qualquer mudança de regra ou procedimento, bem como os leilões de energia, são realizados com anuência da ANEEL, que apesar de ter uma relativa independência, está vinculada ao MME com diretores nomeados através dele.

2.9 Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE)

O Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) foi criado pela lei 10.848, de 2004, com a função de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletro energético em todo o território nacional (MME, 2012). O CMSE é presidido pelo Ministro de Minas e Energia e tem como participantes todas as instituições que foram citadas acima e eventualmente, há participação de entidades da sociedade civil (agentes do setor e da indústria).

Por conta do sério impacto sobre a imagem do governo Cardoso com respeito a apagões e ao racionamento de energia, esse conselho tem como metas principais acompanhar a segurança do sistema e também o andamento das obras planejadas. O grande número de instituições e a grande estratificação de funções tornou necessária a criação desse conselho.

Como exemplo disso, devido aos riscos de falha³² no centro de São Paulo, "*a Sra. Ministra solicitou que ANEEL empenhe-se em encontrar rapidamente uma solução, devido a repercussão que representa para o suprimento ao centro de São Paulo*" (CMSE, ata da reunião 18/10/2004). Essa é uma demonstração de como o setor elétrico é encarado dentro dos possíveis impactos negativos, que podem refletir nas urnas. As lideranças do setor elétrico passam a centralizar as informações com o objetivo de evitar falhas e riscos de racionamento, em que a própria então Ministra de Minas e Energia Dilma Roussef lembra que a experiência anterior comprovou trazer ônus políticos muito negativos.

Dessa maneira, foram propostos *workshops* para jornalistas e suas notícias também são monitoradas para prontas respostas, como foi observado em um dos relatórios, além de elaborarem estratégias de comunicação com a mídia e estarem sempre atentos à reportagens. Além do mais, estão atentos à movimentações na internet, como o abaixo assinado contra a Usina de Belo Monte, em que o curioso é a ANEEL argumentar sobre a necessidade de uma estratégia de contra-argumentação (CMSE, 2009).

Dentro da idéia de Bourdieu (1997a) sobre oposição das instituições do braço direito e braço esquerdo do Estado, a ANEEL centraliza o embate com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) com respeito à liberação das obras. Segundo Jardim e Silva (2013), mais do que legislar nas questões econômicas e políticas, o Estado legislou nas questões cognitivas, ou

³²Em 2005 foram feitas recomendações para evitar falhas de transmissão como aconteceram no Rio de Janeiro e Espírito Santo e a Petrobrás passou a ser pressionada sobre a disponibilidade de gás para as termelétricas, pois não havia garantia firme de gás suficiente para colocar as usinas em operação, e substituir gás por óleo faz com que os custos de geração aumentem. Outros acontecimentos relatado foi o blackout na região nordeste, nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, em que o Ministro e secretário executivo exigem explicações dos responsáveis para responder à mídia (CMSE, 2005). Além disso a EPE ressalta as perdas na linha, principalmente segundo eles por conta de ligações irregulares. Nos últimos relatórios de 2012, destaque para o aumento dos blackouts, que são apontados como ocasionados por falhas em subestações e linhas de transmissão, e por outro lado a queda no volume dos reservatórios das hidroelétricas, fazendo com que fosse necessário acionar mais as usinas térmicas, causando como conseqüências problemas no planejamento no abastecimento de óleo combustível às usinas. O ministro e o secretário executivo tem chamado a atenção ao longo do referido ano para a resolução dos problemas devido a repercussão na sociedade desses blackouts. Por conseqüência a preocupação está atrelada ao apontado risco de racionamento pela mídia, em que o governo tem respondido prontamente que não há esse risco e tem colocado cada vez mais as usinas termelétricas como integrantes do sistema e não mais para atendimentos emergenciais.

seja, na produção de crenças e de alianças entre o mercado e o Estado, o qual criou formas mentais de classificação e exerceu violência simbólica sobre o mercado.

Dessa maneira, paradoxalmente, devido a difusão dos valores das concepções de produção e financeira nas instituições do Estado, o próprio exerce violência simbólica sobre instituições do braço esquerdo

Outra evidência de violência simbólica, a CCEE tem sistematicamente reclamado no CMSE da inadimplência nos contratos de compra e venda de energia, sob o argumento de que a redução das inadimplências na verdade tinham a ver com liminares concedidas e recálculos de garantia física, o que não representava de fato solução dos problemas. Houveram dificuldades de contratar escritórios de advocacia especializados, pois estes já prestavam serviços para os agentes em litígio.

Dessa maneira, a CCEE, EPE e ONS ministraram cursos a desembargadores, juízes federais e estaduais, em coerência com a indicação do CCEE da necessidade de se aproximar do judiciário. Quando o Estado faz uso da violência simbólica, não é necessário usar do recurso da violência física e outras formas de coerção. Dessa maneira treinar os agentes pode facilitar as decisões em favor do governo, assim como defendem Jardim e Silva (2013).

Da análise dos relatórios foi possível compreender alguns conflitos inerentes ao setor elétrico. Há divergências de posições entre instituições públicas, buscas por convergências, pressões sobre a Eletrobrás e Petrobrás que são os grandes agentes do setor, conflitos com empresas privadas que não cumpriram contratos, inclusive com ameaça de suspensão de concessão; pressão sobre distribuidoras que passaram a apresentar cada vez mais falhas e falta de investimentos.

O governo, de maneira geral, tem utilizado de violência simbólica para controlar as versões veiculadas na mídia e também para exercer influências sobre os desembargadores, através de workshops e cursos. Por outro lado, quando há severas perturbações, o governo tem buscado se justificar através de padrões internacionais e fazendo comparações com sistemas dos países desenvolvidos, comparando o tempo de restabelecimento por exemplo.

2.10 Análise de capitais e redes dos agentes do novo modelo do setor elétrico

Será apresentado agora uma rede que correlaciona os membros do Programa do Partido dos Trabalhadores para a eleição de 2002, os membros do *relatório 2001* e demais membros relevantes das instituições do novo modelo do setor elétrico, sobretudo do Comitê

de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), e por outro lado agentes que se apresentam como críticos ao novo modelo.

Com respeito aos capitais acumulados pelos agentes, Pedroso (2005: 167) faz o seguinte comentário,

A consideração básica que fundamenta chamar alguma propriedade pertinente de capital se deve ao fato de que essas propriedades não são possuídas por todos, são reconhecidas como distintas, são disputadas e pode ser convertidas em outros tipos de capitais através dos ganhos materiais, econômicos e simbólicos que elas propiciam, que, por sua vez, permitem acumular novos tipos de capitais. Uma ligação com um político pode propiciar um cargo relevante, passando esse funcionário a ter mais status dentro da organização, passa a ter um salário maior e, devido ao círculo de novas relações a que vai pertencer, pode ampliar suas relações com outros agentes dentro da empresa e, dessa forma, ampliar o volume de suas propriedades pertinentes (Pedroso, 2005: 167)

Portanto, é relevante analisar quem são os agentes e quais capitais eles acumularam para ocupar os cargos relevantes na estrutura do setor elétrico. Em sentido complementar, as redes também podem ser indicativas do cenário atual, embora ela seja precedida de capitais que permitiram a estruturação dessa rede.

Todos esses agentes foram analisados com respeito ao seu capital escolar (a partir da graduação) e seu capital profissional (relacionado a cargos públicos que ocupou). São levados em consideração os que tem maior participação nas reuniões do CMSE, sendo disponibilizado no site 94 listas de presença nas 123 reuniões, realizadas até dezembro de 2012. Essa escolha foi feita porque os agentes com maior participação representam maior memória institucional e também maior relevância com respeito ao capital organizacional de sua instituição de origem.

Da lista de 39 agentes relevantes levantados, primeiro do ponto de vista institucional, chama-se a atenção para amplo domínio por parte das secretarias e gabinete do Ministro do MME, e participação relevante de membros do CCEE, ONS, CEPTEL, EPE, Eletrobrás e suas subsidiárias. Todos os agentes levantados têm ampla experiência em órgãos do setor público.

A seguir temos a quantidade de agentes que são graduados, com pós-graduação, mestrado e doutorado por universidades públicas (grande maioria federais), universidades particulares (maior parte da PUC) e pós-graduações no exterior, em que foi possível extrair dados de 29 deles,

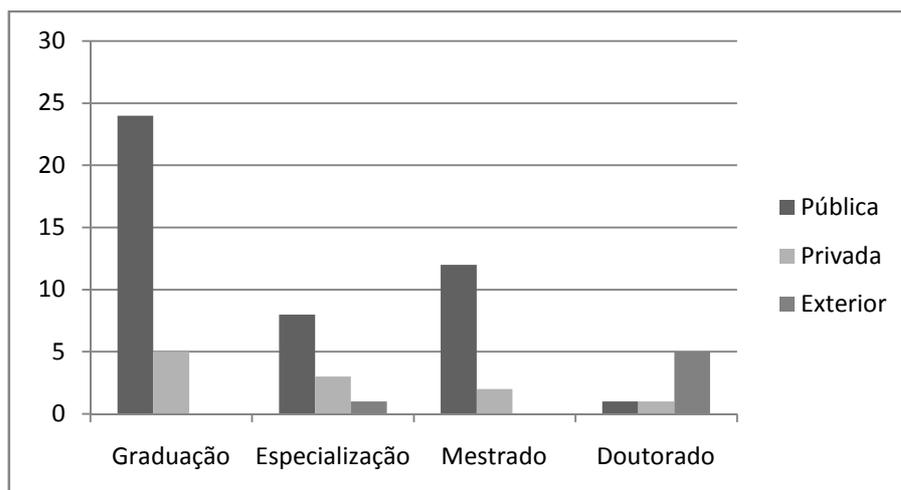


Figura 2: Capital escolar dos principais agentes institucionais do setor elétrico
 Fonte: CNPQ-LATTES (2012); Eletrobrás (2012); MME (2012); Brasil (2012)

Conclui-se, de maneira geral, que a maior parte dos funcionários com os cargos mais relevantes no novo modelo do setor elétrico tem graduação em universidades públicas, sobretudo federais, mestrado e especialização em universidades públicas (áreas técnicas) e alguns tem doutorado no exterior, na quase totalidade na área de engenharia elétrica.

Pelos dados coletados, percebe-se a predominância da formação em universidades públicas, com graduações, pós-graduações e atividades na COPPE-UFRJ no campus da Ilha do Fundão, onde fica localizada Eletrobrás e pelo capital profissional por meio de ampla experiência no setor público.

Com respeito aos participantes da elaboração do programa de Governo do PT para o setor elétrico e que elaboraram o *relatório 2001*, dos quais 9 ocuparam ou ocupam cargos de destaque no governo Lula, todos fizeram graduação em universidade pública, em grande parte na UFRJ, destes, 5 fizeram mestrado na UFRJ e 1 na UNICAMP e 5 fizeram doutorado, sendo 3 no exterior, 1 em universidade pública e 1 na PUC/RJ.

Todos agentes levantados representam o cerne de uma mudança institucional e uma convergência de perfil em relação ao grupo dirigente dos governos Lula-Dilma.

Outro ponto a se observar é que a ministra Dilma Roussef foi colocada à frente dessas mudanças e colocou vários agentes à frente dessas instituições por meio do MME, mostrando uma mistura de capital político e social associado à relevância da formação acadêmica dos agentes, com destaque para a presença de muitos agentes oriundos da UFRJ, do nordeste oriundos da UFPE e do Sul, sobretudo do Rio Grande do Sul (UFRS), PUC/RS e Santa Catarina (UFSC), de onde a então ministra Dilma Roussef, hoje presidente, se originou.

O isomorfismo se constitui em um processo restritivo que força uma população a se assemelhar às outras unidades que enfrentam um mesmo conjunto de condições ambientais. Os tipos de isomorfismo são: coercitivo, por influência política; miméticos como resposta a um padrão de incerteza e normativo, associado à profissionalização (DIMAGGIO E POWELL, 1983). Essas ocupações simultâneas de cargos, além da intensa troca, aumenta a extensão do isomorfismo, que em grande parte aqui é mimético e normativo.

A ampla participação em reuniões por parte dos agentes pode indicar uma espécie de rede de atores no conselhos relevantes CNPE e CMSE, representando suas instituições. Outro ponto é que o *interlocking* em outras instituições podem representar uma convergência ainda maior dos agentes, por isomorfismo mimético. Nesse sentido, são apresentados os agentes que estão presentes em mais de uma instituição:

Tabela 5: Participação dos agentes institucionais em mais de uma instituição/empresa

Nome	Outras entidades
Valter Cardeal/ Diretor de Geração Eletrobrás	Membro do CA da Norte Energia S.A e do ONS
Cesar Ribeiro Zani/ diretor de operação de FURNAS	Membro do CA da ONS
Mozart Bandeira Arnaud/ Diretor de Operação CHESF	Membro do CA da ONS
Altino Ventura Filho/Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético	Membro do CA da EPE; Membro do CA da CHESF desde 2008
Robésio Maciel de Sena/ Secretário adjunto SEE-MME	Suplente conselho fiscal EPE
Hamilton Moss de Souza/ Professor COPPE UFRJ e CEPEL	Suplente conselho fiscal EPE
José Carlos de Miranda Farias	Diretor de Estudos de Energia Elétrica EPE e Secretário de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis - MME/69,1%/

Fonte: Lattes (2012); Eletrobrás (2012); MME (2012); Brasil (2012)

As múltiplas posições ocupadas simultaneamente pelos agentes em parcerias público privadas e instituições públicas demonstra a complexidade dessas redes, bem como a evidência de *interlocking* de agentes públicos em mais de um órgão, que pode favorecer o isomorfismo no setor elétrico.

Segundo DiMaggio e Powell, (1983) quanto mais as organizações num campo transacionam com órgãos do Estado, tanto maior será a extensão do isomorfismo no campo como um todo. Isso foi observado em outros agentes que têm cargos nas subsidiárias da

Eletrobrás e têm também participação em secretarias do MME. Citando ainda Valter Cardeal, ele está presente no CA da Norte Energia S.A, consórcio ganhador da Usina de Belo Monte.

Portanto, essa análise estrutural e dos capitais dos agentes relevantes e a extensão do isomorfismo dos principais agentes no setor, na busca das evidências da difusão cultural dos valores e práticas do grupo dirigente com respeito à geração de emprego e renda.

Outra demonstração relevante foi sobre quais atores emergiram da controvérsia da crise do setor elétrico, com destaque 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 sido mantido até 2004 e também Ildo Sauer, que fez parte também da construção do Programa de Governo do PT, ocupando cargos relacionados ao setor de gás na Petrobrás. Mas posteriormente, ambos uma vez que saíram do governo Lula, se tornaram críticos do novo modelo, pontos esses que serão demonstrados posteriormente.

2.11 Críticas e controvérsias ao novo modelo do setor elétrico

Foi pesquisado na mídia eletrônica entrevistas de especialistas que criticaram o modelo do setor elétrico de 2003, bem como a política para o setor de 2003-2012. Dentre os críticos, foram escolhidos dois por um fator interessante: ambos fizeram parte da elaboração do documento "*Diretrizes e linhas de ação para o setor elétrico brasileiro*", publicado pelo Instituto Lula.

Um deles é o professor da USP Ildo Sauer, o qual foi diretor de Gás e Energia da Petrobrás entre 2003 e 2007 e o outro é Luiz Pinguelli Rosa, que foi presidente da Eletrobrás e ajudou a elaborar o novo modelo do setor. Analisar as opiniões desses dois agentes na mídia pode ajudar a elucidar parte das controvérsias em torno do novo modelo.

Sobre a participação de ambos nas propostas de um novo modelo, o professor Ildo Sauer fez o seguinte comentário em sua entrevista sobre uma pergunta das razões dos apagões,

São as mesmas razões dos vários que aconteceram no ano passado e daqueles que aconteceram no final do governo Lula. Existem dois problemas. Um está na esfera política a que me referi na resposta anterior, ou seja, a estrutura de organização, o planejamento e a gestão do sistema não são adequados, porque em 2003 e 2004 o governo não seguiu aquilo que havia prometido para o setor, e que consta, por exemplo, no livro "*A reconstrução do setor elétrico brasileiro*", cujos autores principais somos eu e o professor Luiz Pinguelli Rosa. À época estruturamos um pacote de reformas que eram consideradas essenciais para melhorar a qualidade da expansão do sistema elétrico brasileiro, reduzir os custos, os riscos, e torná-lo mais

eficaz, com capacidade de atender, além dos critérios técnicos, aos critérios econômicos, sociais e ambientais. O governo abandonou isso em nome de manter substancialmente o modelo criado no governo de Fernando Henrique Cardoso, inclusive o papel da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, que apenas regula o preço da energia. Ela foi inspirada no modelo inglês, pelo qual o órgão regulador tem a obrigação de calcular apenas tarifas e preços e vigiar o comportamento no mercado. Quando há problemas, aplica-se uma multa, e é o que tem acontecido no Brasil. [...] (UNISINOS, 2012).

Portanto, o professor aponta que parte dos problemas vividos pelo setor elétrico hoje tem razões em apontamentos que foram feitos por ambos e não foram seguidos, representando falhas institucionais e econômico-financeiras.

Sobre os problemas institucionais, ele aponta que *"os papéis dos agentes do setor estão muito diluídos, porque há um número muito grande deles, como a Agência Nacional de Energia Elétrica, o Operador Nacional do Sistema, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, a Empresa de Planejamento Energético, o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico, o Conselho Nacional de Política Energética, o Ministério de Minas e Energia, além de outros atores e de empresas públicas e privadas"* (UNISINOS, 2012), complexidade já demonstrada nessa pesquisa. Além disso, ele afirma que a ANEEL não vai a campo para verificar o estado real do sistema de geração, transmissão e distribuição.

Quando há algum problema, a ANEEL aplica uma multa que em geral é eliminada na justiça, e em adição à essa crítica ele afirma que as agências reguladoras tem sucumbido ao que ele chama de *"captura do regulador pelo regulado"*.

Para ele, os apagões que tem acontecido evidencia a deterioração do sistema e o vínculo disso tudo estaria relacionado a estrutura da organização do setor.

Sobre o setor elétrico, Ildo afirmou em entrevista em seu blog em 31/10/2012 e entrevistas concedidas a jornais de grande circulação que *"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"* (IHU, 2012).

Segundo o professor, quem consome mais energia são os que têm mais renda e benefícios lineares beneficiam proporcionalmente os mais ricos. Portanto, vemos nessa crítica uma controvérsia sobre os reais benefícios da modicidade tarifária.

A proposta do professor é que não se reduza o valor da energia de 100 para 15 reais o MWh, passando a cobrar em média 80 reais por MW, e os recursos excedentes fossem direcionados à saúde e educação.

Com respeito à parte tecnológica, ele propõe que seja montada uma rede de universidades brasileiras que trabalhe tecnologicamente junto às empresas do setor energético e junto às cadeias de fornecimento. Aqui temos a evidência da busca por espaço por parte das universidades para o planejamento e execução do sistema elétrico.

Outra solução, apontada num artigo conjunto entre Ildo Sauer e Joaquim Francisco de Carvalho, pesquisador visitante da COPPE/UFRJ e do IEE/USP, é a proposta de um sistema hidroeólico pois, segundo os autores do CEPEL em 2001 sobre inventário eólico estimou 143 GW de potencial, e estudos da EPE chegaram a um potencial de 280 GW, que representam um custo menor do que as usinas térmicas e trata-se de uma fonte renovável.

Essa pesquisa analisa que um dos fatores para a não entrada desses novos agentes sejam restrições institucionais e corporativistas, mas há também que se levar em conta que a queda nos custos da energia eólica é fato recente e que muito do potencial já estava inventariado e licitado.

Para ele, a discussão em torno dos royalties é marginal e a discussão deveria ser ampliada para direcionamentos sociais dos lucros em torno do Petróleo (CARTA CAPITAL, 2011). Da mesma maneira essa discussão pode se estender aos royalties no setor elétrico, o que coloca em questão para o setor energético o fato de que a balança pende ao braço direito do Estado nesse sentido

Já Luiz Pinguelli Rosa, que foi presidente da Eletrobrás e coordenador do programa de governo na área energética, relatou que sua demissão foi pedida pelo presidente pois ele precisava do cargo, por conta de negociações para composição da base do governo com o PMDB, cargo ocupado depois pelo presidente da Eletronorte Silas Rondeau, que tinha ligações com o presidente do Senado José Sarney (PMDB-AP) (JORNAL DA CIÊNCIA, 2004).

Sobre a questão dos objetivos da MP 579 que trata das usinas que tiveram as concessões vencidas, ele avalia que está correta no objetivo de reduzir o valor da conta de energia, porém ele discorda do cálculo que se baseou em reduzir a receita das empresas, pois, segundo ele, essa conta deveria incluir o quanto é necessário para a performance do nível técnico e não um cálculo por usina.

Segundo ele, no início do Governo Lula, a intenção era tornar a Eletrobrás como a Petrobrás em termos de tamanho. Porém, a redução de cerca de 70% da receita poderia tornar a Eletrobrás uma empresa de advogados e economistas (SINERGIA BAHIA, 2012).

Os dois agentes apresentam um discurso com uma visão de Estado mais centralizador, controlando o setor privado e aumentando a intervenção do governo, com uso de lucros para agir nas estruturas da desigualdade social, o que os coloca à esquerda do espectro ideológico-político.

Outro agente que faz críticas ao novo modelo do setor elétrico é o professor Sérgio Bajay, que fez parte do comitê de análise da crise de 2001. Em um artigo, Bajay (2010) busca analisar as políticas do modelo institucional do Governo Lula, o qual tem por objetivos apontados a modicidade tarifária; reduzir a percepção de riscos no setor; propiciar retornos justos aos investidores e conectar à rede elétrica das pessoas que ainda não tem acesso.

Sobre os geradores, Bajay (2010) comenta que há evidências de que não estão vendendo toda sua produção através de contratos de longo prazo e as projeções de demanda estão sendo manipuladas pelas distribuidoras a fim de se beneficiar nos leilões de energia nova e nos leilões de ajuste. Outro ponto interessante apontado pelo autor está relacionado a reverticalização de geradores e distribuidores, ocorrendo um *self-dealing*, na medida em que estão comprando energia de fornecedores que pertencem aos seus controladores, com preços acima da média, demonstrando que algum grau de especulação no curto prazo ocorre no modelo de mercado.

Com respeito ao MME, segundo Bajay (2010), os leilões tem atraído mais projetos de novas usinas termelétricas. Este problema estaria evidenciando uma inabilidade do MME e da EPE em realizar escalonamento dos leilões no tempo, bem como da EPE conseguir licenças prévias ambientais de usinas hidroelétricas. O autor comenta que levantamentos mais realistas da EPE vão depender de relações mais próximas com os agentes de mercado, o que, segundo ele, têm sido precárias até agora.

Outro ponto é que o MME sempre dependeu da Eletrobrás e Petrobrás para formular políticas energéticas e que, embora tenha tido avanços no número de cargos técnicos, o orçamento ainda é insuficiente e faltam funcionários devidamente qualificados em diversas áreas (Bajay, 2010).

Como observado nos relatórios do CMSE, uma das questões mais difíceis de equacionar tem sido as restrições ambientais, que tem a ver com a pouca coordenação entre as políticas ambientais e de recursos hídricos (federais, estaduais e municipais) de um lado e das políticas energéticas do outro, o que eleva os custos. Além disso a centralização da formulação e planejamento energético contrasta com a descentralização nas áreas ambientais (BAJAY, 2010).

Sobre as usinas hidroelétricas, o autor faz um comentário interessante sobre o papel das Estatais nos consórcios, que serve ao objeto de estudo dessa pesquisa, no caso as Usinas de Belo Monte e Jirau.

Segundo o professor Bajay, parte da limitação do mercado livre está relacionado ao fato das empresas estatais, nos consórcios, forçarem o preço para baixo e contratar 70% da energia no mercado regulado, deixando apenas 30% para o mercado livre. Como exemplo disso, o autor cita o exemplo das Usinas Hidrelétricas Santo Antônio e Jirau,

Nos leilões das usinas hidrelétricas Santo Antonio e Jirau, ambos no rio Madeira, os baixos preços de R\$ 85,01/MWh e R\$ 74,81/MWh, respectivamente, foram alcançados para o mercado regulado por que: (i) duas geradoras estatais foram sócias das duas maiores empreiteiras privadas do País, que estavam competindo ferozmente pela construção destas usinas, e (ii) o governo reservou 70% da produção destas usinas para o mercado regulado, com os restantes 30% sendo vendidos no mercado livre por preços situados na faixa de R\$ 130-140/MWh. (BAJAY, 2010)

Interessante analisar que, de fato, isso contribuiu para a modicidade tarifária pelos deságios conseguidos, mas o autor chama a atenção para a importância de se separar as atividades estratégicas (entendidas como sociais) das competitivas, em que os parceiros privados reclamam de leilões que foram abaixo dos seus custos marginais.

Embora aqui seja reiterada a idéia de que não é o objetivo definir as SPE das hidroelétricas como um campo³³ no sentido de Bourdieu, esse conceito traz a idéia de que a estrutura da relação de forças entre as empresas determina as condições nas quais os agentes são levados a decidir os preços de compra e venda (BOURDIEU, 2001).

De fato, observar-se que as SPE Belo Monte e Jirau atingiram preços considerados baixos, provavelmente pela pressão das empresas públicas para atingir a modicidade tarifária, em convergência a visão do governo a partir de 2003. Contudo, como ficou aberta a possibilidade de inserir mais unidades geradoras e com a possibilidade de entrar em operação antes da finalização da obra, a energia pode ser vendida no mercado livre e atinge um preço maior em geral neste, margem dada pela especulação nesse mercado. Esse assunto será tratado no capítulo 4.

³³ São os agentes, isto é, as empresas, definidas pelo volume e a estrutura do capital específico que possuem, que determinam a estrutura do campo e, assim, o estado das forças que se exercem sobre o conjunto (comumente chamado “setor” ou “ramo”) das empresas engajadas na produção de bens semelhantes. (BOURDIEU, 2005). São, portanto, relações objetivas entre posições na distribuição do poder

Sobre a ANEEL, muitos críticos têm apontado sua relativa independência, já que os diretores são indicados pelo MME e, embora não haja coincidência dos mandatos com o do presidente, este tem um período em que pode destituir o diretor.

Outro argumento já apontado pelo ex-diretor Kelman (2009) é que a retenção da taxa de fiscalização compromete a independência da agência, argumento também apontado por Bajay (2010), em que o MPOG retém parte desses recursos para compor o superávit primário.

Dessa forma, esse autor conclui que *"a atual administração valoriza as atividades de formulação de políticas e de planejamento do MME, relegando a regulação para um segundo plano. Trata-se de uma postura exatamente oposta à da administração anterior, cujos partidários hoje estão hoje na oposição"* (Bajay, 2010).

Esse ponto é oposto ao governo anterior e coloca incertezas para os agentes do setor elétrico por conta das divergências entre governo e oposição. Embora Bajay (2010) apresente alguns problemas no novo modelo institucional, ele considera o balanço geral positivo e recomenda alguns ajustes para caminhar rumo aos objetivos do que foi proposto.

2.11 Conclusões

O novo modelo do setor elétrico teve origem no Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores para o setor elétrico, além de pontos relacionados ao relatório do comitê de análise do sistema hidrotérmico.

Essa análise busca compreender um pouco mais dos fenômenos econômicos, conforme Neiburg (2010), que afirma que o dinheiro é revestido de sentidos singulares.

Há discursos da necessidade de práticas econômicas heterodoxas com vias a geração de emprego e renda: no programa de governo do Partido dos Trabalhadores em 2002; no programa de governo específico para o setor elétrico; nos discursos do grupo dirigente do governo federal; nas instituições do setor elétrico, como o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e Conselho de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), por meio de grupos de trabalho para nacionalização de equipamentos e para reduzir a conta de energia devido às usinas já amortizadas, com justificativas na necessidade de geração de emprego e renda.

Para compreender as origens sociais dessa justificativa de uso das finanças como instrumento de inclusão social via mercado, foi feita uma análise de capitais dos seguintes grupos: grupo dirigente do governo federal entre 2003-2012 (presidente e ministros), em

comparação com o 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).

De Grun (2012), foi possível observar que grupo dirigente de 2003 a 2012 tinham origens familiares menos tradicionais do ponto de vista do capital econômico e cultural, com menos internacionalização, em que essa pesquisa estendeu essa análise à agentes relevantes dos órgãos do braço direito do Estado.

O novo modelo institucional do setor elétrico trouxe agentes indicados politicamente, os quais já convergiam em outros espaços. A grande maioria dos agentes tem formação em engenharia elétrica em universidades públicas e com ampla experiência em empresas e instituições públicas do setor elétrico, com presença simultânea em instituições públicas e nos consórcios estudados.

Esse novo modelo teve como principais pontos alterações que aumentaram o poder do governo na formulação de políticas públicas e domínio do espaço também pelo capital econômico público, com respeito a financiamentos e investimentos, foco em nacionalização de equipamentos, modicidade tarifária por meio da participação de empresas públicas nos leilões e redução da conta de energia por conta de usinas amortizadas, em convergência ao discurso do grupo dirigente sobre a necessidade de geração de emprego e renda.

De fato pode-se observar, com a implantação do novo modelo, que houveram mudanças no papel das agências reguladoras, as quais perderam o poder de outorga (o qual foi passado para as SPE e SEE, secretarias 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. Já o CNPE sofreu significativas mudanças no novo governo, passando a abranger decisões sobre toda política energética e tendo o poder de definir as prioridades de licitação.

Podemos perceber nesse momento que o órgão máximo do setor energético ganha maiores poderes, novos membros das instituições que já eram representadas e mais membros de instituições novas, colocando o MME como instituição central desse órgão. Além disso, foi criado o CMSE para acompanhamento da segurança do sistema, que reúne também os principais agentes das principais instituições, lembrando que a então recém criada EPE está vinculada ao MME, o qual também preside o CMSE e o NOS, passando a ter um maior controle público como estava planejado.

Por último, o capítulo identificou quem eram os principais agentes e quais os capitais organizacional, profissional e escolar que eles apresentam, de maneira a compreender qual é o perfil desses agentes.

Dentro desse contexto, foram analisados os capitais que potencializaram esses agentes a formar as redes atuais. Pode-se perceber que agentes ligados aos programas de Governo do Partido dos Trabalhadores, os participantes do relatório de análise das razões do racionamento feito pelo *Comitê de Análise do Sistema Hidrotérmico* (que elaborou o relatório 2001), além de alguns agentes com ampla experiência no setor público que participaram da elaboração do novo modelo, como José Carlos de Miranda Farias, Dilma Roussef e Nelson Hubner. Em geral com formações em engenharia elétrica e ampla experiência no setor.

Olhando os principais agentes institucionais presentes nos dois órgãos máximos do setor, CNPE e CMSE, percebe-se que grande parte do capital escolar é oriundo de universidades federais, com destaque para UFRJ em maior grau, além de UFPE no nordeste e UFRGS, UFSC e PUC/RS no sul e por sua vez esses agentes têm capital profissional em instituições públicas e empresas públicas, com destaque para a Eletrobrás.

Considerando esses capitais, o período de formação e seus discursos nos relatórios das instituições, esses agentes parecem mais identificados ao segundo espírito do capitalismo, no qual, segundo Pedroso (2005), predomina o *habitus* de engenheiro, amparado na crença no progresso, na ciência, na técnica, produtividade e eficácia, acentuando a solidariedade institucional com a socialização da produção, da distribuição e do consumo, porém permeados de valores financeiros herdados desde a concepção das instituições na década de 1990. Esse perfil demonstra, por vezes, um cenário conflitivo com as questões ambientais e sociais.

Por outro lado fica uma lacuna. Se os engenheiros analisados não têm formação em graduação ou pós-graduação voltada às finanças, como o governo tem empreendido a domesticação/moralização das finanças, conforme Jardim (2009), nesses espaços onde são determinadas as matrizes a serem implantadas? Não nos esqueçamos de que nos grupos de trabalho há membros do BNDES, Eletrobrás, Petrobrás e representantes do Ministério da Fazenda (o qual estabelece as políticas monetárias), assim como eles estão também presentes nos departamentos que definem as Parcerias Público Privadas no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Analisar os agentes que fizeram parte da estruturação do novo modelo, mas que depois se desligaram do Governo e passaram a fazer críticas, foram indicadas controvérsias presentes

no modelo do setor elétrico, demonstrando que não só o modelo técnico não é consenso, como a própria visão de Estado e de sua atuação não era homogênea.

É importante analisar as visões que emergem dessas controvérsias e como esse processo polariza agentes de maneira que podem vir a ser grupos latentes sendo construídos ao longo do tempo por essas controvérsias, além de evidenciar, no cenário empírico, nuances culturais da política governamental.

CAPÍTULO 3 - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS E PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E VIABILIZAÇÃO FINANCEIRA VIA TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS

3.1 Origem internacional das PPP

A origem da PPP está relacionada ao modelo britânico denominado *Project Finance Initiative (PFI)*, elaborado durante o Governo Thatcher na década de 1980 e implementado em 1992, o qual, segundo Nascentes (2009), caracteriza-se pelo compartilhamento de riscos entre o poder público e a iniciativa privada; garantias para o setor privado; *Value for Money* (ganho do setor público quando o setor privado assume o financiamento, desenho, construção e operação do objeto de serviço).

