



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Guilherme Bratz Uberti

Advocacia Pública, Desenvolvimento Econômico e Interesses de Classe no Rio Grande do Sul

Porto Alegre
2019

Guilherme Bratz Uberti

Advocacia Pública, Desenvolvimento Econômico e Interesses de Classe no Rio Grande do Sul

Trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Leonardo Granato

**Porto Alegre
2019**

FOLHA DE APROVAÇÃO

“Este documento é fornecido pelas secretarias acadêmicas e deve ser inserido na versão eletrônica após a aprovação do trabalho devidamente assinado e datado.”

Dedico esse pequeno esforço à minha avó (in memoriam), a qual é fonte de inspiração para toda minha família e para muitas pessoas de uma pequena cidade do interior gaúcho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente a meus pais, que me deram muito apoio durante todo o curso e especialmente durante a monografia; ao restante da minha família e amigos, os quais tiveram compreensão durante essa fase de estudos; aos colegas do CEAPC, que foram importantíssimos para descontração em momentos mais tensos e auxílio em tarefas mais complicadas, especialmente a Angela, o Jeferson e a Melissa; e aos professores do curso, que foram sempre exigentes, inspiradores, solícitos e esclarecedores nas aulas e na tirada de dúvidas, especialmente o Professor Orientador do presente trabalho, que com toda sua paciência e didática, lecionou verdadeiras aulas sobre o assunto da pesquisa (o qual não foi tema de aulas durante o curso, ilustrando como ainda é pouco difundido em cursos de Administração Pública), tendo contribuído sobremaneira para minhas reflexões e desenvolvimento acadêmico, inclusive ao ter oportunizado integração junto a seu grupo de pesquisa.

Além dessas pessoas especiais, deixo um agradecimento também à UFRGS como instituição (ainda que não se possa concebê-la como sujeito, dotado de vontade unívoca, como será evidenciado no trabalho), da qual já muito me utilizei como referência; instituição que admiro por sempre ter fornecido abertamente oportunidades para múltiplas reflexões, com um espírito crítico e uma forte posição de defesa da educação pública, mantendo-se sempre em alto nível.

RESUMO

Utilizando-se da abordagem relacional de Estado do (neo)marxista Nicos Poulantzas, buscou-se identificar interesses de classe que perpassam a atuação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS) na formulação de medidas para o desenvolvimento econômico. Complementando a teoria poulantziana, que entende o Estado enquanto uma relação permeada por conflitos que ao final condensa (de forma refratada) a dominação da variante burguesa, recorreu-se a Bob Jessop, quem destaca o papel dos modelos de desenvolvimento na unificação das frações das classes dominantes e no ingresso delas ao aparato estatal. Para atingimento do objetivo, após pesquisar sobre as classes dominantes no Brasil e o debate em torno do “desenvolvimentismo”, exploraram-se tais disputas nas duas medidas relacionadas à economia em que a PGE/RS aparece como responsável pelos estudos de viabilidade no Plano Plurianual: uma que trata das concessões de serviços públicos, em que foi dado enfoque às Parcerias-Público Privadas (PPP), outra da “desburocratização”. Além de uma abordagem teórica para identificar o que propõem, foi investigado como opera a dinâmica entre atores que propagam tais alternativas (e que interesses representam) e a maneira como adentram ao aparato estatal (em que foram constatadas certas fissuras). Pôde-se compreender a PGE/RS como um filtro por onde são refratados os interesses das frações que compõem o núcleo hegemônico do bloco no poder, as quais formaram um entrecruzamento composto, na medida da PPP, pelas de grande capital, financeira (destaque à vertente bancária) e interna (dependente do exterior); já na “desburocratização”, médio capital de diversos segmentos. A primeira medida, inserida no debate “novodesenvolvimentista”, reflete as limitações ao endividamento estatal, em que se passa a atrair investimentos privados para operação de recursos “estratégicos”; já a segunda segue o ideário (neo)liberal, que em nada privilegia o planejamento governamental. Ambas evidenciam aquilo que desponta como unísono nos modelos pensados pelo núcleo de poder no estado (e no país): o afastamento da experiência social-desenvolvimentista, em que tende a despontar o entrecruzamento de frações das classes dominantes próprio do observado na medida das PPPs. A realização da pesquisa pretendeu servir como estímulo para que tal realidade seja aprofundada segundo os preceitos da abordagem relacional-estratégica.

Palavras-chave: Estado. Interesses de classe. Desenvolvimento Econômico. Abordagem relacional-estratégica.

ABSTRACT

Using the relational State approach of the (neo)Marxist Nicos Poulantzas, we sought to identify class interests that permeate the work of the State Attorney General's Office of the State of Rio Grande do Sul (PGE/RS) in the formulation of measures for economic development. Complementing the poulantzian theory, which understands the State as a relationship permeated by conflicts that in the end condenses (in a refracted way) the domination of the bourgeois variant, we used Bob Jessop, who highlights the role of development models in the unification of the dominant class fractions and their entry into the state apparatus. To achieve the objective, after researching the dominant classes in Brazil and the debate around "developmentalism", such disputes were explored in the two measures related to the economy in which PGE/RS appears as responsible for the feasibility studies in the Pluriannual Plan: one that deals with public service concessions, focusing on Public-Private Partnerships (PPP), another with "desbureaucratization". In addition to a theoretical approach to identify what they propose are, it was investigated how the dynamics between actors that propagate such alternatives operate (and what interests they represent) and the way they enter into the state apparatus (in which certain fissures were found). PGE/RS could be understood as a filter through which the interests of the fractions that make up the hegemonic nucleus of the bloc in power are refracted, which formed a network composed, as far as PPP is concerned, of those of large capital, financial (emphasis on banking) and internal (dependent on the outside); in the "desbureaucratization", medium capital of several segments. The first measure, inserted in the "new developmentalist" debate, reflects the limitations on state indebtedness, in which private investments are attracted to operate "strategic" resources; the second, on the other hand, follows the (neo)liberal ideology, which in no way favors government planning. Both measures evidence what emerges as unison in the models thought by the power nucleus in the state (and in the country): the departure from the social-developmental experience, in which tends to emerge the network of fractions of the dominant classes proper to what is observed in the measure of PPPs. The research was intended to serve as a stimulus for the deepening of this reality according to the precepts of the relational-strategic approach.

Key words: State. Class interests. Economic development. Relational-strategic approach.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	REVISÃO DA LITERATURA	10
2.1	ESTADO COMO RELAÇÃO SOCIAL.....	11
2.1.1	A Atuação Econômica do Executivo.....	16
2.1.2	Abordagem Relacional-Estratégica de Estado	19
2.2	FRAÇÕES DE CLASSE.....	23
2.2.1	Segmentações	25
2.3	A DISPUTA ENTRE MODELOS DE DESENVOLVIMENTO	33
2.3.1	Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro e o RS.....	44
2.3.2	O Advento da Lei das PPPs	48
2.3.3	A Busca pela “Desburocratização”	51
2.4	PROBLEMA PÚBLICO COMO ALVO DO GOVERNO.....	56
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	63
4	ANÁLISE DOS DADOS.....	67
4.1	Papel da PGE/RS nas Medidas para o Desenvolvimento.....	67
4.2	RS Parcerias	72
4.3	Descomplica RS	100
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	124

1 INTRODUÇÃO

No campo de estudo da Administração Pública, bastante influenciado pelas correntes institucionalistas da Ciência Política, estudam-se formas de tornar o processo decisório mais participativo, de modo que o Estado (considerado ora como sujeito autônomo, com interesses próprios, ora como árbitro das relações) medeie expectativas divergentes em prol do interesse público. Crítica a essa concepção, há a abordagem relacional de Estado moderno (ou capitalista), do cientista político Nicos Poulantzas, que desconfia da pretensa autonomia absoluta do Estado frente aos interesses privados, um suposto agente neutro, dotado de vontade unívoca; com origem na década de 1970, essa teoria também se distancia da corrente marxista ortodoxa, que considera o Estado como um objeto manipulado pelas elites, insuficiente para explicar, por exemplo, as políticas redistributivas. Conforme Poulantzas (2000), o Estado seria permeado por uma arena de conflitos e contradições que atravessa todas suas instituições, sendo entendido como uma condensação material de uma relação de forças sociais (de classes), a qual acabaria cristalizando a dominação da variante burguesa, que apresenta suas frações que lutam entre si pela hegemonia nos assuntos governamentais.

Tomando por base essa perspectiva, propõe-se estudar medidas de desenvolvimento econômico pensadas pelo governo estadual do Rio Grande do Sul (RS), de forma que, alternativamente a encarar o Estado como sujeito acima dos interesses privados e em busca daquilo que se propaga como interesse público, discuta-o numa abordagem relacional, estando perpassado pelas classes e suas frações e que, longe de ser neutro, possui como marca característica a contradição – por ser fonte de disputas, não seria homogêneo, não traduzindo simplesmente os interesses das frações das classes dominantes de forma mecânica, mas refratando-os.

O britânico Bob Jessop (2009) desenvolve contemporaneamente a teoria de Poulantzas, destacando a relevância dos modelos de desenvolvimento em disputa na sociedade, os quais são confiados em torno de um projeto hegemônico ao redor do qual o exercício do poder estatal está centrado, defendendo o autor que necessita haver, para uma organização concreta politicamente de classe, uma liderança capaz de unir politicamente, ideologicamente e moralmente diferentes forças com relevância de classe, papel que desempenharia tal projeto. Com tal enfoque, a abordagem ganha a conotação de relacional-estratégica, sendo essencial para seu aprofundamento o estudo dos modelos de desenvolvimento em discussão nas

formações sociais capitalistas, os quais são mobilizados pelos blocos no poder com o objetivo de atingir uma unidade de representação, necessária para uma organização de classe politicamente concreta. Resumidamente, no Brasil atual teríamos um modelo neoliberal (de redução do papel do Estado na economia) e outros modelos “desenvolvimentistas”, que resgatam o papel do Estado na orientação do modelo de desenvolvimento, mas como modos diferentes de relação com o mercado.

Seguindo a abordagem relacional-estratégica de Estado, para entender como alguns projetos prosperam e outros não na formulação das alternativas políticas, o conceito de seletividade estratégica torna-se central, devendo o analista identificar quais frações vêm tendo maior protagonismo na disputa pelo poder, através da conquista de maior espaço na arquitetura organizacional estatal, tornando-se relevante estudar a forma como são organizadas as medidas de desenvolvimento no Estado, mais propriamente dentro do Executivo, à medida que, como já apontado por Poulantzas (2000), com a politização do desenvolvimento nos órgãos do governo, advém a exigência da especialização de seu aparelho (os órgãos da Administração Pública) o qual passa a concentrar cada vez mais as funções econômicas do Estado.

Nos governos estaduais do Rio Grande do Sul (RS) que se sucedem, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS), órgão central da Advocacia Pública, vem acumulando crescente importância nas decisões de desenvolvimento econômico nos últimos tempos, estando atualmente envolvida em diversos de seus projetos estratégicos. Ressalta-se que o seu papel no ciclo de gestão das políticas públicas consiste primordialmente em opinar sobre a legalidade dos atos, conferindo-lhes maior segurança jurídica. A curiosidade em investigar o quão “desenvolvimentistas” ou não são suas ações surgiu pela constante divulgação desse protagonismo por parte da própria organização, reafirmando à primeira vista a tese de Poulantzas acerca do afastamento das decisões de políticas públicas do Legislativo.

Por sua vez, corroborando a constatação da existência de fissuras intra e inter burocráticas no aparato estatal, além da refração que tende a ocorrer aos interesses da burguesia quando adentram à Administração Pública, tem-se que ao mesmo tempo em que visam ao incentivo na acumulação do capital quando estão envoltos em políticas de desenvolvimento, são os Procuradores do Estado os constitucionalmente competentes para defender os cofres públicos em demandas judiciais, as quais são em grande parte compostas por vultosas dívidas tributárias dos integrantes da burguesia. Dessa maneira, embora busquem um aquecimento do setor econômico (gerando impostos para maximização dos recursos governamentais), não lhes interessa a sonegação ou a evasão tributária que visem à redução do bolo tributário estadual.

Além disso, há a atenção a ser despendida aos interesses das classes dominadas, de forma a também conferir-lhes atenção mediante o auxílio na formulação de políticas sociais, devendo o órgão (representando o Estado) dar atenção a suas demandas, seja no embasamento legal das intervenções governamentais, seja nas litigâncias judiciais em que o Estado é parte, havendo inclusive pressão de órgãos como a Defensoria Pública e o Ministério Público na concretização de direitos a integrantes das classes dominadas por parte do Executivo.

Diante do exposto, fazendo uso de uma literatura sobre a perspectiva relacional-estratégica de Estado e os modelos de desenvolvimento em disputa no país, buscou-se discutir o complexo contexto (político) que cerca o protagonismo da PGE/RS em medidas de desenvolvimento no Estado pensadas pelo Executivo, de forma a entender como acaba por cristalizar os interesses da burguesia, ainda que de forma refratada.

O escopo da pesquisa se desenhou ao se analisar o Plano Plurianual (PPA) do governo estadual atual, identificando em quais projetos estratégicos a organização se inseria como protagonista nos rumos da economia do estado – em que se destacara como responsável pelos estudos de viabilidade das medidas que tratam das Parcerias-Público Privadas (PPPs) (o RS Parcerias) e da “desburocratização” (o Descomplica RS). Por mais que a organização não seja a de maior hierarquia nos agrupamentos criados para pensá-las, ela acaba servindo como um filtro por onde se podem identificar os interesses das frações das classes dominantes, à medida que por ela deverão passar tais demandas e se estruturarem mediante o balizamento legal a ser conferido pelos Procuradores.

A pergunta que norteou a pesquisa foi “Quais interesses de classe perpassam a atuação da PGE/RS na formulação das políticas de desenvolvimento econômico?”, a qual se estruturou da seguinte maneira: inicialmente, procedeu-se a uma revisão bibliográfica acerca da visão de Estado relacional na obra de Poulantzas e da abordagem relacional-estratégica em Jessop, complementadas por um estudo sobre a dinâmica das frações das classes dominantes no país e no estado, com base em Saes (2014), Farias (2009) e Martuscelli (2018); partiu-se em seguida à análise de como vem evoluindo o debate sobre desenvolvimentismo no Brasil, com base em Bielchowski (2000) e Silva (2013), buscando entender como as ideologias são mobilizadas nas propostas do governo gaúcho; para discussão dos interesses de classe e dos modelos de desenvolvimento que permeiam as medidas em que a PGE/RS é protagonista no PPA, após o estudo teórico das implicações daquilo que propõem (buscando refletir a respeito dos interesses de quem parecem atender), debruçou-se sobre o discurso e a mobilização dos representantes

governamentais e dos atores sociais trazidos ao aparelho econômico estatal para auxiliarem a formulá-las, podendo ser evidenciada a seletividade estratégica nele incrustada.

A fim de alcançar o objetivo geral (identificar interesses de classe que perpassam a atuação da PGE/RS na formulação das políticas de desenvolvimento econômico), traçaram-se os seguintes objetivos específicos: (A) Explorar peculiaridades do funcionamento do Estado em prol do desenvolvimento, segundo a abordagem relacional-estratégica; (B) Compreender a disputa entre modelos de desenvolvimento econômico e frações de classe nas medidas pensadas pelo governo em que se tem a PGE/RS como formuladora de alternativas; e (C) Discutir indícios que sustentam a PGE/RS como relevante objeto de investigação na refração dos interesses das classes dominantes.

A pesquisa se faz relevante teoricamente por refletir sobre como opera uma abordagem alternativa de Estado, dialogando com campos de estudo próprios da Administração Pública e das Políticas Públicas, a qual parece estar ganhando maior robustez analítica pela clareza como as frações das classes dominantes vêm interferindo nas políticas governamentais no país ultimamente, seja pelos governos estarem abertamente defendendo e legitimando seus interesses, seja por esses estarem trazendo exclusivamente representantes dessas classes para auxílio à formulação de alternativas ao desenvolvimento econômico.

Como filtro de análise às medidas governamentais a serem pesquisadas, tem-se um órgão que vem incrementando seu protagonismo na formulação de políticas públicas, concomitantemente à (ou até por decorrência da) proliferação das decisões de órgãos jurídicos, que buscam concretizar direitos constitucionais ao largo do ciclo de gestão do Executivo. Nesse contexto, embora a PGE/RS seja a grande responsável pela segurança jurídica na atuação governamental, vem sendo pouco explorada em pesquisas acadêmicas no Campo de Públicas¹; em comparação, quando se abordam os efeitos do tema “Judicialização de Políticas Públicas”, o que se debate é o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Tribunal de Contas, o Judiciário e até mesmo o Legislativo.

¹ “O Campo de Públicas é designado como um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia.” Disponível em: <<https://www.anepcp.org.br/acp/sobre>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Em termos práticos, a pesquisa será relevante à reflexão sobre a atuação do órgão, o qual apresenta como diferencial frente aos anteriores a possibilidade de assessorar diretamente os gestores na escolha de alternativas às decisões governamentais, mas que (à semelhança) conta com membros recrutados exclusivamente nos cursos de Direito. Servirá, portanto, para discussão acerca do contexto político que cerca suas práticas e para um debate a nível estadual sobre o corpo burocrático de alto escalão, suas fissuras e possíveis contradições decorrentes nas políticas de desenvolvimento, justamente em uma época em que a PGE/RS vem buscando ser mais atuante na formulação de alternativas às políticas governamentais – nesse sentido, a pesquisa será interessante à organização ao trazer um olhar próprio do Campo de Públicas às suas práticas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Para dar conta de atingir os objetivos da pesquisa, o capítulo será estruturado da seguinte maneira: primeiramente, a fim de melhor compreender a visão de Estado que o trabalho adotará, adentrar-se-á à obra de Nicos Poulantzas (2000), cientista político grego que pesquisou o Estado capitalista durante o estatismo autoritário da década de 1970 na Europa, particularmente na França, e que trouxe contribuições relevantes para a perspectiva neo-marxista, desenvolvendo a ideia de entender o Estado como uma relação social. Serão perpassados conceitos centrais na sua obra, como a atuação econômica do Estado (ou do Executivo), o declínio da lei e a relevância de se entender as frações de classe; auxiliarão na análise Codato (2008), o qual esmiúça o histórico da obra do autor grego, chamando atenção ao fato de que a visão de Estado relacional só adveio no último dos seus escritos, além de Motta (2013), o qual explica e contextualiza a teoria ao campo de estudo da Administração Pública no Brasil.

Para a devida compreensão acerca da atualização que fez Jessop à determinada visão de Estado, utilizou-se de Dias (2009), quem auxilia no entendimento do contexto em que Jessop desenvolve a teoria de Poulantzas, esclarecendo como se deu o diálogo com o (neo)institucionalismo e a grande consideração a aspectos econômicos na sua abordagem, além de Miranda e Santana (2018) e Costa e Faria (2018), os quais desenvolvem o conceito de seletividade estratégica na obra do autor.

Para entender as frações de classe e como se dá o jogo político no seio do poder dentre elas, utilizar-se-á dos textos de Décio Saes (2014) e Francisco Farias (2009), que esmiúçam a tipologia das frações de classes sugerida por Poulantzas (funções do capital, escala do capital e posição no sistema econômico internacional), inclusive contextualizando-as ao caso brasileiro, e evidenciam a relevância de tomá-las como objeto de estudo nos tempos atuais, de internacionalização do capitalismo. Tal cenário de globalização que faria surgir em países periféricos da cadeia produtiva mundial, como o Brasil, novas frações de classe, como advoga Danilo Martuscelli (2018), o qual aprofunda o fracionamento clássico referente à posição no sistema econômico internacional, chamando atenção à fração mais poderosa e ao mesmo tempo contraditória nos países periféricos: a burguesia interna, a qual dada sua centralidade na cadeia de negócios passa a priorizar ora o mercado externo, ora o interno, a depender do tipo de desenvolvimento capitalista ao qual se encontra prioritariamente vinculada.

À medida que na abordagem relacional-estratégica o conceito de projeto hegemônico é central, descrevendo a relevância de modelos de desenvolvimento na unificação dos interesses das diversas frações, de maneira a se formar assim um bloco hegemônico, procedeu-se a um estudo sobre a disputa entre modelos de desenvolvimento no Brasil, perpassando por Bielchowski (2000), que analisou a origem do debate nas décadas de 1930 a 1964, além de Silva (2013), Pedro Bastos (2012) e Mariana Finello e Carmem Feijó (2017), os quais atualizam o cenário de embates.

A partir de então, após serem identificadas as duas medidas de desenvolvimento em que a PGE/RS desponta como responsável pelos estudos de viabilidade no PPA, procedeu-se a uma reflexão sobre que frações das classes dominantes e modelos econômicos parecem privilegiar, tomando por base breve estudo sobre o advento da Lei das PPPs e o que as medidas de “desburocratização” propõem no histórico do cenário político brasileiro. Para a primeira medida, consultaram-se Giambiagi e Além (2011), que auxiliam no entendimento sobre o contexto macroeconômico à época de promulgação da lei a nível nacional, e Santana e Júnior (2006), que criticam-na sob um ponto de vista das possíveis implicações à prestação do serviço público; à segunda, pôde-se compreender questões políticas acerca da burocracia (em seu conceito científico) que estão em jogo com tal proposta, através dos textos de Junior (1984), Motta e Bresser-Pereira (1980) e Abrucio e Loureiro (2018).

2.1 ESTADO COMO RELAÇÃO SOCIAL

Codato (2008) debruça-se sobre a produção teórica de Poulantzas acerca da teoria de Estado capitalista, segregando-a em três diferentes e sucessivas fases, que remetem ao período de 1968 a 1978, esclarecendo que é somente no seu último texto (utilizado na presente pesquisa) que o Estado passa a ser entendido como uma relação social – assim como o Capital em Marx. O autor explica como se deu o raciocínio de Poulantzas até chegar nessa etapa, chamando atenção à questão da “luta de classes e seu papel na organização do sistema institucional dos aparelhos do Estado” (CODATO, 2008, p. 80) ao ter buscado compreender as crises políticas que estão na origem da crise generalizada dos aparelhos repressivos e ideológicos estatais enquanto regimes ditatoriais e/ou fascistas (entendidos como formas de Estado “de crise”). Para tanto, Codato (2008) esclarece como se refuta a abordagem institucionalista, a qual reduz o

fascismo a uma vaga “crise das instituições” do Estado democrático-parlamentar, faltando atentar que não seriam as instituições que determinam os antagonismos sociais, mas que seria a luta de classes que comanda as modificações do aparelho do Estado, sendo tal “crise das instituições” já o seu efeito.

Evidencia-se assim que as contradições de classe se exprimem de forma específica como contradições internas ao Estado (o qual não pode ser entendido como um bloco monolítico sem fissuras), sendo necessário considerar o Estado capitalista não como algo manipulável por uma classe (indo de encontro ao marxismo ortodoxo), ou como um sujeito manipulador com vontade própria (chocando-se com o institucionalismo), mas como uma relação: a condensação da relação de força entre as classes, tal como se exprime de maneira específica no seio do Estado. Sua transformação dependeria assim da luta de classes, conflito que atuaria entre as massas populares, entre os aparelhos do Estado e no interior de cada aparelho, onde as camadas, categorias, classes e frações de classe dominante estariam alojadas.