Em 2000, o governo britânico criou o *Partnership UK (PUK)*, com o setor privado detendo 51% das ações desta *joint venture*. A *PUK*, que deu origem ao modelo de *Project Finance*, funciona como um centro de apoio ao setor público em projetos, políticas de governo e investimentos, com a criação do *Green Book*, que é um manual para investimentos e comparador dos custos das PPPs (PSC) com os respectivos serviços que o poder público oferece, com o objetivo de apresentar a vantagem da parceria.

Essa informação é importante porque é baseado nesses comparativos que os ingleses vão fazer a propaganda das PPPs no Brasil, como veremos posteriormente. Outro exemplo da força das PPPs na Europa foi a criação do *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*, criado pelos países da União Européia.

3.2 Origem e peculiaridades do modelo de PPP brasileiro

Como exemplo emblemático da circulação dessas idéias que culminaram na lei das PPPs, foi promovido pelo BNDES, Ministério de Relações Exteriores (MRE) e pelo Banco Mundial o Seminário Internacional “*Parceria Público-Privada na prestação de Serviços de Infra-Estrutura*” em novembro de 2003. Como principal convidado, esteve presente o Ministro do Tesouro e Indústria do Governo Britânico, Nigel Griffiths, que informou que os projetos de PFI/PPP britânicos permitiram uma maior eficiência em relação aos serviços estatais. Ainda no mesmo seminário, o ministro britânico elencou o que seriam

características-chave dos contratos de PPP³⁴: a transferência para o setor privado dos riscos que ele está mais apto a administrar (riscos operacionais, obsolescência tecnológica e outros); remuneração do setor privado apenas contra a prestação de serviço claramente especificado (nenhum pagamento é feito durante a fase de construção); o longo prazo de vigência dos contratos (tempo suficiente para a recuperação do investimento) e a concorrência na licitação.

Em 2002, foi iniciada uma discussão para adoção das PPPs com a elaboração do projeto de lei n 2.546 de 2003 que permitiria adaptar o marco legal da lei de licitações e concessões de serviços públicos.

As PPPs foram criadas através da lei No 11.079, de 30 dezembro de 2004, a qual institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Esta lei se aplica a órgãos que estejam direta e indiretamente relacionados com a União, Estados e Municípios, como fundos, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas.

A SPE deve assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado e, em adição, ela deve obedecer aos padrões estabelecidos pela governança corporativa. É interessante notar aqui como o Estado tem mediado e colocado em lei como condições iniciais a utilização de ferramentas oriundas do mercado financeiro, mostrando como o Estado tem papel relevante na financeirização da economia. Outro ponto interessante é que, segundo a lei das PPPs, é vedada à administração pública ser titular da maioria do capital votante das SPEs.

Serão apresentadas a distribuição acionária das cinco maiores hidroelétricas planejadas no PAC, e poderemos observar que esse tópico da lei deve ser observado com cuidado, pois o Estado tem participações majoritárias em uma série de empresas e fundos que compõe essas sociedades e, provavelmente, isso se tornou possível porque as subsidiárias da *holding* Eletrobrás constituem empresas diferentes.

Muitas das idéias das PPPs foram propagadas em sucessivos seminários promovidos por alguns atores em congressos, palestras, workshops e outros eventos que reúnem atores

³⁴ Há dois tipos de contratos de concessão com o poder público, a concessão patrocinada em que tarifas geram contraprestação pecuniária e a concessão administrativa, que é um contrato de prestação à administração pública sem colocar tarifas diretas aos usuários. Dessa maneira, de acordo com a referida lei, não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Além disso, não se caracteriza como PPP contratos inferiores a R\$ 20.000.000,00 milhões de reais, com período inferior a 5 anos ou que tenha como objeto único fornecimento de mão-de-obra, fornecimentos em geral ou instalações de equipamentos ou execução.

públicos e privados. No caso do Ministério do Planejamento, o chefe do Departamento de Assessoria Econômica, Demian Fiocca (que já foi presidente interino do BNDES), em entrevista à Folha de São Paulo em 06/08/2004, falou da importância da PPP para assegurar um crescimento harmonioso e afastar riscos de gargalos, e que embora o governo estivesse fazendo esforços para conter gastos, ele não conseguiria investir sozinho. No mesmo seminário em que participou o Ministro do Tesouro Britânico, Demian expôs essas visões (BNDES, 2003).

Esses seminários têm sido realizados nas três esferas de Governo, com o intuito de disseminar as PPPs, seminários esses que, em geral, já têm carregado parceiros jurídicos e empresas que estão se especializando em oferecer serviços ao setor público, através de SPEs, como é o caso Albino Advogados Associados, de Fernando Albino e da Estruturadora Brasileira de Projetos³⁵ (EBP).

O direito, segundo Dezalay e Garth (2000) fornece uma linguagem-chave de legitimação, desempenhando um papel central na reprodução e na legitimação do Estado, implicado na reprodução das hierarquias sociais e hierarquias profissionais internas, que hoje são muito desempenhadas por economistas.

Foram e continuam sendo realizados uma série eventos³⁶ com o objetivo de propagar a idéia das parcerias público privadas nas esferas federal, estadual e municipal. Um dos principais porta-vozes mencionados, Fernando Albino³⁷, tem uma equipe de PPP, com escritórios em vários Estados com um número significativo de profissionais.

Torna-se interessante observar que esses seminários colocam em contato operadores do direito, acadêmicos, empresários, servidores e políticos, abrindo um imenso campo à atuação de advogados sob o apoio do direito administrativo e constitucional. Portanto, a própria disseminação da idéia das parcerias público privadas como solução para o problema de investimentos perpassa por argumentos de grupos que atuam e têm interesse direto na confecção dessas parcerias.

³⁵ A EBP tem por missão desenvolver projetos de infraestrutura que contribuam para o desenvolvimento econômico e social brasileiro criando oportunidades de investimento para o setor privado. A EBP se coloca como parceiro de governos e do setor privado na estruturação imparcial e transparente de projetos de infraestrutura fundamentais ao desenvolvimento econômico e social do Brasil (EBP)

³⁶ Detalhes no anexo

³⁷ Formado em direito pela USP, 1969; mestre em Direito Comparado – New York University, 1975; doutor em Direito Econômico, USP, 1988; professor PUC/SP – pós-graduação; autor de obras em sua especialidade; ex-Diretor CVM, membro Conselhos de Administração de empresas e entidades financeiras.

Não se trata, contudo, de falar apenas de interesses pura e simplesmente, e sim explicitar de que forma a crença nas PPPs como solução dos problemas de infra-estrutura é multifacetada e tem agentes relevantes na construção desse cenário no Brasil.

Albino (2005), advogado e ex-diretor da CVM, afirma que o Estado brasileiro, em seus três níveis, não dispõe de recursos suficientes para prestar garantias para os projetos de PPP. Esse argumento, compartilhado na origem das PPPs, de que o Estado não teria condições de assumir sozinho, é relativo no setor elétrico, uma vez que o BNDES tem financiado cerca de 80% das hidroelétricas, as quais têm, em grande parte, empresas públicas com participações relevantes.

O relatório setorial do BNDES publicado em 2013 apresenta a evolução dos financiamentos a parcerias público privada, de 2004 à 2011:

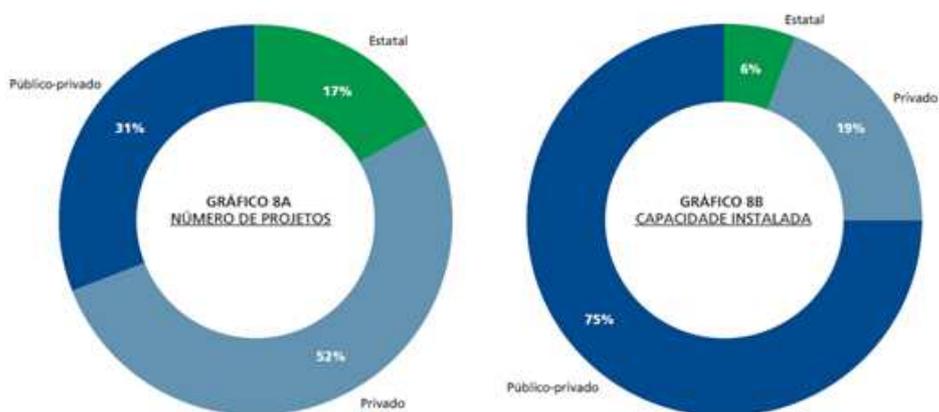


Figura 3: Investimentos do BNDES nas PPP em 2004 e 2011
Fonte: BNDES (2013)

Pode-se perceber que aumentou consideravelmente os investimentos em parcerias público privadas, sendo que, até 2004, grande parte dos financiamentos foram para o setor privado, reflexo das políticas implementadas no Governo Cardoso que privilegiava os financiamentos ao setor privado. Esse cenário muda significativamente com a implementação das PPP e do PAC, com destaque para o fato de que o setor público tem participações relevantes no setor de energia nessas SPE. Seria, portanto, um aumento de participação pública em larga medida, com legitimidade internacional pelo modelo da PPP.

3.3 Governança corporativa: um pré-requisito na lei das PPP

Como já foi dito, a lei das PPP exige que as Sociedades de Propósito Específico (SPE)³⁸ tenham Governança Corporativa já na sua origem. Com respeito a Governança Corporativa (GC)³⁹, Dezalay e Garth (2000) fazem um comentário que pode ser interessante sobre as exportações simbólicas que tendem a ser mais bem sucedidas quando há homologias estruturais entre o país de onde vem e onde entra.

A governança corporativa está baseada no sistema financeiro americano, reflexo de uma disputa contra as direções profissionais das empresas. No caso brasileiro, Grun (2003) faz uma avaliação da peculiaridade na associação entre GC e a noção de transparência, sendo que transparência fez parte da crítica aos aparelhos burocráticos hipertrofiados durante a ditadura militar. Em virtude disso, a governança utilizou das forças do processo de redemocratização para fazer uma associação com a democratização da empresa para seus acionistas.

Grun (2003) chama a atenção também para os economistas ligados ao Partido dos Trabalhadores, que passaram a afirmar respeito pela ortodoxia econômica, no contexto das eleições de 2002. Essa convergência já estava em curso pois a Bovespa estava assumindo um tom nacionalista, ligando-se a outros segmentos do movimento sindical, como no caso da privatização da Companhia Siderúrgica Nacional e do uso do FGTS para compra de ações da Petrobrás ou da Companhia Vale do Rio Doce. Essa ligação teve a ver com o fato de que os grandes agentes do mercado concentraram operações em Nova York, Londres, Frankfurt e

³⁸ Estrutura que reúne interesses e recursos de duas ou mais pessoas/empresas para a execução de um empreendimento de objetivo específico e determinado, mediante a constituição de uma nova sociedade com personalidade jurídica distinta de seus integrantes. O Estado não pode assumir maioria do capital votante, cabendo esta ao setor privado (JUS, 2012).

³⁹ Segundo Grun (2004), os principais pontos da governança corporativa são: respeito aos direitos dos acionistas minoritários; transparência nos procedimentos das empresas; possibilidade de aquisição do controle acionário das empresas através da compra de suas ações nos mercados financeiros. A governança corporativa visa aumentos de eficiência e isso seria em função da qualidade da vigilância que seus proprietários exerceriam sobre ela, no contexto norte americano, valorizando o pequeno acionista. Já Useem (2009), define ainda cinco conceitos de tomada de decisão em governança corporativa: gestão monitorada: os diretores sempre tomam decisões para garantir que os executivos não enriqueçam à custa dos acionistas; parceria de decisão: os diretores devem ser parceiros de decisão dos altos executivos, onde os diretores são vistos como co-produtores das estratégias da empresa; legitimando a gestão: diretores como legitimadores da gestão perante os proprietários, e também para reguladores e clientes. Se a empresa está buscando tranquilizar o mercado, investidores e executivos, ela pode indicar diretores para sugerir segurança; controle de gestão: diretores como gerentes de controle a favor de um grupo dominante de proprietários, seja a família ou governo; controlados pela gestão: os diretores tomam poucas decisões significantes;

Tóquio, limitando os investimentos na bolsa (GRUN, 2003). Por sua vez, os sindicatos investiram em coalizões que pudessem lhes garantir a continuidade de sua atuação pública.

Uma questão peculiar de seu governo foi a aplicação de um isomorfismo institucional nos termos de DiMaggio&Powell (1983), por meio da CVM que lançou uma cartilha "*Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa, em junho de 2002*". Porém, como já eram mudanças que estavam em curso desde a década de 1990, com a emergência no Brasil da concepção financeira de controle, os atores das empresas envolvidas nas SPE, formados em escolas no exterior ou nacionais que têm como referência as ferramentas norte americanas do mercado financeiro, têm utilizado das ferramentas que já estavam sendo propagadas por isomorfismo mimético.

Segundo Grun (2003), o início da governança corporativa no Brasil coincide com o revés que o grupo de Cardoso recebeu nas eleições de 2000. Nessa época várias questões sobre o desemprego e a estagnação econômica foram levantadas, e foi nesse momento que a governança corporativa ganhou expressão pública. Sua proposição é a de que, quando os instrumentos de dominação da lógica financeira são acatadas pela sociedade, elas sofrem transformações, mas a manutenção da linguagem original legitimada pelos formadores de opinião faz parecer que é uma cópia de outros instrumentos utilizados nos Estados Unidos (GRUN, 2005).

Há uma origem esquerdista nas palavras da governança corporativa como transparência, direitos dos minoritários, direito de escolher representantes. Em seguida entra o contexto da necessidade da candidatura de Lula em se fazer confiável (GRUN, 2005).

Os grupos que conseguem imprimir sua marca na governança pertencem às elites nacionais e usam a governança corporativa nas suas estratégias de composição e recomposição de forças no campo do poder (GRUN, 2005). As duas SPEs que serão apresentadas corroboram essa visão, com grandes blocos reunindo fundos de pensão, empresas públicas e empresas privadas nacionais (construtoras e sócias) e internacionais.

3.4 Estrutura institucional da gestão das PPP

O governo federal, através do Ministério do Planejamento, instituiu o Comitê Gestor da Parceria Público-Privada (CGP), que tem como membros os Ministros do MPOG, Fazenda e Casa Civil. Por outro lado, quem propõe a definição de serviços prioritários é a Comissão Técnica das Parcerias Público Privadas (CTP), submetida ao CGP.

Essa pesquisa não foi a fundo para entrevistar esses agentes e compreender de maneira mais detalhada o seu papel e também quais são os capitais que os colocaram nessas funções. Porém, atendendo ao que essa pesquisa se pretende, foram identificados as instituições participantes, sobretudo os grande bancos públicos e o *Grupo Executivo da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e da Administração de Participações Societárias da União (CGPAR)*, criado pelo decreto n 6021/2007, que está subordinado ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do MPOG. A comissão interministerial é composta pelos Ministros do MPOG, MF e chefe da Casa Civil. Mais uma vez, como podemos perceber, grande parte do que está relacionado às PPPs e PAC gira em torno desses ministérios e do MME.

Novamente temos aqui a presença do BB, CEF e sobretudo BNDES, por meio do qual o Estado, sob o Governo Lula, tem empreendido o financiamento público às PPPs que têm grandes participações da Eletrobrás e fundos de pensão, sendo portanto esse setor bancário o grande responsável pelo domínio do capital econômico que, junto a outros capitais dos agentes do novo modelo do setor elétrico já analisados, tem empreendido um enquadramento cultural que permite um jogo das finanças com uma nova significação discursiva de inclusão social via mercado.

3.5 Geradoras e distribuidoras de energia elétrica privatizadas na década de 1990: teriam se tornado PPPs entre 2003 e 2012?

Foi feita uma análise para compreender o que aconteceu com a composição acionária das empresas do setor elétrico que foram privatizadas na década de 1990. De maneira geral, o governo passou a ter importantes participações acionárias nas empresas privatizadas.

Na Light, a CEMIG (estatal sob controle do Governo de Minas Gerais) passou a ter controle relevante, e o BNDESPAR aumentou sua participação nessa mesma empresa. Devido ao não cumprimento dos acordos de financiamento, o BNDES passou a deter parcela significativa da AES Elpa, Tietê e Eletropaulo, esta última também com participação do governo federal. Outro destaque é para a participação da Eletrobrás em várias empresas, seja via ações ordinárias ou preferenciais. Também é destacado a participação dos fundos de pensão nessas empresas.

Apesar de ter sido mantida participação relevante do setor privado nas empresas descritas, o governo aumentou significativamente sua participação. Essa análise é indicativa

de que não só novos empreendimentos se constituíram parcerias público privadas, como o governo buscou participações em empresas que já haviam sido privatizadas, além de comprar também participações em empresas privadas, *chamadas popularmente de campeãs nacionais*, por meio da subsidiária BNDESPAR.

3.6 Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)

O PAC⁴⁰, implantado em 2007, destina-se a acelerar o crescimento econômico do país, com investimentos das PPPs em logística, energia, infra-estrutura social e urbana com a justificativa da necessidade de geração de emprego e renda (PAC 2007). Ele busca centralizar os planos de infra-estrutura por meio de acompanhamento dos Ministérios, centrado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Embora não esteja relacionado no site do PAC, em 2007 foi lançado o PAC das Telecomunicações. Além disso, naquele mesmo período o Ministro das Telecomunicações, Helio Costa afirmou que estava estudando a lei das Parcerias Público Privadas e fez um discurso que repete a lógica dominante do BNDES com respeito à idéia de criar grandes conglomerados nacionais,

O Brasil precisa de uma grande empresa nacional de telecomunicações. Sem um grande *player* no setor para defender os interesses nacionais não vamos passar de eternos secundários na globalização (Hélio Costa, ministro das Telecomunicações, FOLHA, 2007).

Esse discurso passa idéia de que o interesse dessa empresa seria a extensão dos interesses nacionais, assim como a lógica de financiamento do BNDES às chamadas empresas *campeãs nacionais*. A Telebrás foi recriada em 2009 e o projeto das telecomunicações no PAC foi elaborado em 2007, mas apenas em 2013 ele foi efetivamente incorporado, através do "*Programa Cidades Digitais*", com um reforço de R\$ 100 milhões de reais no orçamento, informação passada pelo Ministro Paulo Bernardo.

⁴⁰ O PAC se apóia de maneira geral nos seguintes fundamentos: Planejamento estratégico: Plano Nacional de Logística de Transporte e Plano Decenal do Setor Elétrico; Gestão Articulada das Ações Interministeriais: CGPAC, Salas de Situação e Comitês Ministeriais ; Fortalecimento da regulação: Melhoria do modelo de licitação das Concessões de Rodovias; Instrumentos financeiros: Redução dos spreads do BNDES, da TJLP, dos juros dos financiamentos para Habitação e Saneamento e melhoria das condições gerais de financiamento de infra-estrutura; Parcerias entre o setor público e o investidor privado; Concessões Rodoviárias, Marinha Mercante, Ferrovias e Setor Energético Articulação entre os entes federativos: Parceria União, Estados e Municípios em Saneamento e Habitação

O projeto, que conta com apoio do Ministério do Planejamento, Telebrás, Inmetro e BNDES, visa a modernização da gestão das cidades com a implantação de infraestrutura de conexão de rede entre os órgãos públicos, de aplicativos de gestão pública, capacitação de servidores e a disponibilização de espaços de acesso público e gratuito à internet para a população (Ministério das Comunicações, 2013). Com respeito ao setor elétrico, os investimentos estão voltados aos setores de geração e transmissão de energia elétrica, pois devido às projeções do crescimento de consumo, o foco está no aumento da capacidade do sistema.

O PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda, assim como o CGP das Parcerias Público Privadas. Há também o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), integrado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), além da Secretaria Nacional do Tesouro (Fazenda). O GEPAC estabelece metas e acompanha a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento, classificando o que já foi concluído, o que está em prazo adequado, o que está em estado de atenção e o que apresenta estado preocupante.

Outro órgão que pertence ao MPOG é a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC).

3.7 Panorama Geral dos Investimentos do PAC

O site do PAC publica balanços quadrimestrais dos investimentos, com estimativas de desoneração tributária, aperfeiçoamentos do sistema tributário, acompanhamento das medidas institucionais e marco regulatório para buscar garantir o andamento dos projetos.

Segundo dados do PAC (2007-2010), foram investidos R\$ 559,6 bilhões em infraestrutura, de um total previsto de R\$ 619 bilhões. A seguir é mostrada a figura 4 com o detalhamento dos investimentos:



Figura 4: Execução financeira do PAC de 2007 até 31/10/2010
Fonte: PAC (2010)

Os investimentos do setor público - somados aos investimentos estatais, OGU/Fiscal e seguridade e as contrapartidas aos Estados e Municípios - somaram 235,7 bilhões. Já os financiamentos à pessoa física representaram os recursos de financiamentos em habitação, dos quais 463,6 mil unidades habitacionais, que representaram R\$ 28,4 bilhões, são referentes ao *Programa de Habitação Minha Casa Minha Vida*, embora a maior parcela habitacional esteja relacionada a financiamentos comuns de compra de novas casas e reformas de casas antigas.

Sobre o mercado de casas, Bourdieu (2011) fez um estudo interessante na França, sobre o qual ele afirma que o Estado contribui para produzir o estado de mercado de habitações, orientando direta ou indiretamente os investimentos financeiros.

Neste estudo, o autor faz uma crítica à lógica de financiamento da casa nos anos 1970, com reflexos relacionados à ajuda individualizada, em que ele identifica essa atividade como uma visão neoliberal em matéria de financiamento público e que estes contribuíram para criar divisão social - muitas vezes materializadas no espaço, como por exemplo uma simples rua entre os proprietários de pequenas casas e os habitantes dos grandes conjuntos habitacionais coletivos, que por uma série de fatores culminou com quebra-quebras em Vaux-en-Velin ou o assassinatos em Saint Florentin. Dessa maneira na questão da casa o Estado influi decisivamente para definir a distribuição social do espaço ou, as diferentes distribuições das diferentes categorias sociais no espaço.

Segundo Bourdieu (1997a), confirma-se a retirada do Estado e a diminuição da ajuda pública destinada a construção quando, ao longo dos anos 70, os incentivos ao investimento no setor imobiliário são substituídos pela ajuda individualizada. Uma investigação mais profunda precisaria ser feita para a realidade brasileira, que guarda semelhanças embora o caso brasileiro esteja relacionado a pessoas que não tem casa própria, pagam aluguel, já moram em locais afastados. Portanto pesquisas futuras podem ajudar a compreender se isso ocorre também no Brasil. De qualquer forma a ajuda individualizada não é uma realidade apenas do mercado de casas; no setor elétrico temos a redução da conta de energia para geração de renda.

Os investimentos em habitação vão além dos retornos em juros (mesmo que menores do que os operados no mercado, representam ganhos ao Governo ao longo do tempo) e retornos em tributos por consequência das obras. Além desses fatores, o governo afirma que a construção das casas é um instrumento vigoroso de incentivo à produção, indo ao encontro do argumento de geração de emprego e renda previsto no plano de governo do PT em 2002.

Segundo o relatório do PAC, esses investimentos serviram de medida anticíclica à crise, com geração de emprego e renda. O governo busca demonstrar quantitativamente o número de empregos gerados e faz uma associação dos dados macroeconômicos do período com os investimentos realizados.

Especificamente para o setor elétrico, essa pesquisa parte da idéia de que o PAC não é meramente um projeto para angariar votos nas eleições ou apenas projetos no papel. Vários empreendimentos de geração que estavam planejados desde a década de 1980 e que foram licitados na década de 1990 foram construídos apenas a partir de 2003 e intensificados a partir do PAC1. Além disso, várias outras obras foram empreendidas em outros setores a partir desse programa, porém há algumas críticas de opositores que serão levadas em conta nessa pesquisa posteriormente.

Através de dados dos relatórios do PAC e do CMSE, em geral se percebem atrasos nas obras da ordem de 6 meses a 1 ano, com várias motivações diferentes, sobretudo com respeito ao atraso de licenciamentos ambientais, os quais ocasionam aumentos significativos do valor das obras, o que pode ser um motivo real ou fruto da especulação para aumento de preços. Esse assunto será mais bem tratado no capítulo 4.

No levantamento dos investimentos do PAC⁴¹ de 2007 à 2010, foi levantado um valor total de R\$ 450 bilhões em investimentos, em que 34,6% foi para o setor de energia e, desse montante, 21,6% foi para o setor de geração de energia elétrica, num total de R\$ 33,7 bilhões.

Foram contabilizados os leilões para que se tenha uma idéia do peso da fonte hidroelétrica, em relação às demais, que estão na tabela 6:

Tabela 6: Investimentos planejados no PAC 1 por modalidade de geração para leilões de 26/07/07 à 17/12/10

Leilões (Tipo de fonte)	Potência (MW)
Hidroelétricas	23.917
Termoelétricas	11.851
Eólica	3.853
Biomassa	3.092

Fonte: Adaptado de PAC (2011)

Do total de geração leiloadada até 2010, 58,4% é de geração hidroelétrica, seguida da geração termoelétrica com 28,9%. Por representar a maior parte da geração, os estudos focam sobre as cinco principais hidroelétricas planejadas no PAC, para posteriormente particularizar as unidades de análise Belo Monte e Jirau.

O presente estudo aprofunda a análise investigando a Usina de Belo Monte (maior em investimentos e geração) e a Usina de Jirau, segunda maior usina, com a particularidade de ter como acionista majoritário um sócio privado, embora podemos perceber que, de maneira geral, a participação pública na composição acionária é significativamente maior nos empreendimentos analisados como um todo.

3.8 Desoneração Tributária no PAC e na Economia: uma lógica ortodoxa resignificada em termos do braço esquerdo do Estado

A partir do PAC em 2007, o governo passou a elaborar estratégias relacionadas à desoneração tributária, que começou nas obras do PAC e se intensificou com as medidas anticíclicas de 2008 em toda a cadeia produtiva, com redução de IPI para linha branca e automóveis por exemplo. Porém, o governo tem exigido como contrapartida das empresas que evitem demissões.

Como exemplo disso, a presidente Dilma, em setembro de 2012, ameaçou suspender a redução de IPI caso a GM demitisse os funcionários de sua planta em São José dos Campos (EXAME, 2012). Vale chamar a atenção de que a GM recebeu financiamento do BNDES em

⁴¹ Distribuição por setor em anexo

2009 para ampliação da fábrica de Gravataí, no valor de R\$ 600 milhões, além de todas as outras montadoras terem também recebido financiamentos. O governo justifica esses investimentos pois essas montadoras geram emprego e renda pela cadeia produtiva direta e indireta (UOL, 2011).

Outro exemplo recente, é o decreto nº 7.921, de 15 de fevereiro de 2013, que busca desonerar impostos por meio do programa Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPUBL), que integra o plano Brasil Maior, com descontos no IPI, PIS/PASEP e COFINS, para a implantação de redes de fibra ótica para banda larga, com desonerações estimadas em R\$ 3,8 bilhões.

Os projetos devem ser voltados à reduzir as diferenças de estruturas regionais, modernização dos padrões de qualidade e massificação do acesso à banda larga. Além disso, o decreto pretende incentivar a nacionalização dos equipamentos (MC, 2013).

Com respeito à banda larga, o decreto versa sobre a implantação de redes 3 G onde não existe, como forma de fomento local, em que 2.400 municípios ainda não teriam acesso. Para a rede de 4G será obrigatório que 50% dos equipamentos e componentes sejam fabricados no Brasil e que outros 20% dos itens utilizados na instalação da rede tenham o certificado do Ministério de Ciência e Tecnologia para comprovar que há tecnologia nacional (MC, 2013).

Como método de fiscalização, o governo vai determinar quando deixará de cobrar ou não, como forma de coibir irregularidades em obras que não foram concluídas à tempo. Observa-se, portanto, que o governo tem utilizado da política fiscal como barganha para tentar manter empregos e, para a busca de universalização do acesso à internet em regiões em que a iniciativa privada não costuma investir por falta de interesse econômico.

A Telebrás, através do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), está ampliando sua rede de banda larga (para 51 cidades e três regiões metropolitanas), com foco na copa das confederações, para oferecer banda larga de 1 MBPS a R\$ 35 reais. Como podemos perceber, a política pública é controversa nesse sentido, pois a reativação da estatal ocorre concomitantemente à incentivos fiscais relevantes ao setor privado. Possivelmente essa estratégia está relacionada à restrições impostas pela ortodoxia econômica, que inclusive fez severas críticas a reativação da Telebrás.

O MF busca legitimar sua política fiscal por meio da possibilidade do aumento de consumo apresentadas por consultorias de renome, como a Mckinsey, que aponta que o Brasil terá o quinto maior mercado consumidor do planeta em 2020 (FAZENDA, 2013). Além disso,

para reforçar a legitimidade, segundo o Ministério da Fazenda, uma instituição teria colocado o Brasil em 12 lugar dos países com melhor gestão fiscal do mundo e consultorias com a PriceWaterCoopers colocam o Brasil como terceiro país mais citado por empresários que planejam aumentar os seus negócios, ficando atrás apenas de Estados Unidos e China. As recentes recapitalizações dos bancos públicos e a queda da taxa de juros dos empréstimos busca fomentar o consumo nesse período.

O interessante nesse aspecto é como o governo tem buscado justificar as medidas tributárias como universalização do acesso, e ao mesmo tempo justificar as medidas dentro da racionalidade econômica legitimadas por consultorias, as quais tem práticas relacionadas à modelos de universidades americanas de renome, com difusão das idéias por meio de revistas especializadas e livros de auto-ajuda, conforme Donadone (2011).

3.9 Apoiadores, críticos e controvérsias em relação ao PAC

É importante analisar o que os críticos e apoiadores estão dizendo sobre o PAC, qual o seu conteúdo discursivo, quem são esses agentes e a que instituições estão ligados. A seguir é apresentada uma tabela com os principais apoiadores do PAC e seu conteúdo discursivo:

Tabela 7: Apoiadores do PAC

Nome/formação/cargo	Discurso de Apoio
Dilma Roussef	PAC retoma a capacidade de planejar em longo prazo para induzir o crescimento do país, que visa geração de emprego e renda e atenuação de desigualdades regionais e sociais.
Antônio Carlos Valadares (PSB-CE)	Expectativa de que o PAC atue como âncora para alcançar robustez fiscal e incentive investimentos no país. Ressalvas ao uso do FGTS sem consulta aos trabalhadores, em que a caixa deve assegurar o fundo, e contenção das despesas de custeio
Paulo Skaf (Presidente da FIESP)	Avalia as medidas de estímulo à indústria nacional como positivas, mas que não resolver o problema da competitividade. FIESP recebeu bem a redução da conta de energia (mas acha que deveriam ser feitas novas licitações); alguns setores da indústria foram beneficiados (desoneração da folha de pagamento); novas linhas de crédito do BNDES; maior participação; conselhos setoriais de competitividade no Planalto.
Edécio Vigna e equipe INESC (Instituto de Estudos Econômicos)	Apóiam a idéia do PAC, desde que leve em conta os impactos ambientais e sociais. Ressaltam a importância do PAC como política de Estado, já que o programa pretende deixar uma agenda de obras aprovadas ao longo do tempo. Ressaltam, para o caso da região norte, a necessidade de desconcentração de

	terra para que os recursos do PAC não caminhem do sentido de valorização de latifúndios. Encaram o PAC como a versão brasileira do IRSA (Iniciativa de Infra-estrutura Sul Americana)
Juarez Guimarães ⁴²	"É a primeira vez na história brasileira que estão sendo criadas as condições para um ciclo sustentado de crescimento econômico com distribuição de renda" (FPABRAMO, 2007)
CUT (Central Única dos Trabalhadores)/ Sindicato dos Metalúrgicos do ABC	o PAC representa a retomada do papel do Estado como condutor e promotor do crescimento econômico e desenvolvimento do país, através de investimentos estratégicos. Nesse sentido, o PAC é um plano com aspectos positivos, porque procura combater a ciranda financeira que comanda a destinação da renda apropriada pelo Estado. Mas precisa passar por uma revisão nas medidas ligadas aos trabalhadores (JARDIM, 2013)

Fonte: FIESP (2013); INESC (2012); PLANALTO (2010); FBABRAMO (2007)

Como podemos observar, Dilma Rousseff, que foi a principal liderança a implementar o PAC em 2007 quando era ministra, faz uma defesa do programa que une discursos de braço direito e braço esquerdo de Estado. O discurso das centrais sindicais indica uma convergência com o discurso do governo federal.

Os demais discursos de ministros não foram colocados pela razão de que são convergentes ao discurso da agora presidente da república Dilma. O discurso do PSB é esperado pois faz parte da base governista, porém colocam um marco de distinção sobre os recursos do FGTS e sobre a necessidade de reduzir despesas de custeio.

O discurso da FIESP mostra que estão satisfeitos mas exigem políticas mais efetivas para a indústria. O curioso no caso da redução da conta de energia é que nesse momento a FIESP afirma apoio a medida, se contrapondo ao governo do PSDB, especificamente José Aníbal, secretário de Energia do Estado de São Paulo.

Já o INESC, uma associação civil voltada a estudos dos impactos econômicos e desdobramentos sócio-ambientais vê com bons olhos a necessidade do PAC para reduzir as desigualdades sociais, mas relata que a questão da terra deve ser resolvida na região norte para que não haja especulação e aumento das desigualdades.

⁴² Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (1976), mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1990) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1997). Atualmente é professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisa principalmente nas áreas de teoria política, com ênfase nas tradições republicanas e socialistas, na área de pensamento político e social brasileiro, além de políticas públicas relacionadas aos Estados do Bem-Estar Social (LATTES, 2013)

Essa pesquisa confirma a idéia de que o governo está tentando deixar o PAC como política de Estado, estruturando os planos à longo prazo e realizando licitações para que as obras sejam continuadas por governos posteriores. De fato isso ocorre no setor elétrico.

A seguir são apresentados discursos dos principais críticos ao PAC:

Tabela 8: Principais críticas ao PAC

Nome/formação/cargo	Crítica
Roberto Bocaccio Picitelli/ Professor de Economia UnB/Consultor do Núcleo de Finanças, Orçamento e Tributação da Câmara dos Deputados	PAC inconstitucional por sobrepor-se ao Plano Plurianual Confusão de contas do que é PAC 1 e o que é PAC 2 (muitas obras não foram realizadas no primeiro) Baixo investimento poderia ser as razões dos blackouts no setor elétrico, que poderia estar relacionado à introdução das termoeletricas e novos pontos frágeis no sistema
Gil Castelo Branco/Presidente da ONG Contas Abertas	Lentidão no licenciamento ambiental, burocracia, dificuldade de governos locais na elaboração de projetos
Leonardo Boff/Doutor em Filosofia e Teologia/historicamente afinado aos ideais do PT	Deficiência do governo Lula nas questões ecológicas, com discursos tradicionais da relação capital e trabalho
Marina Silva/ex-ministra do Meio Ambiente no Governo Lula (até 2008)/provável candidata a presidente em 2014	Programa com visão equivocada, aceleração pela aceleração. Investimentos em infraestrutura podem ser feitos com mais cuidado com as questões ambientais e sociais
Chico Alencar	Falta de medidas sociais como a reforma agrária "É uma discrepância falar em aceleração e manter os pilares da política econômica. Será que o Banco Central não empaca o PAC com essa remuneração aos rentistas?" (CARTA MAIOR, 2007)
Aécio Neves/presidente do PSDB/provável candidato à presidência em 2014	Agendas rotineiras dos governos passaram para o PAC, inflando os números. Agendas do setor privado também passaram a fazer parte, com o mesmo problema para os financiamentos ambientais Agenda das Estatais passaram a fazer parte do PAC

Fonte: Agências UnB (2011); Contas Abertas (2011); UOL (2010); Veja (2010)

Podemos ver que grande parte da crítica vem de pessoas que já pertenceram ou apoiaram o governo, as quais se distanciaram do governo devido aos impactos ambientais do PAC, criticando-o por não dar a devida atenção à isso. Várias críticas vem da esquerda do espectro político, falando da necessidade de reforma agrária e da política econômica que freia os investimentos.

Ocorreram, no âmbito do governo Lula, disputas relacionadas aos transgênicos, a aceleração do desmatamento, o impasse na transposição no rio São Francisco e o licenciamento das hidroelétricas na Amazônia e a decisão de construção das usinas. Aumentaram os embates entre a então Ministra do Meio Ambiente (MA) no Governo Lula, Marina Silva e outros ministérios, com alguns embates com a então Ministra da Casa Civil e

atual presidente Dilma Rousseff com respeito às usinas do rio Madeira (Jirau e Santo Antônio).

Na carta de demissão em 2008, elucidando os conflitos relacionados à área ambiental, a ex-ministra Marina Silva fez o seguinte comentário,

Durante essa trajetória, V. Excia é testemunha das crescentes resistências encontradas por nossa equipe junto a setores importantes do governo e da sociedade. Ao mesmo tempo, de outros setores tivemos parceria e solidariedade. Em muitos momentos, só conseguimos avançar devido ao seu acolhimento direto e pessoal. No entanto, as difíceis tarefas que o governo ainda tem pela frente sinalizam que é necessária a reconstrução da sustentação política para a agenda ambiental. (UOL, 2008)

Segundo alguns relatos de jornalistas, através de fontes do Governo, Marina Silva figurava entre as possíveis ministras a deixar o MA, porém como Marina tinha legitimidade no setor, isso poderia soar como um desrespeito ao meio ambiente. De fato, a sua saída causou um mal estar ao Planalto, já que sua imagem fornecia credibilidade ambiental perante movimentos sociais e ambientais.

A saída da Ministra aumentou a pressão dos movimentos ambientalistas com respeito as obras, dada a projeção das denúncias da ex-ministra e o sinal simbólico de sua saída. Longe de estar fora do cenário político, Marina foi a terceira mais votada nas últimas eleições (2010), e aparece em 2012 fundando uma nova sigla.

Recentemente, na cerimônia das olimpíadas de Londres, estavam presentes ministros de governo e a presidente Dilma Rousseff. Na cerimônia, Marina Silva entrou carregando a bandeira com anéis olímpicos juntamente ao secretário geral da ONU, Ban Ki-Moon, o maestro argentino Daniel Barenboim e prêmios Nobel, causando constrangimento à delegação brasileira, já que ela representa uma oposição. Essa legitimidade pode trazer a tona futuros embates sobre o modelo de desenvolvimento empreendido pelo PAC (ESTADÃO, 2012) .

Outra crítica vem de um economistas que fez estudos encomendados para uma comissão do congresso, buscando demonstrar que o PAC se sobrepôs ao Plano Plurianual. Essa pesquisa encontra a evidência de que o poder executivo passou a controlar de fato as políticas de infraestrutura num fenômeno convergente à outras esferas no que tange ao predomínio do executivo sobre o legislativo. Outra questão está relacionada a confusão entre o PAC 1 e PAC 2.

À direita do espectro político as críticas são de que os números foram inflados, incluindo indevidamente projetos que não estariam relacionados ao PAC.

Independentemente da pertinência ou não das críticas, essa pesquisa parte do pressuposto de que houveram aumentos significativos dos investimentos, embora possa haver distorções dos dados. Mas, mais importante do que isso, é importante analisar como as críticas ambientais ao modelo de desenvolvimento influenciou tanto o aumento de gastos em marketing e investimentos das Parcerias Público Privadas na área social e ambiental, como também aumentaram as denúncias relacionadas à exploração do trabalho, impactos ambientais e sociais.

Para o caso das usinas em questão, alguns destes pontos serão discutidos, sendo interessante o fato de que a crítica de falta de investimentos e da dualidade de investimentos públicos *versus* privados perdeu força, porém, em contrapartida a questão do impacto ambiental e social tem sido o grande foco de disputa dos empreendimentos, com aumento de riscos e também aumento da especulação que tem alterado o cronograma financeiro.

3.10 Relação Estado e mercado em países centrais: uma visão a partir da abordagem político-cultural

Os arranjos de cada país tem três fatores que os diferenciam: a história única da entrada de cada país na industrialização e subsequente desenvolvimento institucional; uma forma única de intervenção do Estado na economia em termos dos direitos de propriedade e regras de competição e cooperação e a organização social das elites (FLIGSTEIN, 2001). Sobre o processo de globalização, Wade (1996) comenta que o comércio mundial representava 16,9% em 1996, em que o autor afirma que esse comércio deve ser analisado dentro de uma perspectiva histórica, levando-se em conta guerras e crises econômicas. Fligstein (2001) conclui portanto, que para concluir governos como irrelevantes, devemos concluir que as elites econômicas nacionais estão sendo absorvidas pela expansão capitalista. É difícil encontrar evidências de que isso esteja acontecendo, pois governos são os principais atores em negociações comerciais que abrem mercados. O argumento do autor é que governos tem sido instrumentos na criação de mercados financeiros para beneficiar eles mesmos e suas elites mais politicamente conectadas. Posteriormente será apresentado em maiores detalhes como isso se deu no setor elétrico, nas Usinas de Belo Monte e Jirau.

Segundo Fligstein (2001), as competições produzem respostas sócio-organizacionais, em que as organizações buscam relações estáveis junto à fornecedores, trabalhadores e competidores. Dessa maneira, eles dependem crescentemente de um relativo poder de

diferentes grupos para produzir o Estado Moderno. Nesse sentido, é um erro segundo o autor a idéia de que Estados são ineficientes e intrusivos, pois as empresas confiam em governos e cidadãos, pois para produzir relações estáveis, há dependência desses relacionamentos.

Nesse ponto, a presente pesquisa se ampara na sociologia dos mercados, focando em macro processos comparando a organização de capitalismo nacionais e em micro processos, buscando a emergência de estruturas sociais que afetam a estratégia das firmas e práticas e a mercado de trabalho.

A abordagem político-cultural de Fligstein (2001), implica que as relações entre elites políticas e econômicas e a longa história de suas relações tem criado leis e práticas informais que constitui sistemas nacionais distintos de direitos de propriedade e governança. Além disso essa abordagem ajuda a unificar os fenômenos de micro e macro-mercados, indicando porque governos permanecem importantes na sociedade de mercado e porque parece haver tantos capitalismo nacionais diferentes.

O autor faz algumas proposições sobre a construção de estado e mercado. Segundo o autor, a entrada de países no capitalismo faz o Estado desenvolver regras sobre direitos de propriedade, estruturas de governança, regras de trocas e concepções de controle a fim de estabilizar mercados.

Um dos problemas que economistas argumentam sobre intervenção do governo no mercado é a tentação por oficiais do governo por busca de renda (Buchanan, Tullio e Tulloch 1980). Nesse caso o setor pode ser capturado pelo Estado. Trabalhadores também podem capturar domínios (corporativismo) ganhando o direito de certificar novos trabalhadores.

Em geral, capitalistas preferem Estados sem firmas em setores da economia, de maneira a diminuir sua influência. Por outro lado, ele afirma que a repressão de trabalhadores frequentemente acompanha uma coalização entre capitalistas e Estado.

Sobre sistema de empregos, Fligstein (2001) classifica três sistemas: vocacionalismo - comunidades ocupacionais, uniões sindicais e treinamento vocacional para novo pessoal; profissionalismo - referencia um profissional por grupo, baseia-se em universidades para o treinamento de pessoal e gerencialismo - baseia-se em escola de gerência, a carreira típica é numa corporação. A seguir é apresentado um quadro resumo sobre a relação Estado, trabalhadores e mercado em vários países estudados,

Tabela 9: Relações entre Estado, Mercado e trabalhadores segundo Fligstein (2001)

País	Empresas	Intervenção do Estado
Estados Unidos	Empresas grandes, diversificadas e dominadas por concepções financeiras Grande déficit comercial	Baixa intervenção
Alemanha	Empresas como conglomerados centrados em torno de famílias e bancos Poucos ativos a venda em mercados de ações Pequenas empresas familiares altamente produtivas Indústria de bens de produção e exportações - Relação mais direta entre capital e trabalho. Trabalhadores em cadeiras de direção para tomar decisões	Menos intervenção federal, porém Estado alemão com substancial propriedade em empresas importantes Alocação de empresas de mesmo segmento para cooperar em exportações Modelo vocacional - sistemas educacionais segmentados, menos níveis hierárquicos e participação dos empregados nas decisões das empresas
Japão	Grupo de empresas - keiretsu - ações organizadas de maneira que cada grupo detém ações de outros grupos Centro dos grupos é frequentemente um banco Poucas ações estão abertas em bolsa de valores Indústria de bens de produção e exportações	- Aloca recursos de crédito voltados à exportação Pouca seguridade social do Estado/ obtém isso de regulações de aparatos fabris - Liberdade nas mãos das famílias proprietárias nas relações de trabalho - Depois da Segunda Guerra, leis de trabalho e anti-truste impostas ao Japão - Modelo gerencial - Competição intensa entre estudantes - sistema de emprego permanente. Legitimação para preservar as estruturas organizacionais - divisão entre oficiais do Estado e capitalistas no domínio político da economia
Taiwan	Empresas de propriedades familiares e controladas. São relativamente pequenas Crescimento com pouca intervenção do mercado financeiro e governo Não são grandes, nem verticalmente integradas e nem diversificadas	Papel pequeno na alocação de capital
Coréia do Sul	Conglomerados de corporações Chaebol - empresas de propriedades familiares altamente diversificadas	Papel ativo no financiamento do chaebol (consequência do pós-guerra)
França	Indústria de consumo diversificada e baixo nível de envolvimento bancário Ênfase em bens de produção - intensa privatização na década de 1990	Longo histórico de intervenção do Estado em relações de emprego e sistema educacional Bourdieu (1996) - vínculo entre as escolas de elite e o treinamento de gerentes e profissionais pelo Estado e indústria - extensivos benefícios trabalhistas e regras de trabalho
Escandinávia	Predomínio de empresas privadas	Estado de bem estar social como um tipo ideal de dominância dos trabalhadores com uma assistência de atores do Estado

Fonte: Fligstein (2011)

Os fatos mais importantes de um crescimento parecem ser os arranjos políticos de estado/sociedade, mediação entre trabalhadores e capitalistas e uma história livre de guerras, invasões ou vitimização por imperialismo. Em sociedades com maior nível de democracia,

partidos políticos que refletiram o interesse dos trabalhadores se tornaram mais prevalentes, com menor corrupção e maiores investimentos em infraestrutura física e social, em que as políticas de redistribuição não parecem ter afetado o crescimento econômico (FLIGSTEIN, 2001).

Nos Estados Unidos, o modelo de trabalho reflete o compromisso entre o modelo gerencial e profissional. No século XIX, as associações de empregadores destruíram muitas associações de empregados e o Estado não intervinha. Não é surpresa que Taylorismo e Fordismo dominaram a estruturação do sistema de empregos. Fligstein (2001) sugere que os sistemas de relações de emprego tem uma origem social única que pode somente ser estudada historicamente.

Segundo Fligstein (2001), a literatura de controle bancário tem focado recentemente na extensão do controle e seu efeito no comportamento de empresas grandes. Bancos, companhias de seguro, fundos mútuos e fundos de pensão tem aumentado suas holdings em grandes empresas (Herman 1981). Autores argumentam que controle bancário pode ser dividido em três: controle através de propriedade, hegemonia bancária pela posição chave no sistema financeiro e possibilidade de influenciar devida a dependência financeira.

A seguir será apresentado como o Estado brasileiro no período de 2003 a 2012 tem jogado essas regras internacionais a partir dos fundos de pensão de empresas públicas e dos bancos públicos aumentando o seu potencial de controle bancário. Outro ponto interessante sobre a estratégia de criar campeões nacionais parece estar realcionada a idéia apontada por Chandler, Amatori e Hikino (1997), de que sociedades onde estão grandes empresas tem experimentado crescimentos econômicos mais sustentáveis. Um ponto indicado por Fligstein (2001), é que em sociedades com uma maior distribuição da democracia, partidos políticos que refletiram o interesse de trabalhadores se tornaram mais prevalentes e investimentos em infraestrutura física e social, com políticas de redistribuição não pareciam ter afetado o crescimento econômico.

Rodrik (1996), examinou dados do relacionamento entre o tamanho do governo e dependência do comércio nos países da OCDE, com evidências de que a maior parte das sociedades dependentes do comércio tem grandes, não pequenos governos. Sociedades onde o comércio é mais importante tem seus riscos compensados por gastos de governo para garantir estabilidade. Essa particularidade para o caso brasileiro será demonstrada no tópico a seguir, com os aportes do BNDES em medidas anticíclicas.

3.11 Mecanismos de Financiamento e investimentos nas obras do PAC: Títulos Públicos, BNDES e fundos de pensão

Em coerência com a avaliação do papel do BNDES e demais bancos públicos observados no período de 2003 à 2012, pode-se notar que muitas das idéias que foram implementadas estavam presentes no programa de Governo do Partido dos Trabalhadores de 2002, representado pela candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva.

No programa do PT havia os seguintes pontos em destaque: o fortalecimento e reorientação das instituições financeiras públicas especiais de crédito (BNDES, CEF, Banco do Brasil), essenciais para o financiamento das atividades de maior riscos ou de prazos de retorno mais longos; ampliação do crédito dirigido de instituições privadas; ampliação da poupança doméstica de longo prazo, seja pela constituição de uma previdência pública complementar, seja por uma gestão eficaz do FGTS, PIS-PASEP, FAT, com suporte a maior formalização do emprego e papel anti-cíclico e estimulador do crescimento econômico, para manter a solvência do Estado.

Segundo Bourdieu (2001), o Estado fixa regras de funcionamento através de uma regulamentação específica que vem juntar-se o direito de propriedade, direito comercial, direito do trabalho, direito dos contratos, regulamentações como congelamento ou controle de preços e enquadramento do crédito.

Como podemos observar, do ponto de vista econômico, o arcabouço de financiamento à infraestrutura tem um cunho heterodoxo, no sentido de que o Estado se endividou para fomentar a economia. Como observado em trecho retirado do programa de governo e depois comprovados por posteriores dados empíricos, de fato o governo reorientou as instituições sob seu controle,

Do ponto de vista cíclico, a evolução do déficit público não pode estar sujeita a metas de longo-prazo ou a concepções anacrônicas e marcadamente ortodoxas e monetaristas que postulam o orçamento equilibrado como um valor absoluto e permanente. Tal equilíbrio pode ser alcançado através do crescimento econômico e da estabilidade macroeconômica (que induzem ao pleno emprego e à maximização das receitas fiscais) (INSTITUTO LULA, 2002)

De fato, como será apresentado em maiores detalhes nos próximos tópicos, as políticas mais agressivas de cunho heterodoxo passaram a ser empreendidas depois de 2006, onde, segundo Grun (2012), o grupo dirigente do governo Lula conseguiu uma maior independência

em relação às críticas da ortodoxia econômica, embora essa pesquisa tenha chamado a atenção que o arcabouço institucional para essa nova política já vinha sendo engendrado, como observamos no setor elétrico.

3.12 Captação de recursos via títulos públicos federais: uma mudança paradigmática em sua aplicação a partir de 2003?

O Ministério da Fazenda, através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é o órgão responsável pela administração da Dívida Pública Federal⁴³ (DPF), a qual é considerada interna, chamada Dívida Pública Federal Interna (DPMFI), quando os pagamentos são realizados em moeda corrente em circulação e externa, chamada Dívida Pública Federal Externa (DPFE), quando são feitas em moeda estrangeira.

Este estudo se debruça sobre a DPMFI, pois representa, de longe, a maior dívida do governo e são os recursos que foram e continuam a ser aplicados em infra-estrutura. Além disso, os principais credores da dívida são bancos comerciais e instituições financeiras (incluindo Bancos Públicos e FGTS) e fundos de pensão.

Para além desses apontamentos baseados nos modelos da economia como neoliberalismo e keynesianismo, que tem o seu valor como meio de profecia auto-realizante como em Bourdieu (1998) que cria realidades significativas, embora com uma limitação importante por conta de enxergar o processo histórico apenas dentro dos seus modelos, essa pesquisa usa como argumento central teorias de Simmel (1986) e Neiburg. O primeiro, em diferença ao materialismo histórico que coloca o processo cultural como dependente das condições econômicas, diz que 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.

⁴³ Em cima desses títulos são cobrados imposto de renda e IOF. Segundo o Tesouro, 95% dos títulos públicos está sob a SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia, administrado pelo Banco Central). Desde 2002 o governo vem mudando perfil de emissões, pois 60% eram remunerados pela SELIC, 22% atrelados à taxa de câmbio e apenas 2% em títulos prefixados e 12% remunerados pela inflação. Quando a taxa de câmbio se desvalorizava o banco central era obrigado a elevar a taxa SELIC, para controlar a inflação, refletindo também na saúde fiscal. Para mudar esse quadro, o governo colocou fim a emissão de títulos indexados em câmbio associada à outras medidas, e em 2004 a parcela da dívida interna indexada ao câmbio foi de 5% (TESOURO, 2012).

O governo busca na emissão dos títulos a diversificação dos investidores⁴⁴, com a intenção de diversificar prazos e tipos de títulos emitidos.

Os bancos preferem investir a maior parte em títulos pré-fixados⁴⁵ com base da SELIC. Já os fundos de previdência têm investido a maior parte em índice de preço⁴⁶, pois esse tipo de investimento dá maior previsibilidade e menor sensação de risco aos cotistas. O estoque da DPMFI atingiu R\$ 1,872 trilhões em novembro de 2012, porém, o cenário de crescimento do estoque da dívida vem ocorrendo de maneira mais ou menos constante desde 1999, onde era de R\$ 441,41 bilhões (TESOURO, 2012). A seguir temos a porcentagem de cada um dos compradores dos títulos da DPMFI,

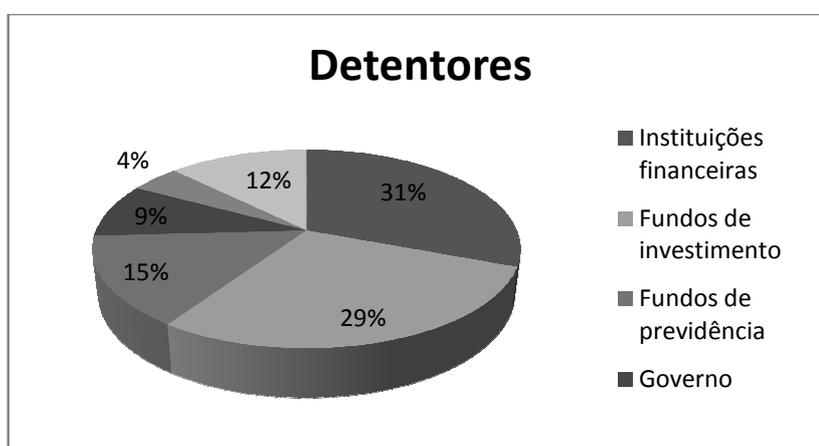


Figura 5: Principais detentores da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna
Fonte: Tesouro (2012)

Até abril de 2012, grande parte da DPMFI estava nas mãos dos bancos e instituições financeiras (60%), com destaque também para os fundos de pensão com 15%. A evidência interessante é que, entre esses credores, há participação dos bancos públicos e dos fundos de pensão das empresas públicas, e os bancos privados são, na maioria, nacionais, demonstrando uma linha de coerência com a proposta de redução de vulnerabilidade externa no programa de

⁴⁴ Instituições financeiras – Bancos comerciais nacionais e estrangeiros, bancos de investimento nacionais e estrangeiros, corretoras e distribuidoras, bancos estatais, comerciais e de desenvolvimento; Fundos de investimento; Investidores não-residentes – pessoas físicas ou jurídicas com residência ou sede no exterior; Previdência e seguradoras – previdência aberta, fechada e os regimes próprios de previdência social, seguradoras e resseguradoras; Governo – fundos e recursos administrados pela União tais como FAT, FGTS, fundos extra-mercado, fundo soberano, fundos garantidores; Outros – pessoas físicas e jurídicas não financeiras exceto as já mencionadas;

governo do Partido dos Trabalhadores na eleição de 2002. Segundo Maistro (2010), entre os dez maiores fundos de investimento, oito compõe a tesouraria dos dez maiores bancos

Em uma publicação do BNDES intitulado “*Crise abre oportunidades para os fundos de pensão*”, da revista do BNDES “*Visão do Desenvolvimento*”, de 3 de agosto de 2009, foi ressaltada a importância dos fundos de pensão nas economias que integram a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), as quais administravam, em 2007, recursos da ordem de US\$ 18 trilhões. Esse relato diz que a crise financeira internacional associado a uma redução da taxa básica de juros da economia brasileira abre boas oportunidades para os fundos de pensão diversificarem suas aplicações.

Nota-se, segundo Bittencourt (2008), um crescimento significativo da participação dos fundos de pensão na compra de títulos de 5,3% em 2006 para 15% em 2012. Essa relevância aumenta uma vez que, por ter um perfil de mais longo prazo, são coerentes com o perfil de longo prazo da montagem das carteiras dos fundos de previdência. Porém há limitações para novos crescimentos, que podem ser atenuados pela criação do fundo de pensão dos servidores públicos, o FUNPRESP.

Segundo Fligstein (2001), a literatura de controle bancário tem focado recentemente na extensão do controle e seu efeito no comportamento de empresas. Dessa maneira, verifica-se que grandes bancos, companhias de seguro, fundos mútuos e fundos de pensão têm aumentado suas *holdings* em grandes empresas. Além disso, Fligstein (2001) argumenta que o controle bancário pode ser dividido em três: controle através de propriedade, hegemonia bancária pela posição chave no sistema financeiro e possibilidade de influenciar devido à dependência financeira.

Poderemos ver que as capitalizações dos bancos públicos via títulos públicos têm colocado essas instituições em posições chave no sistema financeiro, com possibilidade de influenciar nos investimentos devido a dependência financeira, já que, além desses bancos fornecerem crédito, passaram a ser também repassadores de crédito ao setor bancário privado (relação de dependência) e, por outro lado, esse cenário de participação nas *holdings* há destaque para a participação pública.

3.13 Investimentos do BNDES em infraestrutura: formas de investimento e peculiaridades dos investimentos nas Usinas de Belo Monte e Jirau

Como medidas anticíclicas da crise de 2008, o governo emitiu títulos públicos em favor do BNDES⁴⁷ para que este injetasse financiamento e investimentos no setor produtivo e de infra-estrutura.

A justificativa é que a economia interna estava aquecida e que a crise irrompeu uma aversão ao risco, o que fez com que diminuísse a disponibilidade de crédito frente a projetos que já estavam em andamento. De acordo com o Tesouro, como medidas anti-cíclicas, desde 2009 até 2012 já foram emprestados ao BNDES aproximadamente R\$ 243,2 bilhões de reais (TESOURO, 2012). Chama-se a atenção o fato de que o Tesouro passou de um percentual de 5,7% do passivo do BNDES em 2001 chegando a 55,2% em junho de 2011, com destaque também para o FAT com 26,9%.

Segundo Lamenza (2011), os desembolsos do BNDES em 1995 foram de R\$ 7,1 bilhões de reais, valores que foram aumentando até chegar em R\$ 38,2 bilhões no auge da crise energética em 2001, em que o banco pagou distribuidoras e geradoras para manter o equilíbrio econômico financeiro por conta da redução de faturamento, devido ao racionamento e também para investimentos em termoelétricas.

Em 2010, os desembolsos chegaram a R\$ 143,7 bilhões (excluindo a operação com a Petrobrás de R\$ 24,7 bilhões) e em 2011 foi de R\$ 138,9 bilhões. Mesmo considerando, segundo Lamenza (2011), uma inflação acumulada de 230% no período de 15 anos, os desembolsos são significativos.

Para se ter uma idéia, o BNDES em 2005 já realizava mais empréstimos do que o Banco Mundial, na ordem de U\$ 19,6 bilhões, ao passo que o Banco Mundial emprestou no mesmo período US\$ 9,72 bilhões (ESTADAO, 2011). Em 2012 no entanto, as distâncias aumentaram. Em 2011, o Banco Mundial desembolsou U\$ 43 bilhões, contra os U\$ 73 bilhões do BNDES, com cotação de R\$ 1,88, sendo portanto atualmente o maior banco de desenvolvimento do mundo, superando ainda o *Eximbank* americano e o BID, que estão bem abaixo do Banco mundial.

O próprio Banco Mundial mostra uma necessidade de mudança em sua política, uma vez que uma nova geração de líderes, que foram educados nas universidades do Ocidente

⁴⁷O BNDES efetivou as medidas anti-cíclicas através de um programa intitulado Programa de Sustentação do Investimento (PSI), implantado em junho de 2009, o qual visou reduzir custos de financiamento e aumentar prazos de amortização.

como um meio difusor das teorias originárias nos países centrais, fez com que os países abrissem seus mercados, porém a explosão dos mercados desafiou a vantagem comparativa dos Bancos Mundiais. Essa preocupação faz total sentido no caso brasileiro, em que os bancos públicos como o BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica e também os fundos de pensão assumiram a frente nos investimentos em infra-estrutura em vários setores, com destaque ao setor elétrico.

Com respeito aos projetos investidos, é fornecido a figura 6 com os investimentos acumulados de 2009 à 2012 por ramo de atividade

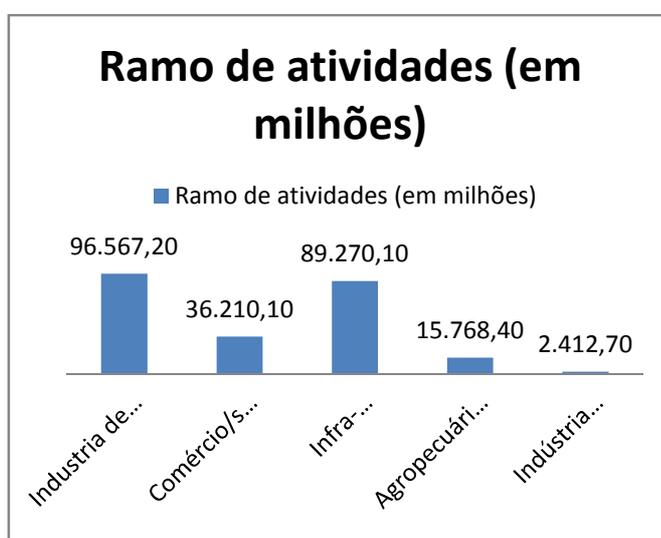


Figura 6: Financiamentos do BNDES por setor
Fonte: BNDES (2012)

De 2009 à 2012 foram investidos no setor de infra-estrutura R\$ 89,270 bilhões, o que representou 37,2% dos desembolsos. Desse total, 13,8 bilhões foram investidos no setor eletricidade, gás e outras utilidades. Exemplo desses empréstimos foi a Usina de Jirau e Belo Monte.

Um recente relatório do BNDES mostra a evolução dos financiamentos do BNDES em geração, distribuição e transmissão em energia elétrica,

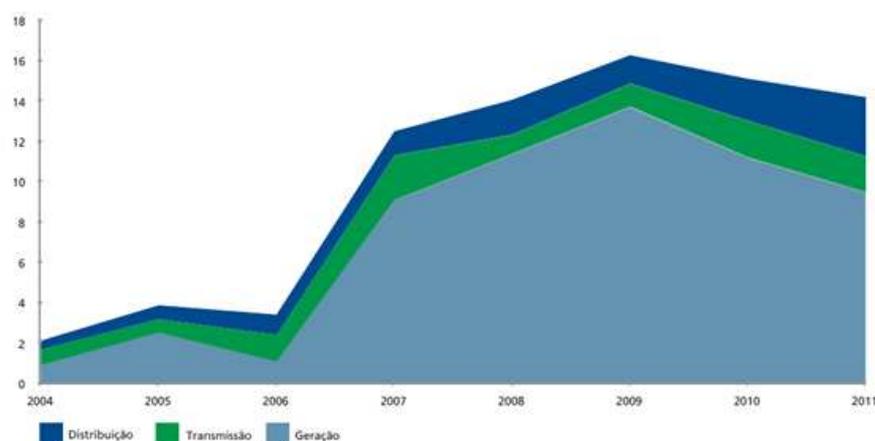


Figura 7: Financiamento do BNDES para geração, transmissão e distribuição (aprovações de crédito em R\$ bilhões correntes)
Fonte: BNDES (2011)

Parte desses financiamentos são feitos por meio de empréstimos diretos, outros por empréstimos indiretos e também são liberados valores por meio de debêntures⁴⁸. Para citar um caso empírico de como isso é feito, em outubro de 2012 o BNDES aprovou a suplementação de investimentos à usina hidroelétrica de Jirau, com o objetivo de aumento de 450 MW na potência instalada da usina. O crédito adicional foi de R\$ 2,32 bilhões, recurso esse que se soma ao financiamento de R\$ 7,2 bilhões contratado pelo BNDES em 2009, equivalendo à 60,8% do investimento total do projeto.

O empréstimo suplementar foi repassado na modalidade mista, seguindo o padrão da operação original, sendo 50% direta e 50% indireta, tendo como agentes Banco do Brasil, Caixa, Bradesco e Itaú BBA. Como podemos perceber, é dessa maneira que o BNDES tem fomentado também o crédito privado, chamado de crédito direcionado no programa de governo.

A Norte Energia recebeu a primeira parcela de R\$ 5,2 bilhões, dos 22,5 bilhões que serão emprestados pelo BNDES. Desses, R\$ 3,1 bilhões foram diretos e o restante foi via CEF (1,6 bilhões) e pelo BTG Pactual (R\$ 464 milhões) (VALOR, 2013).

⁴⁸ O restante dos recursos pode vir por meio de outros parceiros e por meio de debêntures. elas costumam ser emitidas no final da implantação dos projetos para que os investidores não correm o risco da construção. As debêntures contam com isenção de imposto de renda. No caso da usina de Garibaldi, o debenturista é remunerado com IPCA mais 7,89% ao ano. As debêntures têm prazo total de 12 anos, com três de carência, e vencimento em 2024, com a vantagem de ganhos adicionais por conta da isenção fiscal. (PLATAFORMA, BNDES). Segundo Siffert, diretor da área de infra-estrutura do BNDES, as debêntures contam com proteção ao investidor, como o compartilhamento de garantias do mesmo tipo das do BNDES, como ações da SPE e conta reserva em banco. Além disso se a SPE ficar inadimplente com a debênture o banco também declara a inadimplência do financiamento. (<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/362-bndes-prever-10-bi-em-debentures-para-infraestrutura>)

Como podemos perceber através da Usina de Belo Monte e Jirau, o governo tem realizado empréstimos tanto para bancos públicos, quanto para bancos privados, mas estes tem reclamado das desproporções. Em virtude disso, o Governo Federal vai criar uma fundo para repasse de recursos nos moldes do que o Tesouro faz ao BNDES, com correção baseada na TJLP, que hoje está em 5% ao ano, devendo haver regras para que os bancos emprestem nessa taxa mais um prêmio de remuneração. Os recursos devem ser voltados à rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Dessa maneira o BNDES teria uma menor ação como intermediário e para ter acesso aos recursos as instituições financeiras deverão formar consórcios, de maneira a diminuir os riscos. (FOLHA, 2013).