Ao discorrer que Poulantzas constrói tal pensamento com base na sua experiência no regime ditatorial/fascista, Codato (2008) sublinha que nesse seu último ensaio haveria, mais do que nos anteriores, uma subordinação da teoria do Estado à situação política na Europa, entendendo o autor grego a partir de então que a teoria do Estado capitalista não poderia ser separada da história de sua constituição histórica e de sua reprodução. Codato (2008) analisa que Poulantzas lança uma nova chave interpretativa a três temas que versam sobre o Estado: as questões (I) de seu aparelho, (II) seu poder e (III) suas funções.

Quanto ao primeiro, aborda-o como a “materialidade institucional do Estado”, expressão que sinaliza a especificidade do Estado capitalista como uma instituição separada, mas não independente, das relações de produção (nome marxista para Sociedade). O Estado seria assim um conjunto de aparelhos repressivos, ideológicos, além de (aí a novidade na teoria) econômicos – as especificidades do aparelho econômico na teoria serão na terceira questão aprofundadas.

Referente ao segundo, Poulantzas entende o poder do Estado como relacional: o Estado é entendido como a condensação de uma relação de forças entre as classes e frações de uma sociedade, de forma que os conflitos e as contradições sociais estariam não só dentro dos aparelhos do Estado, como os definem e os constituem, com o Estado capitalista cristalizando nos e através dos seus aparelhos uma relação de forças (de forma que as instituições apenas as refletiriam). Um parêntese se abre aqui para explicação daquilo que se entende por “relação”: Codato (2008) elucida que o Estado é pensado como uma relação social, por analogia ao

Capital, na formulação de Marx – não sendo uma coisa que se dispõe, ou substância que submete, com base no seu “poder” próprio, os indivíduos impotentes; mas uma relação social entre agentes sociais. Sua existência e persistência dependeriam, assim, das relações de força entre as classes nas lutas econômicas, sendo apenas na e através das lutas de classe que a forma-valor se reproduziria. Do mesmo modo, o poder de Estado deveria ser visto como uma forma política determinada (condensada) pelas relações de força – instáveis, cambiáveis, provisórias – entre as classes implicadas nas lutas políticas.

Quanto ao terceiro tema, trata Poulantzas sobre a problematização do modo de articulação específico entre os níveis político e econômico, em que graças a uma série de alterações nas relações de produção capitalistas e nas formas de reprodução do trabalho, o Estado se vê cada vez mais presente no processo acumulação, implicando que o espaço político se amplie consideravelmente, constituindo-se em um verdadeiro aparelho econômico especializado, em que o conjunto das operações do Estado se reorganiza em relação a seu papel econômico, estando as demais funções estatais diretamente subordinadas ao ritmo específico de reprodução e acumulação do capital. Tal modificação das funções do Estado capitalista daria origem a uma nova forma de Estado: o “estatismo autoritário” (vigente mesmo sob os regimes democrático-liberais), arranjo político que se caracteriza, entre outros, pelo declínio do Legislativo, perda de representatividade dos partidos, fortalecimento do Executivo, diminuição das liberdades políticas e decadência dos mecanismos democráticos – conceitos que serão posteriormente desenvolvidos.

Pontua Codato (2008) que tal processo de especialização econômica traria consigo inúmeras contradições, citando o autor duas delas: a transformação das cúpulas do aparelho do Estado em partido político da burguesia, o que faz com que suas decisões percam caráter “universalista”, gerando um déficit de legitimação; além da capilarização da atividade estatal, a qual faria com que o Estado abra-se às reivindicações populares que atravessam de alto a baixo seus aparelhos, induzindo a aberturas inesperadas, rupturas internas, conflitos entre ramos, fraturas entre as cúpulas e as bases etc. Evidenciando a parte política do último trabalho de Poulantzas portanto, seriam essas as contradições a serem exploradas no processo de transformação social, buscando-se preservar e ampliar as instituições políticas da democracia liberal ou desenvolvendo órgãos de democracia direta, dando origem a novas formas de lutas populares – de forma que o objetivo da esquerda não seria mais o de destruir o Estado, mas o de mudar a correlação de forças internas aos aparelhos estatais, explorando suas contradições.

Após situar o leitor a respeito da utilização daquele que é considerado o “último” (ou o terceiro) Poulantzas, parte-se para um breve aprofundamento de sua teoria, em que serão destrinchados conceitos-chave para a pesquisa, utilizando-se além da própria obra do autor, o texto de Motta (2013).

Poulantzas (2000) lança mão do conceito de autonomia relativa do Estado, em que esse embora não seja um mero espelho do que acontece na esfera da produção (contrapondo-se aos marxistas ortodoxos), tem sua natureza diretamente a ela ligada (indo de encontro ao institucionalismo liberal). A dinâmica própria da ossatura institucional do Estado, conforme o autor, não permitiria uma reprodução de forma mecânica dos interesses da burguesia, velando-os por meio de certos mecanismos de forma a refratá-los. A política e a economia estariam assim imbricadas, contrapondo-se a autores institucionalistas que consideram o Estado como mais um grupo na sociedade, com seus interesses (estritamente políticos), totalmente alheio à disputa de classe na economia. Na perspectiva poulantziana (uma vertente do neo-marxismo) o Estado é uma formação social composta pelos (I) modos de produção e (II) os aparelhos governamentais – esses materializam suas instituições. Por essa perspectiva relacional, em que o Estado é perpassado pela disputa de interesses políticos e econômicos, é que se busca estudar as contradições da política estatal.

Conforme Motta (2013), o Estado capitalista na teoria seria uma arena de conflitos e contradições que atravessam todas suas instituições, constituindo distintas estratégias de poder de seus agentes e grupos. Esse entendimento permitiria aos pesquisadores do campo de Administração Pública perceberem os órgãos públicos e as instituições estatais enquanto espaços complexos, contraditórios, múltiplos e conflitivos.

Nesse cenário, Poulantzas (2000, p. 43) afirma que o Estado teria sim um papel constitutivo nas relações de produção e nos poderes que esses exercem, bem como no conjunto das ligações de poder em todos os níveis: com uma dinâmica própria, materializada por sua ossatura institucional, a qual seria repleta de fissuras interna e externamente aos seus aparelhos, manifestada através de uma condensação de relação de forças (de classes), acabaria por cristalizar a dominação da variante burguesa; a política do Estado seria, nessa lógica, resultante de contradições interestatais dentre setores e aparelhos do Estado (o Estado-relação). O autor defende que o estabelecimento da política do Estado em favor do bloco no poder, o funcionamento concreto de sua autonomia relativa e seu papel de organização são organicamente ligados a essas fissuras, que não podem representar simples acidentes disfuncionais. O estabelecimento da política do Estado, assim, deve ser considerado como o

resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação). Mais, tais contradições e lutas ao atravessarem o Estado não percorrem um terreno vazio, ou mesmo uma substância já constituída; as contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seus funcionamentos no seio do Estado.

As contradições de classe assumem aí a forma de contradições internas entre os diversos ramos e aparelhos estatais, e no seio de cada um deles conforme as linhas de direção horizontais e verticais; cada ramo ou aparelho do Estado acabaria constituindo a sede do poder, e o representante privilegiado desta ou daquela fração do bloco no poder – a concentração-cristalização específica de tal ou qual interesse ou aliança de interesses particulares; sendo que cada aparelho pode representar interesses absolutamente divergentes de cada um ou alguns componentes do bloco no poder. Comparativamente, no Estado-Coisa esse aparece dotado de unidade instrumental intrínseca, considerando-se as contradições em seu seio apenas como externas (capazes de exercer influências, pressões) de peças e engrenagens do Estado-máquina, em que cada fração dominante ficaria com a melhor parte para si; no Estado-Sujeito, a sua unidade seria a expressão necessária de sua vontade racionalizante, considerando-se as contradições internas como acidentais ou episódicas.

Portanto, tem-se que as relações de forças no seio do bloco no poder, que incitam sua organização na perspectiva do Estado, existem como relações contraditórias no seu seio. O Estado, condensação material de uma relação contraditória, não organiza a unidade do bloco político no poder desde o exterior; é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível a função de organização do Estado. A política do Estado se estabeleceria assim como um processo de contradições interestatais e seria por isso a curto prazo parecer incoerente e caótica; contradições que resultam de entrechoques, e não na aplicação de um esboço global de objetivos do Estado; tendo-se assim o fenômeno caótico de reviravoltas da política governamental.

Como esforço de resumo, Poulantzas (2000) afirma que entender o Estado como condensação material de uma relação de forças implica concebê-lo como um campo e um processo estratégicos em que se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e que apresentam contradições; daí emanam táticas que se combatem e provocam curtos-circuitos na tentativa de conceber um objetivo geral (ou promover a cristalização institucional) que se corporifica nos aparelhos estatais, configurando a política do Estado – linha de força geral que atravessa os confrontos no seio do Estado.

A unidade de aparelho do Estado seria traduzida, assim, por sua política global e maciça em favor da classe ou fração hegemônica, unidade-centralização que se encontra inscrita na ossatura hierárquica-burocratizada, efeito da reprodução no seio do Estado da divisão social do trabalho e de sua separação específica das relações de produção e de sua estrutura de condensação de uma relação de forças (do lugar preponderante em seu seio da fração hegemônica). Finaliza o autor ressaltando que o centro real de poder de cada aparato não se situa necessariamente no cume de sua hierarquia, daí se pensar em termos de núcleos e focos de poder real situados em locais estratégicos.

Poulantzas (2000) afirma que toda medida possui um conteúdo político, não apenas no sentido geral de uma contribuição para a acumulação do capital e para a exploração, mas também no sentido de uma necessária adaptação à estratégia política da fração hegemônica. Dessa forma, as contradições internas do atual Estado também se localizam no seio de suas ações econômicas, especialmente entre (I) aquelas ligadas à necessidade de acumulação e (II) as que visam à organização do consentimento de classes dominadas, via realização de compromissos instáveis, resultando em (do enfrentamento entre I e II) políticas contraditórias entre si. Todas as disposições tomadas pelo Estado capitalista (impostas às classes dominantes ou dominadas), portanto, são a longo prazo inseridas numa estratégia em favor do capital, ou compatível com sua reprodução ampliada. Mais, paradoxalmente, tem-se que a expansão do Estado não seria devida a seu poderio frente à economia, mas de sua dependência diante dela.

Quanto à especialização da aparelhagem econômica estatal, Poulantzas (2000) afirma que se reveste de uma ossatura institucional particular, vez que concentra cada vez mais as funções econômicas do Estado, sendo a mais afetada pelo ritmo e pelas contradições desse processo. Defende ainda que é devido a seu papel (tecnocrático e legitimado pela eficiência) o declínio acentuado e acelerado do Parlamento e das instituições da democracia em favor do Executivo.

2.1.1 A Atuação Econômica do Executivo

No que diz respeito ao nosso objeto de estudo, embora a PGE/RS não lide propriamente com aspectos relacionados ao mérito de propostas econômicas, várias de suas atribuições possuem estreita relação com modelos de desenvolvimento, sendo ao fim extremamente

políticas, no sentido de serem carregadas por orientada por interesses, valores e preferências. Dentre elas, a de ser a responsável por estudos de viabilidade a medidas de desenvolvimento pensadas pelo Chefe do Executivo, estando inserida em um grupo criado no núcleo de governo especialmente para formulação de tais alternativas. As medidas a serem estudadas advêm do Plano Plurianual (PPA)², que é de autoria da equipe de governo, em que há apenas a previsão de responsabilidade para pensar a atuação do Estado a diferentes burocracias; além disso, como será visto, ao menos no que toca às medidas a cargo da PGE/RS analisadas, somente representantes da sociedade civil ligados ao mercado vêm sendo consultados para auxiliarem na formulação das medidas, já ilustrando algumas observações de Poulantzas acerca do funcionamento da atuação econômica no interior do Estado.

Jessop (2009) afirma que de fato a política é cada vez mais focalizada na equipe de governo de um Chefe de Executivo e, mantendo-se no ápice das estruturas administrativas, essa equipe aparece como um sistema presidencial-chanceleresco puramente personalístico, ainda que condense muitas pressões contraditórias e trabalhe para re-equilibrar as forças conflitivas e os interesses populares que ainda emergem na forma de contradições dentro da administração. Lembra que Poulantzas relacionou esse “irresistível crescimento da administração do Estado” principalmente ao crescente papel econômico deste conforme modificado pela situação política, sendo que por “intervenção do Estado”, Jessop (2009) afirma que Poulantzas queria dizer que a lei não pode mais ser confinada a normas gerais, formais e universais cuja representação é preservar o parlamento como a incorporação da vontade geral do povo-nação; o império da lei passa então a ser enfraquecido para a administração lidar com conjunturas, situações e interesses particulares, de forma a modificar e elaborar as próprias leis – em que a PGE/RS surge como relevante ao conferir segurança jurídica. Tais mudanças que seriam o produto da permanente instabilidade do monopólio da hegemonia no interior do bloco no poder sobre o povo, bem como dos cambiantes imperativos econômicos.

Isso significa que a administração do Estado torna-se o lócus central no qual o equilíbrio instável do compromisso entre o bloco no poder (frações hegemônicas) e as massas populares é elaborado dentro do próprio bloco no poder; outro fator a que essa realidade também se relaciona é quanto a uma crescente e densa rede de vínculos transversais entre os grandes

² O PPA possui status de plano de governo e é a peça central do sistema de planejamento do setor público, devendo estabelecer os objetivos, as diretrizes e as metas da administração pública com um horizonte de médio prazo – quatro anos, que se inicia no segundo ano de mandato e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte.

negócios e os aparatos administrativos centrais do Estado (especialmente os econômicos) e com um aumento geral no centralismo político e administrativo. Finaliza Jessop (2009) com a análise de que Poulantzas enfatiza que tal centralização do poder administrativo às expensas do parlamento demonstra a relativa fraqueza desse Estado autoritário face à crescente incompreensibilidade das contradições econômicas das tendências-crise e face às novas formas de luta popular.

Esse surgimento irresistível da administração acabaria não evitando uma agudização dos elementos genéricos da crise política e do Estado, incluindo, entre outras consequências, (I) as dificuldades enfrentadas pela administração (maiores do que por um sistema partidário flexível) para organizar a hegemonia e gerenciar o instável compromisso do equilíbrio de classes; e (II) o crescimento e o impacto das lutas de massas precipitadas por novas formas de intervenção estatal com efeitos potencialmente maiores de deslocamento dentro do próprio Estado. Assim, o surgimento do estatismo autoritário envolve um paradoxo, que é de enquanto fortalece o poder do Estado às expensas da democracia representativa liberal, também enfraquece suas capacidades para assegurar a hegemonia burguesa.

Sobre os efeitos do que se entende por declínio da lei e protagonismo do Executivo na área econômica, com o mesmo raciocínio, Motta (2013) explica que Poulantzas afirmava que a crise de representação dos partidos políticos veio a fortalecer o papel dos administradores públicos e da estrutura burocrática estatal. Com o fenômeno de “desideologização” dos partidos políticos, a administração tenderia a monopolizar o papel de organizador político das classes sociais e da hegemonia, com os partidos transformando-se em correias de transmissão das decisões do Executivo. Isso teria a ver, para Poulantzas, com o crescente papel econômico do Estado, o qual não mais estaria se limitando a normas gerais ou universais, baseando-se então em regulamentações particulares, adaptadas a tais ou quais conjunturas, situações e interesses precisos; Motta (2013) utiliza o caso das agências reguladoras no Brasil para ilustrar essa relação, com a formação de espaços institucionais regulatórios em que se normatizou interesses específicos do mercado.

Com isso, Poulantzas (1978, *apud* MOTTA, 2013) alerta que a distinção entre Executivo e Legislativo se esfuma: a legitimação encarnada pelo parlamento através da racionalidade universal transforma-se na legitimação da racionalidade instrumental da eficácia, encarnada pelo executivo-administração – registro da política econômica concreta e rotineira. Trata-se daquilo que o cientista político denomina “declínio da lei”, implicando na concentração e centralização do capital.

Outro fator para o enfraquecimento do Estado estaria relacionado justamente à elaboração da política governamental no aparelho administrativo, a qual não teria condições de preencher a função de organizador da hegemonia da mesma forma que os partidos políticos. Tendo em vista a natureza dos procedimentos administrativos, o regulamento dos conflitos e a ventilação dos compromissos ocorreriam por confrontos diretos entre subaparelhos e sub-burocracias administrativas, via negociações caso a caso e em curto prazo, o que contribuiria para a incoerência (característica das políticas governamentais), para a ausência de estratégia articulada e de longo prazo do bloco no poder, além da falta de um projeto político-ideológico global (“projetos de sociedade”) – ilustrando as fissuras internas à burocracia.

Decorrente disso, Motta (2013) alerta para a perda de legitimidade do aparelho estatal, que se expõe abertamente às reivindicações populares, prensado entre as cúpulas governamentais e as lutas sociais: é ao mesmo tempo utilizado pelo poder como (I) destacamento contra as massas e (II) culpado dos fracassos de sua política, podendo se apresentar cada vez menos como guardião da “abordagem neutra”, acima das classes – havendo uma crise induzida de legitimação.

Aprofundados os conceitos centrais que serão manejados na pesquisa com base na reflexão do “último” Poulantzas, adentrar-se-á agora à obra de Jessop, quem complementa a teoria do autor grego valendo-se de conceitos ligados à economia política, conferindo centralidade à atuação dos agentes e ao contexto social, auxiliando no entendimento de como consensos são formados ao redor de projetos de desenvolvimento.

2.1.2 Abordagem Relacional-Estratégica de Estado

Dias (2009) explica a complexificação que fez Jessop ao utilizar-se da “estratégia” nos escritos de Poulantzas, trazendo alguns conceitos centrais para o entendimento da obra do autor britânico, todos girando em torno de como ela é moldada pelos atores em prol de projetos de desenvolvimento, como os de projeto hegemônico e estratégia de acumulação (os quais elucidam a maneira como os projetos de desenvolvimento pretendidos se estruturam) e o de seletividade estratégica (que atenta para como a materialidade institucional do Estado vai privilegiando determinados formatos organizativos, priorizando certos interesses e marginalizando outros).

Miranda e Santana (2018) aprofundam o conceito de seletividade estratégica, atentando para o fato de como o movimento contraditório das relações sociais dentro do Estado acaba por traduzir os fundamentos de um modo de produção e reprodução social específicos, chamando atenção à dinâmica de funcionamento do aparato estatal enquanto parte integrante do modo capitalista de produção. Por sua vez, Costa e Faria (2018) trabalham com o Estado como *locus*, como gerador e como produto das estratégias dos atores, esclarecendo que não se pode compreender o poder estatal como unificado, sendo seus poderes ativados através da ação de forças políticas.

Dias (2009) auxilia na análise de como Bob Jessop se apropriou de noções da abordagem relacional de Nicos Poulantzas para complementá-la e trabalhar com a abordagem relacional-estratégica, através da qual se pode identificar como o Estado é mais aberto a certos agentes, os quais operam mediante consenso, utilizando-se de modelos de desenvolvimento econômico, organizados em torno de um projeto hegemônico – segundo o autor, Jessop tratou por compreender as especificidades da crise britânica e da resposta dada pelo “Tatcherismo” na década de 1980.

O autor explica que Jessop desenvolve uma ideia de abordagem teórica baseada na estratégia dos atores para dissolverem leis abstratas, tematizando as instituições – analisando como se colocam concretamente, além de socializá-las. Assim, para uma análise mais adequada do Estado, além da dimensão formal, tornar-se-ia necessário o estudo dos seus aspectos mais substantivos, englobando a análise: das políticas implementadas pelo aparato estatal; das bases sociais de apoio e oposição ao Estado (ou análise das forças políticas existentes na sociedade – a realidade política da luta de classes); e da natureza do “projeto hegemônico” (se existente) ao redor do qual o exercício de poder estatal está centrado (ou os projetos que os atores políticos formulam sob circunstâncias históricas determinadas). Dentre esses três, o último seria o que Jessop mais enfatiza: seria necessário para uma organização concreta politicamente de classe a existência de uma liderança capaz de unir politicamente, ideologicamente e moralmente diferentes forças com relevância de classe, de forma a resolver concretamente a série de contradições existentes abstratamente. É essa organização que se daria pela liderança que o projeto hegemônico propiciaria.

Passando ao aprofundamento do conceito de seletividade estratégica, Miranda e Santana (2018) apontam que na teoria a racionalidade estaria também presente na dimensão macro das estruturas sociais, em condicionamento recíproco com o cálculo dos agentes individuais: a mediação entre a estrutura e a agência seria composta pelas instituições que, em sua

materialidade, vão sedimentando seletividades estratégicas, estruturalmente inseridas em seus aparatos. Seria dessa forma que a investigação dos mecanismos encarnados na própria materialidade institucional do Estado se destacaria como interessante ângulo de abordagem sobre seu papel na sociedade: os formatos organizativos intrínsecos à arquitetura estatal e às políticas públicas revelariam, concretamente, traços estratégicos da coerência estrutural instaurada em meio às relações de produção e distribuição.

Segundo Costa e Faria (2018), para Jessop, a formação do Estado capitalista apresentaria um padrão espaço-temporal de seletividade estratégica inscrito estruturalmente, resultado de antigas lutas e condicionador de futuras, e tal aspecto partiria de sua análise do Estado como *locus*, gerador e produto das estratégias:

Enquanto (I) *locus*, é compreendido como um sistema de seletividade estratégica, em que sua estrutura e *modus operandi* estariam mais abertos para alguns tipos de estratégia política do que a outros – assim, o Estado estaria mais acessível para algumas forças do que a outras, conforme as estratégias que adotam para ganhar o poder estatal.

Como (II) gerador, o Estado é visto como o lugar onde as estratégias são elaboradas. Observa que, mesmo em regimes que centralizam o poder em uma fração de classe, inscrevem-se no Estado capitalista suas lutas de classe e contradições, assim como rivalidades e disputas entre diferentes setores estatais e frações de classe. Daí nasce a busca pela compreensão da atuação do Estado como uma força política unificada, de como se impõe uma unidade relativa por parte dos administradores públicos (políticos ou burocratas) na atividade (ou inatividade) do Estado e como essa adquire uma autonomia relativa das pressões conflitantes que emanam da sociedade civil – para tanto, deve-se buscar identificar as diferentes estratégias utilizadas por administradores públicos para imporem uma certa coerência nas atividades estatais.

Finalmente, entende-se que a seletividade estratégica vigente em determinado sistema é (III) efeito emergente de interações entre seletividades estratégicas e estratégias adotadas para sua transformação: a estrutura e o *modus operandi* do sistema estatal podem ser compreendidos em termos de sua produção dentro e através de estratégias e lutas políticas passadas, elaboradas dentro desse sistema ou à distância dele, para mantê-lo ou transformá-lo (salienta-se aqui a possibilidade da atuação dos agentes para influenciar nas instituições).

Portanto, não se pode compreender um poder estatal como unificado, mas como potenciais poderes estruturais variados inscritos no Estado como conjunto institucional, ou um conjunto de centros de poderes que oferecem oportunidades desiguais a diferentes forças de dentro ou fora do Estado para agir por distintos propósitos políticos, sendo que até que ponto e

de que maneira seus poderes são atualizados depende da ação, reação e interação de forças sociais específicas localizadas dentro e além dessa complexa entidade. Dessa forma, o Estado não exerceria poder, mas seus poderes são ativados através da ação de forças políticas definidas em conjunturas específicas.

A seguir, um quadro para retomada de conceitos chave da abordagem relacional-estratégica que serão abordados na pesquisa para análise de como as medidas para o desenvolvimento econômico são formuladas no aparato estatal gaúcho:

Abordagem Relacional (Poulantzas, 2000)
Estado-Relação: entendimento do Estado (e de seus aparelhos) enquanto espaço complexo, contraditório, múltiplo e conflitivo, constituindo o campo e processos estratégicos em que se entrecruzam núcleos de poder. O papel principal do Estado é o de organização das classes dominantes: como unidade política dessas, acomoda distintas frações em torno do núcleo hegemônico do bloco no poder.
Autonomia Relativa do Estado: o Estado tem sua natureza ligada diretamente à esfera da produção, mas possuindo uma dinâmica própria em sua ossatura que não permitiria uma reprodução de forma mecânica dos interesses da burguesia, velando-os por certos mecanismos, de forma a refratá-los.
Especialização da aparelhagem econômica estatal: com uma ossatura institucional particular, é a mais afetada pelo ritmo e pelas contradições do processo de acumulação. A Administração passa a lidar com conjunturas, situações e interesses particulares, de forma a modificar e elaborar as próprias leis, constituindo-se em crescente e densa rede de vínculos transversais entre os grandes negócios e os aparatos administrativos centrais do Estado..
Abordagem Relacional-Estratégica (Jessop)
Projeto Hegemônico: projeto que atores políticos formulam sob circunstâncias históricas ao redor do qual o exercício do poder estatal está centrado, constituindo-se na liderança capaz de unir politicamente, ideologicamente e moralmente diferentes forças com relevância de classe, resolvendo a série de contradições.
Seletividade Estratégica: a materialidade institucional do Estado vai priorizando certos interesses e marginalizando outros, envolvendo os formatos organizativos intrínsecos à arquitetura estatal e às políticas públicas, as quais revelariam traços estratégicos da coerência estrutural.

Quadro 1 - Conceitos da Abordagem relacional-estratégica a serem manejados

O capítulo seguinte tratará por esmiuçar as frações de classe, as quais possuem importância central na abordagem relacional de Estado, à medida que a mobilização política dessas é a que leva ao surgimento do bloco no poder e da conseqüente hegemonia, a qual implica na preponderância política nos assuntos econômicos do Estado – na linguagem da literatura sobre abordagem relacional-estratégica, será relevante para entender como são mobilizados o projeto hegemônico e a seletividade estratégica.

2.2 FRAÇÕES DE CLASSE

Resumidamente, uma fração (ou conjunto delas, mais precisamente) prepondera politicamente sobre as demais, na medida em que seus interesses econômicos são satisfeitos em caráter prioritário, externalizando a hegemonia existente na relação. Para efeitos da abordagem relacional-estratégica, caberá identificar de que maneira as frações hegemônicas congregam interesses para uma unidade de representação (configurando um projeto hegemônico) e como adentram com maior facilidade às estruturas governamentais (evidenciando a seletividade estratégica). Para explicação, inicialmente trabalhou-se com a tipologia trazida por Poulantzas, tomando-se como pilar de análise o texto de Saes (2014), o qual foi eventualmente complementado por Farias (2009), naquilo que há de adicional. A seguir, foi explorada uma proposta de novo segmento de fração, a financeira, a qual nasce da complexificação trazida pela internacionalização do capital, utilizando-se de Martsucelli (2018) para atualizar o debate de classes e pensar o jogo político no cenário atual. Além disso, foram identificadas as principais associações de classe que fazem representar seus interesses a nível regional.

Farias (2009) explica que o Estado, por meio de suas políticas, articula (organiza) os interesses das classes e frações dominantes, sendo o bloco dessas classes e frações denominado bloco no poder, que independe de acordo político explícito, apresentando-se como uma comunidade de interesses cuja unidade é garantida pelo aparelho estatal. Trata-se de uma condição comum de partícipes privilegiados da ordem social, o que faz com que todos segmentos se unifiquem em torno de certos objetivos políticos gerais, sendo que na articulação do bloco no poder, analisa Farias (2009), tende a se formar um núcleo hegemônico, composto de uma fração ou anel de frações das classes dominantes.

A hegemonia política é entendida como a capacidade de uma fração fazer prevalecer seus interesses no bloco no poder, e traduz-se na capacidade dessa fração em obter prioritariamente os benefícios das políticas econômica e social do Estado. Os fatores que concorrem para o estabelecimento da hegemonia política no seio do bloco no poder são a interdependência das estruturas econômica e política e a capacidade tanto de organização político-ideológica, como de pressão sobre o aparelho do Estado.

Saes (2014) analisa que na obra de Poulantzas dentro de cada sistema de fracionamento apenas uma fração exerceria a hegemonia política (ou seja, lograr conformar prioritariamente a política do Estado capitalista aos seus interesses específicos), o que não significa que o Estado se descuidaria dos interesses de toda a classes dominantes e mesmo das dominadas, dada a refração na concretização das políticas. Entretanto, afirma que teria faltado ao autor grego tirar todas consequências do fato de que, no processo político real, as diferentes modalidades de fracionamento podem ocorrer simultaneamente, tornando mais complexa a questão teórica da hegemonia política de fração. Implicaria dizer que a política de Estado favorece, ao mesmo tempo, uma primeira fração segundo o critério das funções do capital, uma segunda conforme critério da escala do capital, e uma terceira conforme o modo de inserção no sistema econômico capitalista internacional, de modo que a política do Estado beneficia prioritariamente um conjunto articulado de interesses heteróclitos – fenômeno descrito como entrecruzamento de frações.

Dessa maneira, na realidade social formar-se-ia um sistema hegemônico, que resulta da conjugação de interesses de segmentos fracionados segundo diferentes critérios. A hegemonia incumbiria, caso a caso, a um segmento que combina atributos resultantes da operação simultânea de três modalidades de fracionamento da classe capitalista, sustentando tal constatação com base em exemplos brasileiros: os dois primeiros governos do Partido dos Trabalhadores (PT) concretizaram, através da política de Estado, a hegemonia política de um grupo capitalista plurifracional: bancário (função do capital), grande (escala do capital) e interno (modo de inserção no capital internacional); o que não significa que outros interesses de fração (burguesia industrial exportadora, ou mesmo o *agrobusiness*) tenham sido totalmente desconsiderados. Conclui o autor afirmando que o conceito de “sistema hegemônico de frações da classes dominantes” permite aos cientistas políticos marxistas uma análise mais complexa do processo político das sociedades capitalistas.

Farias (2009) analisa que as várias dimensões da política econômica (monetária, cambial, industrial) e a rapidez na sucessão de medidas dispõem os agentes se enfrentando em

diversas frentes de fracionamento, havendo emergência de atores, desapareção, reaparição, cruzamento de sistemas de fração. Assim, a política econômica ou social do Estado torna-se o fator determinante de agregação das frações dominantes, que o fazem para defender ou rejeitar certas medidas governamentais. A prevalência sistemática nos benefícios dessas políticas especifica a hegemonia no interior do bloco no poder, sendo a homologia estrutural e a capacidade de pressão política sobre o aparelho do Estado os elementos principais na concretização dessa hegemonia (ou de sua crise). Mais, os conflitos internos à classes dominantes, à medida que condicionam as políticas do Estado, constituem um dos fatores determinantes da dinâmica do processo político. A seguir, serão exploradas as segmentações que, através do jogo político, formarão o bloco no poder.

2.2.1 Segmentações

Saes (2014) traz em seu texto os três sistemas clássicos: funções do capital (bancário, industrial e comercial; cabendo ainda o financeiro, ou multifuncional, e o rural), escala do capital (grande ou médio) e inserção internacional (burguesias associada, nacional e interna); esclarecendo que a política de Estado na prática beneficiará um conjunto articulado de segmentos fracionados (uma fração de cada sistema), sendo esse o sistema hegemônico. A seguir, a apresentação de cada, complementada com o texto de Farias (2009), bem como com a tentativa de enxergá-las operando a nível regional:

I. Funções do capital: como elucida Saes (2014), o ciclo econômico no capitalismo exige do capital que preencha três funções (a) monetária, o banqueiro; (b) produtiva, o industrial; e (c) mercantil, o comerciante: inicialmente, um agente social detentor de um montante de moeda financia a produção (compra de máquinas e matéria-prima); a seguir, um segundo agente organiza a produção, combinando meios de produção e força de trabalho; por último, um terceiro converte concretamente o produto final em mercadoria, destinando-o à venda. A diferenciação em agentes sociais distintos, decorrente da maior eficiência da produção, acaba implicando também na divergência dos interesses econômicos de cada, de modo a cada um procurar, no seio da classe capitalista, aumentar seu quinhão no processo de repartição do mais-valor total gerado no processo de produção: ao capital bancário, interessa a elevação da taxa de juros; ao industrial, a margem de lucro industrial; ao comercial, os ganhos na fase de

comercialização (o lucro comercial). No plano político, os distintos interesses econômicos se convertem na aspiração de que a política do Estado capitalista os favoreça, tendo um caráter permanentemente relacional: cada fração busca aumentar seu percentual às custas das demais, numa relação de poder “soma-zero”; mais, dado justamente o caráter relacional, a política estatal dificilmente produzirá efeitos sobre os interesses econômicos de uma única fração, reverberando sobre as outras.

Saes (2014) também elenca adicionais frações capitalistas por função do capital apontadas pela literatura, chegando a, entre outros, o capital financeiro, o qual será explorado na seção, tendo em vista a medida das PPPs: característico da etapa imperialista de desenvolvimento do capitalismo, nasce da fusão entre o industrial e o bancário, o qual poderia surgir por alto (bancos tornando-se acionistas de empresas industriais, assumindo o controle delas através de *holding* – típico do momento em que tais empresas deixam de ser familiares para se tornarem sociedades por ações) ou por baixo (industriais que ampliaram consideravelmente seu capital, criando seu próprio braço financeiro – patrocinando atividades internas ou até mesmo atuando como banco de investimentos). Algo que a diferencia frente às outras frações é que não teria uma função específica, constituindo-se num grupo multifuncional (industrial e bancário, em que o poderio de uma ou outra seria conforme a fusão realizada no caso concreto), em cujo posicionamento perante a política de Estado pode preponderar uma das duas dimensões.

Farias (2009) indica alguns elementos sobre os efeitos político-ideológicos desse capital financeiro, aplicados à análise dos países da periferia do sistema mundial e submetidos à políticas neoliberais (abertura do mercado, desregulamentação das relações de trabalho, privatizações), o qual tende a se chocar com o industrial ou o bancário analisados isoladamente: quanto ao primeiro, no limite, tal política poderia levar à desaparecimento de setores da indústria nativa, convertendo-os em importadores de similares estrangeiros; já o segundo se mostraria contrário à abertura do sistema financeiro nacional aos bancos estrangeiros.

O autor explana que tal fenômeno não anula a existência das frações, vez que esses conglomerados tendem a sofrer o recorte dos interesses setoriais em razão do impacto das políticas do Estado no seio deles; assim, a existência de um grupo desse tipo não implica necessariamente a defesa de uma política generalista, mas que uma dimensão acaba prevalecendo politicamente no interior do grupo.

Os comportamentos político-ideológico típicos de atuação de cada fração, de modo a fazerem valer seus interesses no campo político, também são estudados. Conforme Farias

(2009), tem-se que a ideologia do industrialismo (que desloca a crença da fonte de riqueza da terra para a indústria) confere à burguesia industrial uma possibilidade de presença mais ativa ou visível na cena política quando comparada aos setores comercial e bancário, que por suas inserções na esfera não-produtiva da economia acabam sendo vulneráveis às críticas de parasitarem os setores produtivos, sendo mais difícil a ele se apresentarem como representantes do interesse geral da nação; esses tendem a uma presença mais discreta na luta política, preferindo ações pela via do associativismo e do *lobby* ao invés da defesa de seus interesses via partidos políticos.

Como o presente trabalho trata de frações das classes dominantes no Rio Grande do Sul (RS), procurou-se estudar a influência das segmentações nas políticas estaduais, bem como quais seriam seus representantes. O que se encontrou de mais relevante para efeitos da pesquisa foi o estudo de Candoná (2014), o qual investigou a influência da fração industrial (até por sua inserção mais visível no cenário político), sobretudo pela participação de reconhecido empresário do ramo na cena política, inclusive nacional.

Quanto à tal fração, pode-se afirmar que a sua principal porta-voz é a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), a qual posteriormente à redemocratização vem apresentando uma postura política mais ativa na defesa de seus interesses de classe, tanto nas suas ações coletivas em defesa de seus interesses junto ao Estado quanto na construção de identidades entre tais interesses e o ideário neoliberal, base de sustentação de seus posicionamentos nos principais momentos da história recente – ainda que possa soar um tanto contraditório com a consequente abertura comercial, que expôs a indústria instalada no país à concorrência internacional, bem como com a postura desenvolvimentista (“do setor privado”) assumida por industriais a nível nacional à época das origens do debate sobre desenvolvimentismo no Brasil e também mais recentemente, pós período de neoliberalismo da década de 1990 (posicionamentos que serão evidenciados no decorrer da pesquisa).

Como aponta o autor, a FIERGS liderou as outras duas principais federações burguesas do estado (mercantil e rural – analisadas a seguir) no Movimento pela Liberdade Empresarial, grande iniciativa política que teve como objetivo defender os interesses de classe da burguesia na elaboração da Constituição de 1988, em particular no tratamento aos direitos sociais e trabalhistas; já durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), mesmo com um índice de crescimento nacional menor do que o da “década perdida” (1980) e reclamações quanto a alguns pontos centrais da política econômica adotada (como altas taxas de juros, política

cambial e abertura da economia; além da exigência de maior agilidade do governo na realização de reformas estruturais), mantinha-se com confiança de que as coisas melhorariam.

Um grande empresário do ramo e da região, notável por sua atuação política inclusive em âmbito nacional, é Jorge Gerdau Johannpeter: reconhecido historicamente pela defesa dos interesses da indústria, sua participação mais ativa na cena política fora até 2014, quando liderou uma agenda de discussões de políticas industriais no governo Dilma.

Quanto à fração mercantil, além de sua principal representante, Federação das Associações Comerciais do RS (Federasul), há a Federação do Comércio (Fecomercio) e a Federação da Câmara de Diretores Lojistas (FCDL). Como exemplo de aparição política da primeira, esteve junto a representantes do governo em reunião almoço no corrente ano, na qual se “discutiu os caminhos que devem ser percorridos para o RS ganhar competitividade, diminuir barreiras e melhorar serviços aos contribuintes”³, em que foram convidados os secretários estaduais de Governança e Gestão Estratégica (o qual será posteriormente estudado) e do Desenvolvimento Econômico e Turismo. Em evento semelhante, o atual Procurador-Geral do Estado, junto ao Procurador-Geral de Justiça, abordou “O papel da Justiça frente ao cenário político e econômico do Brasil”⁴. Essas aparições de representantes do governo com discursos alinhados aos interesses das frações das classes dominantes já dão indícios de como opera a abordagem relacional, dando sinais de como se dá a organização das frações das classes dominantes no Estado.

Notícias da PGE/RS disponibilizadas neste ano por sua Assessoria de Comunicação dão conta de outras aparições públicas da organização alvo de estudo junto a representantes dos setores industrial e comercial, como no Conselho Executivo da Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul, em que houve a participação de Procurador na reunião mensal da presidência do conselho, junto a diversas entidades e com os presidentes de 24 sindicatos patronais, no qual teria divulgado o trabalho que está sendo realizado pela PGE/RS na região, especialmente nas negociações e acordos celebrados com empresas com dívidas fiscais, comprovando o comprometimento da PGE com a continuidade das atividades regulares das empresas que se encontram em dificuldade financeira.

³ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/simplificacao-fara-o-rio-grande-do-sul-voltar-a-crescer>> Acesso em 19 out. 2019

⁴ Disponível em: <<https://www.pge.rs.gov.br/ta-na-mesa-eduardo-cunha-da-costa-palestrara-na-federasul-nesta-quarta-feira-22>> Acesso em 19 out. 2019.

Outra aparição (junto a outras Secretarias) foi em palestra do Procurador Geral a empresários de Santa Cruz do Sul em evento promovido pela Associação Comercial e Industrial do município, em que apresentou as principais ações e estratégias do novo governo, destacando o papel da advocacia pública, de viabilizar e assegurar juridicamente as políticas públicas e afirmando ser fundamental que se mostre para os investidores internos e externos que no RS há um ambiente favorável, juridicamente seguro e estável para novos investimentos.

Continuando na análise das frações no estado, a rural é uma que tem forte presença, e como principal representante dos seus interesses no Estado apresenta-se a Federação da Agricultura do Estado do RS (FARSUL), porta-voz da pecuária estancieira e da lavoura empresarial. Por sua vez, a fração bancária no estado, em que se destacam o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) e o Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi), conta com características distintas da lógica rentista própria das grandes corporações que atuam no ambiente macroeconômico brasileiro, sendo responsáveis por grande parcela de investimento nos setores produtivos na região, principalmente no setor rural e de capital de pequena escala; o Banrisul ainda resiste a intenções de privatização, advindas sobretudo por pressão do governo federal (em uma postura avessa à política fiscal expansionista), sendo o RS um dos poucos estados no país que ainda conta com um banco público para auxiliar no desenvolvimento da região, em uma realidade de internacionalização do capital e centralidade a interesses de mercado – em que a fração financeira vem despontando.

II. Escala do Capital: as divergências também ocorrem dentro de uma mesma função do capital em relação à magnitude dos negócios, distinguindo-se o grande e o médio capital, os quais operam com diferentes quantidades de mão de obra, volumes de capital e tecnologias. São casos de grandes oligopsônios contra cadeias comerciais de tipo intermediário; indústrias de alta densidade de capital contra tradicionais; grandes bancos decorrentes de fusão contra pequenas casas bancárias – conflitos que tendem a se concretizar à medida que o Estado capitalista atua na direção do que lhe parece ser a lógica de funcionamento do capitalismo: a concentração/centralização do capital. Saes (2014) dá o exemplo da política creditícia, em que a legislação e a política governamental raramente partem de intenções compensatórias ou buscam reequilibrar as funções capitalistas (no que seria considerado uma busca da equidade, e não da eficiência ou meritocracia), com os governos legitimando o crédito proporcional aos ativos detidos por cada empresa, condenando os pequenos capitalistas a terem pouco crédito ao mesmo tempo que recompensa os grandes com recursos financeiros volumosos, bem como com outras políticas que os premiam, como isenções e subvenções.

III. Modo de Inserção do Capital no Sistema Econômico Internacional: Farias (2009) esclarece que os obstáculos à mobilidade geográfica do capital favorecem as condições econômicas para a cristalização de interesses nacionais e regionais, à medida que os investimentos em infraestrutura, terra e outros elementos não são facilmente transferidos a outras áreas mais lucrativas, de modo a se formar uma cadeia de inter-relações entre as configurações espaciais (o sistema de Estados nacionais e suas burguesias). Contudo, a oposição burguesia nacional e estrangeira apresenta-se insuficiente para caracterizar a inter-relação dessa dinâmica, devendo-se proceder à decomposição da burguesia do espaço nacional, na sua relação com o capital estrangeiro. A seguir, os segmentos:

a) Burguesia Associada: também chamada de compradora, é o segmento do capital que se associa ao capital estrangeiro e defende internamente seus interesses, o qual pode se formar nas esferas industrial (empresas mistas em que o interesse predominante é o da matriz), comercial (importadores, que pressionam contra a produção interna de bens de alto valor) e bancária (voltados ao financiamento de empreendimentos do capital estrangeiro, descompromissados com o fortalecimento do mercado interno ou do setor público). Farias (2009) esclarece que normalmente as burguesias comercial e bancária fornecem base para a conduta de simples intermediária dos interesses externos no espaço nacional, sendo difícil a industrial assumir tal papel, vez que mesmo na relação matriz-filial identifica que pode haver conflitos em que as filiais podem tentar produzir bens adaptados ao mercado local.

b) Burguesia Nacional: voltada à exploração do mercado interno, tende a defender políticas de redistribuição de renda e reformas capazes de aumentar o poder aquisitivo das massas; dotados de uma inclinação nacionalista e democrática, sendo em geral produtores de bens de consumo leves ou duráveis de baixo valor agregado, tendem a valorizar o Estado nacional, encarando-o como o agente capaz de executar programas e projetos que levam à formação e ao crescimento de um mercado de massas – denominada ideologia “desenvolvimentista”. Ressalta Saes (2014) que numa situação de estabilidade política tal segmento pode inclusive integrar uma frente nacional ou mesmo celebrar uma aliança com as classes populares em torno de um projeto capitalista de desenvolvimento independente, posição que pode ser tomada num contexto em que se conjugam ascensão política acelerada das classes populares e pressão crescente dos interesses estrangeiros sobre o Estado nacional; alternativamente, pode optar por se ausentar da cena política por temer, ao enfrentar o capital estrangeiro, fortalecer o movimento político das classes populares.

c) Burguesia Interna: subordinados ao capital estrangeiro, ocupam posição dependente dentro do sistema econômico capitalista internacional, assumindo comportamento ambíguo diante do capital estrangeiro. As duas formas de subordinação são quando o capital nativo (I) se encaminha para a prestação de serviços permanente ao estrangeiro instalado no país (empresas que fornecem insumos às indústrias montadoras de origem estrangeira); e (II) se volta preferencialmente para a exploração do mercado externo, deixando em segundo plano o interno (caso da burguesia industrial exportadora). É um segmento que, embora possa ser de origem nacional, não possui vocação nacional, com presença na cena política de forma oscilante: ao mesmo tempo que (a) apoia políticas que defendem e assegurem sua sobrevivência, ameaçada pela mera presença econômica do capital estrangeiro (sua dimensão nacional); (b) por servir o capital estrangeiro e o mercado mundial, sente-se obrigado a tomar posições cautelosas diante dos interesses externos (dimensão antinacional).