Um dos pontos mais importantes para o BNDES ter se tornado o principal financiador está relacionado aos custos do financiamento, em geral bem abaixo do mercado e tiveram a remuneração básica sendo reduzida ao longo do tempo.

3.14 Fundos de pensão e sua participação nos investimentos em infraestrutura

As recomendações para os fundos de pensão participarem em investimentos de infraestrutura remontam à década de 1990, com orientações nesse sentido presentes no relatório do Conselho de Reforma do Estado. Contudo, é a partir de 2003 que os fundos passam a manifestar maior interesse em participar, como no Seminário do BNDES, em que Fernando Pimentel fala da disposição dos Fundos em investir em PPP. Na época da crise, em 2008, os fundos são incentivados pelo presidente da república à investirem nos projetos do PAC, dentro de uma tendência de investimentos de menor risco, porém com prazo de retorno mais longos, em consonância com o perfil das carteiras dos fundos de pensão.

Segundo relatório do Conselho de Reforma do Estado (CRE), os fundos de previdência complementar das empresas Estatais, conhecidamente os fundos de pensão, eram importantes para o desenvolvimento econômico e de poupança, porém, por outro lado, eles foram acusados de serem corporativos. Dentro desse contexto participaram das privatizações, mas foram colocados do lado de fora da gestão das empresas privatizadas.

Pela lógica da governança corporativa, os fundos de pensão exercem poder disciplinador e de vigilância sobre as empresas, uma vez que são seus principais credores e, como será apontado posteriormente, têm participações acionárias relevantes no setor elétrico. Além disso, é lógica consensual entre os fundos se tornarem “*agiotas*” dos Estados (JARDIM 2009b).

A fim de atenuar a oposição aos processos de privatizações, muitos funcionários das empresas foram inseridos nos programas de mudança e muitos sindicalistas ganharam postos nos fundos de pensão durante o Governo Cardoso.

A marca principal do capitalismo é uma exigência de acumulação ilimitada do capital por meios formalmente pacíficos, nessa definição mínima, o capitalismo modal é o acionista podendo ser de grandes proprietários, fundos de pensão até funcionários (1999: 37), além do assalariamento. Para mobilizar o pessoal, ele busca recursos nas crenças e ideologias temporais inscritas no contexto cultural, e que foram desenvolvidas para outros fins (BOLTANSKY E CHIAPELLO, 1999).

O fato de ser cotista dos fundos de pensão ou ter ações da empresa onde trabalha oferece a promessa da realização do trabalhador como proprietário (JARDIM, 2007). Se no modelo gerencial os dirigentes detinham o poder total e os acionistas eram marginalizados, no novo capitalismo, baseado na idéia de governança corporativa e por conseqüência em transparência, democracia e no poder dos investidores institucionais, como os fundos de pensão, existiria uma valorização e proteção dos direitos dos acionistas minoritários (JARDIM, 2007).

Em geral, Jardim (2007) diz que nos fundos de pensão do Brasil, Estados Unidos, Canadá e França, os sindicalistas fazem uso das retóricas de governança corporativa, investimento ético e moral para se manterem no mercado financeiro e na gestão dos fundos.

Durante o Governo Lula, sindicalistas e ex-sindicalistas ocuparam postos de destaque nos fundos de pensão, e possivelmente, há uma mesma tendência no Governo Dilma, que pôde ser percebida através da aprovação da lei nº 12.353 que dá assento aos sindicalistas no conselho de administração das Estatais, demonstrando a forte influência indireta do Estado nos fundos e sindicalistas.

Sobre a diretoria dos fundos de pensão das empresas públicas, de acordo com a lei complementar 108 de 2001, deve haver paridade no conselho deliberativo e fiscal entre os representantes do patrocinador e dos participantes assistidos, em que o conselho tenha no máximo 6 representantes e o presidente seja indicado pela patrocinadora.

Podemos perceber então que, no caso dos fundos de pensão de empresas públicas, por um lado há um domínio relevante das patrocinadoras, que por sinal são submetidas ao governo federal por meio dos ministérios a que estão vinculados e por outro lado há uma forte ligação com representantes de sindicatos. Como demonstração dessa influência do governo, temos um trecho da seguinte notícia:

A saída de Ricardo Flores da presidência da Previ, o fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil (BB), foi decidida pela presidente Dilma Rousseff há cerca de 20 dias. Ela chegou a dar prazo ao ministro da Fazenda, Guido Mantega, para demitir Flores. Na quarta-feira, Mantega começou a tomar providências e convidou um dos vice-presidentes do BB - Dan Conrado - para assumir a presidência da Previ. Conrado aceitou e deve tomar posse em 4 de junho (Valor, 2012)

Como podemos observar, o governo exerce forte influência sobre os fundos de pensão de empresas públicas, em que a presidenta deu a ordem direta da demissão do presidente da PREVI. Observa-se isso em confluência com outras influências do governo nas decisões de investimentos, como em infra-estrutura. Para termos uma idéia da dimensão dos investimentos dos fundos de pensão em termos absolutos, temos a tabela 10 que mostra o total de ativos dos principais fundos de pensão do Brasil,

Tabela 10: Maiores EFPC em ativos totais (R\$ bilhões) - junho./2012

EFPC	Principal patrocinador	Ativos totais
PREVI	Banco do Brasil	151.494.056
PETROS	Petrobrás	50.720.099
FUNCEF	Caixa Econômica Federal	44.270.242
SISTEL	Telebrás e outras empresas de telefonia	11.000.414
VALIA	Vale	10.171.220
REAL GRANDEZA	Furnas	10.134.617
FAPES	BNDES	7.889.415
CENTRUS	Banco Central do Brasil	7.511.562
FUNDAÇÃO CESP	Eletropaulo/CESP/CPFLCTEEP	7.077.604
Fundação Itaú Unibanco	Itaú	6.663.034

Fonte: Abrapp (2012)

Os maiores fundos de pensão são de contribuição definida, em que os maiores fundos são de empresas públicas com participação relevante das patrocinadoras no fundo.

Uma vez apresentado o total de ativos, é mostrado o perfil da carteira dos três maiores fundos de pensão, justamente os que tem ações na Usina de Belo Monte; são mostradas as principais rentabilidades bem como a meta atuarial⁴⁹ do ano de 2011,

Tabela 11: Rentabilidade por segmento dos fundos de pensão que investiram na Norte Energia

Tipo de investimento/Rentabilidade - participação total na	PREVI	FUNCEF*	PETROS

⁴⁹ Não atingir a meta atuarial significa que os fundos de pensão não estão dando a rentabilidade esperada para pagar as aposentadorias e portanto apresentariam prejuízo.

carteira			
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			11,76%
Resultado atuarial/Meta atuarial	14,85%/11,85%	10,69%/11,91%	12,89%/11,76%

Fonte: Relatório Anual 2011 - PREVI, FUNCEF e PETROS

* (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

No relatório da PREVI, há menção de que o principal plano está em fase de volume de pagamentos de benefícios crescente e que precisa dessa maneira de uma maior liquidez em seus ativos, indicando uma tendência a aumentar os investimentos imobiliários, estruturados e em renda fixa, com a intenção de deixar a carteira mais diversificada e mais segura (PREVI, 2011).

Os outros fundos de pensão FUNCEF e PETROS tem os maiores investimentos em títulos, que tem garantido uma maior rentabilidade média, mas também tem uma boa parcela em renda variável (incluindo o PAC e compra de participação acionária em empresas), porém todas tem indicado o caminho de investir mais em investimentos estruturados (*private equities*) e investimentos imobiliários, que tem garantido uma boa rentabilidade.

Observando os resultados das carteiras, se observa que os fundos estão seguindo a lógica dos melhores investimentos e diversificação, atingindo metas atuariais ou próximos delas, o que dificulta contra-argumentos da ortodoxia econômica para com os fundos de pensão. Aqui também temos uma relação híbrida, em que os fundos atuam dentro da lógica financeira e da relação híbrida de fomento à geração de emprego e renda por parte do governo, ao passo que também buscam defender a aposentadoria suplementar dos cotistas e a rentabilidade do fundo.

Pelas evidências de quem domina a diretoria, com intervenção direta na demissão de diretores, fica evidente que o Estado no período de 2003 a 2012 colocou os fundos de pensão dentro da mesma lógica de investimentos de suas entidades financeiras.

Para Bourdieu (2001), a forma mais acabada de um capitalismo utópico seria o mito da democracia dos acionistas, onde assalariados se tornariam também proprietários, concretizando a perfeita associação entre capital e trabalho. Dessa maneira, os fundos de pensão, ao mesmo tempo em que são colocados dentro da lógica de investimentos em capital

acionário em empresas, títulos públicos e investimentos em obras, precisa justificar esses investimentos para seus cotistas. Uma vez que são credores do Estado, essa lógica se torna controversa.

3.15 Retorno de dividendos das Estatais ao Tesouro: uma lógica difícil de ser contradita pela ortodoxia econômica

As empresas públicas e outras em que o Tesouro tem participação retornam os dividendos, e o Tesouro utiliza esse lucro para atingir as metas de superávit primário⁵⁰. A seguir é apresentado um esquema que busca demonstrar parte da complexidade da estratégia via Tesouro:

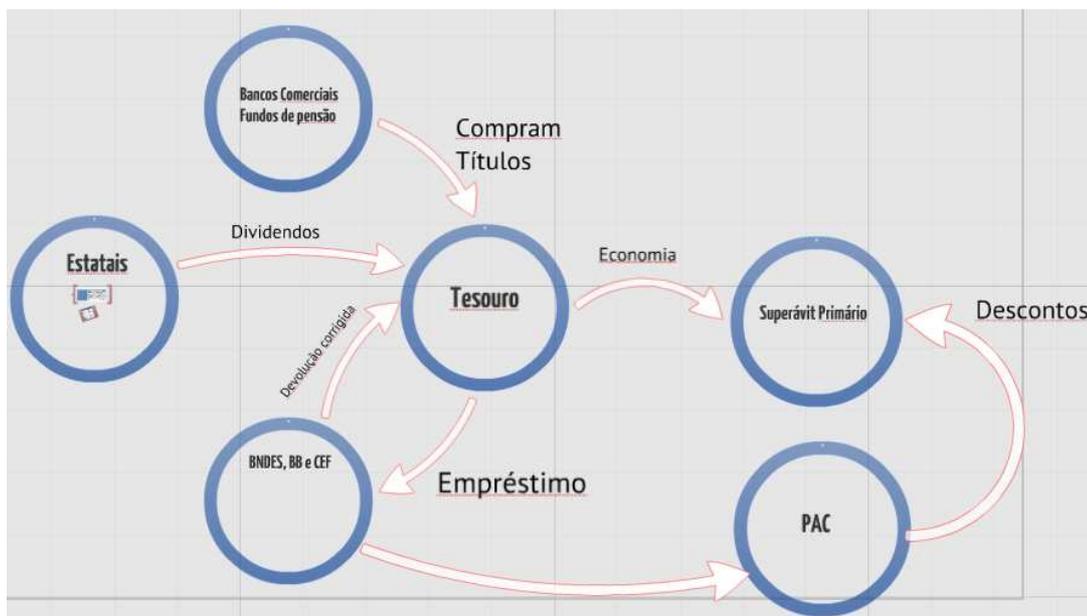


Figura 8: Política monetária de fomento ao capital produtivo e PAC via Tesouro
 Fonte: Elaborado pelo próprio autor

As principais empresas que contribuem para o superávit são a Petrobrás, BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Eletrobrás e Correios. As instituições financeiras compram títulos e também são capitalizados via Tesouro, recursos estes que devem ser devolvidos com correção. De 2009 à 2012 o Tesouro emprestou R\$ 243 bilhões de reais ao BNDES, o qual nesse mesmo período financiou R\$ 89 bilhões no PAC. Além dos bancos públicos devolverem os recursos corrigido, retornam também ao Tesouro dividendos, que em

⁵⁰É a economia de recursos para pagar a dívida

2012 chegaram a R\$ 28 bilhões. A meta de superávit primário foi de R\$ 97 bilhões, mas através da lei de diretrizes orçamentárias, o governo descontou R\$ 28,4 bilhões da meta - como o governo conseguiu uma economia de R\$ 88,5 bilhões, conseguiu superar a meta com certa folga.

Embora fosse necessário mais dados para compreender o tamanho do domínio do capital econômico por meio dessa estratégia financeira, é inegável que o governo tem domínio sobre grande parte do capital econômico e financeiro no período analisado via política de crédito, financiamento e investimentos. Portanto, tem margem de manobra para exercer controle em vários setores, como o do presente estudo, o setor elétrico. Na figura a seguir temos o retorno em dividendos no ano de 2012:

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
Total	19.962,4	28.019,0

Figura 9: Dividendos pagos à União em R\$ milhões
Fonte: Tesouro (2012)

Esses dividendos já superam impostos como a CID - combustíveis e o imposto de importação. Para se ter uma idéia de como os dividendos subiram, no ano de 2003 os valores pagos à União totalizaram R\$ 3,8 bilhões. Em 2005 foi de R\$ 4,9 bilhões e houve um salto para R\$ 9,7 bilhões em 2006, no ano em que o governo Lula assumiu o segundo mandato.

Outro marco de mudança foi o ano de 2009, já dentro do contexto de intensificação de recursos do Tesouro para o BNDES, Banco do Brasil e CEF via títulos públicos, em que os dividendos das empresas públicas praticamente dobraram, de R\$ 13.383,8 em 2008 para R\$ 26.683,0 bilhões em 2009 (TESOURO, 2012)

Temos abaixo a tabela com os ativos e lucros dos principais bancos públicos que tem investimentos no PAC direta ou indiretamente por meio de fundos de pensão, além da Eletrobrás e Neoenergia (como PREVI como majoritária e participação do BB),

Tabela 12: Ativos e lucros das empresas públicas e fundos de pensão ligados direta ou indiretamente à Norte

Empresa	Ativos totais (R\$)	Lucro 2012 (R\$)
Banco do Brasil	1,15 trilhão (aumento de 17,2% em relação à 2011)	12,2 bilhões - alta de 0,7% em relação à 2011
CEF	1,3 trilhão (702,9 bilhões em ativos próprios) - alta de 37,8% em relação à 2011	6,1 bilhões (alta de 17% em relação à 2011)
Eletrobrás	170,788 bilhões (setembro de 2012) - crescimento de 11,7% em relação à 2011	3,620 bilhões (até outubro) - alta de 14% em relação do mesmo período em 2011
Neoenergia	22,763 bilhões (setembro 2012) - crescimento de 11,7% em relação à 2011	666,5 milhões (primeiro semestre de 2012 - 15,9 inferior ao mesmo período em 2011)

Fonte: Econoinfo (2013)

De maneira geral, havia argumentos por parte dos críticos de que a inadimplência aumentaria, mas todos os três bancos registraram baixos índices de inadimplência (G1, 2013). Da mesma maneira podemos perceber pelo quadro que os bancos, Eletrobrás e Neoenergia registraram grandes lucros, grandes ativos e demonstram forte aumento de seus ativos.

Essas empresas tem dado lucro e entraram de fato dentro da lógica do mercado financeiro, como condição necessária para a sua existência dado os constrangimentos da nova concepção de controle financeira da ortodoxa *mainstream*, em que as empresas tem que dar retornos aos acionistas. De qualquer maneira, uma vez que o governo joga dentro dessa lógica, ele se coloca dentro de contradições ambientais e sociais que serão depois comentadas, para que possamos entender as contradições e convergências entre o braço direito e braço esquerdo do Estado.

A meta de superávit primário, que foi uma restrição imposta da ortodoxia quando dos acordos com o FMI na década de 1990, continua a ser sempre perseguida, embora com o PAC ela tenha adquirido outra dimensão. Originalmente por exemplo, a meta de superávit para 2012 era de R\$ 97 bilhões, mas a equipe econômica recorreu a um mecanismo que permite desconto dos gastos do PAC, reduzindo a meta em R\$ 25,6 bilhões, para R\$ 71,4 bilhões.

Segundo Bourdieu (1997a), os bancos atuam na especulação em detrimento do investimento produtivo. Porém, uma vez que os bancos públicos, empresas públicas e fundos de pensão estão inseridos dentro de uma mesma lógica de política monetária, tomando de

empréstimo os termos de Neiburg (2004), o uso social do dinheiro adota uma conotação mais complexa.

3.16 Questões controversas sobre as atuações do Tesouro, BNDES e fundos de pensão

A seguir serão apresentados estudos dos correligionários e críticos do atual modelo de fomento à infraestrutura e capital produtivo via títulos públicos. Nesse sentido é interessante analisar que por trás dessas disputas encontram-se de um lado defensores de uma política monetária mais heterodoxa e de outro lado defensores de uma política monetária mais ortodoxa, bem como são apresentadas algumas possíveis incoerências da atual prática financeira do governo,

Tabela 13: Defesas e críticas ao modelo de financiamento adotado pelo governo no período de 2003 a 2012

Nome ou Instituição/estudo ou jornal publicado	Apontamentos
IPEA/"Repasse do Tesouro ao BNDES são vantajosos para o contribuinte ou não?"	<ul style="list-style-type: none"> * Através de simulações, os aportes de R\$ 180 bilhões entre 2009 e 2010 teriam um ganho líquido fiscal⁵¹ de 100 bilhões * Busca demonstrar que há limitações na visão que de haveria subsídios da diferença da SELIC que estava em 10,75% e a TJLP de 6% praticada pelo BNDES. * Reconhece limitações de previsões no horizonte de 30 a 40 anos * A não realização dos empréstimos acarretaria uma retração de 28,2% na carteira de projetos, representando uma contração de R\$ 68 bilhões * No curto prazo os ganhos em sustentação fiscal teria sido de R\$ 20,7 bilhões e no horizonte do longo prazo estimam R\$ 61 bilhões
Márcio P. Garcia/Professor do Departamento de economia da PUC/RIO	<ul style="list-style-type: none"> * Modelo econométrico do IPEA inadequado, pois não foram utilizadas técnicas dos prêmio Nobel em economia como Sargent e Sims * Experimento baseado em modelos keynesianos antiquados * Não foi contabilizada a inadimplência, com coeficientes muito otimistas
Ernani Teixeira Torres Filho/Professor de economia da UFRJ	<ul style="list-style-type: none"> * Morte dos bancos de fomento é uma idéia equivocada, até porque o BNDES está sendo tirado como modelo para os Estados Unidos e França
Ana S. Garcia/Doutoranda do Instituto de Relações Internacionais - PUC/RIO e Pesquisadora do BRIC Policy Center de 2005 a 2011	<ul style="list-style-type: none"> * O BNDES financiou R\$ 12,7 bilhões de projetos no exterior, sendo em 2011 só na América Latina US\$ 870 milhões. Pré-requisito de controle do capital nacional durante o período de financiamento, o que não impede a venda depois. Exemplos: EBX associado a capital chinês e coreano; venda da Alunorte e Alumar aos

⁵¹ O lucro do BNDES nas operações, que retornam à União em dividendos, tributos e lucros; ganho fiscal de curto prazo, decorrente da expansão do produto e da renda da economia; ganho fiscal de longo prazo devido ao aumento da capacidade produtiva da economia; um maior PIB e uma maior arrecadação fiscal

	noruegueses
Armínio Fraga - PSDB/Seminário Desafios e oportunidades para o Brasil	* Juro menor do BNDES deveria se disseminado de maneira geral e não restrito aos grupos atendidos pelo banco
Mansueto Almeida/IPEA - Palestra aos deputados do PSDB - "Nova agenda"	* Crítica ao aumento da dívida do governo via títulos e subsídios pagos por essa estratégia financeira
Marta Beck/O globo	* Devido a elevação da carteira de crédito, foi necessária a recapitalização por conta das proximidades do índice de Basileia ⁵² . A CEF de setembro de 2010 à setembro de 2011 as suas reservas caíram de 17,04% para 13,45% , frente à um limite de 11%

Fonte: Plataforma BNDES (2011)

Para essa pesquisa não importa tanto analisar os modelos e sua eficácia. O interessante é perceber como o BNDES e IPEA tem trabalhado em cima de modelos heterodoxos para legitimar as medidas anticíclicas que o Governo Federal tem empreendido, na busca por legitimidade através de modelos que tem certa aceitação dentro da economia.

São mostradas na tabela 13 as visões tidas como mais ortodoxas, evidenciadas nas falas de que as técnicas de medição da eficácia da atual política econômica estariam baseados em modelos keynesianos ultrapassados.

Os conflitos nacionais nos Estados Unidos em torno do papel do FMI e bancos mundiais, uma discussão essencialmente de interesses americanos, sobretudo da defesa de seus empregos, ganhou um dimensão internacional na pressão por reformas, sobretudo nos países emergentes, que atingiu em cheio o Brasil em consonância com as observações democratas.

De acordo com Pereira (2011), o próprio Banco Mundial passou a mostrar a necessidade de mudança, pois uma nova geração de líderes nos setores público e privado nas nações em desenvolvimento, educados nas universidades do Ocidente, fizeram com que os países abrissem seus mercados, porém a explosão dos mercados desafiou a vantagem comparativa dos bancos multilaterais. Segundo Dezalay (2000), as idéias exportadas são produzidas e legitimadas mediante processos envolvendo técnicos-políticos. Quando isso é aceito nos mercados internacionais, pode ser um padrão a ser exportado para outros lugares.

Na primeira década de 2000, conflitos relacionados à um relatório, que ficou conhecido como "*Relatório Meltzer*", em que republicanos e democratas debateram o papel do Banco Mundial e do FMI ajudam a compreender algumas mudanças de cenário na participação desses bancos. Segundo o Departamento do Tesouro Americano, essas

⁵² Valor que os bancos tem que manter em caixa para cada valor emprestado

instituições são eficientes para avançar a política americana no mundo, promovendo crescimento, estabilidade, mercados abertos, instituições democráticas, resultando em mais exportações e empregos para os Estados Unidos (U.S. Department of Treasury , 2000). Portanto, essas instituições são de fato vistas pelos norte americanos como de fomento à economia local e é interessante nesse sentido encontrar algumas homologias nas práticas do governo brasileiro por meio de suas estatais financeiras e não financeiras, e como já relatado, tem preocupado a vantagem comparativa do Banco Mundial. Seria, utilizando em linguagem popular, o "*feitiço virando contra o feiticeiro*".

Alguns dados são interessantes para observar a mudança do BNDES de indutor de privatizações na década de 1990, para uma das ferramentas do Governo Lula na indução da economia por meio de financiamentos e investimentos diretos, estimulando o aumento das grandes empresas nacionais no Brasil e no exterior, além do financiamento a parcerias público privadas com destaque para participações públicas e dos fundos de pensão.

Assim como as entidades multilaterais americanas, o BNDES, em consonância com o discurso do Governo Federal, justifica os investimentos nacionais e internacionais de fomento a indústria nacional para geração de emprego e renda, estimulando o crescimento econômico. Nesse sentido, um ponto curioso é que o Governo americano tem estudado criar um banco de infraestrutura para financiar projetos nacionais e regionais com o objetivo de gerar empregos. A proposta é que sejam aportados U\$ 50 bilhões de dólares para investimentos, assim como o partido socialista Francês tem cogitado criar um banco na França nos moldes do BNDES. Há uma curiosidade que demanda mais investigações e que está relacionado a atuação do BNDES e de sua subsidiária BNDESpar, que são apresentados na tabela a seguir,

Tabela 14: Resultados financeiros do BNDES em 2011 e 2012

R\$ milhões, exceto percentuais

Resultado	2012	2011	Evolução (%)	4T/12	4T/11	Evolução (%)
Resultado com Operações Financeiras	11.907	6.488	83,5	4.999	2.184	128,9
Resultado com Participações Societárias (RPS)	2.644	6.962	(62,0)	67	1.562	(95,7)
Provisão para Risco de Crédito	(330)	717	(146,0)	87	(898)	(109,7)
Outras Despesas, líquidas	(3.164)	(2.223)	42,3	(1.027)	(815)	26,0
Tributação sobre o Lucro	(2.874)	(2.896)	(0,8)	(728)	(851)	(14,5)
Lucro (prejuízo) Líquido (LL)	8.183	9.048	(9,6)	3.398	1.182	187,5

Fonte: BNDES (2012)

Uma curiosidade é que grande parte do resultado do BNDES em 2012 foi de operações financeiras (retornos de financiamentos e títulos públicos), ao passo que o

BNDESpar teve em 2012 um expressiva redução dos seus lucros, justificados pela crise européia, a qual afetou diretamente suas maiores carteiras (Petróleo, Gás e Mineração) e energia elétrica, a qual sofreu grande queda nas ações devido à MP que reduziu a conta de energia. Dessa maneira, o BNDESpar parece ser utilizado não só na busca de lucros por investimentos em ações, mas para viabilizar financiamentos nas empresas investidas, financiamentos estes que apesar de terem taxas abaixo do mercado, representam um retorno significativo do banco. Na prática, com esse cenário, foi relativamente baixa a redução do lucro do BNDES.

3.17 Geração de emprego e renda: simulações do BNDES e IPEA e estratégias do PAC relacionados ao bolsa família e CadÚnico

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 estava em consonância com as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), sobre a necessidade dos países empreenderem desregulamentações em suas leis trabalhistas, 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.

Na década de 1990, foram perdidos cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais segundo dados do Cadastro Geral de Empregados (CAGED), do Ministério do Trabalho (Matoso, Jorge, 1999). Segundo Pochman (2006), o ritmo de expansão da média anual da taxa de desemprego foi 5,5 vezes maior que o crescimento do nível ocupacional.

Segundo Castel (2003), surge assim o fenômeno de enfraquecimento dos laços sociais provocado pelo desemprego intenso, levando-se em conta que o emprego seria o elemento de coesão, de nutrição e de integração social em detrimento da "anomia" e da fragmentação social resultantes da ausência do emprego. Para o caso brasileiro, segundo Jardim (2013), após o início do PAC em 2007, a expansão do emprego tornou-se bastante significativa e o fenômeno de desfiliação teve grande redução.

Como Jardim (2013) chama a atenção, a política anti-cíclica foi fundamental para retomar o ritmo do crescimento econômico já em 2009, o que fez com que o mercado de trabalho brasileiro fosse pouco atingido, com manutenção ascendente dos salários. Esse cenário esteve associado ao fato do Brasil não estar nas rotas dos subprimes indicando,

portanto, uma associação da conjuntura internacional à conjuntura nacional, lembrando que essa pesquisa demonstrou que a política monetária foi direcionada ao aumento da dívida interna, com uma intenção de diminuir a vulnerabilidade externa.

Segundo Jardim (2013), foi feita uma pesquisa com 15 trabalhadores do setor de construção da cidade de Ribeirão Preto -SP. São homens entre 27 e 50 anos, casados, com filhos de origem étnica preta e branca. Somente um dos entrevistados possuía segundo grau. A autora afirma que os trabalhadores se sentiam mais confiantes devido a carteira assinada e afirmavam: agora posso pagar minhas próprias contas”; “podemos cancelar o bolsa família agora”; “finalmente posso sair com meus amigos de final de semana”; “minha relação com a mulher e filhos melhorou”.

Em sincronia às políticas de fomento do Tesouro Nacional, segundo o Tribunal de Contas da União, o consumo das famílias aumentou 7% devido a concessão de crédito e crescimento da massa salarial dos trabalhadores (TCU, 2011).

Em conclusão sobre esse assunto, Jardim (2013) afirma que 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. Essa pesquisa está em consonância à 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, com tentativas de prescrição desses valores no Estado.

Para Bourdieu (1997a), a ajuda direta às pessoas toma lugar das antigas formas de serviço público. Assim, elas reduzem a solidariedade a uma simples alocação financeira e visa somente permitir o consumo. Dessa maneira, em vez da proposta de um governo que visa agir sobre as estruturas de distribuição, há um maior foco nesse período na busca por redução dos efeitos da distribuição desigual dos recursos de capital econômico e cultural. Bourdieu (1997a) afirma que as ajudas individualizadas reduzem a solidariedade associada a um Estado que estrutura sub suas mãos.

Para Bourdieu (1997a), com o enfraquecimento do sindicalismo e da mobilização dessas associações, a ação do Estado se reveste em um agregado heterogêneo de pobres atomizados, identificados como excluídos, sendo evocados no raciocínio de que é um privilégio possuir um emprego permanente.

Para chegarmos aos consumidores, que são impactados diretamente por essas políticas com objetivo de geração de emprego e renda, chegamos à uma análise interessante de

Bourdieu (1997a), sobre a questão de que o desvio do Estado e suas decisões políticas são indispensáveis para compreender as condições precárias dos trabalhadores que estão relacionados ao fornecimento de serviços públicos como educação e saúde.

Segundo Bourdieu (1997a), as pessoas das classes mais baixas sentem dificuldade em controlar as aspirações ao consumo que são suscitadas na escola e por um universo social obcecado pelo consumo que estão em todos os espaços, assunto esse que a pesquisa considera mas não teve condições de abordar. Quem sabe o surgimento do "*Funk Ostentação*"⁵³ e seu ode ao consumo por parte dos jovens da periferia de São Paulo e Rio de Janeiro, como acesso à carros de luxo, roupas caras, seria um reflexo disso? Perguntas que ajudar a problematizar o presente objeto, mas não permitem conclusões.

Dados esses dois pontos de vista, de um lado apresentados por Jardim e Castel e, de outro sentido, Bourdieu, é necessário apresentar algumas peculiaridades sobre a sistematização do processo de geração de emprego e renda no caso brasileiro para que a pesquisa possa apresentar um posicionamento teórico sobre essa questão. Alguns órgãos do Estado são fundamentais para compreender como o governo empreendeu a legitimidade da sua política de desenvolvimento para além dos discursos de inclusão social via mercado: BNDES, IPEA, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome (MDS) e Ministério do Trabalho. A seguir é apresentada uma tabela com as principais políticas empreendidas, para posteriormente os pontos serem discutidos,

Tabela 15: Políticas econômicas e sociais com o objetivo discursivo de geração de emprego e renda

Programa/Ministérios Responsáveis	Descrição	Dados financeiros
Recursos do Tesouro ao BNDES/ MF.	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.
Parcerias Público Privadas (PPP)/MPOG e MME.	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 (26 bilhões em financiamento - setor público e fundos de pensão como sócios majoritários (SILVA, 2013).

⁵³ Várias dessas músicas estão concentradas no site que se autoidentifica o maior site de música independente do Brasil: <http://palcomp3.com/funkostentacao/>

Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) - MF, Casa Civil e MPOG.	Programa que centraliza e acompanha obras em logística, energia e infra-estrutura 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: 64,4 bilhões. •Energia: 155,8 bilhões. •Infra-estrutura social e urbana: 230 bilhões.
PLANSEQ-PAC- bolsa família/ MTE e MDS.	Programa de capacitação profissional que vincula os cadastrados no SINE do bolsa família à oportunidades de trabalho no PAC.	- sem informações financeiras
Desonerações tributárias/ MF.	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).
Micro-crédito.	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 a micro finanças no Brasil (Miguel,

Fonte: Tesouro (2012); BNDES (2012); MME (2012); PAC (2012); MDS (2012).

Foram apresentadas na tabela acima as principais políticas de fomento à cadeia produtiva e geração de emprego no período estudado. Sobre o BNDES, na busca por demonstrar a legitimidade dos financiamentos como medida anti-cíclica, onde estão inseridos os financiamentos no PAC, é utilizada uma metodologia para medir o nível de geração de emprego e renda mediante os investimentos do banco, chamado "Modelo de Geração de Empregos", desenvolvido em parceria com a UFRJ, com base nos dados do Sistema de Contas Nacionais publicado pelo IBGE. O modelo foi desenvolvido por Sheila Najberg, assessora da presidência do BNDES, doutora em economia pela Universidade da Califórnia - San Diego, mestre em economia pela PUC-RIO e graduada em Engenharia pela mesma universidade e por Marcelo Ikeda, economista da parceria BNDES/PNUD.

Essa metodologia mede os seguintes aspectos: efeito emprego direto dos investimentos - volume de mão de obra adicional a ser empregada diretamente pelo projeto; efeito emprego indireto do investimento devido aos insumos do projeto; efeito emprego da renda gerada - crescimento do emprego para atendimento do consumo.

São medidas as alocações financeiras por área e são feitos então os cálculos também por área do nível de emprego gerado. Abaixo é apresentada uma tabela de estimativa de geração de emprego por ano:

Tabela 16: Estimativas de geração de emprego e renda oriundos dos recursos do BNDES

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

Fonte: BNDES - Relatórios Gerenciais (2009-2012)

Em convergência aos dados apresentados pelo BNDES, que da tabela 16 se infere mais de 8 milhões de empregos gerados, no contexto das medidas anti-cíclicas do Tesouro, o IPEA, em seu boletim 53 intitulado "Mercado de Trabalho: conjuntura e análise" e pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) indicam que de 2003 a 2012, houve a criação de mais de 12 milhões de empregos no Brasil. Houve ainda no período, segundo IPEA (2012), expansão da renda per capita. Da mesma maneira é apresentado queda na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

A fim de investigar como o governo implementar na prática a intenção de geração de emprego e renda, nas esferas federal, estadual e municipal, foram investigadas as formas pela qual alguns ministérios do braço esquerdo do Estado tem convergido na estratégia da inclusão social via PAC, que ocorre pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE)⁵⁴. Este programa foi criado para promover a intermediação de mão-de-obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o país (postos de atendimento), fornecer subsídios sobre capacitação e seguro desemprego (com execução financeira pela CAIXA) (MDS, 2012).