Martuscelli (2018), refletindo sobre o caso das economias periféricas com avançado grau de desenvolvimento das forças produtivas, como o Brasil e a Argentina, em um contexto de internacionalização do capital, aprofunda a análise do comportamento que teve a burguesia interna na história, que dependeria do tipo de desenvolvimento ao qual se encontra vinculada – se prioridade ao mercado interno ou externo –, sustentando sua análise na medida em que o capitalismo dependente estaria profundamente marcado por formas históricas específicas de dependência, nas quais ora predomina o desenvolvimento voltado ao mercado externo, ora ao interno, sendo que tal alternância produziria efeitos sobre o processo de formação de frações de classe e de suas tendências ideológicas nessas formações sociais – o que não ocorre nos países do capitalismo central, menos vulneráveis a tais transformações e oscilações por ocuparem os lugares dominantes na divisão internacional do trabalho.

Referindo-se à história das formações sociais capitalistas dependentes que contam atualmente com avançado grau de desenvolvimento das forças produtivas, Martuscelli (2018) analisa que fora marcada por fases de dependência do capital externo, e que, embora no final dos anos 1990, com o desgaste das contrarreformas neoliberais, tenham emergido condições propícias para forças alternativas e candidaturas críticas da ortodoxia do livre mercado que se encontravam até então isoladas, as quais efetivamente conseguiram articular demandas populares e passaram a obter vitórias políticas importantes na América Latina, foram em alguns casos à custa de série de concessões políticas aos interesses do capital financeiro internacional no âmbito de seus próprios programas de governo, como é o caso do Brasil, evidenciado com a “Carta ao Povo Brasileiro” nas vésperas da eleição de Lula.

Nesse contexto, o Brasil seria uma experiência política que viu a emergência das burguesias internas como força social, a fração mais contraditória do segmento da função do capital, a qual, sem ter posto em xeque a hegemonia política do capital financeiro internacional e da burguesia associada a ele, logrou acomodar seus interesses no bloco no poder. A burguesia interna, sustenta o autor, foi fortalecida de maneira a garantir a concretização de um processo de reformas e revisão da versão neoliberal mais ortodoxa vigente nos anos 1990. Analisa Martuscelli (2018) que esse possui uma posição ambivalente diante do capital estrangeiro, oscilando entre a contradição e a dependência, não servindo nem como componente de frente anti-imperialista (típico da burguesia nacional) nem como mera correia de transmissão dos capitais exógenos (burguesia associada); ela é uma fração que emerge nas formações sociais dependentes como fruto do processo de desenvolvimento das forças produtivas e da internacionalização do capital, sendo dependente financeira e tecnologicamente do capital estrangeiro e ao mesmo tempo resistência de forma seletiva a tais interesses, sem confrontá-los abertamente como força anti-imperialista – ou seja, aceita com seletividade a presença do capital estrangeiro numa dada formação social. Tais características levam-na a expressar sua fragilidade econômica, política e ideológica diante do imperialismo, aceitando tendencialmente o lugar subordinado que lhe é reservado na divisão internacional do trabalho.

É ressaltado por Martuscelli (2018) o movimento pendular da fração na conjuntura, dado seu posicionamento ambivalente, em que ela pode oscilar também seu comportamento político perante as classes dominadas, sendo possível identificar que em tempos de crescimento econômico seria capaz de fazer concessões materiais a tais classes; mas em recessões (como atualmente) parte dela pode se movimentar para o outro polo, com vistas a repassar o ônus da crise para os trabalhadores, ligando-se aos interesses imperialistas. Nessas situações é também capaz de tratar os direitos sociais e trabalhistas além dos impostos em geral como encargos ou entraves à competitividade das empresas, com pronunciamentos sobre “insegurança jurídica” ou “custo Brasil” – o primeiro termo, bastante mencionado pelos Procuradores ao enaltecerem sua funcionalidade ao desenvolvimento econômico; o segundo, pelas distintas frações burguesas que se unem em um modelo de desenvolvimento econômico que parece ser o hegemônico no país (e no estado) atualmente, como será posteriormente evidenciado.

Adentrando ao capítulo que analisa os modelos de desenvolvimento em discussão no Brasil, cabe ressaltar a constatação de Décio Saes – lembrada por Martuscelli (2018) – quem aponta para a falta de vocação nacional da burguesia industrial no Brasil, salientando que quem encabeçou o projeto de industrialização no país fora a burocracia de Estado. Para ele, na

transição do escravismo moderno ao capitalismo não teria se constituído uma burguesia nacional com capacidade de dirigir o processo de industrialização e construir um desenvolvimento capitalista independente; no lugar, teria surgido uma burguesia interna que, num primeiro momento, se subordina ao grande capital comercial e, depois, à burocracia de Estado. Tal burguesia industrial fora rotulada pelo autor como “fraca” nos planos econômico (por estar apoiada numa economia capitalista limitada – realidade de grande concentração de renda e mercado interno pouco expressivo em termos relativos) e político (sendo tecnologicamente dependente do exterior).

Afirma Martuscelli (2018) que a forma ambígua de lidar com o intervencionismo estatal (ora exigindo protecionismo e subsídios, ora repudiando iniciativas que redundem em estatização de empresas e serviços, além do planejamento estatal) somada aos processos históricos das revoluções socialistas do século XX (que resultaram na eliminação formal do capital privado e na constituição de um capitalismo de Estado dirigido por uma burguesia estatal), põe em relevo um aspecto relevante presente na ação política da burguesia interna: o temor de ser eliminada, ou vir a ter sua participação bastante restringida por uma forte burguesia do Estado, tendendo a levá-la a se inclinar em determinadas conjunturas a um posicionamento mais abertamente contrário ao intervencionismo – ainda que longe de se caracterizar como uma recusa total dele para seus negócios. A seguir, será analisada essa disputa ideológica em torno do desenvolvimento no Brasil, podendo-se visualizar como os interesses das frações das classes dominantes se unem em um projeto mais ou menos coeso para influenciar no rumo da economia no país.

2.3 A DISPUTA ENTRE MODELOS DE DESENVOLVIMENTO

Jessop utiliza os conceitos de projeto hegemônico e de estratégias de acumulação para caracterizar como certos atores (representando frações das classes dominantes) conseguem fazer com que seus interesses prevaleçam nas decisões governamentais. Resumidamente, tem-se que para a acumulação do capital passa a ser necessário um modelo de crescimento econômico específico diante de determinada realidade social (tendo em conta um momento histórico de luta de classes específico), composto inclusive por precondições extraeconômicas. O autor chama a atenção para a relevância de perceber como os agentes sociais se relacionam

com essas estruturas e formulam estratégias para o funcionamento e transformação da acumulação. Essencial para a abordagem relacional-estratégica de Estado, portanto, é a análise dos modelos de desenvolvimento em disputa no país, os quais acabam por reunir diversas frações (com seus interesses díspares) em um mínimo de coesão para alcance do bloco no poder.

Na pesquisa, para entender como parece operar a dinâmica envolta à disputa de projetos hegemônicos no Rio Grande do Sul, necessário compreender como distintas frações da burguesia se unem em torno de um projeto comum para o desenvolvimento a nível nacional. Para tanto, procedeu-se a uma revisão bibliográfica sobre as origens do debate desenvolvimentista no país (período que engloba as décadas de 1930 a 1964), através de Bielchowski (2000), em que se pôde perceber quais as disputas ideológicas no campo que repercutem até os dias atuais. De modo a atualizar o debate, utilizou-se dos textos de Silva (2013), que faz uma análise da evolução das discussões até o período recente, e de Finello e Feijó (2017) e Bastos (2012), os quais esmiúçam as principais diferenças das vertentes da corrente desenvolvimentista atual.

A nível de RS, será possível então entender por quais projetos de desenvolvimento os atores (representando distintas frações das classes dominantes) que atualmente conseguem permear nas estruturas governamentais (refletindo o conceito de seletividade estratégica) reúnem seus interesses, gerando um mínimo de consenso, o que facilita o encaminhamento de suas demandas (ainda que de forma genérica e um tanto contraditória) ao aparelho econômico estatal; também será possível identificar por qual projeto de desenvolvimento os representantes do governo gaúcho possuem maior afinidade através de seus discursos.

Bielchowski (2000) faz um balanço sobre o pensamento econômico no Brasil durante o período de 1930 a 1964, época de engajamento na discussão acerca do processo de industrialização, esclarecendo que o conceito-chave que lhe concede unidade é o de “desenvolvimentismo”, entendido como a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico, o qual se compõe dos seguintes pontos fundamentais (BIELCHOWSKI, 2000, p. 7):

- a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje;
- c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão;
- d) o Estado deve orientar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.

Partindo do conceito de desenvolvimentismo como “o ‘projeto’ de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento e decidido pelo apoio estatal” (BIELCHOWSKI, 2000, p. 33), o autor procedeu à análise das correntes do pensamento econômico no Brasil entre 1945 a 1964, definidas a partir de seus projetos econômicos básicos (o neoliberalismo, três variantes do desenvolvimentismo – setor privado, setor público “não nacionalista” e setor público “nacionalista” – e a corrente socialista), esclarecendo que a questão principal das disputas teóricas e políticas foi, durante os anos de 40 e 50, da conveniência da intervenção do Estado para estabelecer um novo padrão de crescimento aos países subdesenvolvidos, havendo um ataque contra a doutrina dominante do livre comércio (ou da eficiência da alocação de recursos por meio de mecanismos de mercado), objetivando dar suporte a medidas governamentais, em particular ao planejamento e ao protecionismo, vistos como meios de se alcançar industrialização rápida e eficiente.

Ressalta o autor que a corrente liberal, juntamente à desenvolvimentista nacionalista, foram as mais importantes expressões do pensamento econômico brasileiro no período analisado, sendo a primeira delas a ideologia econômica brasileira desde o início do século XIX até os anos 30; entretanto, com a crise internacional e as transformações econômicas, políticas e sociais que se seguiram, suas bases de sustentação foram abaladas, nascendo então diferentes concepções do desenvolvimento brasileiro. Em reação, a ideologia teve de passar por transformações que viabilizassem sua resistência frente à nova realidade, sendo o neoliberalismo econômico resultante desse processo – o prefixo “neo” se daria pelo fato de que passavam a admitir a necessidade de alguma intervenção estatal saneadora de imperfeições de mercado, que, reconheciam, afetavam economias subdesenvolvidas como a brasileira.

A participação no debate econômico dos neoliberais, aponta o autor, está fundamentalmente ligada à proposta de estabelecer as condições do equilíbrio monetário e financeiro, os quais seriam indispensáveis à maximização da eficiência dos mecanismos de mercado, não apresentando proposições de suporte ao projeto de industrialização (às quais eram frequentemente contrários), entendendo que nenhum investimento direto na atividade econômica de infraestrutura deveria ocorrer por conta do governo – vislumbravam o capital estrangeiro como o agente capitalista que mais convinha.

Quanto aos desenvolvimentistas, sua origem é no período 1930-45 com as repercussões da crise econômica internacional, em que se montaram seus dois pilares básicos: no setor privado, com entidades representativas do setor industrial ampliando seu horizonte de reivindicações – defendendo um projeto de industrialização planejada e os interesses do capital

industrial privado nacional; no setor público, com a criação de série de agências voltadas para a administração de problemas de alcance nacional, com seus técnicos levados a pensar as questões do desenvolvimento econômico nacional de uma forma integrada e abrangente.

O autor segrega o pensamento em três correntes, em que a primeira, do setor privado, composta por economistas que assumiam uma posição antiliberal e desenvolvimentista, favoráveis ao apoio estatal à acumulação privada, tinha posições variadas sobre o grau de participação estatal que convinha ao processo e sobre a aceitação do capital estrangeiro. O desenvolvimentismo no setor privado diferenciava-se de seu similar no setor público pela ênfase nas questões que afetavam a lucratividade do capital privado nacional, dando atenção a três problemas básicos (BIELCHOWSY, 2012, p. 92): a) preservação de mercados – afetando a abordagem dos problemas dos investimentos estatais e estrangeiros e do protecionismo; b) oposição à elevação nos salários e na tributação aos lucros; e c) defesa da ampliação do crédito. Quanto aos investimentos estatais, a posição seria a de que deveriam ser consultados em todos os projetos.

As outras duas correntes pertencem ao setor público, dividido entre as alas “não nacionalista” e “nacionalista” – a primeira, favorável ao apoio estatal à industrialização, apresentava preferência por soluções privadas nos casos de disputas por inversões estatais, também contando com inclinação a políticas de estabilização monetária, desde que não prejudicassem investimentos fundamentais; a segunda defendia intervenções estatais em setores considerados estratégicos para a continuidade do processo de industrialização (mineração, energia, transporte, telecomunicações e algumas indústrias básicas) e, como proposta alternativa à estatal, tinham a de investimentos estrangeiros, dada a frágil estrutura do capital nacional; de modo geral, se opunham a políticas de estabilização, por receio da recessão.

Aprofundando a corrente “não nacionalista” do setor público, afirma o autor ter sido pouco numerosa, mas bastante ativa e influente na esfera governamental, sendo formada por economistas que acreditavam que o capital estrangeiro tinha uma ampla contribuição a dar ao processo de industrialização no país. Embora não fossem totalmente contrários a investimentos estatais, combatiam sua proliferação, com o argumento de que o Estado não deveria ocupar o espaço em que a iniciativa privada pode atuar com maior eficiência. Os conflitos concretos com a corrente “nacionalista” se davam no nível de inversões em grandes projetos de infraestrutura e mineração, para os quais o capital privado nacional não tinha suficiente porte financeiro; os “não nacionalistas” caracterizavam-se também pela ênfase à necessidade de controle da

inflação, apoiando medidas de estabilização monetária, o que reduzia a distância ideológica com os neoliberais.

A outra ala no setor público, a dos desenvolvimentistas “nacionalistas”, surgiu com a abrupta mudança no quadro de instituições brasileiras após as transformações econômicas seguidas no país pós crise dos anos 30: a centralização de poder comandada por Vargas (e sua Reforma Burocrática na Administração Pública) gerara um conjunto de agências planejadoras voltadas para a solução de problemas de âmbito nacional, sendo a partir dos anos 50, junto aos neoliberais, a linha de pensamento de maior militância intelectual no país. Como principal traço distintivo da corrente, uma inclinação por ampliar a intervenção do Estado na economia através de políticas de apoio à industrialização, integradas, na medida do possível, num sistema de planejamento abrangente e incluindo investimentos estatais em setores básicos.

Eram céticos quanto às possibilidades de contribuição do capital estrangeiro na fundação dos alicerces da estrutura industrial a ser formada, que gerava setores historicamente dominados pelo grande capital estrangeiro (transporte e energia elétrica) ou por ele cobijados (petróleo e mineração), além de setores industriais básicos (grande indústria química e siderurgia), contando com conotação fortemente nacionalista e estatizante. O autor faz questão de sublinhar, entretanto, que nos demais setores industriais o capital estrangeiro era bem-vindo pela corrente, como se evidenciou no Plano de Metas com a chegada de grandes empresas internacionais à indústria automobilística – a restrição que se fazia nesses casos era quanto à necessidade de controles, sobretudo à remessa de lucros. Portanto, embora não os vissem com maus olhos, pensavam que mesmo os investimentos privados deveriam obedecer à ordenação de um planejamento econômico, constituindo-se em uma profunda defesa da intervenção estatal na economia, através de políticas orientadas por um minucioso planejamento econômico e reforçadas por investimentos estatais em setores “estratégicos”.

Como forma de síntese à corrente desenvolvimentista, aponta Bielchowski (2012) que é possível vislumbrar os traços de união das suas três vertentes na formação de um projeto comum através da intenção em formar um capitalismo industrial moderno no país e a perspectiva de que, para isso, era necessário planejar a economia e proceder a distintas formas de intervenção governamental; entretanto, seus aspectos diferenciais básicos, além da questão da inflação, se davam por (BIELCHOWSKI, 2012, p. 77): a) os economistas que atuavam no setor privado privilegiavam a defesa dos interesses empresariais; b) no setor público, duas eram as posições: “não nacionalistas”, que preconizavam soluções privadas, de capital estrangeiro ou nacional, para projetos de inversão na indústria e na infraestrutura, admitindo a intervenção

estatal apenas em último caso; e os “nacionalistas”, que advogavam a estatização de setores estratégicos.

Passando “à esquerda” do desenvolvimentismo (ou aos mais radicais dentre os nacionalistas), há o pensamento socialista, formado por intelectuais ligados ao Partido Comunista. Assim como os desenvolvimentistas “nacionalistas”, analisa Bielchowski (2012), preconizavam a industrialização com ampla intervenção estatal e defendiam investimentos estatais em setores básicos da economia, bem como o controle do capital estrangeiro; distinguíam-se deles, pelo fato de que toda sua reflexão se fazia a partir da perspectiva revolucionária, sendo seu projeto básico não pura e simplesmente a industrialização, mas a transição para o socialismo, organizando-se em função da perspectiva e tática das lutas “antifeudal” e “anti-imperialista”.

Silva (2013) trabalha com esse ciclo do desenvolvimentismo, cunhado como “velho” ou “nacionalista”, perpassando também pelo “perverso” (ou autoritário), dos militares, até chegar, após período de neoliberalismo (em que o debate desenvolvimentista fora deixado de lado), àquele que seria considerado como o “novo” – embora afirme que não estaria claro se estar-se-ia vivenciando realmente um terceiro e novo ciclo de desenvolvimentismo, ou se a fase seria apenas de nascedouro, contando apenas com debates iniciais.

No ciclo autoritário (1965 a 1980), segundo o autor, observou-se uma mudança nos termos do debate desenvolvimentista original, sendo permeado por traços socialmente perversos (concentrador de renda e sem contrapartida na área social), também se alterando as políticas econômicas: modificaram-se os rumos do projeto de industrialização em direção a uma maior abertura e participação do capital externo, com arrocho salarial. Como aponta o autor, tal modelo concentrador de renda e socialmente excludente acabou contribuindo para desconstruir o desenvolvimentismo enquanto uma alternativa de pensar o país. Chega-se então à redemocratização, pós sua falência.

Os desenvolvimentistas críticos, que passaram décadas apontando falhas e sugerindo alternativas durante o período militar, tiveram poucas chances durante o primeiro governo civil de implementarem políticas de estabilização e de desenvolvimento (industrial e tecnológica) que permitissem alterar os rumos de uma grave crise que se desenhava desde o final da década de 1970, o que, somado a uma onda conservadora, levou a temática desenvolvimentista a deixar de ser prioritária na agenda pública por ao menos uma década, em que o Brasil (assim como as demais economias em desenvolvimento) passou por um período (neoliberal) em que a agenda foi tomada por questões de curto prazo, como combate à inflação, ajuste fiscal, marco

regulatório e reconquista da credibilidade de agentes externos – pontos que o modelo ideológico em voga à época entendia como suficientes para o desenvolvimento, o qual viria como “decorrência natural”.

Como salienta o autor, a temática central a partir dos anos 80 deixa de ser o desenvolvimento econômico e passa para questões como o combate à inflação e a estabilização da economia, concepção neoliberal que conseguiu recrutar cada vez mais adeptos nos meios políticos e empresarial – aponta-se a fração industrial como um dos maiores responsáveis pela difusão da proposta, ainda que com os governos neoliberais as prioridades da economia passaram a ser redefinidas, com o setor financeiro sendo privilegiado em detrimento da indústria.

Após a crise cambial de 1999, chega-se a um novo momento: não abandonando a estabilidade econômica como objetivo fundamental, passa-se a reconhecer que somente ela não bastaria para gerar resultados positivos tanto econômico, como socialmente, abrindo-se espaço para a discussão de um projeto de longo prazo. Lembra o autor que qualquer tentativa nesse sentido durante os anos 1990 encontrava como obstáculos a combinação de abertura comercial indiscriminada, juros altos e sobrevalorização cambial, que criaram um ambiente favorável apenas aos interesses financeiros e do capital estrangeiro.

As mudanças ocorridas no período afetaram diretamente o empresariado e sua estrutura de representação de interesses, principalmente no que se refere ao padrão de articulação Estado-empresários: a abertura comercial e a liberalização dos fluxos financeiros resultaram em processo de desnacionalização e realocação industrial; nas grandes empresas, observaram-se processos de fusão, aquisição ou associação a grupos estrangeiros. A representação dos interesses, que antes era no interior da burocracia pública (típico do processo de industrialização por substituição de importações), deslocou-se ao Legislativo, por meio do lobby junto aos congressistas. Nesse sentido, o autor cita a ação empresarial dos anos 1993 e 1994, que tinha como objetivo influenciar o Congresso a defender os princípios liberais.

No governo FHC, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), particularmente, revelaram clara adesão à agenda neoliberal, principalmente no que se refere à orientação das reformas estruturais, atacando o “Custo Brasil”, conceito que abarca a falta de investimento em infraestrutura, cuja superação era essencial para o aumento da competitividade industrial – conceito em voga ainda atualmente, como será logo analisado.

Os últimos anos da década de 90, entretanto, apontaram algumas mudanças, com a FIESP além de criticar o alijamento dos empresários do processo decisório, manifestar discordância em relação à equipe econômica, que teria abandonado o setor produtivo. No mesmo período, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) entregou ao Presidente um documento em que defendia a urgência de uma política industrial para o país, concluindo que, ao contrário dos países desenvolvidos, o Brasil sofria os efeitos de uma completa omissão quanto a seu parque industrial, afirmando que na contramão da história, o Brasil insistia na defesa do neoliberalismo, num momento de questionamento da doutrina em âmbito mundial. Essa postura vai ao encontro da corrente (industrial) desenvolvimentista do setor privado, da época do “velho desenvolvimentismo”, ainda que vá de encontro à postura clássica da fração industrial no estado do RS e de outros representantes da fração a nível nacional; acaba também corroborando a análise de que o favorecimento estrito ao capital financeiro, aplicado à análise da periferia do sistema mundial submetida a políticas neoliberais, acaba se chocando com as frações industrial e bancária, quando analisadas isoladamente – particularmente quanto aos industriais, tenderia no limite à desaparecimento de alguns de seus setores, convertendo-os em importadores de similares estrangeiros.

O segundo mandato de FHC passou a demonstrar que a governabilidade não estava mais garantida e o discurso da candidatura petista para a eleição que se aproximava era no sentido do pensamento desenvolvimentista, com um projeto baseado em políticas e programas para o país, e não apenas um discurso crítico que não se tornasse alternativa real de acordo com as possibilidades e limitações da realidade nacional. A inflação deixara de ser decisiva para a escolha do candidato, pelo fato da estabilidade econômica ser vista como algo já conquistado e sedimentado, além de que o PT tivera firmado compromisso com a manutenção da estabilidade econômica, através da “Carta ao povo brasileiro”.

Analisa Silva (2013) que o insucesso da estratégia neoliberal, que levou à crise no final da década de 1990, resultou também em um movimento de críticas e tentativas de repensar o desenvolvimento nacional a partir da organização de intelectuais em seminários e encontros internacionais, retornando assim o debate (novo)desenvolvimentista, o qual ganhou novo fôlego com a vitória de Lula nas eleições presidenciais. Nesse cenário, os tradicionais autores desenvolvimentistas retornaram ao debate com propostas mais bem definidas do que seria um novo projeto de desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que outros defendiam mudanças mais concentradas na política macroeconômica, começando assim a se delinear a forma contemporânea do debate no país, em que de um lado haveria os defensores basicamente

de uma nova política macroeconômica (os “macroeconomistas do desenvolvimento”) e de outro, aqueles que embora entendessem a necessidade a relevância da política macroeconômica, ultrapassam-na, priorizando também mudanças políticas específicas de desenvolvimento, como industrial, tecnológica, sociais, entre outras.

Portanto, assim nasceria o terceiro ciclo do desenvolvimentismo, ou “novo-desenvolvimentismo”, distinguindo-se do denominado “nacional-desenvolvimentismo” (das décadas de 1930-1950) e do “autoritário”, o qual não deixando de atentar à relevância da estabilidade econômica e do equilíbrio fiscal, abre espaço à retomada do desenvolvimento com equidade e sustentabilidade. Ressalta Silva (2013) que, como limitador desse novo ciclo, em uma das iniciativas de debates sobre desenvolvimento à época, foi apontado que, ao contrário dos anos 50, não havia uma definição clara dos caminhos para o desenvolvimento brasileiro, estando, dentre as dificuldades, o financiamento do investimento. O novo-desenvolvimentismo estava centrado na ideia da reconstituição de um Estado capaz de regular a economia, que deva ser formada por um mercado forte e um sistema financeiro voltado para o financiamento da atividade produtiva; para tanto, torna-se necessário buscar novas formas de intervenção estatal, bem como complementaridades entre a ação do Estado e do capital privado.

Abordando o debate econômico (e político) atual no Brasil sobre estratégias de crescimento sustentável de longo prazo pós liberalização econômica da década de 90, Finello e Feijó (2017) apontam as duas correntes que despontam dentro da ótica “novodesenvolvimentista”: os novo e os social-desenvolvimentistas. Para ambas estratégias, que defendem a intervenção estatal consciente e a industrialização como meio para o desenvolvimento, o investimento é a variável motriz do crescimento, mas a variável-chave para explicar o estímulo ao investimento é diferente: à primeira, a taxa de câmbio, havendo maior preocupação com o equilíbrio fiscal; à segunda, o consumo interno de bens de massa, com a redistribuição de renda como marca importante.

Bastos (2012) auxilia na análise do papel do Estado na orientação da economia em ambas, destacando os modos diferentes de relação desse com o mercado: a primeira exalta-o como mecanismo de alocação de recursos produtivos, impulsionado por ampla abertura comercial, mas (à diferença do neoliberalismo) critica o que seria um excesso: abertura sem reciprocidades, além da abertura financeira e a especialização em exportação de produtos básicos; o papel do Estado seria o de apoiar o mercado na tarefa de alocação eficiente de recursos. A segunda confere maior ênfase ao mercado interno e ao papel do Estado. Destaca-se que o primeiro grupo saiu do seio do Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), partido do

Governador atual do RS, e mantém relação com bandeiras históricas do partido: valorização do setor privado, reforma do Estado, apoio às privatizações, contenção do gasto social – mas sempre foi crítico da abertura comercial em excesso e alta velocidade.

Para efeitos da pesquisa, dar-se-á enfoque às ideias dos neoliberais e dos novo-desenvolvimentistas (com suas duas fissuras), por serem as correntes com maior número de representantes no debate político atual nos governos a nível nacional. Pretende-se agora discorrer sobre as limitações atuais dos governos nacionais em países subalternos em implantar medidas desenvolvimentistas, ainda mais em momento de inflexão política na América Latina (no caso do Brasil, ocorrida em 2016), o qual freou possíveis avanços em intervenções governamentais na economia a nível nacional, as quais já se encontravam limitadas anteriormente pela própria política macroeconômica da década de 90, a qual Lula se comprometera a manter na sua campanha à presidência.

Destaque será dado ao avanço dos mercados financeiros, que surgem como alternativas aos investimentos na economia, hipótese em que o Estado perde capacidade de coordenação no país para a realização de grandes projetos, bem como o rechaço às medidas mais “nacionalistas” – nesse sentido, vislumbra-se o protagonismo que tende a ter a burguesia financeira (industrial e bancária), interna (subordinada ao capital estrangeiro) e mesmo a associada ao capital estrangeiro, frações que trazem consigo suas contradições, sobretudo quando analisadas em economias dependentes dos grandes mercados. Após, aprofundar-se-á a realidade dos estados federados brasileiros, particularmente do RS, evidenciando como tais entes encontram-se limitados nas suas capacidades de estimular a economia por recursos próprios, dificultando sobremaneira posturas desenvolvimentistas, sobretudo “nacionalistas”.

Neto (2014) reflete sobre os desafios que uma atuação mais incisiva na economia por parte dos governos nacionais enfrenta atualmente, em que a progressiva desregulamentação financeira prevalecente sobre as economias globalizadas reduziu substancialmente o raio de manobra de uma política fiscal mais ativa, que viesse a utilizar de forma planejada o déficit público para atingir níveis predeterminados de emprego e renda, característica determinante dos níveis de crescimento observados até os anos 1970 no país – postura típica do desenvolvimentismo “nacionalista”.

Uma das grandes diferenças são as poupanças, que nessa etapa atual da riqueza financeira não são mais transformadas em créditos bancários para o financiamento de atividades produtivas, transformando-se muito mais em valores a serem manipulados pelos mercados de ativos; assim, as decisões de gastos em investimento e consumo para crescimento da economia

por parte do governo passam a depender fortemente das flutuações e das expectativas geradas no mercado financeiro, seara em que os governos não têm mais como interferir. As variáveis de demanda agregada essenciais para o crescimento econômico tornam-se assim instáveis e reticentes ao controle da política econômica e, neste contexto, a capacidade de intervenção governamental minguou.

De modo a dialogar com a bibliografia sobre frações de classe, mais uma vez se nota o protagonismo que a fração financeira (segundo a função do capital) terá no debate sobre desenvolvimento, bem como a interna e a associada (quanto ao modo de inserção do capital no sistema econômico internacional), além do próprio capital estrangeiro, protagonista nos debates mais acalorados ainda do “velho desenvolvimentismo”. Nos países subalternos na economia, analisa Neto (2014), onde as bases para o financiamento do desenvolvimento são frágeis, esses acabam relegados à posição passiva de promoção das condições necessárias à atração de capitais dos países desenvolvidos.

Nesse contexto de disputas e desafios ao maior incentivo à economia por parte do Estado, a partir do último mandato presidencial – sobretudo a contar do impeachment e da recente posse do novo Presidente e de seu Ministro – discursos políticos de cunho economicamente liberal, procurando “reduzir o papel do Estado na economia”, começaram a ganhar força nos governos nacional e subnacionais de alguns territórios, simultaneamente a uma redução de espaços destinados ao debate democrático em aparelhos estatais, sobretudo no que toca a questões sociais. Particularmente no Rio Grande do Sul, o qual conta com o histórico de grande estrutura de serviços públicos quando comparado a outras regiões no país, enfrenta-se uma das situações fiscais mais críticas dentre os entes da federação (quando consideradas as metas estipuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante a gastos com pessoal e à busca por 43ensa43la43s), com os governos assumindo uma linha de austeridade e de extinção de entidades públicas – forçados inclusive por exigência do governo federal para repactuação da dívida.

Em certos governos estaduais (em particular os de economia mais desenvolvida e que se encontram com os piores resultados, no que toca a LRF), que estão recém começando nesse ano de 2019, a tendência parece ser a de seguir a linha do governo federal, em conferir prioridade a políticas econômicas até certo ponto autoritárias e com foco no mercado, ao invés de medidas com um diálogo mais democrático e que tenha o Estado como principal coordenador. A seguir, serão abordadas peculiaridades das gestões estaduais no país quando buscam o desenvolvimento, particularmente no RS, bem como quais as medidas pensadas para

o desenvolvimento gaúcho pela equipe de governo, das quais participa a PGE/RS como responsável pelos estudos de viabilidade.

2.3.1 Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro e o RS

Um dos temas menos abordados sobre o federalismo é da natureza, dinâmica e limites da esfera intermediária de poder – os estados. Preenchendo essa lacuna, Neto (2014) apresenta algumas proposições sobre como as administrações estaduais organizam seus esforços para promoção do crescimento econômico, buscando ora ampliar e acelerar o investimento em infraestrutura, visando à elevação da produtividade do setor produtivo existente e à atração de capitais novos; ora investir em educação e em formação de capital humano altamente qualificado como base para a atração de capitais privados dos setores de alta tecnologia.

Entretanto, adentrando à situação econômica em que se encontram os estados no federalismo brasileiro atualmente, o autor menciona dois principais limitadores para uma atuação mais proativa em prol do desenvolvimento: em ordem cronológica, seriam (I) a própria Constituição de 1988, na qual foi disciplinado um federalismo descentralizador aos municípios, reduzindo a esfera de atuação dos governos estaduais no concerto das relações federativas brasileiras; e (II) a política macroeconômica federal dos anos 1990, a qual levou ao estreitamento das capacidades dos estados em orientar e coordenar o desenvolvimento em seus territórios, vez que para conduzir a renegociação de suas elevadas dívidas (advindas de épocas em que eram propulsores dos investimentos), o governo federal impôs forte ajustamento econômico-financeiro (exigindo privatizações de estatais, principalmente de bancos públicos, redução de pessoal, entre outras medidas), resultando em elevada restrição fiscal, alto comprometimento de receitas com os encargos da dívida e baixo crescimento econômico. Observa o autor que na década de 2000, com a retomada do crescimento econômico brasileiro, o que se observou foi meramente a guerra fiscal se consolidando no âmbito estadual como estratégia de atração de investimentos.

Reflexo do primeiro limitador apontado, o autor analisa que de 1990 até 2010 os estados foram progressivamente regredindo suas participações na carga tributária total gerada pela economia nacional, quando em comparação aos demais entes federativos. Além disso, junto aos municípios, encaram um cenário de grande vinculação orçamentária para as áreas de educação

e saúde, o que a própria Constituição de 1988 é responsável ao ter disciplinado mínimos a serem ali investidos – restando menor autonomia no manejo do orçamento para áreas como as de infraestrutura econômica e social. Também se analisa na literatura que os governos subnacionais (principalmente os estaduais) vêm apresentando um déficit de autoridade e autonomia para tomarem decisões, elaborarem e implementarem políticas públicas próprias, contando com pouco raio de manobra para redesenhar estratégias e instrumentos e para decidir quanto, onde e como extrair e alocar recursos, à medida que suas decisões vêm sendo largamente afetadas pela regulação da União.

Aprofundando as consequências do segundo limitador, consultou-se a realidade do RS, estado que detém atualmente a pior capacidade de investimento no país dentre os estados federados (RIO GRANDE DO SUL, 2019b), dificuldade compartilhada com os grandes São Paulo (SP), Minas Gerais (MG) e Rio de Janeiro (RJ), os quais em 2018 somaram dívida consolidada de R\$ 621 bilhões – representando 79% do total das unidades da federação. Calazans (2018) e Braatz (2016) auxiliam no entendimento de como se chegou a tal situação: o primeiro salienta que desde 1993, acentuando-se em 1997 (com o programa de renegociação das dívidas junto ao governo federal, o qual as alongou por 30 anos) e 2000 (com a Lei de Responsabilidade Fiscal), os estados e municípios passaram a respeitar um controle fiscal de tipo hierárquico, por meio do qual deveriam cumprir objetivos e limites rígidos definidos em legislação; desde então, reduziu-se a autonomia financeira dos entes, que tiveram de cortar gastos públicos, passando a sustentar uma posição subordinada junto ao governo federal. No caso do RS, o Acordo de Dívida elevou o compromisso anual com o serviço dessa de 6% (em 1998) a 13% (em 2017), sendo que a receita líquida cresceu à taxa média real inferior a 4% ao ano. Defende o autor que o principal problema da sustentabilidade econômico-financeira da política fiscal gaúcha permanece mesmo após 30 anos da negociação e está relacionada aos desequilíbrios de fluxo (baixa geração de resultado primário) e de estoque (elevada dívida pública), que teria como núcleo o próprio contrato da Lei de 1997, com seus encargos financeiros.

Braatz (2016) adiciona às causas da crise as perdas de receitas inflacionárias que o Plano Real gerou e a desoneração das exportações via Lei Kandir⁵; além disso, lista as várias medidas

⁵ A Lei Kandir desonerou do pagamento do ICMS as exportações de produtos industrializados, semi-elaborados e primários, as quais, de acordo com o Demonstrativo das Desonerações Fiscais da Receita Estadual do RS de 2017, de 1996 a 2016 teria gerado uma perda líquida de receita de ICMS de cerca de R\$ 50 bilhões para o estado.

que já se tentaram ao longo do tempo no estado, como venda de patrimônio público, redução da folha de pagamento, elevações de tributos, redução de despesa pública, atração de novos investimentos via guerra fiscal e até a busca de maior endividamento público e elevação de despesas correntes com o intuito de impulsionar o crescimento econômico via multiplicador keynesiano. Uma das limitações apontadas pelo autor na tentativa de mudar a realidade é o da rigidez do gasto, o qual acaba restringindo o campo de atuação do administrador público, ainda mais em situações de baixa atividade econômica e/ou alta inflação, impossibilitando inclusive a redução de despesas de forma significativa.

No Relatório da Dívida Estadual de 2017 (RIO GRANDE DO SUL, 2018), último assinado pelo Secretário da Fazenda do governo estadual anterior, evidenciam-se pilares de sua política: no final de tal ano, houve a repactuação da dívida com a União (ainda que por medida cautelar), algo saudado pela mensagem do Secretário, à medida que teria trazido como resultado imediato um alívio no fluxo financeiro da dívida. Conforme o documento, o governo da época sempre tivera deixado claro que o caminho do equilíbrio fiscal estaria alicerçado no tripé: (I) renegociação da dívida/adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (ao qual RJ e SP já tinham aderido, como faz questão de frisar); (II) a retomada da atividade econômica de maneira mais sustentada; e (III) a continuidade das medidas de ajuste e outras que se fizessem necessárias para contrapor as longas décadas de déficits – portanto, longe de alguma proposta desenvolvimentista mais incisiva.

Já no Relatório da Dívida de 2018 (RIO GRANDE DO SUL, 2019b), pode ser evidenciado o pensamento do Secretário da Fazenda do novo governo, foco do trabalho, sendo mencionado que o aspecto mais central para a realidade das finanças estaduais do RS em 2018 teria sido a manutenção da medida cautelar do STF que suspendeu os pagamentos da dívida do estado com a União. Afirma ainda que o debate sobre o ajuste das condições a serem acordadas para adesão seguirá certamente entre os pontos mais centrais da agenda política estadual a partir de tal ano, passando necessariamente pela dimensão dos esforços de ajuste fiscal e pela magnitude e abrangência da venda de ativos – igualmente longe de um pensamento que tenha no Estado o propulsor da economia.

Frente a essa realidade, o governo atual empreendeu seus esforços no início de mandato para aprovar a alienação de três estatais (que lidam com o fornecimento de energia elétrica, mineração e gás), como última condição de uma série de impostas pela União para que o RS pudesse aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Ressalta-se que se conseguiu retirar a exigência de plebiscito para privatizá-las por meio de um Projeto de Emenda à Constituição de

autoria do Executivo, devidamente aprovado pelas Casas Legislativas, passando ao largo de um debate mais democrático.

Para o Governador, tais privatizações “se conectam num sentido de modernização da máquina pública gaúcha”⁶. Ainda que tenha rememorado que no passado o poder público precisou assumir o processo de investir na matriz energética do Estado, afirmou que os tempos mudaram, que “o Estado tem uma lógica muito engessada, burocratizada, que dificulta a modernização dessas empresas na agilidade dos tempos atuais”. Projetou também que a modernização e a qualificação dos serviços prestados pelas futuras empresas adquirentes dos referidos serviços públicos atrairão mais investimentos para os gaúchos. Segundo o Chefe do Executivo, “energia é fator determinante para uma empresa tomar a decisão de se instalar ou não no Estado” e “precisamos convencer o empresário a estar aqui”.

Essa medida retrata bem a direção da política de governos no país atualmente, sobretudo federal e de estados mais endividados, no sentido de reduzir a intervenção do Estado na economia e se afastar de modelos desenvolvimentistas, sobretudo o (“velho”) “nacionalista”, que priorizava o investimento estatal em setores “estratégicos” – o caso trata inclusive de um setor bastante crítico no debate desenvolvimentista, que é energia; um desenvolvimentista do setor público mais comedido (aproximando-se do “não nacionalista”), embora até pudesse concedê-la (sobretudo tendo em consideração os limites macroeconômicos impostos desde a década de 1990), seria mediante a imposição de série de (rígidos) controles estatais.

Uma alternativa poder-se-ia dar no caso através de uma PPP (como será visto a seguir), em que o Estado, além de não vender a propriedade, conta com maior capacidade de intervenção no planejamento e execução do serviço. Ressalta-se que na seção seguinte é proposta inclusive uma discussão se seria a PPP uma inovação na legislação mais próxima daquilo que se entende como “novodesenvolvimentismo”, a qual estaria entre a privatização e a prestação direta pelo Estado – como indício, tem-se que sua promulgação se deu enquanto o debate desenvolvimentista encontrava-se novamente em voga. Portanto, pode-se enquadrar a medida da privatização da energia no estado mais próxima de uma postura neoliberal, à medida que, com base em uma medida própria dos anos 90, concedeu-se a prestação de um serviço estratégico às mãos do mercado sem maiores controles governamentais (quando comparados aos que a PPP proporciona, por exemplo). Entretanto, tomando por base apenas essa medida,

⁶ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/privatizacoes-modernizam-a-maquina-publica-gaucha-avalia-leite>> Acesso em: 19 out. 2019.

seria um tanto precipitado tachar o governo gaúcho atual como neoliberal, necessitando-se promover uma análise mais aprofundada sobre qual seria o modelo de desenvolvimento típico das demais políticas governamentais propostas, dentre as quais se inserem aquelas em a PGE/RS figura com papel relevante e que serão aqui discutidas.

De antemão, pode-se dizer que as duas medidas governamentais pesquisadas refletem também uma concepção de Estado que deva se desprender da corrente desenvolvimentista “nacionalista”, ainda que com graus distintos de liberalização da economia. Para a primeira proposta analisada, das concessões de serviços públicos via modalidade de Parcerias Público-Privadas (PPPs), utilizou-se de uma literatura macroeconômica acerca de como se tornou a alternativa mais debatida atualmente no país para a ampliação da infraestrutura e prestação de serviços públicos; a segunda trata do programa de “desburocratização”, em que se utilizará de uma abordagem própria da Administração para entendimento de peculiaridades do conceito, como qual tipo de poder tende a legitimar, e de Administração Pública, para retomada da Reforma Burocrática no Brasil. Em ambas, não se descuidará da identificação de quais frações de classe representam os atores sociais colocados para formular as alternativas junto aos burocratas, trabalhando também com a literatura própria da abordagem relacional-estratégica.

2.3.2 O Advento da Lei das PPPs

Conforme Giambiagi e Além (2011), a década de 1980 se destacou pelo início da reorganização patrimonial do setor público em nível internacional, refletindo-se em uma alteração significativa das formas de atuação do Estado na economia, sendo que a menor capacidade financeira dos governos dos diversos países para arcar com os grandes investimentos públicos em comparação à década de 1970 induziu a busca da parceria com o setor privado como alternativa para financiá-los, destacando-se os casos de investimentos em infraestrutura, fundamentais para o crescimento e o desenvolvimento econômico, à medida que geram externalidades positivas e ganhos de eficiência.

Contextualizam os autores a década de 1970 como um período marcado por elevado déficit público, níveis de inflação acima do desejável e expansionismo estatal, em que se proliferaram grandes projetos de investimento a cargo do Estado; entretanto, tal realidade foi mudando ao longo do tempo e, depois de uma fase de transição, os anos 1990 foram marcados

pela combinação de políticas agressivas de combate ao déficit público, redução significativa das taxas de inflação e restrições à participação direta do Estado na economia como agente ligado à produção de bens e serviços, não sendo mais possível aos governos se lançarem à construção de grandes projetos, ao menos na intensidade observada no passado, graças às restrições fiscais, ao menor espaço para a prática de políticas irresponsáveis e à crescente exigência de estabilidade macroeconômica.

Ocorre que a economia continuava demandando a construção de certos tipos de obras que apresentavam as mesmas características que no passado justificaram a elevada participação do Estado na economia: altas exigências de capital, longo prazo de maturação e risco elevado; o desafio, portanto, ao qual a PPP surge como possibilidade de solução, fora o de encontrar alternativas para conciliar a necessidade da realização de certos investimentos frente aos limites impostos pela restrição orçamentária à ação governamental. Assim, tem-se na restrição fiscal a partir do panorama dos anos 1980 uma das justificativas para as PPPs (a outra seria a busca por maior eficiência na prestação do serviço público e no uso dos recursos públicos), sendo considerada uma alternativa para viabilizar investimentos, principalmente nos setores de infraestrutura, sem que implicasse aumento no curto prazo do endividamento público, de modo que fosse distribuído ao longo do tempo o total de recursos necessários para implementação dos investimentos, tornando possível a realização de uma série de projetos ao mesmo tempo.

Quando remetem à PPP no Brasil, Giambiagi e Além (2011) entendem que na lei de 2004 (portanto, época em que o debate sobre o desenvolvimentismo voltava à tona) o contrato representa uma mudança da lógica de aquisição de ativos pelo setor público para a de compra de serviços, em que o setor privado assume um maior nível de responsabilidade e riscos do que em um contrato de concessão tradicional. Em linhas gerais, na PPP brasileira, em que a exploração do serviço retorna às mãos do Estado após o término do contrato, o setor privado fica responsável pelo financiamento total do serviço e só após a disponibilização é que começa a receber remuneração, seja através dos recursos do Poder Público somente ou combinada com cobrança de tarifa do usuário.

Adentrando à ótica da Administração Pública, observa-se que a lei das PPPs nasce em alternativa à concessão comum (lei de 1995), em que a conta e risco pela execução do serviço público ou da obra pública (inseridas no título “Da Ordem Econômica e Financeira” da Constituição Federal, de titularidade exclusiva do Estado e em que há possibilidade de exploração de lucro) era exclusivamente do particular, e à contratação direta (prevista na lei de licitações de 1993), em que o dispêndio pela execução das obras era integralmente do setor

público. Estuda-se que essa última lei foi pensada em uma época que se pensava o Estado como o prestador dos serviços públicos; já aquela, num contexto de repasse de funções do Estado para a iniciativa privada, no começo da guinada neoliberal dos anos 1990. Quanto à PPP, pode-se vê-la como uma “suavização” da privatização, à medida que o Poder Público ainda é detentor da propriedade em que o serviço é prestado, bem como terá maior poder de coordenação de sua execução, quando comparada àquela

A nova lei, promulgada em um período que o debate desenvolvimentista volta à tona no governo federal, além de prever a concessão dos serviços públicos inseridos no Título “Da Ordem Social” da Constituição, os quais já eram abertos à iniciativa privada, traz como diferencial frente à concessão prevista na lei de 1993 o aporte de recursos por parte do Poder Público, como forma de compartilhar riscos. Entendia-se que a concessão comum trazia alto risco ao particular, à medida que a remuneração era exclusivamente via preço público, ou tarifa; além disso, não era divulgado o resultado financeiro das concessionárias, o que causava insegurança nas pretensões de reajuste das tarifas. A PPP veio, portanto, trazer maior tranquilidade ao parceiro privado, vez que somente investirão nas situações em que suas receitas sejam previsíveis e estáveis ao longo do tempo, ou quando o negócio é sustentado pelo elevado número de usuários a serem atendidos.