O SINE passou a cuidar de contratações para obras do PAC, depois de um acordo de centrais sindicais, governo e empresários, para evitar a ação de intermediários e, também, contra ações de violência com os trabalhadores. Essa decisão tem origem nos conflitos que paralisaram as obras de Jirau.

⁵⁴ O SINE foi instituído pelo Decreto n.º 76.403, de 08.10.75 e tem como Coordenador e Supervisor o Ministério do Trabalho, por intermédio da Secretaria de Políticas de Emprego e Salário. Sua criação fundamenta-se na Convenção n.º 88 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que trata da organização do Serviço Público de Emprego, ratificada pelo Brasil.

A pesquisa não tem por intenção investigar a metodologia ou mesmo ir a fundo para verificar a validade dos dados. O interessante aqui é notar como o governo tem sistematizado e buscado demonstrar a geração de emprego e renda oriunda dos recursos do Tesouro, buscando legitimidade de sua política monetária frente a sociedade.

Os beneficiários do bolsa família são selecionados por meio do Cadastro Único), com pessoas com renda mensal até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. Esse cadastro tem informações sobre as características do domicílio, formas de acesso a serviços públicos essenciais e dados dos componentes da família.

Para buscar também responder às críticas à outros programas, como o bolsa família⁵⁵, de que ele seria meramente assistencialista ou, em ditado popular, de que estaria sendo dado o "peixe em vez de ensinar a pescar", o governo buscou a vinculação do bolsa família ao PAC via MDS e MT.

O primeiro contato com as famílias sobre a oferta de empregos é feita via carta, para que os beneficiários se inscrevam nos postos do SINE. Paralelamente, a rede de assistência social foi mobilizada para contatar as famílias e autorização do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) para cadastrá-los. Além disso, o programa foi estendido, devido à necessidade da capacitação dos trabalhadores menos escolarizados, de maneira a viabilizar o ingresso no mercado de trabalho, aqui entendido popularmente como "o ensinar a pescar". Para isso, o Ministério do Trabalho, junto ao MDS criou uma vinculação do programa bolsa família ao PAC e Planseq.

Esse vínculo tem por objetivo encaminhar beneficiários do bolsa família à uma formação que possibilite um emprego nas obras do PAC, e como meio de capacitação, esses beneficiários tem acesso ao "Plano Setorial de Qualificação" (PLANSEQ), o qual é parte integrada do Sistema Nacional de Emprego (SINE), vinculado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). Esse programa é financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

⁵⁵ Benefício financeiro por meio da lei 10.836 de 2004. As informações das famílias beneficiadas são mantidas no Cadastro Único. São os seguintes tipos de benefício: Benefício Básico (na valor de R\$ 70, concedidos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (no valor de R\$ 32, concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (no valor de R\$ 38, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (com valor calculado caso a caso, e concedido para famílias migradas de Programas Remanescentes ao PBF); e Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP) (com valor correspondente ao necessário para que a todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e seis anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa) (MDS, 2012).

As ações do PLANSEQ são feitas de maneira descentralizada, por meio dos Planos Territoriais de Qualificação (em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos; Projetos Especiais de Qualificação (em parceria com entidades do movimento social e organizações não governamentais) e Planos Setoriais de Qualificação (em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais estaduais. Juntos constituem o Plano Nacional de Qualificação.

Foi criado um Planseq específico chamado "Planseq Bolsa família", coordenados pela Casa Civil, MDS e MTE, o qual adota o nome fantasia de "Programa Próximo Passo", voltado para homens e mulheres com mais de 18 anos e que tenham ao menos 4ª série do ensino fundamental completa. O setor da construção civil foi primeiro a ser escolhido devido as obras de infraestrutura do PAC (MTE, 2012).

Os governos estaduais e municipais são os responsáveis pela contratação das obras do PAC em seus territórios, podendo pactuar com empresários que ganhem os processo de licitação. São cursos para pedreiro, eletricista, pintor, gesso, encanador, mestre de obras entre outros. Além disso, as capitais tem cursos para garçom, auxiliar de cozinha, mensageiro de hotel, camareira e outros cursos.

Segundo informações do MDS, são 212 municípios que concentram 70% dos recursos do PAC. As inscrições são feitas no SINE ou CRAS. Para buscar uma vaga, os cidadãos tem os seguintes órgãos a ser procurados: o SINE – Sistema Nacional de Emprego; a Secretaria Municipal de Assistência Social; o Gestor do Programa Bolsa Família, o CRAS – Centro de Referência de Assistência Social ou a prefeitura Municipal (MTE, 2012), o que demonstra o grau de articulação do governo federal com os governos municipais.

Se por um lado as ajudas individualizadas estão em consonância com a incorporação da lógica financeira pelas pessoas, diminuindo os laços de solidariedade conforme afirma Bourdieu (1997a), analisando o perfil das pessoas que são prioridade na inclusão social via emprego e renda, é possível analisar que essa parcela que era quase que completamente excluída passe a construir laços de solidariedade nos múltiplos espaços que passa a frequentar.

Segundo Jardim (2013), o PAC é uma nova forma de pensar a relação entre duas instituições essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade, o Estado e o mercado, pois devem interagir para estimular o crescimento econômico e promover a justiça e a segurança social. Ainda segundo a mesma autora, no Brasil, as formas de classificação estatal do período

estudado, definiram o conceito de justo/injusto, bem/mal. Nesse processo, a inclusão via parceria público privado foi a solução encontrada pelo Estado brasileiro.

A seguir, são apresentados dados mais específicos ao objeto da pesquisa, as Usinas de Belo Monte e Jirau.

3.17 Geração de empregos: Usinas de Belo Monte e Jirau

A obra da Usina de Belo Monte, localizada em Altamira, atrai trabalhadores de diversas regiões, apesar de que, segundo a Norte Energia, a prioridade seja de busca pela mão de obra na região. Dessa maneira, como já mencionado, são utilizados os cadastros do SINE locais para contratação.

Como exemplo disso, a Norte Energia realiza processos de seleção no SINE Marabá. Segundo a coordenadora, Luana Bastos, são realizados cursos como o projeto "Esta vaga é minha", preparando os candidatos sobre comportamento, postura, vestimenta e o que falar durante uma entrevista de emprego. O empregador comunica a vaga ao SINE, que tem de encaminhar à empresa entre seis a dez pessoas para serem entrevistadas.

Há vários tipos de cursos no como o Bolsa Trabalho, programa do Estado do Pará, onde são oferecidos cursos. Além disso há cursos em parcerias com empresas como a Vale, com 12 mil pessoas certificados (FOLHA DO BICO, 2012). O Consórcio Construtor de Belo Monte oferece cursos para profissões em que enfrenta dificuldade em encontrar trabalhadores qualificados.

Um exemplo disso foi a criação em Altamira do curso de soldador, com 50 vagas, aulas essas que integram o programa "Capacitar para Crescer", criado pelo referido consórcio construtor. No total são 383 alunos: 75 para pedreiro; 75 para armador; 113 para operador de escavadeira hidráulica e 120 para operador de trator de esteira. Os inscritos participam de aulas práticas (70 horas) e teóricas (30 horas), ao longo de 45 dias. Embora o curso não seja garantia de emprego, a intenção é que sejam contratados (BLOG BELO MONTE, 2011).

Apesar desse cenário, há conflitos relevantes em algumas obras do PAC, com denúncias de maus tratos e mesmo trabalho escravo. Exemplo disso foram os conflitos na Usina de Jirau, que ocasionou revolta dos trabalhadores e greves. Os motivos estão relacionados a: má alimentação fornecida pelas empreiteiras, atraso do pagamento dos salários, a exploração no trabalho, a intensificação do número de horas trabalhadas e as péssimas condições de vida nos alojamentos dos trabalhadores. Segundo Jardim (2013), as

intermediárias, constituídas pelas empreiteiras, são acusadas de desrespeito aos direitos trabalhistas e mesmo de “trabalho escravo”⁵⁶.

Evidência disso, segundo a autora, foi o fato ocorrido em 2009, em que fiscais do governo federal e do Ministério Público do Trabalho encontraram e resgataram 98 trabalhadores em regime análogo à escravidão, na construção da usina Salto do Rio Verdinho⁵⁷.

Foi identificado que a intensificação do trabalho, responsável por grande parte desses problemas, se deveu em grande parte ao fato do consórcio decidir colocar mais unidades geradoras do que o previsto, além de buscar acelerar a entrega. Dessa maneira, o consórcio poderia vender essa energia no mercado livre, onde conseguem valores maiores do que no mercado regulado. Temos aqui um exemplo de como a especulação do mercado influenciou diretamente em conflitos trabalhistas.

Como medida de desmobilização dos funcionários, após os conflitos no canteiro de obras da Usina de Jirau, foram dispensados 5,7 mil trabalhadores, segundo Luiz Carlos Martins, diretor da empreiteira Camargo Correa. A empresa iniciou um processo de recontração em SINE's de outras regiões, como por exemplo o SINE Amazonas, com 510 vagas para atuar na construção da hidroelétrica de Jirau. Foram 120 vagas de carpinteiro, mais 115 de pedreiro, 140 de ferreiro armador e 135 de soldador de armação, todas com exigência de Ensino Fundamental e, pelo menos, seis anos de experiência comprovada em carteira (ACRITICA, 2011).

Essa pesquisa busca demonstrar que, se por um lado há evidências de uma série de irregularidades, é importante e sinal de reforço institucional o fato delas estarem aparecendo. Fruto disso é o documento "Mesa de diálogo e negociação tripartite", o qual aborda diretrizes sobre recrutamento, pré-seleção e seleção 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.

Essa parceria se estende ao Governo do Estado de Rondônia, com acordo firmado por meio da Secretaria de Assistência Social, através do acordo entre Câmara Brasileira da Construção (CEBIC) e o MDS, para priorizar nas obras usuários do Programa Bolsa Família e Cadastro Único. Essa parceria conta ainda com o Sindicato da Construção Civil de Porto

⁵⁶Para uma primeira aproximação com o trabalho escravo, ver, por exemplo, o texto de Antonia Celene Miguel, *As Ações do Ministério do Trabalho no Combate ao Trabalho Escravo no Brasil*, SBS, 2009.

⁵⁷ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u620638.shtml>

Velho (Sinduscon/PVH) e Federação das Indústrias do Estado de Rondônia (FIERO). (RO, 2012). A seguir, são apresentados os dados do CAGED com respeito a Rondônia, onde estão inseridas as Usinas de Jirau e Santo Antônio:

Tabela 17: Dados sobre o emprego por setor em Rondônia

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: CAGED (2012)

Como podemos perceber a construção das usinas trouxe um acréscimo dos empregos formais, com pico na construção civil em 2009 e 2010. Percebe-se a partir de 2010 um aumento de comércio e serviços, fruto da migração de trabalhadores que passaram a consumir mais no Estado, os dados por município comprovam que o maior aumento ocorre nos municípios no entorno da Usina. Segundo a empresa, a previsão é que sejam gerados 60.000 empregos diretos e indiretos.

A queda 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.

Foram analisados também os dados do emprego do Estado do Pará e os possíveis impactos da usina de Belo Monte nos empregos, sendo que Altamira é um dos municípios que mais gera emprego:

Tabela 18: Dados do emprego por setor no Pará

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: CAGED (2012)

Como podemos perceber no gráfico, a partir da construção da usina de belo monte em 2010, percebe-se um aumento de contratados na construção civil. Segundo o Consórcio Construtor de Belo Monte, com dados informados do Relatório de Impacto Ambiental

(RIMA), as obras deverão gerar 18 mil empregos diretos e 23 mil postos indiretos. No pico da obra poderá chegar a 23 mil pessoas trabalhando diretamente (ANEEL, 2012).

3.18 Conclusão

Esse capítulo demonstrou que as parcerias público privadas tiveram origem na Inglaterra, tendo como principal propagadora de idéias a *Partinship UK*, uma *joint venture* com 51% de capital privado que realiza estudos para o empreendimento das parcerias. Embora o processo de fomento dessa modalidade já estivesse em curso legal no Brasil, um evento foi marcante para sedimentar a institucionalidade, tendo sido realizado pelo BNDES, Ministério das Relações e Banco Mundial, demonstrando que essa modalidade já estava àquela altura legitimada pela instituições multilaterais e seguiam um curso de institucionalização no Brasil.

Foram mostrados agentes, como escritórios de advogados que se especializaram nessa modalidade de parceria realizando seminários em Estados e municípios para disseminar a idéia das parcerias público privadas.

Com respeito as instituições públicas que definem as PPP, foi percebido que o controle está nas mãos de três ministérios: MPOG, MF e Casa Civil, o mesmo grupo que controla as ações do PAC. Além disso, no Comitê Técnico das Parcerias Público Privadas (CTP) do MPOG, estão presentes os bancos públicos que financiam essas parcerias, além de uma representante do Ministério de Minas e Energia, Marisete Fátima Dadald Pereira, que também está presente no Conselho de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE).

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) é o órgão máximo do setor de energia com controle do MME e atuação de vários outros ministérios. Dessa maneira isso demonstra uma articulação entre as instituições públicas e os principais financiadores no seio da onde as obras são determinadas e acompanhadas, demonstrando um privilégio de capital de informação por parte do Governo.

Por meio da análise dos fenômenos econômicos, buscou-se analisar os discursos e práticas da política monetária e do PAC voltados à geração de emprego e renda, em consonância com a idéia de Neiburg (2010), o qual diz que o dinheiro é revestido de sentidos singulares, marcado por suas origens e seus usos, possuindo conteúdos morais, podendo ser considerado justo e correto ou carregado de valores negativos, carregados com o estigma da mercantilização. As práticas heterodoxas que ao mesmo tempo buscam atender as restrições

da ortodoxia econômica tem explicações, como já vistas, nos conteúdos morais do grupo dirigente.

Em um quadro de desembolsos do BNDES, foi possível perceber que a partir de 2004, cada vez mais os recursos foram direcionados às PPP. Além disso, não só empreendimentos novos do setor de geração passaram a entrar nessa modalidade, como foi percebido que o governo, por meio do BNDESPAR, União e fundos de pensão passaram a compor o capital social de várias empresas de geração e distribuição, muitas das quais tinham sido privatizadas na década de 1990, evidenciando uma atuação mais ampla das PPP.

Foi percebido que grande parte dos financiamentos do PAC foram direcionados à habitação, com outra parte relevante dos recursos tendo sido direcionados à energia.

Especificamente para as unidades de análise da pesquisa, a maior parte de leilão de matrizes de geração de energia elétrica foi de 58,4% para geração hidroelétrica, com participação relevante também do setor de geração termoelétrica com 28,9%.

Alguns críticos apontam que o PAC se sobrepôs à algo que já existia, os chamados Planos Plurianuais, e além disso ele estaria incorporando recursos que não deveriam ser incorporados, além de não estar claro o que era de cada uma das fases do Programa, PAC 1 e PAC 2.

O arcabouço de financiamento do PAC e em particular das PPPs, está ligado à emissões de títulos públicos, que aumentaram significativamente a partir de 2003, com intensificação relevante a partir de 2009. Foi possível perceber que grande parte desses títulos estava nas mãos dos bancos comerciais nacionais (incluindo bancos públicos e o FGTS) e os fundos de pensão com participação relevante, porém em menor escala.

O IPEA e BNDES tem defendido através de modelos matemáticos e estatísticos os possíveis ganhos fiscais, de geração de emprego e renda das medidas, mantendo financiamento em projetos que estavam em andamento. Por outro lado críticos dizem que as ferramentas de análise são "*keynesianas antiquadas*" e que faltariam dados para dar previsões mais precisas sobre a eficácia dessas emissões em favor dos bancos públicos, mostrando um embate com a ortodoxia.

Grande parte das carteiras dos fundos de pensão brasileiros foram investidos em títulos públicos e na indústria e infra-estrutura nacional, como pode ser percebido no caso da Usina de Belo Monte, que será detalhado no próximo capítulo.

Levando em conta que o Governo detém relevante controle sobre os fundos de pensão, os investimentos estão em consonância com a política geral do grupo dirigente do governo no

período de 2003 a 2010, aumentando significativamente a inserção do Estado na economia por meio do capital econômico. Em contrapartida, os fundos de pensão tem buscado investimentos mais lucrativos e tem em geral atingido suas metas atuariais, o que dificulta mais uma vez a crítica em se posicionar, uma vez que isso vai ao encontro das idéias do *mainstream* econômico.

Grande parte dos recursos dos títulos são repassados ao BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, os quais tem financiado grande parte dos empreendimentos do PAC. Em resposta a crítica de que esse mecanismo representaria um subsídio por conta das taxas pagas pelo Tesouro e das menores taxas executadas pelo BNDES, essa pesquisa mostrou por um lado o aumento significativo dos ativos das empresas públicas, dos lucros e dos dividendos repassados ao Tesouro. Se por um lado os bancos compram títulos e tem remuneração sobre eles, por outro lado sobre os recursos que recebem, tem de devolver com correção e também retornam lucros ao Tesouro.

Como parte da metodologia, a pesquisa busca compreender como a sociedade influencia os fenômenos econômicos. O governo tem legitimado suas práticas por meio de coalizões com diferentes setores organizados da sociedade, incluindo a indústria e as finanças, com base na convergência de elites de Grun (2005) e alongamento dos circuitos de legitimação com ampliação da base de apoio.

A dificuldade de posicionamento crítico à direita e à esquerda do espectro político e econômico relacionado a este capítulo reside no fato de: alianças estáveis com parceiros privados (sócios, indústria fornecedora de equipamentos e construtoras); conselhos como o CDES (tratado no capítulo 2); convergência com vários movimentos sociais (assunto que será melhor tratado no capítulo 4); práticas econômicas heterodoxas que tem atendido à constructos ortodoxos, como atendimento a metas de superávit primário, o que dificulta a construção da crítica por parte dos economistas neoclássicos; inclusão por meio de geração de emprego e renda de uma parcela da população que estava excluída de grande parte da vida econômica, o que constitui-se uma variável eleitoral relevante.

É justamente em virtude disso que tem sido tão difícil construir uma crítica contundente, uma vez que o governo está atuando por essa ótica dentro da lógica da ortodoxia econômica tradicional. Porém, esta crítica e as pressões dos bancos privados fizeram o governo anunciar que um linha de financiamento semelhante será direcionado diretamente aos bancos comerciais privados em 2013.

Esse fato é verificável no caso das usinas de Belo Monte e Jirau, uma vez que o BNDES empresta diretamente uma parte e outra ele empresta para intermediários financeiros com um custo adicional de remuneração.

Observa-se então, de maneira geral, como há um alto vínculo entre a estratégia das PPPs e do PAC ao arcabouço econômico financeiro para investimentos nesse programa, tendo o Ministério do Planejamento e o Ministério de Minas e Energia como centrais respectivamente nas PPPs e setor de geração e, na parte financeira, o Ministério da Fazenda comandando as estratégias dos títulos públicos, BNDES e fundos de pensão.

Com base em Bourdieu (1997), 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. A pesquisa identificou uma grande pressão por parte das instituições públicas como Ministério de Minas e Energia (MME) e ANEEL ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), e por outro lado uma interessante convergência prática e discursiva de ministérios do braço esquerdo como o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Trabalho.

Fligstein (2001) diz que, para concluir um governo como irrelevante, nós devemos concluir que as elites econômicas nacionais estão sendo absorvidas pela expansão capitalista. É difícil encontrar evidências de que isso esteja acontecendo, pois governos são os principais atores em negociações comerciais que abrem mercados e, no caso particular brasileiro, ele participa de maneira ativa no financiamento e nos investimentos em infra-estrutura, bem como na efetivação de políticas públicas e simulações que buscam comprovar a efetivação da estratégia de geração de emprego e renda.

CAPÍTULO 4 - COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA, ESTRUTURA DE CAPITAIS, REDES E ISOMORFISMOS NAS SPE NORTE ENERGIA E ENERSUS

Segundo Useem (2011), as atitudes tomadas na sala de reunião do conselho administrativo são resultantes de atitudes tomadas nos bastidores da sala de reunião, e saber o que se passa por trás é essencial para entender o que realmente deve ocorrer. Essa pesquisa portanto reconhece limitações nesse aspecto, que demandariam um maior trabalho de campo.

Não está claro quanto as concepções da governança caracterizam decisões dos diretores e como essa mistura é alterada por mudanças de mercado. Segundo Useem (2011), mudanças de governança são respostas a mudanças no mercado, como produtos de decisões explícitas dos diretores. O autor explica que no caso da China, as empresas governamentais e as controladas pelo governo mostraram controle sobre o conselho de administração e o gerenciamento, ou ainda, que a gerência controlava o conselho (USEEM, 2011).

É claro que variam as participações e inserções do governo nos investimentos dependendo do setor do PAC analisado, bem como os tipos de parcerias. Com respeito ao "*Minha Casa, Minha Vida*" por exemplo, as construtoras são privadas, porém o financiamento é, em grande parte, público, sobretudo pela Caixa Econômica Federal (CEF), a qual cobra uma taxa de juros menores que o mercado para esse. Em compensação, ao longo do tempo isso representa retorno financeiro em juros, ela ganha com o valor pago pelos mutuários na fase de construção e, além disso, incorpora clientes vendendo serviços.

Na parte de aeroportos as recentes concessões⁵⁸ colocam como acionistas os fundos de pensão (além de manter 49% das ações nas mãos da Infraero) e na parte de concessões de rodovias⁵⁹, em muitas há participações também dos fundos de pensão, com destaque à

⁵⁸Para exemplificar, podemos citar o fato dos fundos de pensão como PETROS, FUNCEF e PREVI dentre outros, passarem a investir em hidroelétricas, como a caso da Usina de Belo Monte, no alto Xingu, Pará. Mais recentemente, dentro do contexto do PAC para os Aeroportos, foram leiloados os aeroportos de Brasília, Viracopos e Guarulhos⁵⁸ em 06/02/2012, com destaque para este último, que teve participação acionária dos fundos de pensão por meio da Invepar, a qual por sua vez tem participação acionária de 25% da PREVI, 25% do fundo de pensão PETROS e 25% do FUNCEF, onde o vencedor do leilão passará a ser sócio da Infraero, que detém 49%. Apesar das referidas concessões, a Infraero continuará administrando 63 aeroportos do país, responsáveis pela movimentação de 67% dos passageiros (INFRAERO, 2012).

⁵⁹ A Invepar, que como descrito tem grande participação dos fundos de pensão, tem o controle: as linhas 1 e 2 do sistema metroviário do Rio de Janeiro, com 41 Km de extensão e 35 estações; consórcio Invepar Odebrecht, ganhadores do leilão para administrar por 25 anos as rodovias do Sistema BA-093, interligando o Centro Industrial de Aratu (CIA), o Pólo Petroquímico de Camaçari, o Terminal Portuário de Aratu e o Aeroporto Internacional de Salvador; faz parte do consórcio LAMSA, que administra a Linha Amarela, uma das mais importantes vias expressas da cidade do Rio de Janeiro. Com 20 km de extensão, a via liga a Barra da Tijuca à Ilha do Fundão; faz parte da concessionária Litoral Norte - CLN, que compreende a Estrada do Coco e a Linha Verde, conectando cidades à divisa da Bahia com Sergipe; assumiu também a concessionária Auto Raposo Tavares (CART), a qual administra um trecho de 444 km.

Invepar, com 75% do capital pertencente aos fundos de pensão (sobretudo PREVI). Portanto, para cada setor específico o governo tem empreendido uma estratégia diferente nas parcerias, sempre com evidência de controle primeiro pelo capital econômico, depois por meio de agentes com capital político, cultural, escolar, social, técnico, informacional e profissional que indicam convergências ao grupo dirigente do Governo.

Por conta da grande concentração de recursos no setor de geração e o grande aporte de investimentos, com previsão de empréstimos da ordem de mais de R\$ 20 bilhões só à Usina de Belo Monte, apresentar as especificidades desse setor e a imbricação das instituições públicas de formulação de políticas e de financiamento, bem como o reflexo nas composições acionárias, formação dos conselhos de administração e capitais dos agentes, pode demonstrar a teia que o governo tem empreendido no setor para exercer controle e empreender as mudanças.

Partindo do pressuposto que as ações ordinárias (que dão direito a voto nos conselhos de administração) conferem participação de destaque e grande influência nas decisões, ainda mais quando o capital ordinário é superior ao preferencial, pode-se observar na figura 10 que empresas públicas, bancos públicos e fundos de pensão têm participação de destaque na composição dos cinco principais consórcios das hidroelétricas planejadas no PAC:

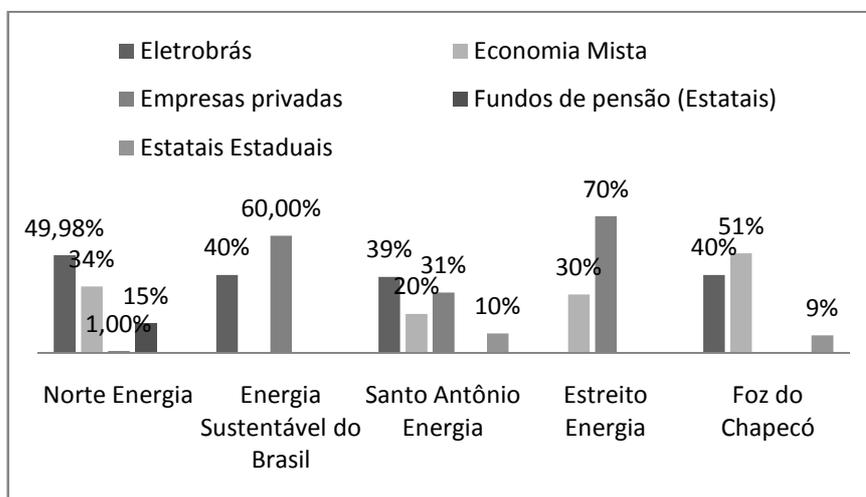


Figura 10: Distribuição acionária das cinco maiores UHE do PAC
Fonte: Elaborado pelo próprio autor. Adaptado de ANEEL (2011)

Como se observa na figura 10, embora a lei das PPP tenha estabelecido que o poder público não deve ser sócio majoritário no capital votante das SPE, observa-se que o Estado no Governo Lula-Dilma tem participação majoritária por meio da Eletrobrás na Norte Energia, Santo Antônio Energia e Foz do Chapecó Energia (levando em conta que as empresas de economia mista têm participações Estatais ou de fundos de pensão de empresas públicas), e uma participação importante na Usina de Jirau. Embora os fundos de pensão apareçam de maneira explícita apenas no consórcio Norte Energia, eles estão presentes também nas empresas de economia mista, além de bancos públicos e o próprio BNDES tem participação acionária direta na Eletrobrás, em que a união é sócia majoritária. Dessa maneira, se faz relevante a apresentação da Eletrobrás.

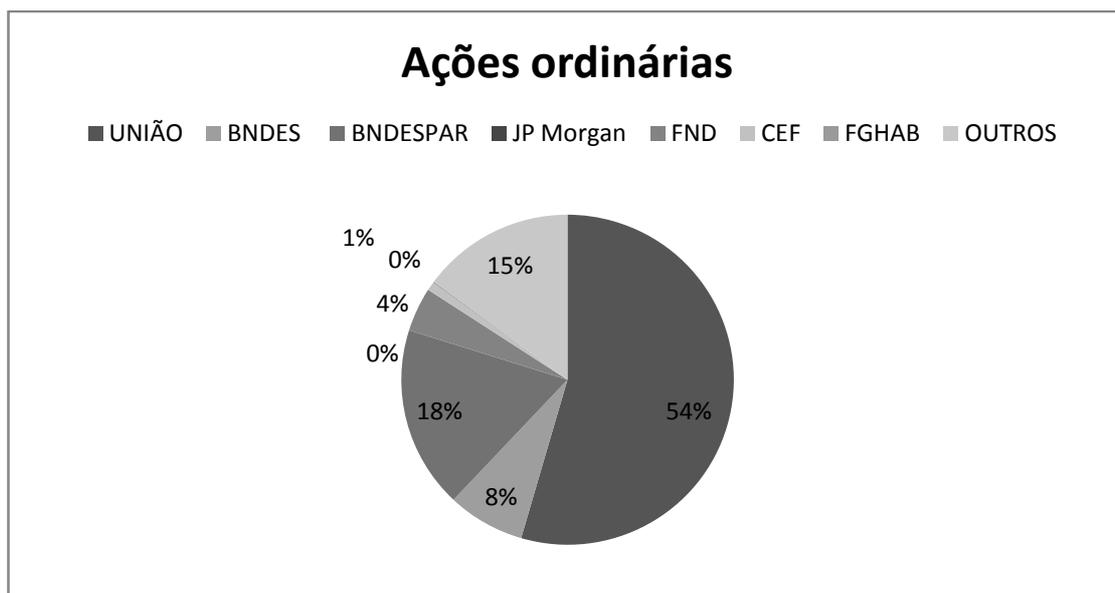
4.1 Eletrobrás

Na condição de *holding*, a Eletrobrás controla grande parte dos sistemas de geração e transmissão de energia elétrica do Brasil por intermédio de seis subsidiárias: Eletrobrás Chesf, Eletrobrás Furnas, Eletrobrás Eletrosul, Eletrobrás Eletronorte, Eletrobrás CGTEE e Eletrobrás Eletronuclear. Além de principal acionista dessas empresas, a Eletrobrás, em nome do governo brasileiro, detém metade do capital de Itaipu Binacional. Além disso, também controla o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Eletrobrás Cepel) e a Eletrobrás Participações S.A. (Eletrobrás Eletropar).

Atua na área de distribuição de energia por meio das empresas Eletrobrás Amazonas Energia, Eletrobrás Distribuição Acre, Eletrobrás Distribuição Roraima, Eletrobrás Distribuição Rondônia, Eletrobrás Distribuição Piauí e Eletrobrás Distribuição Alagoas.

A capacidade geradora da Eletrobrás, incluindo metade da potência de Itaipu pertencente ao Brasil, é de 39.453 MW, correspondentes a 37% do total nacional. As linhas de transmissão têm mais de 59 mil km de extensão, representando cerca de 56 % do total das linhas do Brasil (Eletrobrás, 2012).

Com esses dados, percebe-se a importância que essa empresa pública exerce no setor elétrico brasileiro, sobretudo em geração e transmissão de energia elétrica. Atualmente a Eletrobrás tem a seguinte composição de capital social:



Fonte: Econoinfo (2013)

Como podemos observar, o governo detém considerável controle sobre a Eletrobrás, por meio de participações diretas, do BNDES e FND principalmente. As ações do JP Morgan se deve ao fato da Eletrobrás ter ações na bolsa de Nova York.

4.2 Criação da Usina de Belo Monte: da sua concepção nos anos 1980 ao início das obras em 2009

Nesse capítulo será descrito um breve histórico da Usina de Belo Monte⁶⁰, do leilão e a composição acionária dessa empresa, de maneira a dar subsídios a análise dos agentes que compõe o conselho de administração e diretoria.

⁶⁰ A Usina de Belo Monte está sendo implantada utilizando aproveitamento hídrico do Rio Xingu, no Município Vitória do Xingu, com capacidade mínima instalada de 11.233,1 MW e garantia física de 4.571 MW médios, com reservatório de 516 Km² (134 km² no reservatório dos canais e 382 km² no reservatório do Rio Xingu) e prazo de geração da primeira unidade para fevereiro de 2015. A Norte Energia diz que a área alagada teria sido diminuída em relação ao projeto inicial em 60%, argumentando que a média nacional de áreas alagadas seria de 0,49 Km² por MW instalado, afirmando que esta usina impactará 0,04 km² por MW instalado. Esse argumento está inserido num contexto de fortes críticas ao impacto ambiental e social da Usina. Ela será a terceira maior usina hidroelétrica do mundo, atrás apenas da Usina de Três Gargantas com 22,5 mil MW e Itaipu, com 14 mil MW. Segundo dados da Norte Energia, a AHE de Belo Monte será a terceira na relação entre capacidade instalada e área alagada (MW/km²), atrás apenas de Xingó e Paulo Afonso IV. A Usina utilizará a tecnologia fio d'água, utilizando turbinas francis e bulbo, produzindo mais na cheia do Rio Xingu, contribuindo para acumulação dos reservatórios de outras regiões, e nos períodos de seca do Xingu outras usinas suprirão a menor geração de Belo Monte. Segundo a Norte Energia a usina deve gerar 20 mil empregos durante a sua construção. Em contrapartida muitos críticos argumentam que após a construção haverá problemas de emprego e aumento dos problemas sociais na região.

Os estudos de aproveitamento hidroelétrico do rio Xingu foram iniciados em 1975 pela Eletronorte. Em 1980 foram concluídos os estudos de inventário e ao longo da década foram realizados os estudos de viabilidade do que era chamado "*Complexo de Altamira*". Em março de 1988 foi aprovado pelo DNAEE o relatório final dos estudos de inventário e em 1989 foi feita a conclusão dos primeiros estudos de viabilidade para implantação da Usina de Belo Monte.

Os estudos de viabilidade solicitados pela Eletronorte foram interrompidos por ordens judiciais em 2002 e apenas em 2005 o Congresso Nacional publicou o decreto 788/2005 que autorizou a Eletrobrás a concluir os seus estudos, em cooperação com a Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Norberto Odebrecht.

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. Todas as empresas que fizeram o estudo de viabilidade compuseram o consórcio vencedor. Interessante notar como esses consórcios estão sempre presentes na maioria das usinas a serem construídas, indicando uma estreita aproximação entre os parceiros públicos e privados.

A estimativa de começar a comercialização é em fevereiro de 2015, com a última máquina entrando em operação em 2019. Os contratos de comercialização de energia elétrica no ambiente regulado têm no total um montante de R\$ 62 bilhões, relativos ao fornecimento de 795 mil MWh.

4.3 Leilão e composição acionária da Usina de Belo Monte

Após sucessivos conflitos judiciais por conta de apontamentos de problemas ambientais e com respeito a possíveis inundações em terras indígenas, o leilão foi realizado no dia 20 de abril de 2010, em que o consórcio Norte Energia ganhou a disputa.

A empresa concorrente do consórcio ganhador era formada pelos seguintes componentes: Andrade Gutierrez Participações S/A, com 12,75%; Vale S/A, com 12,75%; Neoenergia S/A, com 12,75%; Companhia Brasileira de Alumínio, com 12,75%; Furnas Centrais Elétricas S/A, com 24,5%; e Eletrosul Centrais Elétricas S/A, com 24,5%.

Como se pode observar tanto Eletrobrás quanto a Neoenergia S.A (com outra razão social) participaram dos dois consórcios e apesar da Vale estar no consórcio perdedor,

posteriormente ela entrou no lugar da Gaia Participações, a qual faz parte do Grupo Bertin, grupo com 6 *holdings* familiares.

Esse cenário dá um sinal de que não havia muitos interessados no leilão, ou os agentes com maior peso ocuparam os espaços de maneira a garantir a vitória. De qualquer maneira, é de se imaginar que seria preciso um grande apoio de financiamento por parte do BNDES, e dentro da lógica apontada, era também de se imaginar que as principais empresas públicas e privadas pudessem ser praticamente escolhidas dependendo das pressões do capital econômico representado pelo BNDES. Embora isso não possa ser confirmado, há evidências empíricas nesse sentido, uma vez que se percebe um padrão de participação acionária relevante da Eletrobrás, dos fundos de pensão e de construtoras.

Com respeito ao grupo Bertin, a saída se deu por conta da prioridade dada às operações das termoelétricas nos leilões que foram realizados em 2008 e 2009, pois esses investimentos garantiriam um fluxo de caixa de curto e médio prazo segundo a empresa (BERTIN, 2011).

Abaixo temos a figura 11 que apresenta as participações de cada empresa no consórcio Norte Energia:

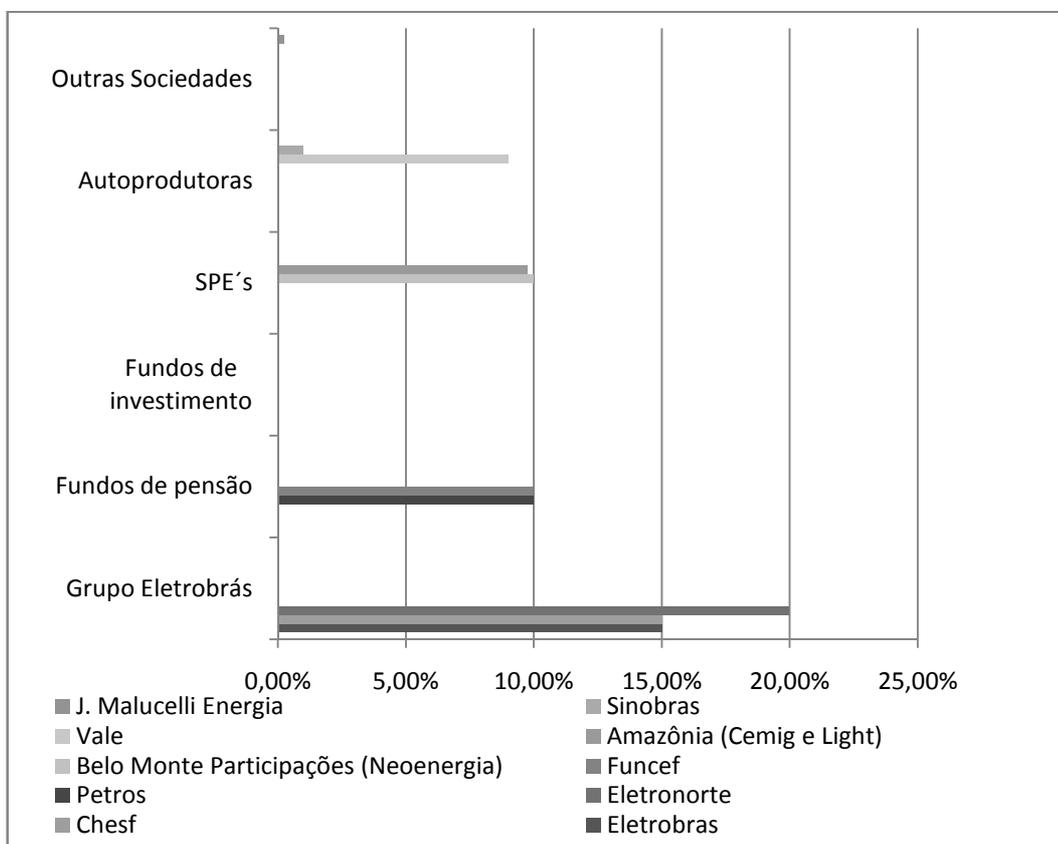


Figura 11: Distribuição acionária do Consórcio Norte Energia S.A
Fonte: Norte Energia S.A (2012)

Como se observar a Eletrobrás tem a participação acionária majoritária. Há também participação de destaque dos fundos de pensão. Porém, é necessário fazer uma análise mais aprofundada da composição acionária das demais empresas para entender qual é a sua origem de capital:

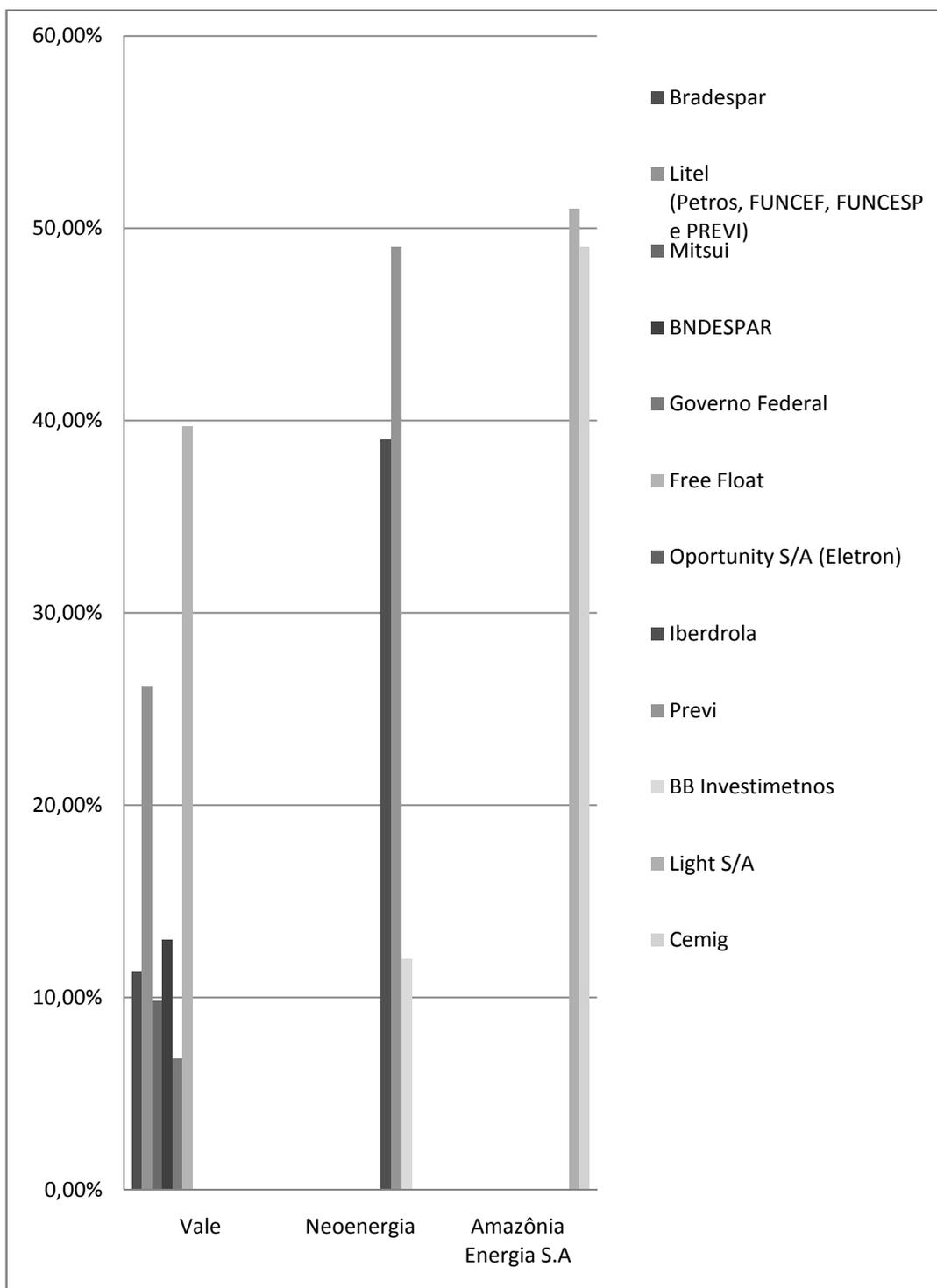


Figura 12: Distribuição acionária das empresas de economia mista
 Fonte: Norte Energia (2012); Econoinfo (2012)

A Litel, que tem a maior participação na Vale é uma SPE de fundos de pensão administrados pelo BB Carteira Livre, que administra os ativos da PREVI, a qual tem participação também no grupo Neoenergia. Esta, por sua vez, tem como sócio majoritário a PREVI e a espanhola Iberdrola com uma participação importante.

A Light tem em sua composição acionária a CEMIG com 26,06% das ações ordinárias como maior acionista, com destaque também para a participação da BNDESPAR com 13% e outras empresas e bancos privados.

Já a Cemig tem em sua composição o Estado de Minas Gerais com 50,96% de participação e a Andrade Gutierrez com 32,96%, lembrando que esta empresa é uma das construtoras da Usina de Belo Monte, ou seja, a Andrade Gutierrez terá dividendos da Usina, além dos ganhos com a execução da obra.

De maneira geral, cada uma dessas empresas possui um grande misto de acionistas públicos e privados, chamando a atenção para a grande participação do governo diretamente, por meio do BNDES e dos fundos de pensão nessas empresas de capital misto.

A Sinobrás é uma empresa de aços longos para construção civil. Já a J. Malucelli energia é uma holding que tem origem na construção civil, atuando no setor de energia desde estudos de viabilidade até implantação, se envolvendo também com o mercado de seguros.

4.4 Isomorfismos, capitais e redes dos agentes da Norte Energia

Com respeito a governança corporativa, a empresa prevê a possibilidade da entrada da Companhia no Novo Mercado da Bovespa e no Acordo de acionistas. Segundo informações da empresa, os comitês técnicos estão em fase de final de estruturação. A empresa afirma também que essa estrutura está em linha com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (NORTE ENERGIA, 2012).

O conselho de administração, segundo a Norte Energia, define as estratégias de longo prazo da Companhia e acompanha a execução das políticas estabelecidas, além de tomar decisões relevantes para os negócios e da operação.

O presidente do conselho de administração, Valter Luiz Cardeal de Souza, foi presidente do conselho de administração da Eletrobrás e de suas subsidiárias. Conheceu Dilma Rousseff quando ele trabalhava na CEEE, formado em Engenharia elétrica e eletrônica pela PUC/RS.

Nos termos de Useem (2011), os diretores aqui tem grande relevância, sendo parceiros de decisão, legitimando a gestão, principalmente buscando tranquilizar o mercado com respeito aos conflitos ambientais, com um perfil também de controle de gestão em favor principalmente do governo.

Sobre as redes, Bourdieu (2001) identifica as redes para medir a eficácia econômica como capital social, e coloca que é mais relevante a posição que os agentes ocupam nos microcosmos estruturados. Além disso, argumenta que a perspectiva da atividade econômica imersa (*embedded*) ignora a pressão estrutural, não conseguindo ver mais do que o resultado da antecipação consciente e calculada de cada agente e as consequências sobre outros agentes.

A presente pesquisa assume a importância da pressão estrutural, ao mesmo tempo em que analisa a centralidade das redes para compreender que são os agentes consequentes da pressão estrutura.

Na figura 13, são analisadas as empresas em que os conselheiros e diretores são ligados, com o objetivo de buscar quais são as centralidades das redes, de acordo com Mizruchi (2009):

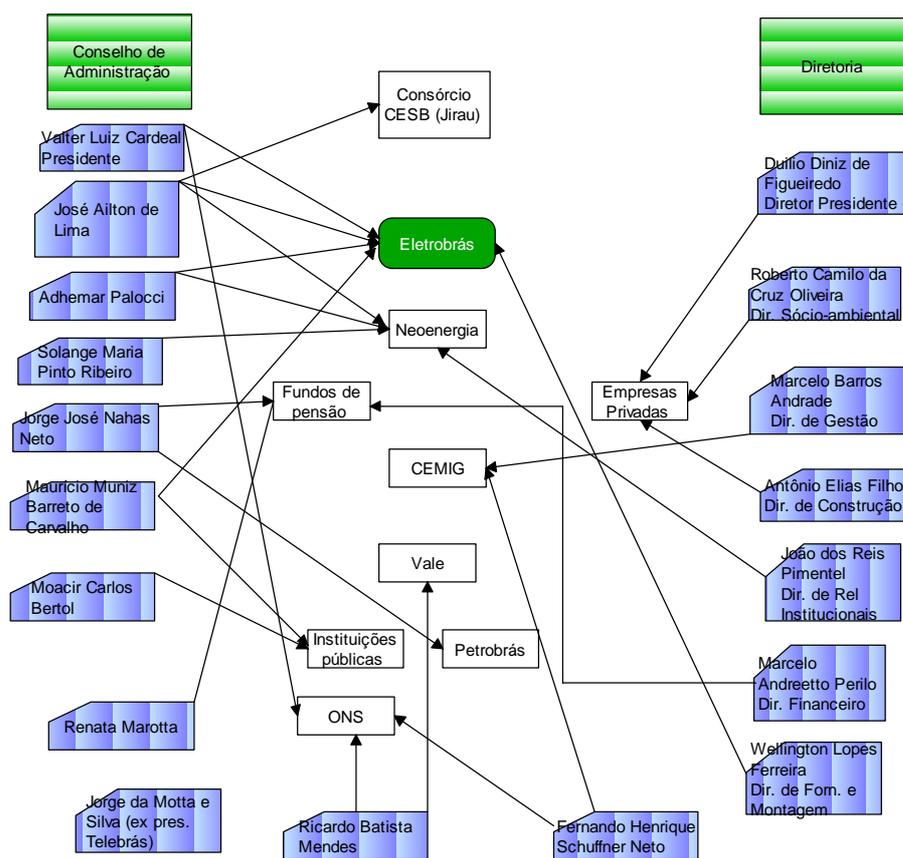


Figura 13: Análise de rede do CA e diretoria da Norte Energia S.A
 Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base em Relatório do CA da Norte Energia (2011)

A figura 13 busca elucidar por um lado quais são as empresas que, de acordo com o número de representantes, são centrais na rede da Norte Energia. É claro que é de imaginar que haja coerência do capital acionário e o número de representantes, mas essa análise dá um

passo em identificar quem são esses agentes e a quais outras empresas ou instituições eles estão ligados, buscando demonstrar um *interlocking* de agentes que estão também em instituições públicas e em CAs de outras empresas (com participação acionária relevante de fundos de pensão).

No que tange à centralidade, é notável o número de agentes que estão ligados à Eletrobrás e à Neoenergia, além dos fundos de pensão como PETROS e FUNCEF. Portanto, em última análise, a centralidade gira em torno da Eletrobrás e instituições públicas (colocando ambos dentro da esfera pública), e por outro lado em torno dos fundos de pensão, sob influência direta também da esfera pública. Com respeito à Neoenergia, faz-se necessário apresentar um imbróglgio acionário que ajuda a compreender ainda mais as preocupações do Governo com respeito ao controle no setor.

A Iberdrola, que é sócia minoritária da Neoenergia com 39% das ações, desejava comprar a participação da PREVI e do Banco do Brasil para deter o controle, já que a legislação na Espanha a partir de 2014 exigirá que, para a Neoenergia consolidar os resultados em seu balanço, tem que provar deter a gestão da distribuidora.

Em aparente retaliação pela negativa do governo que interviu na operação, a Iberdrola chegou a ofertar suas ações, em que a chinesa *Smart Grid* manifestou interesse, voltando a incomodar o planalto. Por fim, conforme notícia veiculada no *clipping* do ministério do planejamento, foi feito um aditivo em que mesmo sem deter a maioria das ações, a Iberdrola se torna a operadora, porém as decisões estratégicas só poderão ser tomadas pela maioria do capital da empresa. Em troca a Iberdrola prometeu aumentar os investimentos no Brasil (FOLHA, 2012).

O interessante nesse aspecto é observar a importância da Neoenergia para o governo, e observar também como os fundos de pensão são controlados pelo governo federal, figurando dentro de uma lógica semelhante aos demais investimentos das empresas públicas no setor de energia. Esses fatos em conjunto reforçam a importância da posição da Neoenergia e seus agentes como empresa central junto à Eletrobrás na Norte Energia, dentro da esfera de influência do governo.

Com base no ano de 2013, dos representantes que tem mandato até 2014 com possibilidade de renovação, temos os seguintes *interlockings*,

Tabela 15: Interlocking dos membro do CA e diretoria com outras empresas/instituições públicas

Nome	Cargos em empresas/instituições
Valter Cardeal Moacir Carlos Bertol Maurício Muniz Barreto de Carvalho	Diretor de geração e engenharia da Eletrobrás
	Secretário adjunto do SPE-MME
	Secretário do Programa de Aceleração do Crescimento-MPOG CA da Eletrobrás
Adhemar Palocci	Diretoria Eletronorte
Jorge José Nahas Neto José Ailton de Lima	CA Águas da Pedra (pertence à Neoenergia) gerente gestão de riscos Petrobrás
	Diretoria CHESF CA Águas da Pedra (pertence à Neoenergia) CA de Energia Sustentável do Brasil (Usina de Jirau)
Marcelo Andreeto Perillo (diretor financeiro)	Gerente de novos projetos da PETROS Vice-presidente da Invepar (fundos de pensão majoritários)

Fonte: Norte Energia (2012); Lattes (2012); Brasil (2012)

Como já comentado no capítulo 2, o *interlocking* de agentes ajuda a extensão de certo isomorfismo mimético, além de um isomorfismo normativo em torno das boas práticas de governança corporativa e lógicas estabelecidas pelo grupo dirigente do governo.

Com respeito ao capital profissional, baseado na análise das experiências anteriores dos agentes temos a seguinte distribuição:

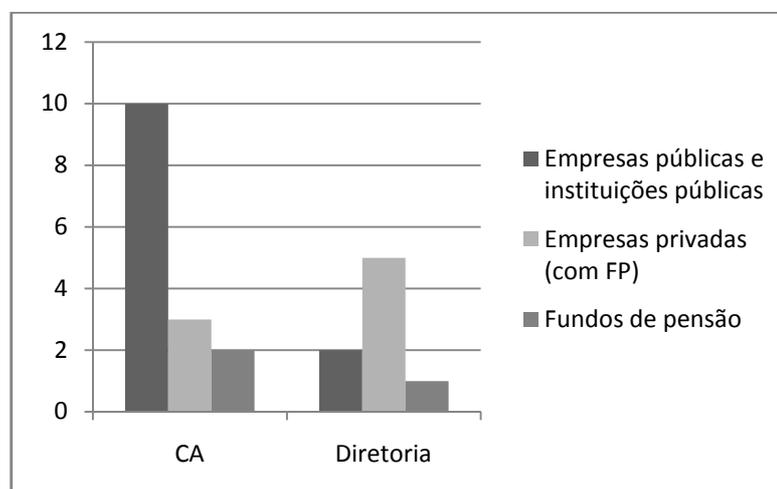


Figura 14: Experiência profissional do CA e diretoria da Norte Energia

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base no Lattes (2012) e Relatório do CA Enersus (2011-2012)

Com respeito à diretoria da Norte Energia, há poucos dados disponíveis na internet sobre a formação acadêmica e profissional dos agentes. Há dois diretores ligados à fundos de pensão ou empresas com grande participação desses fundos como a Neoenergia, um membro da CEMIG, um engenheiro de construção da Contern e o gerente de operações da Usina de Sobradinho, da CHESF, em coerência portanto com o perfil acionário da Norte Energia.

Feitas essas ponderações, de acordo com a figura 15, percebe-se que grande parte do capital profissional é relacionado à experiência em empresas e instituições públicas. Já na diretoria, há maior participação de funcionários oriundos de empresas que tem em seu capital os fundos de pensão, e um diretor com origem da CEMIG, que é controlada do Governo do Estado de Minas, com participação privada também relevante.

Outro capital que é analisado é o capital escolar (a partir da graduação) dos membros da CA:

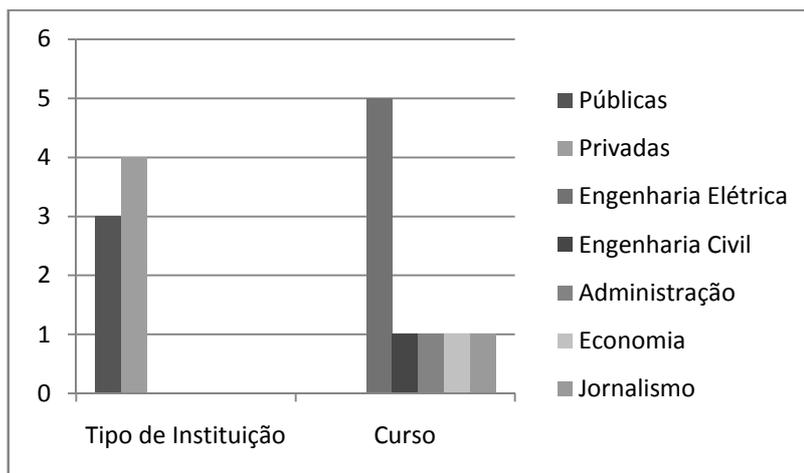


Figura 15: Formação acadêmica do CA da Norte Energia
 Fonte: Lattes (2012); Governança Corporativa das Empresas do Consórcio (2011)

Os agentes analisados são formados majoritariamente em Engenharia Elétrica. No que diz respeito a diretoria não foi possível conseguir os dados acadêmicos da maioria dos diretores com respeito a origem escolar.

Em sua pesquisa sobre a empresa caso do setor elétrico paulista que foi privatizada na década de 1990, Pedroso (2005) compara os agentes que tinham maior ou menor capital no ambiente de modernização da empresa com vias à privatização. Segundo ele, pode-se considerar que na reestruturação do espaço político, os agentes que tendiam a ser dominantes eram os economistas, e os que tendiam a ser dominados eram os engenheiros, com *habitus* distintos.

Segundo Pedroso (2005), o enquadramento cognitivo dos engenheiros, onde prevalece a concepção de controle da produção, estava sendo subordinado a um modo de enquadramento dos economistas, sob critérios financeiros e comerciais onde prevalece a concepção de controle financeira.

Para a Empresa Caso (EC) de Pedroso (2005), havia predominância dos agentes formados em engenharia e havia tendência a realizarem um segundo curso superior na área de economia ou administração. No caso da Norte Energia, olhando apenas para o conselho de

administração percebe-se um domínio de agentes com formação em engenharia sem reconversão à finanças na pós graduação, havendo apenas dois representantes que podem ser identificados mais à concepção financeira, porém com graduações correlatas à área financeira.

Com respeito à pós-graduação, há variadas formações que passam por economia, administração pública e planejamento urbano, política pública e engenharia elétrica, não havendo um padrão que indique portanto reconversão às finanças. Esse perfil é coerente com a concepção de produção, que valoriza o capital produtivo, nacionalização de equipamentos. A Usina de Belo Monte está em início de construção, o que demanda provavelmente um conselho e direção mais técnicos. Além disso o arcabouço financeiro é cuidado por outros órgãos do governo que decidem os investimentos das Estatais, como no MPOG por exemplo.

Podemos de maneira geral perceber uma convergência entre o perfil de capitais dos membros do CA da Norte Energia e das instituições públicas que foram analisadas no capítulo 2, havendo uma extensão do isomorfismo e do controle Estatal sobre esse consórcio, com tendência ao compartilhamento de crenças e homologias em várias práticas e discursos em relação aos grupos dirigentes no período de 2003 à 2012.

4.5 Criação da Usina de Jirau

Aqui serão descritos um breve histórico da Usina de Jirau⁶¹, do leilão e a composição acionária dessa empresa, de maneira a dar subsídios a análise dos agentes que compõe o conselho de administração e diretoria.

Em 2002 foi aprovado pela ANEEL o estudo de inventário do rio madeira, elaborado por Furnas e a construtora Odebrecht. Os estudos de viabilidade foram aceitos pela ANEEL em 2005, a qual submeteu a avaliação e aprovou em 2007 os estudos de viabilidade, onde o IBAMA apresentou 33 condicionantes que deveriam ser cumpridas para a validade da licença prévia.

⁶¹ Segundo a Energia Sustentável do Brasil, a área do reservatório será variável e terá 302,6 km², com área inundada variando entre 31 km² e 108 km². A Usina de Jirau tem previsão de geração máxima de 3.750 MW e garantia física de 2.184,6 MW médios, com previsão de conclusão em janeiro de 2013 e investimento inicial previsto de R\$ 8,7 bilhões segundo previsão da EPE em outubro de 2007, mas já chegou à R\$ 13,1 bilhões previstos até 2012. Uma peculiaridade é que o consórcio fechou um contrato de U\$ 410 milhões para aquisição de turbinas bulbo com a Dong Fang Electric Corporation International e Dong Fang Electric Machinery, estatais chinesas. Aparentemente isso quebra um monopólio de fornecimento de equipamentos similares por consórcios com a Alstom.

A usina foi escolhida nessa pesquisa por dois motivos. Primeiro por ter participação relevante do capital privado na SPE, e segundo porque ela é tomada discursivamente como inovadora no sentido de utilizar uma nova tecnologia de turbinas, com um modelo que pode fazer o fornecimento de energia antes do término da usina e um novo padrão de relação com os órgãos ambientais. Essas características podem dar sinais de como se dará o processo na evolução da construção de Belo Monte, bem como os erros de Jirau que serão utilizados como estratégia da Usina de Belo Monte.

4.6 Leilão e composição acionária da Usina de Jirau

Em 19 de maio de 2008 foi leiloada a Usina hidroelétrica de Jirau, vencido pelo consórcio Energia Sustentável do Brasil (ENERSUS). O preço ofertado pela energia a ser gerada ficou em R\$ 71,37 por MWh, ficando 21,5% abaixo do preço-teto inicial de R\$ 91/MWh. O valor total de energia chega a R\$ 24,883 bilhões a serem comercializadas durante os 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 consórcio perdedor no leilão, *Jirau Energia*, o mesmo que ganhou o leilão da construção da Usina de Santo Antônio⁶² entrou com processo pedindo à época invalidação do leilão, devido ao consórcio ganhador ter entregado documentação irregular. Em adição a isso, reclamou do fato de terem mudado a localização da usina em 9,2 km, o que causou também reações do Ministério do Meio Ambiente (KELMAN, 2009).

Em comentários de Kelman (2009), então diretor geral da ANEEL, o deslocamento teve um caráter técnico que não atrapalharia em outras questões, considerando o leilão como válido e também comentou que seria bom também para que houvessem vencedores diferentes. Houveram reclamações sobretudo do Ministério Público e de ONGs sobre a mudança de local e possíveis impactos ambientais. De qualquer maneira, fica aqui evidenciada de fato uma disputa entre consórcios, além de um posicionamento que tem sérias controvérsias técnicas, provavelmente para favorecer a concorrência.

⁶²O consórcio perdedor tinha a seguinte composição: ODEBRECHT, Construtora Andrade Gutierrez S.A., FURNAS, CEMIG e FIP - Amazônia Energia)

O presidente da EPE, Maurício Tolmasquim comentou que um aspecto positivo foi a presença de um grande grupo privado internacional no consórcio vencedor. Segundo ele, isso demonstra a atratividade do marco regulatório do setor elétrico brasileiro.

O consórcio Energia Sustentável do Brasil S.A é composto pela seguinte distribuição acionária:

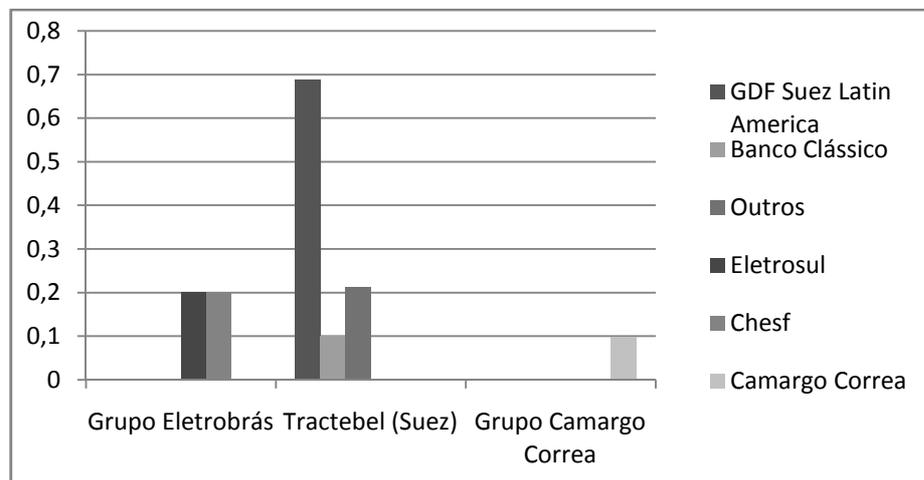


Figura 16: Distribuição acionária do Consórcio Energia Sustentável do Brasil
 Fonte: Energia Sustentável do Brasil (2012); Tractebel (2012)

Como podemos depreender, a Tractebel energia (onde a estatal francesa GDF Suez é acionista majoritária com 68,71% e o Banco Clássico (pertencente à João Abdala Filho) com 10%), é acionista majoritária, embora a Eletrosul e Chesf tenham participações muito significativas.

4.7 Isomorfismos, capitais e redes dos agentes da Energia Sustentável do Brasil (ENERSUS)

O ENERSUS tem como peculiaridade o fato de ter membros das empresas privadas Tractebel Energia (controlada pela Suez) e Camargo Correa de um lado, e membros das subsidiárias da Eletrobrás como empresas públicas do outro. Chama-se atenção para o fato de que as relações com empresas por parte da diretoria apresentadas na figura 17 representam empresas em que trabalharam imediatamente antes, com exceção de Victor Paranhos:

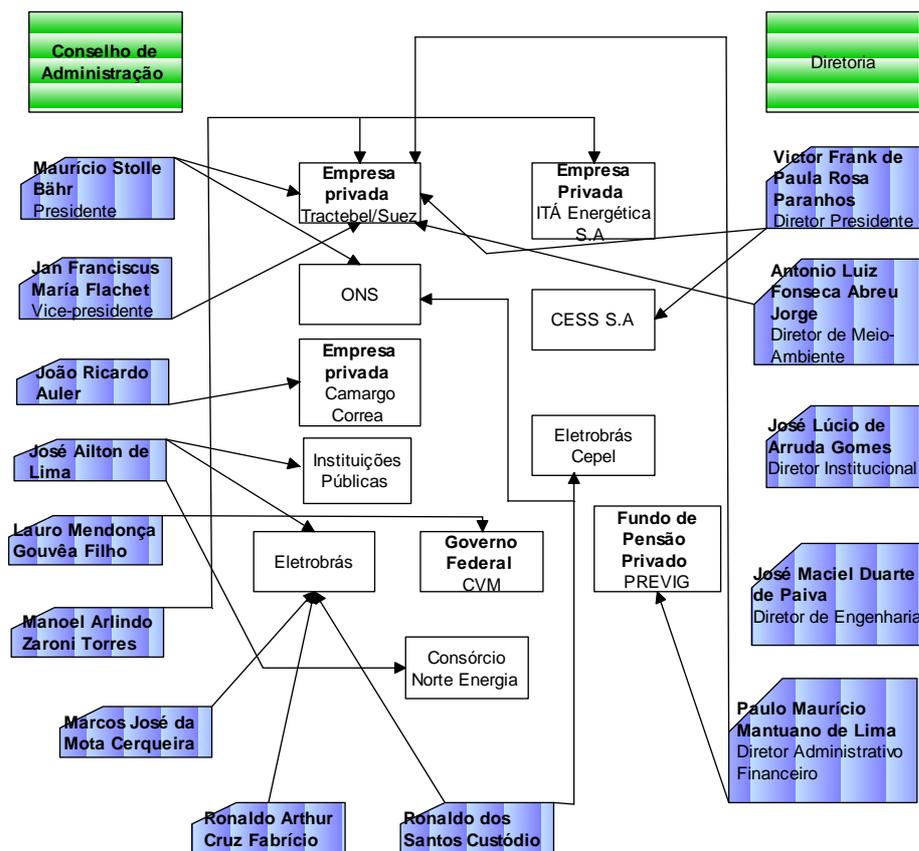


Figura 17: Análise de rede do CA e diretoria da ENERSUS
 Fonte: Governança corporativa das empresas listadas no consórcio (2012)

No caso dessa rede, a centralidade no conselho de administração e diretoria do Consórcio ENERSUS está entre a Tractebel Suez e a Eletrobrás. Não foram encontrados dados sobre José Lúcio de Arruda Gomes e José Maciel Duarte de Paiva, por essa razão eles não tem ligações na figura acima. Sobre o *interlocking* em outras empresas (considerando inclusive órgãos públicos), temos a seguinte distribuição:

Tabela 19: Interlocking dos membros do CA e diretoria com outras empresas/instituições públicas

Nome	Cargos em empresas/instituições
José Ailton de Lima	Diretoria CHESF CA Águas da Pedra (pertence à Neoenergia) CA de Energia Sustentável do Brasil (Usina de Jirau)
Marcos José da Mota Cerqueira Ronaldo Arthur Cruz Fabrício	Diretor econômico-financeiro da CHESF Diretor superintendente da Nuclen - FURNAS (1977- atual) - verificar isso
Lauro Mendonça Corrêa Filho	Presidente da Comissão de Valores Imobiliários (CVM)

Fonte: Norte Energia (2012); CVM (2012); Eletrobrás (2012); Brasil (2012)

Todos os outros *interlockings* das empresas privadas mencionadas estão relacionados a empresas do grupo GDF Suez (Tractebel) e um membro que também está ligado à Camargo

Correa. Outro ponto é que grande parte da diretoria é oriunda de empresas do grupo Tractebel, ou seja, predominantemente oriundos de empresa privada. Neste caso, fica mais difícil fazer uma análise sobre a extensão do isomorfismo, uma vez que os grupos tem origem públicas e privadas em proporção semelhante.