Santana e Júnior (2006), com um viés ideológico desenvolvimentista bastante “nacionalista”, tecem críticas à PPP em diversos tópicos, como que cria demasiadas facilidades para o capital privado; compromete a essência daquilo que se chama de serviço público; favorece um tipo de política pública não mais universal, mas focal; representa a mercantilização dos serviços públicos; e viabiliza o interesse do capital financeiro internacional. Os autores analisam em vários pontos da lei como o Estado aparece como um parceiro menor, ou empenhado em garantir a todo custo o sucesso do particular, advogando que a política do Estado volta-se a seduzir e atrair o capital privado para alocação de recursos a áreas mais lucrativas, o que não necessariamente coincidirá com a necessidade da população.

Passando ao largo do debate que analisa o mérito de um serviço público ser financiado pelo capital privado, o que se pode tirar como constatação frente à literatura sobre desenvolvimentismo utilizada no trabalho é que, ao estimular a participação estatal na coordenação do investimento e conceder facilidades ao setor privado, parece a PPP se enquadrar em uma ideologia desenvolvimentista própria do setor privado ou do setor público “não nacionalista”, estando (a princípio) um tanto distante da corrente neoliberal, à medida que na PPP há dispêndio de recursos públicos (além de coordenação do Estado no planejamento e

regulação), e das mais “nacionalistas”, enquanto facilitaria a entrada de capitais privados (e mesmo estrangeiros) na construção de infraestrutura e prestação de serviços públicos.

É uma medida desenvolvimentista que parece também se adequar às limitações macroeconômicas existentes no país, de forma a parecer se encaixar às alternativas pensadas pelos “novodesenvolvimentistas”, sobretudo à ala mais conservadora macroeconomicamente, que possui maior preocupação com o equilíbrio fiscal e exalta o mercado na tarefa de alocação eficiente de recursos – típica de uma leva de economistas do partido do Governador gaúcho atual.

Outra seara que esse debate sobre desenvolvimentismo certamente adentrará e que interessa ao trabalho é, além da análise da porcentagem que cada parceiro investirá na PPP, a origem do capital privado, tendendo boa parte dele ser estrangeiro, à medida que para captação de recursos, as empresas prestadoras do serviço costumam operar no mercado aberto de capitais para captação de recursos. Assim, logo chama a atenção o interesse que a fração (por função do capital) financeira – sobretudo o seu lado bancário – teria na medida, além da interna e da associada (por inserção do capital no sistema econômica internacional). No caso concreto, pôde-se observar outras peculiaridades da alternativa pensada pelo governo gaúcho no que toca a interesses das classes dominantes.

2.3.3 A Busca pela “Desburocratização”

Para tratar do assunto, relevante entender primeiramente que “desburocratização” no programa pretendido pelo governo gaúcho exprime uma impropriedade conceitual. Junior (1984, p. 14) transcreve trechos da fala do Ministro Hélio Beltrão acerca do Programa Nacional de Desburocratização de 1979 (que tem intenções semelhantes ao programa do governo gaúcho atualmente), o qual afirma que era adotada para a expressão a acepção popular, e não a conceituação científica. Na concepção do programa, burocracia seria sinônimo de “demora, complicação, papelada, exigências excessivas ou inúteis, filas intermináveis e torturantes encaminhamentos à consideração superior”. Afirma Junior (1984) que o termo é mal empregado por apresentar a burocracia apenas sob uma ótica negativa, e não se preocupa em fundamentar teoricamente o que propõe, defendendo inclusive que, da maneira como é

proposto, o programa deveria se designar burocratização, à medida que impõe maior racionalidade e eficiência às atividades organizacionais.

Motta e Bresser-Pereira (1980) elucidam as diferenças entre a conotação científica (dentro da Administração e da Sociologia) e a popular do termo, o qual significaria papelada, número excessivo de tramitações, apego excessivo aos regulamentos, ineficiência – limitando-se a fazer referência aos defeitos do sistema burocrático, ou suas “disfunções”. No sentido científico, é um “sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1980, p. 21). Ocorre que, por mais que a denominação do programa seja “ingênua”, suas propostas acabam tocando em algo mais profundo, que tem a ver com a conotação científica do termo e está relacionada diretamente com a presença do Estado na economia, podendo-se problematizar ao menos duas questões políticas que o programa tende a percorrer.

Para elucidação desses detalhes, utilizou-se dos textos de Motta e Bresser-Pereira (1980), que esmiúçam as origens da conceituação científica do termo, apontando para a disputa de poderes a serem legitimados no debate; e Abrucio e Loureiro (2018), os quais aprofundam a questão política das Reformas Burocráticas nas Administrações Públicas que seguiram o modelo da democracia liberal ou ocidental, particularmente no Brasil.

Motta e Bresser-Pereira (1980) esclarecem que Weber teria considerado burocracia como um tipo de poder ou dominação (e não como um sistema social), assim como o são o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo e o carismatismo; a cada um desses tipos de poder é que corresponderiam um ou mais sistemas sociais diferentes. Segundo Weber, seriam três os seus tipos fundamentais – carismático, tradicional e racional-legal – e cada um se diferenciaria pela sua origem, ou legitimidade, aquilo que de fato a torna efetiva, ou o motivo que explica por que um determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder. Cabe falar um pouco sobre cada, sobretudo promovendo um contraste da burocracia frente ao patrimonialismo, para entender a peculiaridade do que a busca pela “desburocratização” tende a trazer, ou qual legitimidade tende a promover. Como se verá posteriormente, a Reforma Burocrática na Administração Pública Brasileira de 1930 adveio com o intuito de tornar a Administração mais distante dos interesses dos grandes donos dos meios de produção no país, que se baseava em uma economia rural, com vistas a tornar a burocracia estatal mais capaz de interferir no planejamento da economia nacional, com vistas à industrialização.

Na dominação carismática, a legitimidade baseia-se na crença e na devoção, sendo um poder sem base racional; é com isso instável, arbitrário e facilmente adquire características revolucionárias. A tradicional baseia-se na crença da rotina como inviolável norma de conduta, sendo os usos e os costumes como última fonte de poder, sendo um tipo de dominação extremamente conservador. Weber distingue dois tipos básicos desse tipo de dominação: patriarcalismo (que se aproxima do domínio dos mais velhos) e o patrimonialismo, que surge com o aparecimento de um quadro administrativo: nesse caso, o poder do senhor patrimonial apoia-se não só na tradição, mas também no domínio de escravos, servos – sendo típicos desse tipo de dominação os privilégios, as honrarias e o favoritismo.

Já a dominação burocrática tem sua legitimidade baseada em normas legais racionalmente definidas, e o predomínio desse tipo dentro de um sistema social define a existência de uma organização, ou burocracia, em que certas características básicas traduziriam seu caráter racional: sistemas sociais formais, impessoais, dirigidos por administradores profissionais, que tendem a torná-la cada vez mais completamente. Particularmente, o formalismo, que parece a característica do sistema mais atacada pelos programas de “desburocratização”, expressa-se no fato de que a autoridade deriva de um sistema de normas racionais, escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática; além disso, significa que sua administração é formalmente planejada, organizada, e sua execução se realiza através de documentos escritos.

Como as normas são escritas e exaustivas, chamam atenção os autores de que precisam a todo instante serem modificadas, adaptando-se aos fatores novos que surgem no ambiente (e ao planejamento de quem as elabora), já que visa à consecução dos objetivos colimados da forma mais econômica e eficiente possível, sendo que a necessidade de escrevê-las acentua-se ainda mais devido ao caráter exaustivo que tendem a possuir. Percebe-se nessa necessidade de adaptação das normas a principal crítica dos que defendem o programa da “desburocratização”, vez que prezam pela ideia de que a lógica de funcionamento do sistema não estaria mais adaptada ao dinamismo do mundo moderno; e como são normas que deverão ser atualizadas (ou revogadas) para dar conta de determinadas realidades sociais, caberá investigar quais frações das classes dominantes estariam em condições de fazer valer seus interesses através da implementação da medida (podendo operar na economia com uma menor regulação do Estado ou mesmo com ela mais “modernizada”) – para isso, uma análise de como opera a seletividade estratégica no aparato estatal é essencial.

Abrucio e Loureiro (2018) citam que a crítica à burocracia é uma marca do mundo contemporâneo, mas que paradoxalmente sua existência é indispensável para a sociedade atual e condição necessária para a ordem democrática, como parte central da atividade política e como gigantesca estrutura de poder no mundo atual. Os autores resgatam as origens do termo, que remetia inicialmente a funcionários de Estado, seus saberes e práticas, sendo somente no final do século XIX, sobretudo a partir de Weber, que passou a ser usado também para os que trabalhavam em empresas, significando pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional. Afirmam os autores que foi com o ideário da Revolução Francesa que a burocracia pública se tornara, efetivamente, sinônimo de administração pública, embora ressaltem que reformas burocráticas não foram um processo automático de adaptação dos países a um necessário esforço de racionalização administrativa do Estado – ao invés disso, fora um processo político competitivo, expressando tanto (I) a expansão de poder estatal como (II) lutas sociais em prol dos direitos de cidadania. Desse modo, concluem os autores, poder-se-ia dizer que a constituição da burocracia moderna fora “um processo de criação de capacidades administrativas orientado politicamente, em busca de um aparato estatal com melhor desempenho e de *accountability* republicana” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 25) – evidenciando os dois aspectos políticos da burocratização no setor público: não só o de equipar a Administração Pública para o desenvolvimentismo, como o de moralizá-la.

Utilizando-se dos escritos de Weber, concluem que com a modernidade e a construção da administração pública subjacente, o Estado adotara o modelo burocrático e passara a ser pautado por regras universais e impessoais previamente estabelecidas, gerando um modelo que dá suporte à dominação de tipo racional-legal e ao respetivo monopólio legítimo do uso da força, tendo Weber construído, de forma típico-ideal, as suas características, para dar conta de sua tripla tarefa de (I) gerar racionalização organizacional, (II) estabelecer um caráter público (portanto, republicano e não patrimonial), e (III) determinar bases racionais-legais à dominação. Décadas depois de seus escritos, entretanto, Abrucio e Loureiro (2018) discorrem que autores mostraram como muitas vezes tal modelo se torna autorreferido, não respondendo ao público, resultado que derivaria tanto de consequências não programadas pelo tipo ideal (ou disfunções) quanto por mudanças na democracia e na provisão de serviços públicos que não estavam presentes no início do século XX; além disso, apontam que Weber já havia percebido o perigo da burocracia fazer da autonomia funcional uma forma de enclausuramento e defesa dos seus próprios interesses.

Como forma de esclarecer o porquê da ascensão do modelo burocrático, assinalam os autores que o objetivo inicial das reformas que visavam o modelo era o de “despatrimonializar” o poder do Estado; nesse sentido, a burocracia pública não somente deveria desempenhar o papel racionalizador da atividade estatal, como também garantir o sentido público do Estado, em termos de neutralidade/impessoalidade perante o patrimonialismo, visão que supõe uma essência política na definição do Estado de perfil liberal-republicano, trazendo a necessidade de ampliação dos serviços públicos conjuntamente com a percepção de que era preciso aumentar o controle sobre os governos.

Particularmente no Brasil, a reforma burocrática, que ocorrera com Vargas em 1930, se deu após período em que a estrutura da administração pública do Estado brasileiro era marcada pelo patrimonialismo, pelo baixo volume de políticas públicas, bem como pelo frágil desempenho estatal (além do liberalismo), esse novo modelo inaugurara assim uma nova era, por três razões: objetivo de expandir o papel do Estado, aumentando a intervenção nos domínios econômico e social, em nome de um projeto nacional-desenvolvimentista; a necessidade de uma burocracia pública competente a fim de buscar sobretudo a modernização econômica; e a institucionalização de estruturas para além das clássicas funções do Estado (Forças Armadas e diplomacia), englobando a produção de políticas públicas para o desenvolvimento.

Daí se entender ser necessário um maior poder da burocracia estatal para operar modelos de desenvolvimento em que o Estado seja o coordenador. No caso dos programas de “desburocratização”, todavia, o que se busca é justamente uma diminuição de sua atuação (mediante planejamento e controle) na esfera econômica ou uma atuação mais burocratizada (no sentido científico do termo e, ao que parece, do ponto de vista que facilita a vida do empresário), abrindo espaço para o livre mercado. Na pesquisa, será relevante analisar quais frações de classe parecem possuir maior voz para levar suas demandas de “desburocratização”, ou liberalização da economia, a seus negócios.

Foram estudadas teoricamente as duas medidas propostas pelo governo em que a PGE/RS é protagonista, podendo-se discutir indícios sobre que modelos de desenvolvimento elas tendem a operar. Entretanto, não se pode chegar a uma maior certeza no que toca a que frações de classe elas favorecem, necessitando para isso um estudo das medidas em concreto. O primeiro passo para tal se dá por analisar como se dá a dinâmica dessas frações com vistas a inserir suas demandas na agenda governamental, de modo que se faz relevante entender particularidades do ciclo das políticas públicas, notadamente de suas etapas iniciais.

2.4 PROBLEMA PÚBLICO COMO ALVO DO GOVERNO

O enfoque desse capítulo será sobretudo à influência dos atores sociais e estatais no processo que torna uma questão social alvo de atenção do governo, a qual adentra primeiramente à agenda governamental como um problema, para posteriormente tornar-se alvo da formulação de alternativas. Na pesquisa, será investigado como vem se dando o processo de elaboração de políticas públicas relacionadas a duas medidas advindas do PPA do governo do Estado do RS, de iniciativa do Chefe do Executivo, documento que acaba por refletir a Agenda Governamental, formalização daquilo que se entende como a primeira etapa da tipologia do Ciclo de Políticas Públicas (a Definição da Agenda). Embora a programação do PPA 2020-2023 ainda não esteja em curso em 2019 (ano da pesquisa), o governo já vinha montando os grupos de trabalho para sua execução, com as políticas já sendo amplamente discutidas.

Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), as teorias de classe e grupo (como a marxista) exploram o campo intermediário entre os indivíduos e os governos, dando primazia a entidades coletivas, aos interesses organizados e a associações que procuram influenciar agendas, sendo a variante dedutiva a teoria de classe, que atribui afiliação grupal de acordo com certas características observáveis dos indivíduos, esperando-se que haja um comportamento que maximize os interesses do grupo. Nesse sentido, relevante pontuar que, como aponta Codato (2008), Poulantzas (indo de encontro ao institucionalismo e ao pluralismo) tinha como objetivo em sua obra confrontar a ideia de que eram os grupos de interesse que influenciavam as decisões políticas – para ele, seriam as classes sociais. Embora nessa seção se utilize de conceitos que se aproximam das visões que Poulantzas combate, é de se reconhecer que são bastante sedimentados e úteis para auxiliar na visualização de como se dá a mobilização de atores em torno do bloco no poder; ressalta-se, entretanto, que na análise dos dados, respeitando a ênfase da teoria poulantziana, será dada prevalência à literatura de cunho marxista, conferindo centralidade à disputa de classes, mais precisamente dentre as frações das classes dominantes.

Como apontam Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 12-13), historicamente, um dos meios mais populares de simplificar a análise da *policy-making* é a de vê-la como um processo, ou conjunto de estágios inter-relacionados, através dos quais os temas políticos e as deliberações fluam de uma forma mais ou menos sequencial desde os “insumos” (problemas) até os “produtos” (políticas). A sequência resultante dos estágios é conhecida como “o ciclo

político-administrativo” e a pesquisa tem seu enfoque em suas etapas iniciais, notadamente na Definição da Agenda e na Formulação da Política Pública.

Schmidt (2008) esclarece que a fase da Definição da Agenda se caracteriza pelo debate entre os agentes públicos e sociais acerca do rol das questões relevantes, estando em permanente construção e sendo um processo de constante disputa política. Howlett, Ramesh e Perl (2013) entendem que a montagem da agenda, como primeiro estágio do ciclo de uma política pública, seja talvez o mais crítico deles, vez que se refere à maneira como os problemas surgem, ou não, enquanto alvo de atenção por parte do governo; os autores afirmam que a maneira e a forma como os problemas são reconhecidos são as determinantes fundamentais de como eles serão, afinal, tratados pelos *policy makers*, sendo nessa fase que o problema é elevado ao status de uma questão pública potencialmente sujeita à ação governamental. O reconhecimento de problemas, entretanto, não seria um simples processo mecânico de identificar desafios e oportunidades, mas um processo sociológico em que os quadros ou conjunto de ideias teriam significado crítico dentro dos quais operam e pensam os governos e atores não governamentais – destaca-se para nosso enfoque de estudo, a influência das classes dominantes e do projeto hegemônico elaborado para consenso.

A fase posterior do *policy cycle* é a de formulação da política pública, etapa que envolve, conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda, havendo uma avaliação inicial sobre a viabilidade das opções políticas. Ressaltam os autores que, assim como na formação da agenda, a definição e interpretação de um problema, muitas vezes, é um processo nebuloso que não leva a definições claras ou pacíficas dos problemas, tornando a identificação das soluções igualmente problemática: mesmo que os *policy-makers* concordem que um problema existe, eles talvez não tenham um entendimento comum de suas causas ou desdobramentos; por isso, a busca por uma solução política usualmente será polêmica e sujeita a uma extensa gama de pressões conflitantes e de perspectivas e abordagens alternativas, frustrando os esforços de se considerar sistematicamente as opções políticas de maneira racional.

No mesmo sentido, Schmidt (2008) entende tal etapa como a definição da maneira de solucionar o problema político e a escolha de alternativas a serem adotadas, sendo um momento que envolve conflitos, negociação e acordos entre os agentes com capacidade de decisão e os grupos sociais interessados. Afirma o autor que a formulação nunca é puramente técnica; é

sempre política, ou seja, orientada por interesses, valores e preferências – cada um dos atores exibe suas preferências e recursos de poder.

Entre os atores relevantes para a definição da agenda e formulação das políticas há os sociais (que muitas vezes praticam *advocacy* – prática política para influenciar a formulação de políticas e a alocação de recursos públicos) e os burocratas. Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013) o que procuram e fazem depende das estruturas políticas, econômicas e sociais que os envolvem, sendo que há número crescente de estudos que procuram explicar o conteúdo da política com base nas ideias que os atores sustentam e em suas expectativas sobre governo adequado e ação política. Discorrem os autores sobre os negócios e as empresas tentarem influenciar os governos de forma direta ou indireta, por meio da afiliação a várias associações empresariais, as quais gozam de grande capacidade para influenciar as políticas públicas, dada a dependência que os Estados na sociedade capitalistas têm dos negócios para suas receitas e níveis gerais de bem-estar social, o que teria ficado mais evidente com a crescente globalização da produção e das atividades financeiras, à medida que ficou mais fácil a investidores apresentarem respostas a ações governamentais indesejadas através do deslocamento do capital para outro lugar. Relevante será captar nesse sentido qual parece ser o papel e a influência de cada um nas estruturas governamentais, sobretudo entender de quem parece partir as ideias e como se dá a discussão para aprovação das alternativas no governo gaúcho.

Ainda conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), os grupos sociais na literatura são divididos principalmente entre grupos de interesse ou pressão (fazem *advocacy*), ou *think tanks*. Os primeiros destacam-se por serem grupos organizados que advogam os interesses econômicos ou valores sociais de seus membros a fim de exercerem influência considerável na política implementada pelo governo; além da informação, fazem contribuições financeiras a campanhas políticas a candidatos simpáticos a suas causas, sendo que os impactos políticos de suas ideias na formulação e implementação de políticas públicas varia de acordo com seu acesso aos diferentes níveis de recursos organizacionais e de acordo com sua efetiva representação dos interesses empresariais. Ainda, a existência de associações empresariais fortes pode simplificar a gestão da *policy-making* pela submissão ao governo de uma agregação de demandas do setor privado em lugar de uma cacofonia de pleitos díspares.

Quanto aos *think tanks*, são organizações privadas que se dedicam a estudos em áreas de temáticas específicas e interpretam opções políticas por meio de perspectivas ideológicas particulares e com base em interesses, com o propósito de influenciar a política pública, apresentando recomendações completas sobre suas áreas. Suas pesquisas tendem a ser

orientadas para a proposição de soluções práticas a problemas públicos, o que os torna distantes dos pesquisadores acadêmicos. Entretanto, enquanto são mais partidários do que os acadêmicos, eles necessitam manter uma imagem de autonomia intelectual frente aos governos, às empresas privadas ou a qualquer partido político para que os *policy-makers* os levem a sério.

Entendem os autores que a necessidade de dar resposta rápida a “crises” políticas levou muitos deles a desenvolverem novas “linhas de produto”, com relatórios densos e concisos, artigos em revista e sinopses políticas, que podem ser lidos e digeridos rapidamente, tomando o lugar de estudos longos; nas últimas décadas, grande parte de seus trabalhos se destinou a promover a eficiência econômica, porquanto uma importante preocupação dos governos em todo o mundo industrializado – o que parecem trazer (acriticamente) como sinônimo de prestação de serviços pelo setor privado, além do funcionamento da sociedade segundo a lógica de mercado; algo que já se distancia à primeira vista de um modelo mais próximo aos “novodesenvolvimentistas-sociais”.

Entre os atores nas políticas públicas, também se inserem os burocratas, considerados chave no processo político por deterem o poder do conhecimento. Como apontam Howlett, Ramesh e Perl (2013), a maior parte das funções de *policy-making* e implementação são nos governos modernos operacionalizadas por esses, dada as atribuições complexas e numerosas de mais para serem executadas apenas pelo gabinete. Dentre a gama de importantes recursos políticos que possuem as burocracias, estão o acesso incomparável a recursos materiais para perseguir seus próprios objetivos organizacionais, e até pessoais; a previsão pela própria lei de ampla discricionariedade para que tomem decisões em nome do Estado; o repositório de uma ampla gama de habilidade e expertises específicas em variadas áreas; acesso a vastas quantidades de informações sobre a sociedade; permanência e longa carreira estável dos membros (vantagem frente a seus superiores nominais); fato das deliberações políticas, em sua maior parte, ocorrerem em segredo dentro da burocracia, negando aos outros atores políticos a oportunidade de montar oposição a seus planos.