A seguir é apresentado o capital profissional dos agentes, baseado nas experiências passadas,

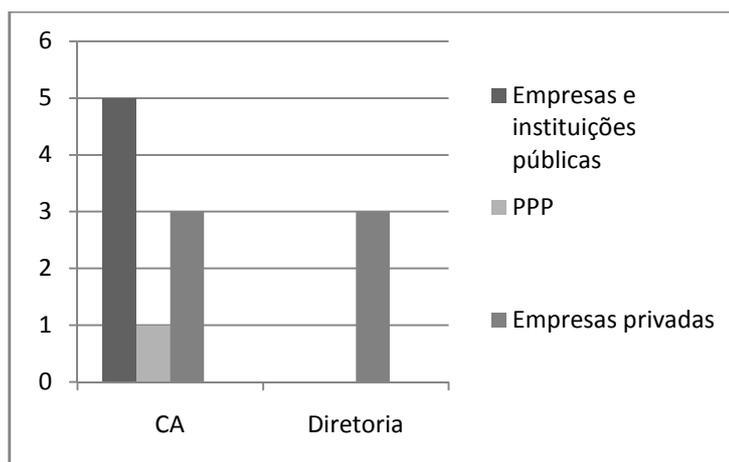


Figura 18: Experiência profissional do CA e diretoria da ENERSUS
Fonte: Governança corporativa das empresas listadas (2012)

Percebe-se que a maioria dos membros do CA tem experiência no setor público, porém como esperado nesse caso, a maioria são agentes que são ligados à Eletrobrás. Porém, um destaque é dado para o conselheiro Manoel Arlindo Zaroni Torres, o qual teve uma longa passagem por Furnas, Itaipu e é conselheiro e diretor presidente na Tractebel Energia S.A.

Outro agente importante é Maurício Stoller Bahr, que foi diretor financeiro da Usina de Serra da Mesa, ou seja, já tinha experiência em uma espécie de Parceria Público Privada anteriormente com uma empresa da Eletrobrás, no caso sua subsidiária FURNAS.

O diretor Paulo Maurício Mantuano de Lima (Diretor Administrativo Financeiro), já tinha experiência em operações de tesouraria, debêntures e financiamento junto do BNDES e BID, oriunda de sua experiência no Banco Nacional, exercendo a diretoria de mercado financeiro, risco, gestão de fundos de renda fixa, diretoria de finanças corporativas e gerente de departamento técnico. Chama-se a atenção que foi justamente com relação a esse setor que houve problemas por parte da Nacional Energética S.A, em que o BNDES teve de fornecer financiamento para a Usina de Serra da Mesa.

De maneira geral fica mais claro em relação à Norte Energia a divisão entre os agentes públicos e privados nesse caso, em que os agentes da Tractebel tem formações em pós-

graduação no exterior, com vários dos engenheiros membros do CA convertidos em pós-graduações em economia, finanças e administração. Já os engenheiros da Eletrobrás tem pós-graduações mais específicas do setor elétrico. A Eletrobrás, contudo, tem um economista compondo o conselho, Marcos José da Mota Cerqueira.

A pesquisa não se aprofundou sobre a diferença relacionado a conversão dos agentes às finanças. De qualquer maneira chama a atenção a diferença entre os dois consórcios, em que o da Enersus aparenta ter um perfil mais voltado ao mercado financeiro, ao passo que o consórcio da Norte Energia tem um perfil mais semelhante às Estatais. Com respeito ao capital escolar temos a seguinte distribuição no conselho:

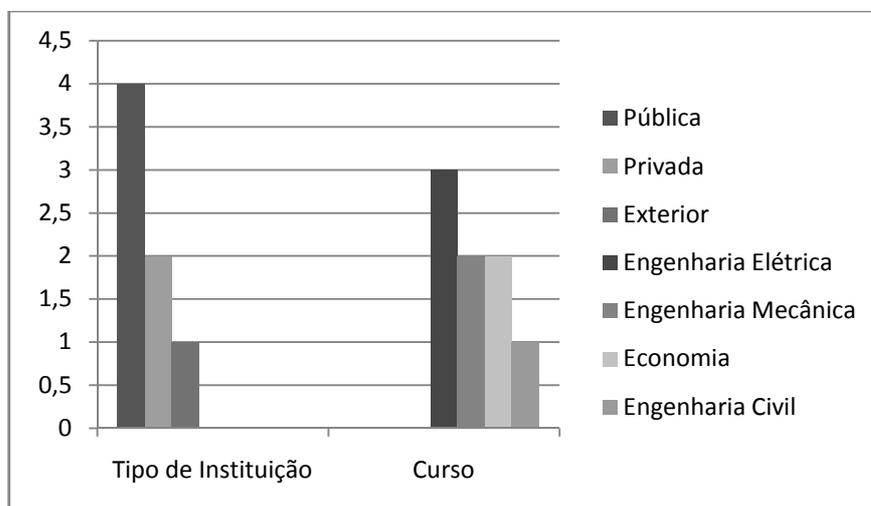


Figura 19: Formação acadêmica do CA da ENERSUS
Fonte: Governança corporativa das empresas listadas (2012)

Pode-se perceber a partir da figura 19 que o conselho de administração e a diretoria é em grande parte dominada por engenheiros (elétrica, civil e mecânica), com destaque também para a presença de dois economistas. Há um equilíbrio entre instituições públicas e privadas no que tange à graduação. No que diz respeito à formação escolar dos diretores, conseguiu-se apenas dados completos de 3 diretores de um total de 5.

No que tange à graduação, há dois que se graduaram em universidades públicas e dois que se graduaram em universidades particulares, dois fizeram economia, dois deles fizeram engenharia civil e um deles engenharia mecânica. Com respeito à pós-graduação, temos a seguinte distribuição na formação,

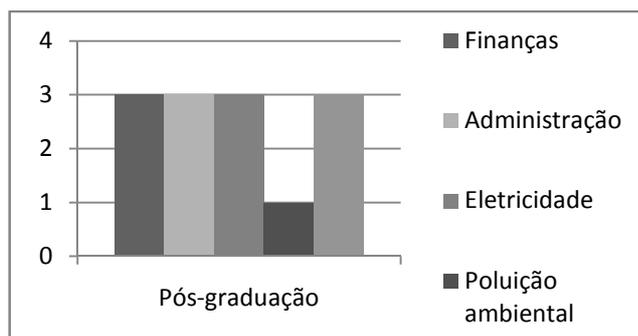


Figura 20: Pós-graduação do CA e diretoria da ENERSUS
 Fonte: Governança Corporativa das Empresa (2011)

De acordo com a figura 20, há destaque para pós graduações em finanças e administração, das quais duas foram realizadas no exterior e um dos membros é estrangeiro. Aqui se percebe uma quantidade maior de agentes com formações voltadas à administração, economia e finanças em que cinco engenheiros se converteram à essas áreas, além dos economistas que compõe o quadro do CA e diretoria da Energia sustentável do Brasil, demonstrando que esse consórcio está mais inserido dentro da concepção de financeira de controle, além de 3 membros terem feito pós-graduação no exterior.

4.8 As Parcerias Público Privadas Belo Monte e Jirau são um campo?

Segundo Bourdieu (2001), o campo é uma estrutura das relações de força entre as instituições e os agentes que lutam pelo poder sobre o poder de decisão. Isso depende do volume e estrutura do capital, mais de caráter econômico ou mais de caráter escolar e também de posições ocupadas.

Há indícios de que as Parcerias Público Privadas possam representar vários campos, embora essa pesquisa não pretenda confirmar essa hipótese. Temos empresas públicas e privadas sentadas em uma mesma mesa de negociação, buscando compartilhar convergências e interesses, levando-se em conta o fato de que o interesse dos primeiros se confunde em boa medida com o interesse público em um dado momento.

Olhando de maneira mais ampla as hidroelétricas, percebe-se um amplo domínio da Eletrobrás, o que dificulta identificar as relações objetivas de complementaridade na rivalidade e as vantagens específicas, embora essa pesquisa tenha dado sinais de qual arcabouço institucional e financeiro favorece a Eletrobrás, havendo portando um indício de um campo nas hidroelétricas e possível subcampo nas PPP dessa pesquisa. Para compreender isso seria necessário um trabalho de campo para buscar compreender possíveis conflitos e

relações de força internas que dessem uma maior confirmação nesse sentido. De qualquer maneira, observa-se a manutenção da força da Eletrobrás e de parceiros privados que entraram no mercado brasileiro no processo de privatizações na década de 1990.

Essas limitações estão ligadas ao fato de que a verdade da interação não está na interação pois, segundo Bourdieu (2001), na relação entre dois agentes há um espaço social em que estão inseridos e essa pesquisa contribui para dar um passo no sentido de identificar o possível campo do setor de geração de energia elétrica.

Segundo o mesmo autor, o domínio de uma parte muito importante do capital confere de fato um poder sobre o campo e, conseqüentemente, sobre as empresas menos dotadas de capital. Dessa maneira, a empresa dominante determina igualmente o direito de entrar no campo e a distribuição de hipóteses de lucro. Olhando para a Usina de Belo monte e a correlação da participação pública majoritária, com o capital econômico via financiamento do BNDES de cerca da 80%, fica clara a predominância pública sobre esse possível campo.

A idéia das SPE das hidroelétricas como um campo ajuda a compreender, como em Bourdieu (2001), que a estrutura de relação de forças entre as empresas determina as condições nas quais os agentes são levados a decidir os preços de compra e venda (BOURDIEU, 2001). Fica evidente como o governo conseguiu atingir baixos preços nas licitações por conta de sua expressiva participação acionária nas Usinas e a força do capital econômico do BNDES.

De fato, observar-se que as SPE Belo Monte e Jirau atingiram preços considerados baixos, provavelmente pela pressão das empresas públicas para atingir a modicidade tarifária, em convergência a visão do governo a partir de 2003. Contudo, como ficou aberta a possibilidade de inserir mais unidades geradoras e com a possibilidade de entrar em operação antes da finalização da obra, a energia pode ser vendida no mercado livre e atinge um preço maior em geral neste, margem dada pela especulação do mercado livre, o que indica que as empresas públicas e privadas podem ter convergido na estratégia por melhores resultados financeiros.

Para esta pesquisa, essa discussão é útil metodologicamente para circunscrever as áreas do PAC com atuações diferenciadas por parte do governo, com relações de força diferentes no que chamo provisoriamente cada área do PAC como espaços sociais e a SPE como campo.

Todos os setores de infraestrutura do PAC no entanto estão circunscritos pela mesma lógica do capital econômico e financeiro estabelecido pelo governo via política monetária,

que está permeada simbolicamente na necessidade de geração de emprego e renda com inclusão via mercado.

4.9 Críticas e controvérsias na construção de Belo Monte e Jirau: O BNDES na mira das ONGs

Foram analisados superficialmente os sites da Norte Energia e Energia Sustentável do Brasil. No caso da Norte Energia, todas as notícias e documentações eram relacionadas a contrapartidas à indígenas, transposição de embarcações para pescadores, mitigação de impactos ambientais, além do tratamento gráfico do site ter imagens de animais, florestas e trabalhadores aparentemente felizes.

No caso da Energia Sustentável do Brasil, seu próprio nome já transmite uma idéia de mudança rumo a sustentabilidade, da mesma maneira que o site tem cores equilibradas, funcionários sorridentes, notícias sobre assentamentos, quantos empregos foram gerados, medidas ambientais e compensações sociais. Toda essa estratégia de resposta tem uma razão concreta: as batalhas judiciais e danos à imagem são os maiores causadores de impacto nos riscos financeiros.

Aqui novamente se recorre a metodologia da pesquisa baseada na sociologia econômica e das finanças, com base em Swedberg (2004), buscando compreender como a sociedade influencia a economia. Para compreender esse cenário, foram analisadas algumas publicações da associação civil "*Plataforma BNDES*", que acompanha as operações do BNDES, exigindo transparência e abertura para a sociedade debate o desenvolvimento nacional almejado. Essa associação reúne mais de uma centena de associações civis nacionais e internacionais.

O Plataforma BNDES diz que *é necessário "repolitizar a economia, fonte de relação de poder em todos os países e campo onde a transparência e os princípios democráticos estão longe de se materializar"* (PLATAFORMA BNDES, 2012).

Especificamente sobre o BNDES, além da agenda de transparência, eles exigem como pauta prioritária cinco áreas/setores que são emblemáticos para mostrar os rumos do desenvolvimento brasileiro: etanol; hidrelétricas; papel e celulose; infraestrutura social (saneamento) e integração regional. Segundo o Plataforma foram estabelecidas até agora três pautas de diálogo: transparência, etanol e hidrelétricas, visando ampliar a discussão para além

dos resultados econômicos. Abaixo temos as principais defesas e críticas da Norte Energia e entidades civis:

Tabela 20: Críticas e Defesas com respeito aos impactos ambientais e sociais à Norte Energia e ENERSUS

Instituição	Crítica/Defesa
Norte Energia	<ul style="list-style-type: none"> * Sobre a crítica de baixo potencial e alto impacto, argumentam que ela é importante no período seco, exportando energia para outras regiões * Afirmam que os recursos são satisfatórios: Royalties - R\$ 160 milhões por ano (R\$ 70 milhões para o Estado do Pará e R\$ 88 milhões em áreas afetadas). E o Plano de Desenvolvimento sustentável do Xingu mais R\$ 500 milhões.
Plataforma BNDES	<ul style="list-style-type: none"> * Usina de Belo Monte: (04/12/2012) 69 organizações protocolaram documento no BNDES ressaltando através de estudos a inviabilidade financeira e falta do guia sócio ambiental por parte do BNDES. Empréstimo só deve ser realizado com o protocolo verde (circular 3547 Bacen). O documento protocolado pelo Movimento Xingu Vivo⁶³ tem um estudo sobre riscos financeiros, jurídicos e de reputação às financiadoras da obra de Belo Monte * Ajuizamento de 15 ações do Ministério Público Federal, 21 da defensoria pública e 18 da sociedade civil peruana. * Protestos da sociedade civil contra as hidroelétricas a serem construídas no Peru com financiamento do BNDES em consórcio com a Eletrobrás, Engevix e Andrade Gutierrez, pela possibilidade de alagar reservas indígenas. Apenas uma das cinco hidroelétricas foi viabilizada por ser em uma área mais degradada
Notícias	<ul style="list-style-type: none"> * Troca do Diretor presidente Carlos Nascimento (foi presidente da Eletrobrás), que aconteceu três dias após mobilizações indígenas⁶⁴ exigindo cumprimento do Plano Básico Ambiental (PBA, CI), além de outros dois diretores que também foram substituídos. Poderiam estar relacionadas também às greves e paralisações no canteiro de obras
Câmara dos Deputados	<ul style="list-style-type: none"> Reunião com Belo Monte, Santo Antônio e Jirau: salários de Belo Monte entre os mais baixos. Jirau em melhor condição após conflitos
CUT	<ul style="list-style-type: none"> * Dia 15/03/2011 revolta de operários de Jirau: assédio moral; não pagamento de horas extras, descontos sem justificativa pela Construtora Camargo Corrêa * Sem ter como critério fundamental o impacto social que causam, os empreendimentos provocam sérios problemas à comunidade. * Enersus agencia operários por meio do SINE como se fossem de Porto Velho, perdendo direito à baixada (1 semana em casa a cada três meses) com passagem aérea * Suez fica em segundo lugar no ranking de irresponsabilidade social do Greenpeace * Acordo das paralisações de Jirau e Santo Antônio: 5% de antecipação salarial; aumento do valor da cesta básica de R\$ 110 para R\$ 132; baixada de cinco dias a cada três meses trabalhados, com direito a passagem de avião até as capitais; avaliação para alteração da empresa que fornece o Big Card, uma espécie de vale alimentação, e a opção de mais de um plano de saúde, com cobertura nacional, para os trabalhadores escolherem.
Movimento dos Atingidos por Barragens	<ul style="list-style-type: none"> * Océlio Muniz: "Não são contra a construção das hidroelétricas, mas contra a forma que Jirau foi feita, imposta à sociedade, não podendo se esquecer que se trata de financiamento público" * Kazu Shikasho: "A aceleração da obra pela ENERSUS representaria R\$ 900 milhões em

⁶³ O Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVPS) é um coletivo de organizações e movimentos sociais e ambientalistas da região de Altamira e das áreas de influência do projeto da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, que historicamente se opuseram à sua instalação no rio Xingu. Além de contar com o apoio de organizações locais, estaduais, nacionais e internacionais, o MXVPS agrega entidades representativas de ribeirinhos, pescadores, trabalhadores e trabalhadoras rurais, indígenas, moradores de Altamira, atingidos por barragens, movimentos de mulheres e organizações religiosas e ecumênicas (XINGU VIVO, 2012).

⁶⁴ Manifestantes indígenas das etnias Xipaia, Kurupaia, Parakanã, Arara do rio Iriri, Juruna e assurini se uniram à pescadores contra o barramento definitivo do rio Xingu (PA), tomando caminhões e tratores. Essa ação teria ocorrido devido ao descumprimento de acordos com respeito a não construção da eclusa para levar os barcos de um lado para o outro e ao possível alagamento de parte de Altamira.

economia com operários e lucro de R\$ 2,5 bilhões no mercado livre de energia. Dessa forma são premiados por acelerar a obra, mas para isso ou contrata mais ou aumenta a intensidade do trabalho. Acreditamos que seja o segundo caso"

Fonte: Plataforma BNDES (2011); CUT (2011)

Aqui foram colocadas algumas das principais entidades que tem encampado a crítica dos impactos sociais e ambientais dos empreendimentos. No apêndice foram colocadas entrevistas com relatos mais específicos, que ajudam a compreender o lado dos ribeirinhos, indígenas e moradores locais. Em geral os relatos falam da piora dos serviços públicos, aumento da prostituição, pagamentos insuficientes de indenização, perdas de relações sociais que estavam vinculadas à comércioos que dependiam dessas relações, sem no entanto haver contrapartida financeira nesse sentido.

É relevante o fato de que as organizações não governamentais tem utilizado de meios jurídicos e da mídia, 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.

No *Project Finance*, os riscos⁶⁵ em grande parte ficam com o financiador, que tenta se proteger por meio de contratos. Uma vez que boa parte dos riscos está com o BNDES, em geral as respostas do banco estão alinhadas com as SPE em rebater as críticas dos movimentos sociais e ambientalistas, buscando chamar a atenção para o fato de que seus planos de manejo são adequados. Por outro lado também não é sem motivo que cada vez mais o Plataforma BNDES tem tentado atingir a imagem dos empreendimentos.

Segundo Bakeirerman (2008), pela experiência internacional o parceiro privado fica com os riscos de projeto, construção e o poder público fica com os riscos de planejamento, desapropriação, licenciamento ambiental prévio, mudança na legislação. Dessa maneira, em convergência com o que foi observado nos relatórios do CMSE, as instituições do setor elétrico pressionam os órgãos ambientais para que realizem as aprovações, uma vez que com uma participação majoritária das empresas públicas, grande parte do que seria o risco ao setor privado (projeto e construção) fica proporcionalmente maior em suas mãos.

As seguradoras e resseguradoras (Sul América, Allianz, Mapfre, Itaú Seguros e Aliança do Brasil) se recusaram a pagar os prejuízos decorrentes das greves de Jirau. Juntos eles tem uma apólice de R\$ 7,3 bilhões e na batalha judicial se recusam a pagar R\$ 1 bilhão de prejuízos estimados (RIOS INTERNACIONAIS, 2012). De fato há evidências que

⁶⁵ Os tipos assumidos pelo BNDES são: risco de suprimento, demanda, operacional, implantação, custo financeiro, institucional, social, natureza, patrocinadores.

demonstram uma dificuldade na definição dos riscos e, portanto, a posição das entidades civis não deve ser desprezada. As representações desse embate contribuem para compreender os conflitos, de maneira a melhor definir as hipóteses da pesquisa.

4.10 Teríamos o surgimento de uma potencial concepção sócio-ambiental de controle?

Essa discussão visa demonstrar uma evidência que foi percebida ao longo do trabalho e representa uma pressão relevante sobre os investimentos do governo, e de maneira mais ampla sobre as concepções de produção e financeira materializada nas usinas pesquisadas.

Em um trabalho que reuniu acadêmicos, políticos e ambientalistas, intitulado "*O setor elétrico brasileiro e a sustentabilidade no século 21*", publicado em 2012, foi feita uma discussão sobre os impactos da Usina de Belo Monte e de hidroelétricas na região Norte de maneira geral.

A ex-ministra do MMA e presidenciável em 2014 Marina Silva, coloca a energia como tema central para a sustentabilidade, pois ela inspiraria perguntas centrais ao movimento ambientalista e seu questionamento sobre o modelo de consumo: "*Como foi produzida? Qual é o seu custo? Quais são os seus impactos? Por quanto tempo irá durar? A quem pertence?*" (RIOS INTERNACIONAIS, 2012).

Logo, ao mesmo tempo em que essa concepção, aqui chamada provisoriamente de concepção socioambiental de controle, faz questionamentos à concepção de produção, ela busca também enquadrar a concepção financeira de controle. Isso é visível por exemplo na fala de Paula Franco Moreira, que é advogada e doutoranda do Instituto de Relações Internacionais da UnB, a qual questiona a validade do PIB como indicador de riqueza,

No último meio século, a economia global, medida pelo somatório dos PIBs dos países cresceu cinco vezes, e, em contrapartida aproximadamente 60% dos ecossistemas mundiais foram degradados. Este fato é reflexo de uma regra bastante óbvia: A economia é um subsistema de um sistema ecológico finito, o planeta. Logo, se um subsistema está em expansão contínua dentro de um sistema limitado, é apenas uma questão de tempo para que o subsistema entre em colapso.

Como podemos perceber, essa concepção não vê a princípio impossibilidade de convergência com a economia (na relação com as finanças e produção), mas coloca a economia subordinada ao conceito de um sistema ecológico que tem um equilíbrio finito, embora na prática a concepção de controle de produção e a financeira busquem englobar o discurso ambiental de maneira a manter a sua lógica. Podemos depreender o surgimento de

uma potencial concepção socioambiental na sociedade que busca enquadrar as concepções anteriores.

De qualquer forma, identificar essa possibilidade é útil para compreender os limites que a sociedade indica sobre as políticas governamentais e um possível cenário eleitoral com candidatos que defendem essa idéia pode trazer novos cenários no mercado e outra relação do governo com a sociedade e a iniciativa privada.

4.11 Conclusão

Esse capítulo buscou demonstrar a participação acionária relevante do governo nas usinas hidroelétricas do PAC por meio da Eletrobrás e dos fundos de pensão. Especificamente na usina de Belo Monte, os agentes do CA e diretoria são em grande parte engenheiros eletricitas, com pós graduações variadas, formados em grande parte em universidades públicas, com ampla experiência no setor público. Em grande parte foram indicados pelo grupo dirigente do governo, apresentando capitais convergentes ao grupo dirigente, participações em instituições públicas e perfil mais convergente à concepção de controle da produção.

Já na Usina de Jirau, percebe-se uma divisão quase equitativa entre representantes do parceiro público e privado, embora o segundo seja o sócio-majoritário. Sobre os representantes do parceiro privado, percebe-se que grande parte é formado em engenharia, com conversão à economia e finanças na pós-graduação. Essa diferença evidencia um perfil diferente entre os dois consórcios, fazendo com que a usina de Belo Monte se assemelhe mais ao perfil de uma empresa Estatal.

Foi analisado como os movimentos sociais e ambientais tem reagido aos impactos causados pelas usinas, ou seja, como a sociedade influencia os fenômenos econômicos. Essas associações civis, com destaque para o Plataforma BNDES, questionam o modelo de desenvolvimento. 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, para o caso da Usina de Belo Monte, ajuizou 15 ações via Ministério Público Federal e 21 na defensoria pública.

Essa ações geram uma impressionante estratégia de reação, que está associada à mitigação de riscos financeiros no empreendimento e à própria imagem da iniciativa privada e do governo, o qual é, ao mesmo tempo, financiador, investidor e, pelo fato de utilizar recursos

públicos, é cobrado por parte da sociedade civil em questões sociais e ambientais. Os discursos e práticas de agentes políticos e ONGs demonstram uma intenção de construção de uma concepção de controle sócio ambiental, em que a economia esteja submetida à recursos naturais finitos.

Considerações Finais

Foi realizada uma análise teórico-empírica dos consórcios Norte Energia (usina de Belo Monte) e ENERSUS (usina de Jirau), para compreender o novo enquadramento cultural da relação Estado e Mercado no período de 2003-2012, além do papel do governo como articulador dos interesses públicos e privados, com considerável controle via capital econômico.

Esse enquadramento cultural é caracterizado por conteúdos morais do grupo dirigente evidenciados na política monetária, com sinais discursivos, de capitais com base em Bourdieu e empíricos 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 com base em Bourdieu (1989).

Com base teórico-metodológica na sociologia econômica e das finanças, primeiro buscou-se analisar os fenômenos econômicos, por meio de discursos e práticas de política monetária voltados à geração de emprego e renda, em consonância com a idéia de Neiburg (2010), o qual diz que o dinheiro é revestido de sentidos singulares, marcado por suas origens e seus usos, possuindo conteúdos morais, podendo ser considerado justo e correto ou carregado de valores negativos, carregados com o estigma da mercantilização.

Há discursos da necessidade de práticas econômicas heterodoxas com vias a geração de emprego e renda: no programa de governo do Partido dos Trabalhadores em 2002; no programa de governo específico para o setor elétrico; nos discursos do grupo dirigente do governo federal; nas instituições do setor elétrico, como o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e Conselho de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), por meio de grupos de trabalho para nacionalização de equipamentos e para reduzir a conta de energia devido às usinas já amortizadas, com justificativas na necessidade de geração de emprego e renda.

Foram analisados discursos na mídia digital e impressa, programas de governo, relatórios da COOPERS&LIBRAND; relatórios do CNPE e CMSE; TESOURO; BNDES e legislação federal.

Para compreender as origens sociais dessa justificativa de uso das finanças como instrumento de inclusão social via mercado, foi feita uma análise de alguns discursos e capitais (sobretudo escolar e profissional) dos seguintes grupos: grupo dirigente do governo federal entre 2003-2012 (presidente e ministros), em comparação com o 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).

De Grun (2012), foi possível observar que grupo dirigente de 2003 a 2012 tinham origens familiares menos tradicionais do ponto de vista do capital econômico e cultural, com menos internacionalização, em que essa pesquisa estendeu essa análise à agentes relevantes dos órgãos do braço direito e braço esquerdo do Estado que apresentam convergência na estratégia de geração de emprego e renda.

O novo modelo institucional do setor elétrico trouxe agentes indicados politicamente, os quais já convergiam em outros espaços. A grande maioria dos agentes tem formação em engenharia elétrica em universidades públicas e com ampla experiência em empresas e instituições públicas do setor elétrico, com presença simultânea em instituições públicas e nos consórcios estudados.

Ao passo que no governo de 1995-2002 o BNDES é colocado como indutor das privatizações, com a Eletrobrás incluída no Programa Nacional de Privatizações (PND), o governo a partir de 2003: tira a Eletrobrás do Programa Nacional de Privatizações (PND); cria a lei de parcerias público privadas em 2004; cria, em 2007, o Plano de Aceleração do Crescimento, o qual centraliza e acompanha os planos em infraestrutura e coloca o BNDES como financiador das PPP e intensifica os investimentos da BNDESPAR em ações de empresas. Da mesma maneira, os fundos de pensão de empresas públicas passam a ser incentivados a investir em títulos públicos e infraestrutura, como no caso da Usina de Belo Monte, com evidências de um maior controle sobre eles pelo governo federal.

Foi possível observar que o governo, de 2009 a 2012, captou aproximadamente R\$ 243 bilhões de reais via Tesouro, em que parte desses recursos foram emprestados direta e indiretamente para os consórcios estudados.

Do ponto de vista institucional, foi observada a presença do BNDES, BB, CEF, Petrobrás e Eletrobrás em órgãos institucionais que definem as PPP, o que confere ao governo considerável poder de controle pela pressão do capital econômico, institucional, organizacional e tecnológico sob seu controle, especialmente no setor de energia.

Para Jardim (2009), o governo Lula estaria fazendo uso das finanças como tentativas de domesticação e moralização do capitalismo. A análise dos conteúdos morais da política monetária e de infraestrutura se aproxima dessa idéia, porém ainda há dois passos dessa pesquisa que são determinantes e elucidativos dos alcances e limitações dessa lógica.

É analisada a maneira pela qual esses fenômenos são economicamente condicionados. Segundo Simmel (1998), 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.

Na presente pesquisa, as correntes consideradas foram: Taylorismo (concepção de controle da produção com base em Fligstein 2001), com valores que se espalharam para a sociedade; desenvolvimentismo; modelo japonês de produção; a concepção financeira de controle e os valores trazidos pelos movimentos sociais na esteira do processo de redemocratização do país.

Como última parte da pesquisa, foi apresentado como a sociedade influencia os fenômenos econômicos, com considerações sobre convergência de elites com base em Grun (2005) e alongamento dos circuitos de legitimação com base em Bourdieu (1998), com ampliação da base de apoio e, por outro lado, novas estratégias por parte dos opositores à atual política de desenvolvimento, com destaque ao Plataforma BNDES. Exemplos de convergência são o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), reunindo agentes de múltiplas esferas da sociedade civil e, no setor elétrico, presença de destaque da Eletrobrás com repetidos sócios privados e construtoras nacionais.

A dificuldade de posicionamento crítico à direita e à esquerda do espectro político e econômico reside no fato do alongamento de circuitos de legitimação por meio de: alianças estáveis com parceiros privados (sócios, indústria fornecedora de equipamentos e construtoras); conselhos como o CDES; convergência com vários movimentos sociais; práticas econômicas heterodoxas que tem atendido à constructos ortodoxos, como atendimento a metas de superávit primário, o que dificulta a construção da crítica por parte dos economistas neoclássicos; inclusão por meio de geração de emprego e renda de uma

parcela da população que estava excluída de grande parte da vida econômica, o que constitui-se uma variável eleitoral relevante.

Muitas outras instituições e movimentos sociais, no entanto, tem questionado o atual modelo de desenvolvimento, com destaque para os movimentos ambientalistas e conflitos entre órgãos do braço direito e braço esquerdo do Estado. 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, para o caso da Usina de Belo Monte, ajuizou 15 ações via Ministério Público Federal e 21 na defensoria pública, com a demonstração de busca pela aproximação por parte dessas associações, da lógica dos riscos financeiros oriundos da má avaliação de riscos sócio-ambientais.

Essas ações geram uma impressionante estratégia de reação que está associada à mitigação de riscos financeiros no empreendimento e à própria imagem da iniciativa privada e do governo o qual, ao mesmo tempo financiador, investidor e, pelo fato de utilizar recursos públicos, é cobrado por parte da sociedade civil em questões sociais e ambientais. Os discursos e práticas de agentes políticos (ligados ao discurso da sustentabilidade ambiental) e ONGs demonstram uma intenção de construção de uma concepção de controle sócio ambiental, em que a economia deveria estar submetida à recursos naturais finitos.

Com base em Bourdieu (1997), 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. A pesquisa identificou uma grande pressão por parte das instituições públicas como Ministério de Minas e Energia (MME) e ANEEL ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, por outro lado, uma curiosa convergência discursiva e na prática dos programas de ministérios e órgãos do braço direito e braço esquerdo do Estado, tais como: BNDES, MPOG, MF, TESOURO, MDS e MTE.

A pesquisa identifica novos enquadramentos culturais na relação Estado e mercado dos governo entre 2003-2012, em que esse novo enquadramento são: conteúdos morais evidenciando discursos e capitais (econômico, escolar, profissional e organizacional) e materializadas nas práticas normativas e de política monetária que dão considerável controle para que o governo busque efetivar a geração de emprego e renda; limitações da ortodoxia econômica, industrial e financeira, com manobras financeiras por parte do governo que conseguiram aplicar práticas heterodoxas que ao mesmo tempo atendem os limites da ortodoxia, sobretudo as metas de superávit primário e busca de legitimidade na sociedade

civil por meio da geração e melhoria da renda e atendimento à pressões a mesa, que fazem com as PPP tenham que dar cada vez respostas mais rápidas e transparentes devido a grande pressão à direita e à esquerda do espectro político, aqui incluída a pressão dos movimentos ambientalistas.

Observa-se portanto, uma relação híbrida entre braço direito e braço esquerdo do Estado sob a ideia de inclusão social via PAC e desonerações tributárias. O significado linguístico de hibridismo traz em seu seio as convergências e divergências/contradições dessa proposta sobre os reais significados do que seria uma inclusão, pois as controvérsias do Estado financiador e investidor coloca as empresas do Estado trazendo impactos sociais e ambientais que tornam mais complexo o conceito de inclusão.

Frente a esse hibridismo do perfil do grupo dirigente e do próprio reflexo desse nas políticas implementadas, percebe-se que o grupo dirigente busca prescrever sobre o Estado valores morais que estão relacionadas às suas origens sociais e seus capitais. Evidência disso é o estabelecimento de uma agenda de obras que vão ser deixadas como comprometimento do Estado ao longo de vários anos, bem como políticas do braço esquerdo, como a política de cotas como medida de atenuação de desigualdade de capital cultural, esta como uma das origens estruturais da desigualdade conforme Bourdieu (1997a)

Se por um lado, as ajudas individualizadas atomizam os indivíduos segundo Bourdieu, por outro, encarando o perfil das pessoas que foram incluídas na geração de emprego e renda e políticas via SINE indicam, como em Castel (2003), uma nova inclusão na solidariedade por meio do trabalho.

A pesquisa também identificou o governo, no período de 2003 a 2012, 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 à outros capitais que, em conjunto, fazem o Estado manter a relevância no setor elétrico para os novos empreendimentos ao mesmo tempo em que abre mais oportunidades à iniciativa privada do que no Governo Cardoso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAPP. **Consolidado Estatístico, junho de 2012.** Disponível em: <http://www.abrapp.org.br/Documentos%20Pblicos/ConsolidadoEstatistico_06_2012.pdf>. Acesso em: 14 de fev. de 2013.

ACRÍTICA. **Vagas Jirau Rio Madeira.** Disponível em: <http://acritica.uol.com.br/noticias/Vagas-Jirau-Rio-Madeira-RO_0_513548835.html>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2006. **Resumo Geração.** Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/arquivos/pdf/Resumo_Geracao_2.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2013.

_____. **Quais as características do projeto de Belo Monte?.** Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/hotsite_beloMonte/index.cfm?p=7>. Acesso em: 10 fevereiro de 2013.

ALBINO, Fernando. **Recebíveis poderão ajudar o programa a deslançar, 2005.** Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/InstSites/RevistaBovespa/95/Tendencias.shtml>>. Acesso em: 10 de maio de 2011.

AMARAL, Alcides. (2001), “**Malan poderia ser Presidente**” (entrevista de Antônio Ermírio de Moraes). *Jornal do Brasil*, 12 de agosto.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula, Autores Associados, 2004.**

APÓS FURNAS. Especial 50 anos de Furnas. 2007

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **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>. 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>. Acesso em: 11 de ab. de 2011.

BARRETO, Willian de Miranda. **EletoBrás: O embate por trás de sua criação.** Dissertação de mestrado FGV-CPDOC, ag. de 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.

BATISTA, Jeferson Alves. **Reflexões sobre o conceito antropológico de cultura.** Revista Saber Eletrônico, ano 1, vol. 1, jun. de 2010

BEKEIERMAN, Sergio. **O Project Finance como Estrutura de investimento:** análise de caso de uma pequena central hidrelétrica. Monografia de graduação POLI/USP, 2008.

BLOG BELO MONTE. Consórcio construtor Belo Monte cria curso para soldador em Altamira. Disponível em: <<http://blogbelomonte.com.br/2011/07/14/consorcio-construtor-belo-monte-programa-curso-para-soldador-em-altamira/>>. Acesso em: 05 de maio de 2013.

BOITO, Armando. (2012). **A frente política neodesenvolvimentista e as classes populares.** Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/armando-boito-jr-as-contradicoes-da-frente-neodesenvolvimentista.html>> . Acesso em: 15 de jun. de 2012.

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.

_____. **Contrafogos: Táticas para evitar a invasão neoliberal.** Jorge Zahar editor, Rio de Janeiro, 1998.

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

BITTENCOURT, Jeferson Luis. **A base de investidores da Dívida Pública Federal no Brasil.** In: SILVA, Anderson Caputo *et al* (Org). *Dívida Pública: a experiência brasileira.* 1. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

BOLTANSKY, Luc; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo.** São Paulo: wmf Martins Fontes, 1999.

BOSCHI, Renato. **Estado Desenvolvimentista no Brasil:** continuidades e incertidumbres. Revista Ponto de Vista, Nº 2, setembro 2010

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flávio. **Intervencionismo estatal e política de desenvolvimento na América Latina.** Caderno CRH, Salvador, volume 21, n. 53, maio/agosto 2008.

BRASIL. **Relatório da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica,** junho de 2001. Disponível em: <http://www.kelman.com.br/pdf/relatorio_da_comissao.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

_____. **Lei 12.249. Recursos do Tesouro ao BNDES, dentre outras atribuições.** Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias#content>>/ Acesso em: 30 de novembro de 2012

_____. **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

_____. **Planalto: Lei 11.948. Recursos do Tesouro ao BNDES, dentre outras atribuições.** Brasília: 2009. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias#content>>/ Acesso em: 30 de novembro de 2012

_____. **Planalto. Lei 11.079: Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Brasília: 2004. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias#content>>. Acesso em: 20 de outubro 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

_____. Tribunal de Contas da União. Brasília: 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_10/index.html>. Acesso em: 10/10/2012.

BRESSER, Luiz Carlos. **O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional.** São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006

BRFE. **Fundos de investimento em participações.** Disponível em: <<http://www.bfre.com.br/braziliancapital/pt/produtos/fundo-de-investimento-em-participacoes>>. Acesso em: 14 de fev. de 2013.

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

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Celso Furtado - cronologia.** Disponível em <http://www.centrocelsofurtado.org.br/geral.php?ID_M=482>. Consultado em 13 de fev. de 2013.

CLIPPING - MPOG. **Eletrobrás conta com BNDES para comprar EDP,** dezembro de 2011. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/12/7/eletrobras-counta-com-bndes-para-comprar-edp/?searchterm=bndes>>. Acesso em: 10 de jan. de 2013.

CLIPPING - MPOG. **Repasses ao BNDES: cornucópia?**, dezembro de 2011. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/12/21/repasses-ao-bndes-cornucopia/?searchterm=bndes>>. Acesso em: 25 de jan. de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. **Relatórios de 2003 à 2012.** Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/menu/conselhos_comite/cnpe.html>. Acesso: em 10 de jun. de 2011.

CONSELHO DE MONITORAMENTO DO SISTEMA ELÉTRICO. **Relatórios de 2004 à 2012**. Disponível em: < http://www.mme.gov.br/mme/menu/conselhos_comite/cmse.html>. Acesso em: 15 de jun. de 2011.

CONTAS ABERTAS. **Financial Times critica atrasos no PAC, mas diz que programa não é fracasso, maio de 2010**. Disponível em: <<http://www.contasabertas.org/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=128>>. Acesso em: 10 de jan. de 2012.

COOPERS&LIBRAND. **Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro - Etapa I**. Eletrobrás, 1996.

_____. **Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro : Etapa IV. Eletrobrás, 1997**.

_____. **Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro : Relatório VII - volume II**. 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. **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

_____. **CUT na luta em Rondônia**: movimentos sociais vão às ruas defender trabalhadores e atingidos por barragens, abril de 2011d. 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-sp>>. Acesso em: 15 de out. 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.

_____. **Culture and Economy**. In: SMELSER, Neil J. (org.). Handbook of economic sociology. Princeton: Princeton University Press, 1994.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Membros do CTP. Brasília: 2010.

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.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

ÉPOCA. **Telebrás ativa rede para oferecer banda larga para 20 milhões de pessoas.** Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2012/12/telebras-ativa-rede-para-oferecer-banda-larga-20-milhoes-de-pessoas-r-35.html>>. Acesso em: 20 de fev. de 2013.

ESTADÃO. **Ganância e arrogância de Baciada, dezembro de 2011.** Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,ganancia-e-arrogancia-de-baciada,968095,0.htm>>. Acesso em: 04 de jan. de 2013.

_____. **BNDES empresta 391% mais em 5 anos e supera em três vezes o Banco Mundial.** Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,bndes-empresta-391-mais-em-5-anos-e-supera-em-tres-vezes-o-banco-mundial,689817,0.htm>>. Acesso em: 15 de fev. de 2013.

ESPÓSITO, Alessandro Ciciliano. **BNDES 60 ANOS: Perspectivas setoriais - O setor elétrico brasileiro e o BNDES: reflexões sobre o financiamento aos investimentos e perspectivas.** Disponível em < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/201210_15.html>. Consultado em 20 de jan. de 2013.

EXAME. **Dilma fala em suspender IPI reduzido de carros.** Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/dilma-fala-em-suspender-ipi-reduzido-de-carros-diz-jornal>>. Acesso em: 20 de dez. de 2012.

_____. **Sine deve cuidar de contratações para obras do PAC.** Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/sine-deve-cuidar-de-contratacoes-para-obras-do-pac>>. Acesso em: 05 de maio de 2013.

FAELCE. **Fundação COELCE de Seguridade Social,** setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.faelce.com.br/site/?tp=nt&cod=254>>. Acesso em: 14 de fev. de 2013.

FILHO, Ernani Teixeira Torres. **Crise abre oportunidades para fundos de pensão.** Visão do desenvolvimento – BNDES, n 68, ago 2009.

FILHO, Nelson Fontes Siffert. **O papel do BNDES na expansão do setor elétrico nacional e o mecanismo de Project Finance,** BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 29, p. 3-36, mar. 2009

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/opiniao/fz1207200109.htm>>

_____. **Dilma fala em suspender IPI menor de carro**, setembro de 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1126720-dilma-fala-em-suspender-ipi-menor-de-carro.shtml>>. Acesso em: 10 de out. de 2012.

_____. **Dilma quer elétrica sob controle nacional**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/42923-dilma-quer-eletrica-sob-controle-nacional.shtml>>. Acesso em: 27 de dezembro de 2012.

_____. **Lucro do Banco do Brasil atinge recorde de 12,2 bilhões**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1234286-lucro-do-banco-do-brasil-atinge-recorde-de-r-122-bilhoes-em-2012.shtml>>. Acesso em: 31 de fev. de 2013.

_____. **O Governo ensaia discursos para rebater críticas ao PAC**, abril de 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u116613.shtml>>. Acesso em: 20 de set. de 2011.

_____. **Governo vai repassar recursos para banco privado financiar concessões**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1234814-governo-vai-repassar-recursos-para-banco-privado-financiar-concessoes.shtml>>. Acesso em: 20 de fev. de 2013.

FPABRAMO. Economia: A nova economia política do governo Lula. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/economia-nova-economia-politica-do-governo->>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

GLOBAL CAPITAL. **Eximbank (Export-Import Bank - USA)**. Disponível em: <<http://globalcn.com.br/BR/exim-bank.php>>. Acesso em: 13 fev. de 2013.

GRANOVETTER, Mark; MACGUIRE, Patrick. **The making of an industry: electricity in the United States** in: CALLON, Michell (org.). *The Laws of the market*. Blackwell Publishers/The sociological Review, 1998.

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

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.

GOLDENBERG, José. **Reforma e crise do setor elétrico no período FHC**. São Paulo: Tempo Social - Revista de Sociologia da USP, vol. 15, no. 2, 2003.

GRUN, Roberto. **Apagão cognitivo: a crise energética e sua sociologia**. Rio de Janeiro: Revista Dados, vol.48, no.4, p.891-928, 2005a

GRÜN, Roberto. **Atores e ações na construção da Governança Corporativa Brasileira**. RBCS Vol. 18 nº. 52 junho/2003

_____. **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.php3?id_article=255&id_qs=56>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

INESC. Governo **Fernando Henrique Cardoso: fundos de pensão e privatizações**, 2011.

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. **A natureza social das finanças:** Fundos de pensão, sindicalistas e recomposição de elites. Edusc, 2011.

_____. **Criação e gestão de fundos de pensão:** novas estratégias sindicais. Revista Bib, 2007.

_____. **“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,

_____. **Entre a solidariedade e o risco:** sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. São Paulo: Annablume, 2009b.

_____. **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 Lorenc Valcarce (orgs.). Revista: Problèmes d'Amérique Latine, 2013 (no prelo).

JORNAL DA CIÊNCIA. **Pinguelli deixa presidência da Eletrobrás**, fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detail.jsp?id=17908>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2013.

JORNAL PEQUENO. **Leonardo Boff critica PAC e discurso de Lula no FSM**, fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.jornalpequeno.com.br/2009/2/2/Pagina97878.htm>>. Acesso em: 10 de jan. de 2012.

KELMAN, Jerson. **Os desafios do regulador**. Editora Synergia, 2 ed, 2009.

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

LEBARON, Frédéric. **Mundialização financeira ou imposição do modelo financeiro norte-americano**. In A natureza social das finanças. Maria A. Chaves Jardim (org). Ed. EDUSC 2011.

MEIO AMBIENTE UFRN. Marina **Silva - Ministério do Meio ambiente**, 2008. Disponível em: < <http://www.meioambiente.ufrn.br/salaverdern/wp-content/uploads/2012/03/MARINA-SILVA-Minist%C3%A9rio-do-Meio-Ambiente.pdf>>. Acesso em: 10 de jan. de 2013.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO. **CADERNOS MARE DA REFORMA DO ESTADO: O conselho da Reforma do Estado**. 1997

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Programa cidades digitais é incluído no PAC e terá mais R\$ 100 milhões**. Disponível em: < <http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/26374-programa-cidades-digitais-e-incluido-no-pac-e-tera-mais-r-100-milhoes>>. Acesso em: 10 de fev. de 2013.

_____. **Desoneração de rede de fibra óptica vai abrir janela de oportunidades em telecomunicações**. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/26452-desoneracao-de-rede-de-fibra-optica-vai-abrir-janela-de-oportunidades-em-telecomunicacoes>>. Acesso em: 17 de fev. de 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **2º Curso "Desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas (PPP)**, junho de 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/eventos/cursos/curso_bsb_apresentacao.html>. Acesso em: 5 de m. de 2011.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Plano Nacional de Qualificação. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pnq/conheca.asp>>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

_____. **SINE: o que é**. Disponível em: < <http://www.mte.gov.br/sine/oquee.asp>>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

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.

_____. Goiânia sedia encontro sobre Planseq/Bolsa Família. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/noticias/goiania-sedia-encontro-sobre-planseq-bolsa-familia>>. Acesso em: 05 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.

MIZRUCHI, Mark S. **Análise de Redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais**. In: MARTES, Ana Cristina Braga (org.). Redes e sociologia econômica. São Carlos: Edufscar, 2009.

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

NUNES, Edson. **Agências Regulatórias: gênese, contexto, perspectivas e controle**. Revista do Direito Público e Econômico, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 1, n 2, abril/maio/junho 2003.

NUNES, Edson; COSTA, Cátia; ANDRADE Helenice; BURLAMAQUI Patrícia. **O Governo Lula e as Mudanças nas Agências Reguladoras**. Observatório Universitário. Documento de Trabalho. Databrasil - Ensino e Pesquisa. Documento 17, jan. de 2005

O GLOBO. **Conselho de administração de Belo Monte aprova nova diretoria**, setembro 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/conselho-de-administracao-de-belo-monte-aprova-nova-diretoria-5634760>>. Acesso em: 15 de jan. de 2013.

Operador Nacional do Sistema Elétrico. **Governança do ONS**, 2012. Disponível em: <http://www.ons.org.br/institucional/gestao_corporativa.aspx>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

OAB-RONDÔNIA. **Direito Público tem debate em Rondônia**, junho de 2012. Disponível em: <<http://www.oab-ro.org.br/?conteudo=noticiasmostra&cod=781>>. Acesso em: 20 de outubro de 2012.

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.

PEREIRA, Thiago Rabelo; SIMÕES, Adriano; CARVALHAL, André. **Mensurando o resultado fiscal das operações de empréstimo do Tesouro ao BNDES: custo ou ganho líquido esperado para a união?**. IPEA 1665 TEXTO PARA DISCUSSÃO, Rio de Janeiro, 2011.

PEREIRA, Thiago Rabelo; SIMÕES, Adriano Nascimento. **O papel do BNDES na alocação de recursos: avaliação do custo fiscal do empréstimo de R\$ 100 bilhões concedido pela União em 2009**. Revista do BNDES 33, junho 2010.

PICITELLI, Roberto Bocaccio Picitelli. **PAC se sobrepõe ao PPA e à constituição**, segundo professor de economia da UnB. Agência UnB, março de 2010.

PLANALTO. **Decreto n 7.635**, de 5 de dezembro de 2011.

PLANALTO. **Lei 10.048**, março de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm>. Acessado em 10 de jun. de 2011.

PLATAFORMA BNDES. **Mais R\$ 40 bi para bancos públicos**, dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/21-clipping/233-mais-r-40-bi-para-bancos-publicos>>. Acesso em: 25 de jan. de 2013

_____. **BNDES aprova mais R\$ 2,3 bilhões para Usina de Jirau**, outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/359-os-recursos-serao-utilizados-tambem-para-a-instalacao-do-sistema-de-transmissao-associado-que-ligara-a-usina-a-estacao-coletora>>. Acessada em: 20 de jan. de 2013.

_____. **Ajuda do BNDES na América Central**, novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/21-clipping/216-ajuda-do-bndes-na-america-central>>. Acesso em: 10 de jan. de 2013.

_____. **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.

_____. **Volta a ganhar corpo pressão para tolher o BNDES, enquanto nos EUA se discute criar um banco igual**, novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/21-clipping/193-volta-a-ganhar-corpo-pressao-para-tolher-o-bndes-enquanto-nos-eua-se-discute-criar-um-banco-igual>>. Acesso em: 10 de jan. de 2013.

_____. **SELIC deve chegar aos 6% do BNDES, diz Coutinho**, novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/21-clipping/192-selic-deve-chegar-aos-6-do-bndes-diz-coutinho>>. Acesso em: 30 de março 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.

_____. **Nova ocupação de Belo Monte**, outubro de 2012c. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/360-indigenas-e-pescadores-prometem-permanecer-ate-atendimento-de-todas-as-reivindicacoes>>. Acesso em: 11 de jan. de 2013

PLATAFORMA BNDES. Bancos **recebem notificação extrajudicial sobre Belo Monte**, novembro 2011. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/21-clipping/202-bancos-recebem-notificacao-extrajudicial-sobre-belo-monte>>

_____. **Pressão contra projetos de usinas no Peru**, novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/21-clipping/223-pressao-contra-projetos-de-usinas-no-peru>>. Acesso em: 20 de out. de 2012.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O relatório Meltzer de 2000 e a reforma do Banco Mundial e do FMI**. Rev. Bras. Polít. Int. 54 , 2011.

ROMERA, Roberto Saraiva. **Análise do modelo do setor elétrico a partir de 2003**. Monografia de título de bacharel em ciências econômicas Centro Universitário Fundação Santo André, 2005

SÁ, Eduardo Klingelhofer. **A privatização do setor elétrico na Inglaterra e reflexões para o caso brasileiro**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 127-150, 2005.

SAUER, Ildo. A importância do Pré-Sal no desenvolvimento do Brasil, novembro de 2011. 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

SAUER, Ildo. **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

SCHAPIRO, Mário Gomes. **Novos Parâmetros para a Intervenção do Estado na Economia**: persistência e dinâmica na atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento. São Paulo: 2009.

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

SINERGIA BAHIA. **MP 579 sepulta idéia de transformar Eletrobrás numa Petrobrás**, dezembro de 2012. Disponível em: <<http://sinergiabahia.com.br/?p=3508>>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

SWEDBERG, Richard. **A sociologia econômica do capitalismo: uma introdução e agenda de pesquisa**. In: MARTES, Ana Cristina Braga (org.). Redes e sociologia econômica. São Carlos: EDUFSCAR, 2009.

_____. **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 / Acesso em: 23 de abr. de 2012.

_____. **Dívida Pública Federal**: Relatório 1º trimestre de 2012. Brasília: 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/fundo/Relatorio_Desempenho_1Trimestre_2012.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.

.TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **1º Seminário Temático: Parcerias Público Privadas**, junho de 2012. Disponível em: <<http://www.tce.am.gov.br/ecp/wp-content/uploads/2012/06/PPP1.pdf>>. Acesso em: 20 de out. de 2012

UOL. **Governo é o maior financiador das multinacionais do carro no Brasil**. Disponível em: <<http://carros.uol.com.br/noticias/redacao/2011/12/05/governo-e-o-maior-financiador-das-multinacionais-do-carro-no-brasil.htm>>. Acesso em: 10 de dez. de 2011.

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

USEEM, Michel; LIANG, Neng. **Globalizando o conselho de administração: Lições da empresa chinesa Lenovo**. Edusc, Bauru 2011.

VALOR ECONÔMICO. **Bancos de fomento devem ter vida longa, diz professor da UFRJ, julho de 2012**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2761614/bancos-de-fomento-devem-ter-vida-longa-diz-professor-da-ufrj#ixzz2Js5SJZgy>>. Acesso em: 10 de jan. de 2013

VALOR ECONÔMICO. **Dilma demite flores da PREVI, maio de 2012**. Disponível em: <<https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/5/25/dilma-demite-flores-da-previ/>>. Acesso em: 6 de jun. de 2012.

_____. **BNDES libera primeira parcela dos R\$ 22,5 bilhões aprovados para Belo Monte**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2953376/bndes-libera-primeira-parcela-dos-r-225-bi-aprovados-para-belo-monte#ixzz2LeyGFAyZ>>. Acesso em: 20 fev. de 2013.

VEBLEN. Thorstein. **The engineers and price system**. Kitchner: Batoche Books, 2001

VELASCO JR, Licínio. **A privatização no Sistema BNDES**, Revista do BNDES 33, jun. 2010

VOOZ. **Marina faz duras críticas ao PAC e esquentando debate**, outubro de 2010. Disponível em: < <http://www.vooz.com.br/noticias/marina-silva-faz-duras-criticas-ao-pac-e-esquentando-debate-27930.html>>. Acesso em: 10 de jan. de 2010.

XINGU VIVO. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.xinguvivo.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2013.

ZILBOVICIUS, Mauro. **Modelos para a produção, produção de modelos: gêneses, lógica e difusão do modelo japonês da produção**. São Paulo: Fapesp/Anablume, 1999.

APÊNDICE

Trechos do discurso do então presidente Fernando Henrique Cardoso na construção do Conselho de Reforma do Estado (CRE),

Não se trata, apenas, da reforma da Administração. Essa está parcialmente encaminhada. Mas o Conselho de Reforma do Estado é mais amplo do que o aparelho burocrático da Administração. Nossa tarefa aqui é muito maior do que, simplesmente, a reforma administrativa. É pensar-se o Estado moderno, o Estado contemporâneo e o seu relacionamento com as formas produtivas, com as forças políticas, com a máquina burocrática. Não são tarefas fáceis. São tarefas muito difíceis e que requerem, efetivamente, visões novas[...]Por exemplo, no caso da saúde, trata-se de reconstruir um modelo de organização que permita vincular a clientela da saúde com os órgãos da sociedade civil, em nível local, com as Prefeituras, com os Governos estaduais e com o Governo Federal. É um relacionamento muito complexo que não se resolve, pura e simplesmente, . o que é necessário também . aperfeiçoando a máquina burocrática do Ministério da Saúde,

ou destinando mais verbas à saúde, embora isso seja importante. É mais do que isso. É um novo modelo de relacionamento e de controle da ação governamental [...] Eu tenho citado, com muita frequência, um outro amigo nosso e do Michel Crozier, Manuel Castells, que qualificou as organizações não-governamentais de .neo governamentais.. E isso é importante. Nisso não vai uma ironia. Vai o reconhecimento de que o Governo, hoje, não se exerce isolado das formas de organização da sociedade, mesmo aquelas que não sejam representativas formais, tais como os partidos. [...] Hoje, a Administração requer também uma visão, digamos, gerencial, na medida em que incorpore o que foi gerado pelo setor privado como forma de organização, que quer vero resultado e que confia no administrador, desde que ele preste contas depois dos seus resultados. Hoje é assim no Brasil: há um inferno de pequenos controles burocráticos, que não controlam nada, mas que emperram a Administração, seja os indivíduos, seja as outras agências da sociedade. (Pronunciamento do presidente Cardoso, MARE 1997).

Quadro 1: Principais eventos para divulgação das PPPs realizados na esfera federal, estadual e municipal

Nome do Evento	Tema da Palestra/Palestrante
I Workshop de Parcerias Público-Privadas - 28/06/2011 - TCE-CE	Palestras para representantes do Estado no Grupo Técnico de Parcerias, para a reforma do Estádio do Castelão - Fortaleza - CE "Introdução à Parceria Público-Privada - Exemplos de Arranjo de Acompanhamento e Monitoramento da Execução de Projetos De PPP Fernando Albino (Presidente do Escritório Albino Advogados Associados) - Doutor em direito econômico pela USP * Comparação e Diferenças entre o Modelo de Contratação de Serviços Públicos Tradicional (Lei 8.666/93) E O Modelo De PPP (11.079/04 Procedimentos para Acompanhamento e Monitoramento do Projeto de PPP do Estádio do Castelão André Barbosa (Diretor Geral Da Assist Consultores Associados)
Seminário Estadual de Direito Público - OAB Rondônia	"Parcerias Público-Privadas" Fernando Albino
Seminário Internacional sobre Concessão de Aeroportos/2008 - Rio de Janeiro - MPOG	"Estruturando uma Parceria Público Privada" Isaac Pinto Averbuch - Ministério do Planejamento - Assessoria econômica
2º CURSO "DESENVOLVIMENTO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)" BRASÍLIA-DF/ 2009 Ministério do Planejamento - MPOG	Realizados pela Partnership UK - temas: lei da PPP, ciclo de projeto, estudo de caso na educação, Value for money, análise de riscos, estudo de caso na saúde, estudo de caso no transporte Palestrantes: Edward Farquharson - Diretor de Projetos da instituição britânica Partnerships UK; Marco Aurélio de Barcelos - Professor de Direito Administrativo e assessor de Ministro no STJ; Martin Buck - Diretor de Projetos da Partnerships UK
I Seminário Temático: Parcerias público privadas (Escola de contas públicas do Estado do Amazonas/ Estruturadora brasileira de projetos - EBP) - 25 de junho de 2012	"Experiências na área da saúde no município de Belo Horizonte - PPPs na saúde; Metro de Curitiba - aspectos jurídicos e econômicos PPP; Introdução a parcerias público privadas" Fernando Albino e outros agentes

Fonte: BNDES (2003), Jangadeiro (2011), OAB - Rondônia (2012), TCE-AM (2012), MPOG (2009)

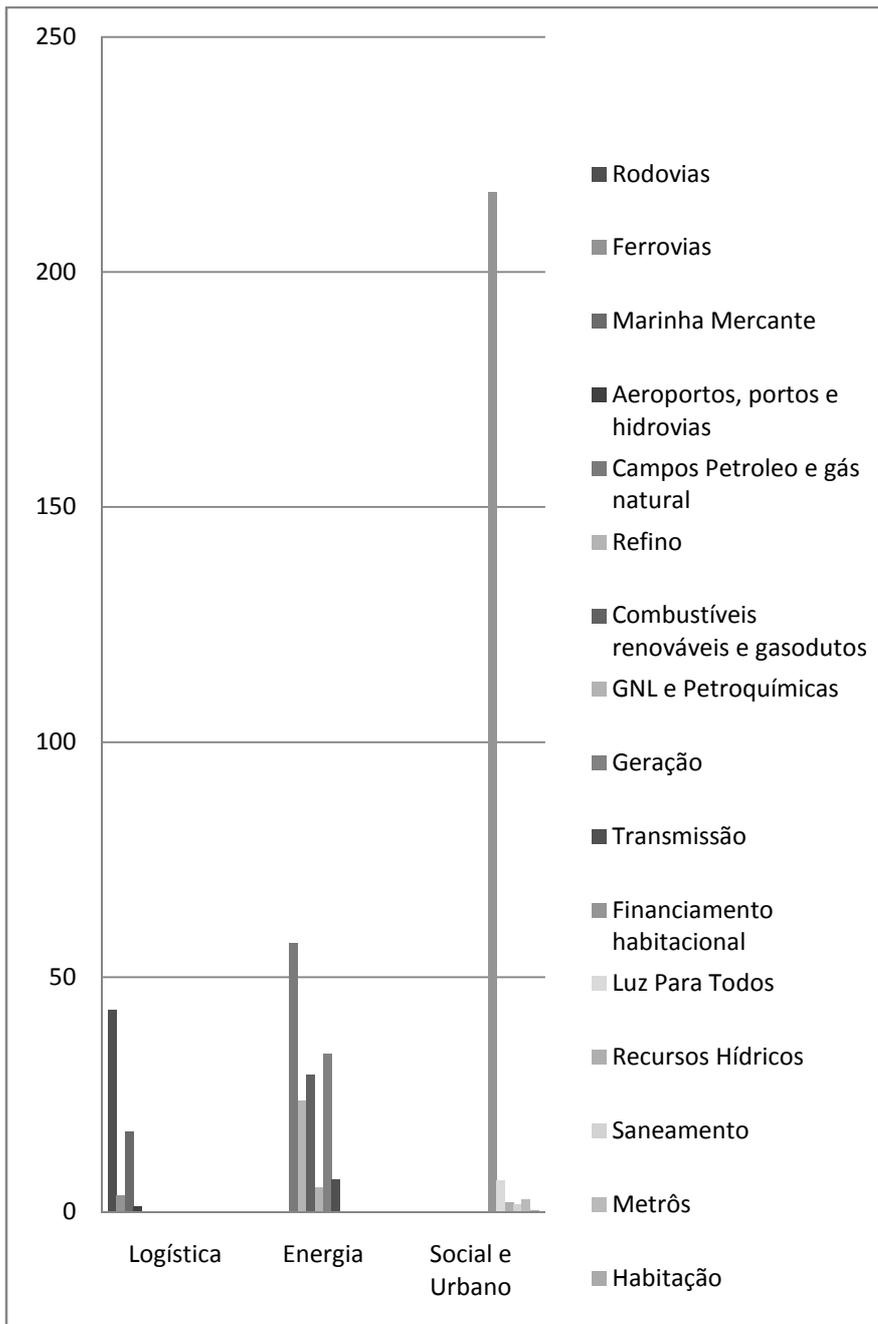


Figura A: investimentos do PAC por setor (2007-2010)
 Fonte: PAC (2012)

Relatos de moradores locais sobre os impactos das Usinas de Jirau e Santo Antônio
 extraído de reportagens da CUT

"Os projetos pensados para ampliar a geração e distribuição de energia no país deveriam melhorar a qualidade de vida dos operários e da população, além de proporcionar avanços por onde passam. Porém, sem tem como critério fundamental o impacto social que causam, os empreendimentos provocam sérios problemas à comunidade. O vilarejo de Jaci Paraná, a cerca de 130 km da capital Porto Velho, é exemplo disso. Localizada ao lado de Jirau, a população viu o número de habitantes crescer de 4 mil para 16 mil pessoas, desde a instalação da hidrelétrica, em 2008. Junto, também surgiram problemas típicos de grandes metrópoles, como a piora na

saúde e segurança.[...] Com Jirau chegaram também os barracos de madeira à beira da BR-364, na entrada de Jaci, que servem como pontos para garotas de programa (CUT, 2011)"

"Isso não dá par comprar casa em lugar nenhum. Pedi para e darem uma casa na Nova Mutum para eu poder trabalhar, porque o mercadinho foi para lá, mas eles não quiseram. Tentei negociar e disse para me cederem um terreno, que eu mesmo construiria por conta, mas também disseram não. Falaram para eu procurar a justiça (José da Silva Filho, morador da velha Mutum) (CUT, 2011)."

"Vendia-se a idéia de que teríamos uma energia mais barata, emprego para todos em Rondônia. Isso acabou conquistando uma grande parcela da população. Hoje, vemos o aumento da violência, o inchaço populacional por conta do contingente que chegou, além de prejuízos para a saúde, educação, transporte e até para a justiça. Não se investiu em infra-estrutura (Cíntia Peganotto, advogada da Comissão Pastoral da Terra (CPT) (CUT, 2011b)"