Para fins da pesquisa, cabe identificar como são dispostos os burocratas da PGE/RS na formulação das alternativas, além de buscar identificar como interagem com os atores sociais. Como já indicado, os Procuradores são os responsáveis pelos estudos de viabilidade das medidas, sendo possível identificar através das propostas de medidas que chegam a eles os interesses de que frações parecem estar sendo representados no governo.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) explicam que a política burocrática é um fenômeno generalizado que pode ter impacto sobre as políticas públicas, em que até mesmo diferentes

departamentos e órgãos possuem interesses distintos e interpretações conflitantes sobre o mesmo problema, sendo que o modo pelo qual essas diferenças serão resolvidas terão impacto sobre as políticas adotadas e sobre como serão colocadas em prática – retratando assim como pode haver a refração dos interesses das classes dominantes. Ainda assim, conforme os autores, deve-se procurar não exagerar o papel da burocracia, vez que o Executivo político é, em última instância, o responsável por todas as políticas, autoridade que às vezes faz de fato valer, como em questões políticas entendidas como prioritárias; além disso, a burocracia não deve ser entendida como uma organização homogênea, mas um agregado de organizações, cada qual com os seus próprios interesses, suas perspectivas e seus procedimentos operacionais, o que pode tornar difícil uma posição uniforme; daí não ser incomum que o Executivo tenha que intervir para resolver conflitos intra e interburocráticos..

Motta (2013), parafraseando as obras de Poulantzas, destaca a ênfase do papel da burocracia na perspectiva relacional de Estado, definida como um grupo social, uma categoria específica (não se tratando de classe ou fração), que põe a funcionar as instituições do poder político, sendo um sistema específico de organização e de funcionamento interno do aparelho do Estado que manifesta o impacto da ideologia burguesa sobre esse, fenômeno expresso pelo burocratismo. Esclarece que, pelo fato de a burocracia não ser uma classe ou fração autônoma, não haveria como deter poder político próprio, ou seja, o “poder burocrático” seria apenas o exercício das funções de Estado, já que este é o centro de poder político pertencente a classes determinadas (da classe ou da fração hegemônica).

Assim, o funcionalismo da burocracia corresponderia, em última análise, ao interesse político dessa classe ou fração (hegemônica) – mas por intermédio da relação complexa entre o poder político dessa e o Estado. Em virtude dessa relação com o Estado, a burocracia, conservando uma autonomia relativa frente às classes, aquiesce no caso de uma identidade entre as hegemônica e detentora, ou coloca-se a serviço dos interesses políticos da hegemônica no caso de uma defasagem entre ambas.

Dentre as burocracias estaduais, nota-se que nos últimos governos a PGE/RS (que possui status de Secretaria de Estado) vem acumulando protagonismo nos temas de desenvolvimento. Seguem alguns trechos de notícias da intranet da organização que corroboram isso:

O encontro [reunião almoço sobre ‘O papel da Justiça frente ao cenário político e econômico do Brasil’] será uma oportunidade para que possamos discutir o trabalho

que é desenvolvido pela Procuradoria e, principalmente, a importância que ele exerce no desenvolvimento econômico e social no Rio Grande do Sul⁷;

Com o tema ‘o papel da advocacia pública no desenvolvimento econômico e social do Estado’, [o Procurador-Geral do Estado] falou sobre a importância da advocacia pública em questões que interferem no dia a dia do cidadão, como encontrar meios para desburocratizar o modelo tributário, permitindo o crescimento econômico, gerando emprego e renda. Segundo ele, um dos principais papéis da advocacia pública é olhar para o complexo jurídico existente e transformá-lo em resultados que façam a diferença na vida das pessoas⁸.

Nesse cenário, o papel dos Procuradores do Estado parece estar se alargando na seara da formulação de políticas de desenvolvimento, destacando-se em “orientar o gestor quanto às alternativas e os riscos jurídicos existentes em cada escolha” – trecho da fala de um Procurador divulgado também em notícia da Assessoria de Comunicação da PGE/RS, quando menciona a importância da carreira. Internamente à organização, discute-se inclusive uma orientação mais proativa na busca por maior efetividade nas políticas públicas, de forma a carreira concentrar maiores esforços na orientação aos gestores⁹.

Transparece o viés político que é possível decorrer da atuação dos Procuradores na seara econômica, no sentido de ser orientada por interesses, valores e preferências, sobretudo a determinados modelos de desenvolvimento, que podem convergir ou divergir em determinados aspectos concretos que são colocados à discussão junto aos agentes sociais (e mesmo estatais) que conseguem adentrar a pontos centrais da estrutura burocrática. Também pode ser possível identificar fissuras internamente à organização, em que, segundo a abordagem relacional-estratégica, tende a prevalecer a visão de modelo de desenvolvimento própria do projeto hegemônico que liga os interesses do bloco de frações no poder.

Algumas contradições com que se depara a organização ao atuar a favor da acumulação do capital (sinalizando possibilidades de se encontrar elementos que refratam os interesses da burguesia), são que também deve agir contra tais interesses em algumas de suas competências constitucionais (na defesa dos cofres públicos ao se evitar evasões tributárias, por exemplo) ou

⁷ Disponível em: <<https://www.pge.rs.gov.br/ta-na-mesa-eduardo-cunha-da-costa-palestrara-na-federasul-nesta-quarta-feira-22>> Acesso em: 03 out. 2019.

⁸ Disponível em: <<https://www.pge.rs.gov.br/procurador-geral-do-estado-realiza-palestra-sobre-advocacia-publica-em-reuniao-almoco-do-iargs>> Acesso em: 03 out. 2019.

⁹ Assunto tratado, por exemplo, em divulgações da Assessoria de Comunicação da PGE/RS, em workshop da organização intitulado “O Procurador do Estado: a Instituição e seu Núcleo de Competência” e em palestra (oferecida pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB) intitulada “A Constituição e a Efetividade das Políticas Públicas: Soluções Inovadoras”, em que Procuradores compartilharam suas experiências no assessoramento a medidas governamentais.

a favor dos direitos das classes subalternas (no auxílio à concretização de políticas sociais, até mesmo com pressão de outras burocracias).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os objetivos traçados para responder o problema central do trabalho (“Identificar interesses de classe que perpassam a atuação da PGE/RS na formulação das políticas de desenvolvimento econômico”) demandam uma pesquisa eminentemente qualitativa, na qual é valorizada a interpretação e a atribuição de significados do fenômeno pelo pesquisador. Como aponta Godoy (1995), parte-se de questões ou focos de interesse amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Pelo interesse na aplicação, utilização e consequência práticas do conhecimento numa realidade circunstancial, a pesquisa enquadra-se como social aplicada – em contraposição à de tipo pura, que busca o desenvolvimento de teorias de valor universal. O nível da pesquisa é o explicativo, que segundo Gil (2008) verifica hipóteses causais e busca identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos, sendo o nível que mais aprofunda o conhecimento da realidade.

Seguindo a tendência das pesquisas sociais, o primeiro meio técnico de pesquisa foi a observação, considerada por Gil (2008) como imprescindível desde a formulação do problema, passando pela construção de hipóteses, coleta (onde seu papel se torna mais evidente), análise e interpretação dos dados. Caracteriza-se como o uso dos sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para o cotidiano, apresentando como principal vantagem a percepção direta dos fatos, sem qualquer intermediação. Nesse sentido, ressalta-se que um dos autores da pesquisa é também servidor da PGE/RS, sendo sua vivência relevante para contextualização dos acontecimentos, sobretudo por inteirar-se dos acontecimentos da organização via canais de comunicação internos.

Os demais meios técnicos de pesquisa se dividiram conforme os objetivos específicos: para (a) “Explorar peculiaridades do funcionamento do Estado em prol do desenvolvimento, segundo a abordagem relacional-estratégica”, realizou-se uma revisão bibliográfica acerca da teoria, buscando entender de que forma se diferencia das concepções de Estado utilizadas mais usualmente pelos estudos em Administração Pública. Para melhor visualização, elaborou-se um quadro com os principais conceitos a serem manejados na pesquisa.

Visando a (b) “Compreender a disputa entre modelos de desenvolvimento econômico e frações de classe nas medidas pensadas pelo governo em que se tem a PGE/RS como formuladora de alternativas”: primeiramente, para melhor compreender o debate na seara da política econômica, utilizou-se de revisão bibliográfica; já com o intuito de identificar as

políticas em que a PGE/RS se mostra como protagonista na definição dos rumos da economia, valeu-se de pesquisas documental (em que as fontes ainda não foram objeto de tratamento analítico por algum pesquisador) e bibliográfica (quando as fontes são análises já publicadas) de materiais do acervo da organização (documentos disponíveis na intranet e notícias veiculadas no correio eletrônico da organização por sua Assessoria de Comunicação Social), além de notícias e textos divulgados em endereços eletrônicos abertos ao público em geral.

O universo da pesquisa (totalidade das políticas de desenvolvimento econômico do Estado) é bastante considerável para o curto tempo disponível para pesquisa, de forma que se procedeu a uma delimitação de escopo através de um plano de amostragem: a amostra, parte representativa da população, foi não probabilística, na qual o pesquisador define os elementos da população que irão compô-la. Foram priorizadas políticas de iniciativa do Chefe do Executivo em que a PGE/RS se mostrava central para os rumos da economia gaúcha, auxiliando na análise da “atuação econômica do Executivo”.

Frente a tais achados, procedeu-se a pesquisas documental e bibliográfica acerca dos atores sociais e governamentais protagonistas nas medidas, sendo que quanto aos primeiros, buscou-se identificar que frações de classe representam e para quais modelos de desenvolvimento vêm despendendo esforços, através de suas práticas de *advocacy*, em que se buscou identificar seus quadros referenciais (ou as histórias que contam) a fim de implementarem seu modo de ver o mundo nas políticas estatais. Para tanto, buscou-se compreender (I) quais problemas apontam; (II) a quem inculpam pela existência dos problemas; e (III) quais pontos de vista invocam para solução. Essa análise é relevante para entender como buscam legitimar seus interesses e formar consensos em torno de um modelo de desenvolvimento (ou projeto hegemônico) para a sociedade, identificando também como se organizam para figurarem no bloco de poder.

Quanto à técnica da pesquisa documental (a ser profundamente utilizada nesse objetivo), assume-se que os documentos (entendidos de forma ampla) apresentam rica fonte de dados, constituindo suas análises uma tentativa de buscar interpretações novas e/ou complementares, servindo para quando o interesse do pesquisador é estudar o problema a partir da própria expressão e linguagem dos indivíduos envolvidos. Parte-se do pressuposto que, por trás do discurso aparente, simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar, sendo que a interpretação deve envolver uma visão holística dos fenômenos analisados, demonstrando que os fatos sociais são sempre complexos, históricos, estruturais e dinâmicos.

Por fim, para © “Discutir indícios que sustentam a PGE/RS como relevante objeto de investigação na refração dos interesses das classes dominantes”, procedeu-se a uma pesquisa documental e bibliográfica acerca de como são estruturadas as medidas alvo do estudo no aparato governamental, procurando identificar como são dispostos os atores nas tomadas de decisão e entender quais vêm sendo seus possíveis papéis e influências no jogo político, estando-se apto a sugerir como parece operar a seletividade estratégica no aparato governamental e ocorrer a refração prevista por Poulantzas na implementação dos interesses levados pela burguesia ao aparato estatal.

A PGE/RS teve sua postura investigada através do discurso de Procuradores, do papel a ela outorgado através do PPA, da análise dos instrumentos de criação das comissões que participa e do andamento das ações dos projetos alvo de estudo; o enfoque no papel de refração dos interesses das classes dominantes se deu por ser esse o que desponta quanto à burocracia na teoria de Poulantzas.

Para melhor visualização de como os objetivos foram percorridos, elaborado o seguinte quadro com os instrumentos utilizados:

Objetivo Geral: Identificar interesses de classe que perpassam a atuação da PGE/RS na formulação das políticas de desenvolvimento econômico.

A) Explorar peculiaridades do funcionamento do Estado em prol do desenvolvimento, segundo a abordagem relacional-estratégica;

1. Revisão bibliográfica (abordagem relacional-estratégica e frações das classes dominantes) e análise de como principais conceitos operam nas medidas analisadas.

B) Compreender a disputa entre modelos de desenvolvimento econômico e frações de classes nas medidas pensadas pelo governo em que se tem a PGE/RS como formuladora de alternativas;

1. Revisão bibliográfica (modelos de desenvolvimento no país e embasamento teórico das medidas pensadas pelo governo gaúcho em que a PGE/RS é formuladora das alternativas);

2. Pesquisas documental e bibliográfica:

a) identificado como medidas são estruturadas e quais os atores sociais influentes (através de materiais da organização e do governo);

b) após enquadramento dos atores às frações, análise dos seus quadros referenciais - quais problemas apontam, a quem inculpam e quais pontos de vista invocam para solução (notícias em que atores aparecem e materiais de elaboração própria).

c) Discutir indícios que sustentam a PGE/RS como relevante objeto de investigação na refração dos interesses das classes dominantes.

1. Pesquisas documental e bibliográfica:

a) como medidas adentram ao aparato governamental e de que forma atores são dispostos nas tomadas de decisão (através de materiais do governo), buscando identificar em que medida a atuação da PGE/RS pode ser considerada política (orientada por interesses, valores e preferências).

Quadro 2 - Estratégia para atingimento dos objetivos

4 ANÁLISE DOS DADOS

Inicialmente, se buscou compreender qual o papel conferido à PGE/RS nas medidas pensadas pelo governo, além de identificar qual vem sendo o discurso dos Procuradores quanto a modelos de desenvolvimento e com que atores se reúnem geralmente para tratar de assuntos econômicos. Após, passou-se ao aprofundamento das medidas, investigando-se o quadro referencial dos atores sociais inseridos na arquitetura estatal e os interesses de quais frações das classes dominantes parecem representar.

4.1 Papel da PGE/RS nas Medidas para o Desenvolvimento

A organização desponta no PPA do governo gaúcho como responsável pela elaboração dos estudos de viabilidade de duas Iniciativas que versam sobre desenvolvimento econômico: RS Parcerias (que trata de concessões e PPPs) e Descomplica RS (a qual aborda o tema da “desburocratização”). Para melhor compreensão, assim é disposta a organização do documento (RIO GRANDE DO SUL 2019b, p. 97-98 – grifo nosso):

Programa: instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos;

Ação programática: conjunto viável de Iniciativas, com o qual se pretende tratar/abordar, eficazmente, as causas críticas de uma situação problema e, assim, provocar-lhes mudanças no sentido esperado, no médio e longo prazos;

Iniciativa: processo que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produz bens e serviços com os quais se procura tratar/abordar as causas críticas de uma situação-problema.

Adentrando ao contexto da PGE/RS, observa-se que, embora seja coordenadora de uma das Ações Programáticas do PPA 2020-2023, as duas Iniciativas pelas quais é responsável e que se destacam para os fins da pesquisa (por tocarem em assuntos de desenvolvimento econômico) são de Ações Programáticas a cargo da Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGGE) – ambas Iniciativas se referem à elaboração de estudos que venham a balizar juridicamente medidas econômicas orientadas aos objetivos pretendidos, os quais apontam para a atração de investimento privado, desregulamentações na seara econômica e incentivo ao empreendedorismo.

Aqui já cabe a constatação de que a PGE/RS não figura no topo da hierarquia das iniciativas analisadas, cabendo uma reflexão posterior sobre até que ponto os Procuradores envolvidos teriam autonomia para suas escolhas e protagonismo nas decisões; cabe também identificar como vem sendo o papel da Secretaria coordenadora das ações. Já possível antever também que os objetivos das Ações Programáticas apontam para uma ideologia de redução do papel do Estado na economia, conferindo grande ênfase à iniciativa do setor privado – cabe investigar se seriam, de fato, neoliberais ou se carregam consigo um traço desenvolvimentista, que privilegie a acumulação empresarial.

Ressalta-se que a elaboração de estudos para a viabilização de medidas econômicas se enquadra na fase da Formulação de Alternativas, etapa em que os interesses materiais e ideológicos dos atores se sobressaem, evidenciando as preferências de certas alternativas em relação a outras – permitindo, portanto, identificar a seletividade estratégica na política do governo e a quais frações de classe parecem estar privilegiando.

A primeira das duas Iniciativas que desponta está inserida no Programa “Sustentabilidade Fiscal e Novas Parcerias” (que dentre outros objetivos, visa a alternativas inovadoras de parcerias e gestão de ativos), na Ação Programática “RS Parcerias” (a qual busca a qualificação da prestação de serviços e adequação da infraestrutura, por meio da captação de recursos privados para investimento, operação e manutenção), e é denominada “Realização de estudos para formatação jurídica de alternativas inovadoras de parcerias e gestão de ativos para o aperfeiçoamento dos serviços públicos” (RIO GRANDE DO SUL, 2019a, p. 115). No PPA é esclarecido que tais estudos deverão enfatizar alternativas “com segurança, eficiência e economia”, e que para maior agilidade e assertividade no suporte jurídico da PGE, será implantado um “Núcleo focado na viabilização jurídica de novas parcerias e modelos de gestão de serviços públicos” (RIO GRANDE DO SUL, 2019a, p. 115). Como analisado na seção que destrincha o surgimento da lei das PPPs, a iniciativa parece ir de encontro ao desenvolvimentismo do setor público “nacionalista”, principalmente se tais operações se derem em recursos “estratégicos”.

A segunda Iniciativa é a que está dentro do Programa “Simplifica RS” (quando do seu lançamento, passou a se intitular “Descomplica RS”), que tem como objetivo “incentivar a competitividade e promover a sustentabilidade dos negócios, por meio da simplificação da legislação tributária, da desregulamentação e da revisão e redução dos processos burocráticos” (RIO GRANDE DO SUL, 2019a, p. 229). Na sua contextualização, aparece que “tem como foco a melhoria do ambiente de negócios para aqueles que querem produzir e investir no Rio

Grande do Sul”, afirmando que “a realidade dos empreendedores é repleta de obstáculos, como a demora nos trâmites burocráticos, as dificuldades para licenciamentos e alvarás e uma legislação incompatível com as demandas dos novos tempos”, o que estaria prejudicando a competitividade e eficiência do RS. Nesse contexto, as ações programáticas estariam voltadas “para a redução do excesso de burocracia, da facilitação do investimento produtivo e financeiro privado e da efficientização dos processos de licenciamento”. Também corroborando as análises anteriormente realizadas sobre a busca pela “desburocratização”, tem-se aqui as regulações estatais entendidas como barreiras. Uma questão relevante dessa Iniciativa para fins da análise de modelos de desenvolvimento se dá no fato justamente dela estar no PPA do Governo gaúcho, simbolizando aquilo que seria uma de suas prioridades para a economia gaúcha – não se está discutindo formas do Estado intervir de forma planejada na economia, mas em como reduzir sua regulação, ou apenas em torná-la mais célere para o livre mercado.

Na Ação Programática “Desburocratização”, que tem como resultado esperado a “revisão, uniformização, simplificação e redução de normas e procedimentos burocráticos, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento dos atuais e novos negócios, melhorar a vida das pessoas, proteger o Estado e reduzir o retrabalho na Administração Pública”, a PGE/RS é responsável por duas das suas três Iniciativas, sendo a que desponta para os fins da pesquisa a de “Modernização da legislação e da regulamentação para melhoria do ambiente de negócios”, em que se busca “elaborar estudos de medidas para modernização da legislação tributária e desburocratização” – na pesquisa, dar-se-á enfoque à parte da desburocratização.

Essa Iniciativa, na prática, acaba se ligando a outra da Ação Programática, a qual está a cargo da SGGE, que tem como descrição (RIO GRANDE DO SUL, 2019a, p. 229):

“Ações para tornar o Estado mais simples e ágil para o cidadão até o final de 2022, através da simplificação do acesso e dos processos relativos aos serviços prestados pelo cidadão, ao empreendedor e ao próprio Estado, através da revisão de normativas infralegais resultando no ‘Revogação’”.

Os produtos esperados dessas Iniciativas são, no caso da que se encontra a cargo da PGE/RS, “estudo de medidas para modernização da legislação tributária e desburocratização realizado”; da que está junto à SGGE, um mapa da desburocratização publicado, municípios integrados à RedeSim e normas em desuso revogadas.

Abaixo, as duas Iniciativas a cargo da PGE/RS que serão investigadas:

Programa	Ação Programática	Iniciativa (estudos)
Sustentabilidade Fiscal e Novas Parcerias	RS Parcerias	Formatação jurídica de alternativas inovadoras de parcerias e gestão de ativos

Descomplica RS	Desburocratização	Modernização da legislação e da regulamentação para melhoria do ambiente de negócios
----------------	-------------------	--

Quadro 3 - Iniciativas do PPA a cargo da PGE/RS

A PGE/RS, portanto, insere-se em um contexto de disputas políticas que envolvem ideologias de desenvolvimento e interesses das frações das classes dominantes, sendo interessante alvo de pesquisa no que toca a entender como se dá o recebimento das propostas para estudo e as discussões em torno das aprovações. Cabe identificar qual seu protagonismo no rumo das decisões, procurando compreender até que ponto possui autonomia, em que medida sua atuação pode ser considerada política e como vem se dando o acatamento a suas decisões, vez que embora seja a responsável pelos estudos, a coordenadora do Projeto é a SGGGE. Nas seguintes seções será observado que ambas Iniciativas contam com grande apoio de atores do mercado, os quais estão inclusive em posições estratégicas no governo e mesmo no centro dessas iniciativas, mapeamento que servirá para identificar a seletividade estratégica incrustada no aparato governamental.

Como forma de desvelar qual parece ser o posicionamento da PGE/RS como instituição sobre o debate econômico (não desconsiderando que não se pode entendê-la como um bloco monolítico), procede-se agora a uma reflexão acerca do discurso do Procurador-Geral do Estado sobre a importância do advogado público em questões econômicas, em que transparece uma certa visão (política) de atuação do Estado que serve como base para investigar a atuação dos Procuradores envolvidos nas atividades estratégicas de governo – lembrando que o Procurador-Geral é nomeado pelo Governador, tendendo a apresentarem visões similares. O representante da PGE/RS, em palestra ao Instituto de Advogados do Rio Grande do Sul (IARGS)¹⁰, cujo tema viria a ser idêntico ao de uma palestra conferida na Federasul (representante dos interesses mercantis), destacou a importância do advogado público para combater a insegurança jurídica atual por parte do cidadão. No seu entender, haveria uma necessidade premente de se promover mais segurança para os empresários que desejam investir no Estado e que os advogados teriam seu papel no resultado concreto da estrutura jurídica das políticas públicas.

Corroborando o discurso da palestra dos gestores públicos que estão à frente da Secretaria de Desenvolvimento, o Procurador afirmou que a partir de um novo paradigma, que

¹⁰ Disponível em: <<http://www.iargs.com.br/reuniao-almoco-com-o-procurador-geral-dr-eduardo-cunha-da-costa/>> Acesso em: 19 out. 2019.

pensa nos resultados ao invés dos meios, os serviços públicos sofrerão modificações nos próximos anos, e que para inserir elementos de resultado prático no RS, promovendo infraestrutura para atrair novos investimentos, com desburocratização aos empresários locais e meios adequados de crescimento, gerando mais emprego e renda, será vital uma advocacia pública que compreenda o complexo legislativo atual. No entendimento do Procurador, são os fundamentos jurídicos trazidos pelo advogado público que irão pautar e permitir a construção das novas políticas públicas com desburocratização. Algumas constatações cabem aqui: ligação direta das medidas de desenvolvimento aos interesses das classes dominantes e protagonismo do setor privado para incentivo à economia.

Outras aparições públicas da PGE/RS, representada através do Procurador-Geral do Estado, junto a frações das classes dominantes¹¹ se deram (todas com base em notícias divulgadas pela Assessoria de Comunicação, via correio eletrônico durante o ano):

- a) Empresários da Associação Comercial Industrial (ACI) de Santa Cruz do Sul (já mencionada no capítulo das frações): palestra em reunião almoço a cerca de 150 lideranças e empresários: aqui, portanto, 2 distintas frações;
- b) Lideranças e representantes de entidades empresariais gaúchas: O Procurador esteve ao lado do Governador em reunião com tais atores, expondo a proposta de reforma estrutural do Estado, com medidas que envolvem previdência, contenção de despesa vegetativa, cargos comissionados, isenções e benefícios fiscais, além de um programa tributário (todas com vistas à redução do papel do Estado na economia).

Na primeira reunião listada (junto à ACI), o Procurador do Estado deu um exemplo de como o papel da advocacia pública, de “viabilizar e assegurar juridicamente as políticas públicas para que elas possam também transformar, para melhor, o cotidiano da nossa sociedade” pode se dar no campo econômico, oportunidade em que fica bastante evidente o papel do Estado como organizador dos interesses das classes dominantes e desorganizador das dominadas, além de evidenciar os choques inter-burocráticos: foi citado o caso em que o Estado (na figura da PGE/RS) ingressou como terceiro interessado na ação civil pública ajuizada contra a concessionária do aeroporto de Porto Alegre (também pelo Estado, só que na figura do Ministério Público do Estado – MP/RS), defendendo a liberação das obras para a ampliação da pista, enquanto se buscava contê-las por envolver a retirada e o reassentamento de famílias (das

¹¹ Ressalta-se que nenhuma aparição pública da PGE/RS junto a representantes das classes dominadas fora divulgada em seus portais.

classes dominadas) que moravam no entorno do aeroporto. Segundo o Procurador, “é fundamental que mostremos para os investidores internos e externos que aqui, no nosso Estado, há um ambiente favorável, juridicamente seguro e estável para novos investimentos”. A preocupação número 1 parece ter sido realmente a acumulação privada, podendo-se entender o aparelho econômico estatal como operando mediante as ideologias desenvolvimentistas mais “à direita”.

Corroborando a visão de Estado mencionada, interessante também é a decisão da Desembargadora (demonstrando uma certa convergência no entendimento daquilo que deve ser a prioridade da Administração Pública, trazendo consigo a ideia da “eficiência”), que acatou os argumentos da PGE/RS, compreendendo que os pedidos formulados pelo MP/RS demandam providências de alta complexidade e a utilização de altos valores sem previsão orçamentária, não tendo condições o Estado e o Município de custear os pedidos, vez que precisam atuar dentro de suas limitações orçamentárias, de modo a garantir série de outros serviços públicos e obras de infraestrutura à sociedade.

A postura da PGE/RS (e do governo) em estar constantemente junto a empresários (frações das classes dominantes) corrobora o entendimento da abordagem relacional de Estado, segundo a qual o seu papel principal seria o de organização das classes dominantes, constituindo-se o Estado como unidade política dessas, na medida em que detém uma autonomia relativa a tais interesses particulares – a qual lhe dá legitimidade; destaca-se com isso o aparelho econômico estatal (especializado) como protagonista para o desenvolvimento, prescindindo de uma maior atuação ou mesmo prestação de contas ao Legislativo (no sentido das políticas a serem colocadas em prática). Pôde-se perceber que a cada medida tomada pelo governo que venha a favorecer uma ou outra fração, reuniões não só com as frações beneficiadas são realizadas, mas também junto a outras, expondo a preocupação em evidenciar que o Executivo está constantemente atuando em favor da coesão do bloco no poder.

Para aprofundar quais seriam, de fato, as frações das classes dominantes interessadas nas medidas e que conseguem adentrar ao aparato governamental expondo suas demandas (caracterizando-se como parte do bloco hegemônico), proceder-se-á agora à análise das medidas tidas como prioridade à economia pelo Chefe do Executivo.

4.2 RS Parcerias

Segundo o portal do governo¹², o principal objetivo é o de estimular o desenvolvimento do Estado por meio de investimentos privados, através de concessões e parcerias público-privadas (PPPs). Assim o Governador discursou no lançamento do programa:

“O que estamos fazendo neste ato, hoje, é demonstrar publicamente para o Rio Grande, para o Brasil e para o mundo que o RS tomou uma decisão muito forte e clara a respeito da parceria com o setor privado. Nós não estamos pensando sobre como podemos resolver esse problema. Estamos dizendo claramente: o RS tem consciência de que o governo do Estado, sozinho, não é a resposta para todas as necessidades da população. Portanto, parcerias com o setor privado são bem-vindas, não só porque por meio delas se viabilizam os investimentos, mas porque serão muito mais ágeis, devido às diversas amarras que o poder público tem.”

Embora crítico da atuação do Estado no desenvolvimento, parece a ideologia do Chefe do Executivo não prescindir de uma certa coordenação estatal, o que ficará mais claro no decorrer da análise. Sua maior crítica parece se dar ao investimento por parte do Poder Público, podendo-se ainda vislumbrar tal pensamento como desenvolvimentista, embora mais “à direita”.

As primeiras propostas do programa eram a concessão de duas rodovias, da Estação Rodoviária de Porto Alegre e de um Parque Zoológico (todas mediante a modalidade de concessão comum – portanto, fora do escopo do trabalho), sendo noticiado que outros ativos para possíveis parcerias com o setor privado estariam sendo avaliados pelos técnicos do Departamento de Concessões e PPPs (vinculado à SGGE) e deveriam ser logo divulgados, podendo abarcar hidrovias, o Porto do Rio Grande, aeroportos regionais, construção e administração de escolas (na qual o governo ficaria apenas com a gestão pedagógica de uma escola nova construída), prédios públicos e presídios (sob um modelo parecido com o pretendido na educação), equipamentos da área da Cultura e do Turismo, entre outros. Um dos objetivos do programa seria, assim, identificar todas as áreas que poderiam ser contempladas pela iniciativa privada. Destaca-se que nem somente áreas de infraestrutura e desenvolvimento econômico são abarcadas, avançando a áreas sociais, algo que a legislação das PPPs, de fato, abriu a possibilidade a partir de 2004.

¹² Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/governo-lanca-rs-parcerias-para-estimular-concessoes-e-ppps>> Acesso em 24 nov. 2019.

Corroborando o compromisso com o incentivo ao setor empresarial, em evento da Federasul¹³ (em que a fração mercantil é a representada), o Governador discursou: “(Vamos abrir para parcerias em) Todas as oportunidades em que o setor privado puder conciliar o seu legítimo interesse com o interesse coletivo”. Resta saber, para os fins do presente trabalho, quais possibilidades estariam estudando agora, de onde nasceram as propostas e como ocorre a priorização dos estudos de viabilidade, buscando identificar se há sinais de quais os atores protagonistas qual modelo de desenvolvimento defendem, além de quais interesses representam.

Para elucidação de como a demanda governamental adentra ao aparato burocrático (sinalizando como opera a seletividade estratégica), procedeu-se primeiramente a uma consulta ao portal da SGGGE, a qual é responsável pelo Programa RS Parcerias – Concessões e PPPs, a fim de compreender o andamento dos projetos. Identificou-se que, vinculado à Secretaria, há o Departamento de PPPs¹⁴ (mencionado pelo Governador em seu discurso), o qual exerce atividades operacionais e de coordenação executiva do Programa e é composto por servidores da SGGGE (portanto, somente técnicos governamentais); entre suas atribuições estão (grifo nosso):

Receber projetos na modalidade de Concessão e PPP apresentados pelos órgãos e entidades da Administração Estadual;
Emitir parecer sobre a adequação de cada;
Assessorar o **Conselho Gestor** do Programa de Concessões e PPP/RS.

Foi o Decreto nº 53.495/17¹⁵ que instituiu o Programa de Concessões e PPPs no RS, além de ter criado seu Conselho Gestor. No regulamento, disciplinado que o Conselho é presidido pelo Governador e integrado pelos seguintes membros permanentes (dentre eles, o Procurador-Geral do Estado – grifo nosso):

I – o Secretário Chefe da Casa Civil;
II - o Secretário de Estado do Planejamento, Governança e Gestão;
III – o **Procurador-Geral do Estado**;
IV o Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia;
V – o Secretário de Estado da Fazenda;
VI – o Secretário de Estado da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos;
VII – o Secretário de Estado do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
VIII – e por até três membros do governo de livre escolha do Governador do Estado.

¹³ Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2019/03/676014-rs-lanca-programa-de-parcerias-com-iniciativa-privada.html> Acesso em 24 nov. 2019.

¹⁴ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/quem-somos-5b0326f30958b>> Acesso em 24. nov. 2019.

¹⁵ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201803/23142216-dec-53-4952017.pdf>> Acesso em 24 nov. 2019.

Aqui, evidenciada a “especialização” do aparelho econômico, contando o Conselho com representantes de variadas burocracias, bem como seu insulamento diante do Legislativo para a discussão do desenvolvimento do Estado – reuniões em que serão debatidos investimentos de grande vulto. Ressalta-se que, embora sejam representantes da burocracia, tais representantes já contam com cargos políticos, tendendo a apresentar uma visão de desenvolvimento similar à do Governador. Entre as competências do Conselho, destacam-se para os fins do trabalho, por estarem envolvidos na fase de formulação da política:

Definir outras condições para inclusão de projetos no Programa PPP/RS;
Aprovar os projetos e deliberar sobre sua inclusão no Programa, observadas as diretrizes legais e governamentais, bem como as condições para sua inclusão no Programa PPP/RS;
Regulamentar a matéria relativa à parceria público-privada, definindo e revisando os procedimentos envolvidos no âmbito da Administração Estadual;

Dessa forma, enquanto se pode entender o Departamento de PPPs (com representantes da SGGE) como o núcleo técnico da Iniciativa (o qual é apoiado por um grupo, também técnico e permanente, com representantes de carreira de outras burocracias, como será logo analisado), o Conselho seria o núcleo político. Aos atos do Conselho se dá publicidade através de Resoluções, que são publicadas no Diário Oficial do Estado (DOE/RS), das quais listam as relevantes para a pesquisa¹⁶:

Nº 01 e 02/2017 (DOE/RS de 13 de junho) – a de nº 01 institui o Grupo Técnico Permanente para apoiar a Unidade Executiva do Programa de Concessões e PPPs na elaboração do parecer prévio relativo às propostas para projetos no estado. Responsável pela análise técnica dos projetos, é composto por representantes da Casa Civil, da atual SPGG, da PGE/RS, da Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (atual Secretaria do Ambiente e Infraestrutura) e da Secretaria da Fazenda, com representantes indicados pelos titulares dos respectivos órgãos. Um parêntese se coloca para uma breve consideração sobre a alteração da estrutura da Secretaria que trata do Meio Ambiente: para o Secretário, em evento que tratou de lançamento de edital da PPP da Corsan¹⁷, “o movimento de unificar as secretarias de Meio Ambiente e Infraestrutura neste governo não foi por acaso. Buscamos qualificar as decisões e aproximar os órgãos para dar celeridade ao processo de licenciamento sem perder o foco na cautela necessária.”. Ao mesmo tempo que evidencia o conflito que geralmente envolve as

¹⁶ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/nossas-inspiracoes>> Acesso em 24 nov. 2019.

¹⁷ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/ppp-e-apresentada-a-investidores-na-b3-em-sao-paulo/>> Acesso em 30 nov. 2019.

pastas, à primeira vista parece que a “agilidade” ganha prevalência sobre a “cautela” com a unificação, indo ao encontro dos discursos do Governador, de “tirar as amarras do desenvolvimento”, sendo mais um indício de se estar indo “à direita” do desenvolvimentismo.

Nº 03 e 04/2017 (DOE/RS de 26 de julho) – tratam do único projeto de PPP em andamento até então: de esgotamento sanitário estruturado pela Corsan para atender a nove municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, após reunião realizada em 2017: a primeira resolução resolve aprovar o Parecer Prévio que trata do Projeto; a segunda, inclui-lo no Programa de Concessões e PPPs. A modalidade pretendida para a parceria é a Concessão Administrativa, PPP na qual (grifo nosso)¹⁸:

“em função do contexto do serviço de interesse público a ser prestado pelo parceiro privado, não é possível ou conveniente a cobrança de tarifas dos usuários de tais serviços. Nesse caso, a remuneração do parceiro privado é integralmente proveniente de aportes regulares de **recursos orçamentários do poder público** com quem o parceiro privado tenha celebrado o contrato de concessão.”

Aqui já se ressaltam alguns pontos: o primeiro é a de que a concessão (como característica da PPP) não prescindirá de recursos públicos (portanto do investimento estatal para a infraestrutura, algo que os neoliberais seriam contra e aproxima a ideologia da medida ao desenvolvimentismo), o que é acentuado pelo fato de que não se cobrará tarifa do usuário para prestação. Tendo em conta somente a questão do aporte de recursos, seria algo entre o desenvolvimentismo “não nacionalista” e o “nacionalista”, e bem próximo daquilo que apregoa o “novodesenvolvimentismo”, mais preocupado com as questões de responsabilidade fiscal próprias da década de 90; entretanto, tal concessão engloba, além de um recurso estratégico (aos quais os “nacionalistas” eram avessos a aportes privados, sobretudo de capital estrangeiro) um serviço ligado à ordem social, tocando diretamente no atendimento a populações das classes dominadas – algo não muito debatido à época da origem do debate desenvolvimentista. A nova questão que se abre no debate é até que ponto essa concessão não seria uma possibilidade de tornar a prestação do serviço realmente algo “econômico” (no sentido de estimular o desenvolvimento, sobretudo atraindo os interesses das frações das classes dominantes) sem tanta atenção ao social.

Outro fator que chama logo a atenção é a especialização do Conselho para pensar alternativas, dando impressão de haver uma certa autonomia do Poder Público para formulá-

¹⁸ Disponível em <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/concess%C3%A3o-administrativa>> Acesso em 24 nov. 2019.

las; além disso, foi uma medida pensada pela Corsan (ou de dentro do próprio setor público) que levantou a ideia de trazer o setor privado para auxiliar na prestação do serviço.

Serão detalhados alguns pontos dessa proposta, que teve recente vencedor de leilão, os quais auxiliarão na análise da política em volta das realizações de PPP, procurando entender a que fração de classe parecem atender. Para tanto, deu-se enfoque na análise da disputa política na Corsan a respeito da medida, de qual parece ser o motivo que levou a ser essa a região escolhida para o projeto, do parceiro privado contratado pela Corsan para realização dos estudos de viabilidade (e licitante vencedor do certame) e do parceiro do governo no lançamento do leilão (promovendo assessoria técnica e operacional). Para melhor compreensão acerca de como opera a seletividade estratégica, relevante entender de onde parece advir as demandas dos projetos, buscando identificar atores chave (governamentais e sociais); já para entender como pode ocorrer a refração dos interesses das classes dominantes por parte da burocracia (em que estaria envolvida a PGE/RS), caberia observar tentativas de atenuar uma excessiva liberalização nesses contratos, no sentido de identificar como parece ocorrer uma tentativa de coordenação (ou intervenção estatal) das atividades do parceiro privado, guiando a medida ao “desenvolvimentismo”.

Como já relatado, o único projeto em andamento¹⁹ que envolve modalidade de PPP é o da Corsan, com edital de licitação já lançado²⁰ e vencido recentemente. Por ocasião do lançamento, foi afirmado pelos representantes do governo que o intuito da proposta é acelerar a universalização dos serviços de coleta e de tratamento de esgotos na Região Metropolitana de Porto Alegre, com meta de elevar a cobertura para 87,3% em até 11 anos; a área teria sido escolhida por ser a de maior concentração populacional do Estado – a PPP beneficiará cerca de 1,5 milhão de pessoas. Busca-se com ela também promover melhorias em saúde, qualidade de vida, valorização dos imóveis e preservação ambiental, contribuindo para despoluição de três dos rios mais poluídos do país.

Trata-se portanto de uma medida em que o Estado é central por deter exclusividade não só na titularidade do serviço, como na sua execução até o momento, tendo já construído a infraestrutura base através de uma Companhia pública que a opera, além de ainda ter que contribuir financeiramente para que o serviço venha a ser prestado pela iniciativa privada.

¹⁹ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/ppps-projetos>> Acesso em 24 nov. 2019.

²⁰ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/parceria-publico-privada-da-corsan-ampliara-cobertura-de-esgoto-para-quase-90-na-regiao-metropolitana>> Acesso em 24 nov. 2019.

No portal da “ParceriaCorsan”, em que são veiculadas informações sobre a PPP e divulgadas notícias de outros sites sobre o assunto, buscaram-se informações sobre como se deu a propositura do projeto para o saneamento básico. Foi relatado que a busca pela utilização do modelo de contratação já vem do governo passado, em que houve um seminário²¹ para debater formas de estruturar projetos de Concessões e PPPs no RS, organizado pela SPGG, junto à Unidade Executiva de Concessões e PPPs e ao Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento do RS (Proredes-Bird/RS), com apoio do Banco Mundial – instituições financeiras que movimentam capital estrangeiro, portando já um tanto a contragosto dos “nacionalistas”. A ação teria sido estabelecida com a consultoria da empresa KPMG, contratada para apoiar a estruturação do programa e que tinha como missão fazer a modelagem dos projetos do zoológico e de 3 estradas. O presidente da KPMG participaria do evento, trazendo experiências de mais de 160 países.

Aqui já começam a despontar alguns grupos sociais de interesse na medida, que tendem a fazer *advocacy*, podendo-se desconfiar da absoluta autonomia da burocracia para pensar as medidas. Os atores que se envolveram representam sobretudo a fração financeira (por função do capital), protagonista no financiamento do desenvolvimento em economias emergentes, principalmente a partir da década de 1990.

O ex-Governador afirmara que o evento “reforça ainda mais a prioridade com que estamos tratando este tema desde o início da nossa gestão, porque não temos preconceito com ações que trazem o desenvolvimento”, evidenciando sua opção política (ou ideológica) de como trata a PPP, de não ser avesso ao capital privado e mesmo estrangeiro na prestação de um serviço público que estimula o desenvolvimento econômico e abarca a saúde pública, o qual era até então prestado exclusivamente pela Administração Pública – posteriormente será compreendido o lado que o ex-Governador refere como o qual “teria preconceito”. A urgência com que o governo anterior tratava tal medida se fez possível de observar também no seguinte “ultimato” aos prefeitos da região, os quais deveriam dar o aval para a parceria²²:

“Estamos embrulhados na PPP. Queremos fazer, mas não conseguimos. Eu vou dar um tempinho de mais dois, três dias. Vou viajar para a Alemanha. E se na semana que vem não estiver resolvido esse problema, a PPP vai ser feita pela Corsan com quem quiser fazer. Quem não quiser fazer, fique fora. Pronto. O resto vamos tocar para frente”.

²¹ Disponível em: <<http://parceriaCorsan.com.br/news/seminario-debate-formas-de-estruturar-projetos-de-concessoes-e-ppps-no-rs/>> Acesso em 01 dez. 2019.

²² Disponível em: <<http://parceriaCorsan.com.br/news/sartori-da-ultimato-para-aprovacao-de-ppp-da-corsan/>> Acesso em 01 dez. 2019.

Deixando ainda mais claro que a proposta não seria tão “técnica” assim e nem parecia estar tão clara aos prefeitos, evidenciando traços um tanto autoritários (e insulados) da atuação econômica do Executivo:

“Chega de conversa fiada. Todo mundo precisa de alguma coisa. Agora têm coisas que não podem ficar paradas seis, sete ou oito meses por causa do tal do diálogo e do tal entendimento. Governar é contrariar interesses”.

Na notícia, foi explicado pelo Presidente da Corsan que a modelagem vinha sendo discutida desde 2009, e agora, que já se tinha alcançado um modelo, apenas faltaria uma consulta e uma audiência pública, além do edital, que para publicação era necessário o compromisso dos municípios que integrariam o projeto. Presidente, que publicou espécie de carta pública²³ veiculada em jornal, com o título “O único lado da PPP da CORSAN”, e afirmou que já se esperava que viria o “debate ideológico da privatização” quando do lançamento da proposta, sendo o “único lado”, o do “atendimento da sociedade que quer esgoto tratado” – na carta, explica as diferenças frente à privatização e as melhorias previstas pela PPP. Sua participação (partidária) nessa discussão se faz relevante de analisar por evidenciar a política da burocracia (lembrando que pode não se entendê-la como unívoca, seja inter ou intra aparelhos – como se evidenciará a seguir), mas também por ilustrar um posicionamento pró setor privado dentro do setor público, que se identifica com os “velho-desenvolvimentistas não nacionalistas”, travando inclusive disputa ideológica com aqueles mais “à esquerda” do desenvolvimentismo, situados também dentro da Administração Pública.

Em outra notícia²⁴, também retirada de outro portal, são colocados os argumentos da consultoria Radar PPP (mais um grupo de interesse), a qual menciona que a PPP do saneamento básico inserida na agenda do RS segue a tendência do resto do país, medidas que acabam sendo incentivadas pela escassez de recursos federais para a área, falta de recursos próprios dos demais governos e a maturidade do modelo; ainda assim, salienta o sócio da consultoria que o instrumento é por vezes utilizado “de maneira irresponsável” em alguns casos. No parecer do representante da consultoria diretamente interessada, mais uma vez corroborada a limitação que a política macroeconômica impôs a políticas fiscais expansivas; outra informação que chama a atenção na sua entrevista é a de que tal medida não seria “inovadora”, sendo algo que segue

²³ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/o-unico-lado-da-ppp-da-corsan/>> Acesso em 01 dez. 2019.

²⁴ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/ppps-para-saneamento-ganham-espaco-no-pais/>> Acesso em 01 dez. 2019.

uma tendência a nível nacional e que segue a constatação de que governos estaduais vêm apresentando um déficit de autoridade e autonomia para implementarem políticas públicas próprias, sendo suas decisões largamente afetadas pela regulação da União. Essa suposição será explorada logo mais.

Foi também publicado no portal um passo a passo sobre o andamento do projeto da PPP²⁵, em que esclarece que em 2011, após elaboração do Projeto Preliminar, foi aberto um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) pelo governo (aqui é de se destacar que a proposta parte de iniciativa da burocracia), com a seleção do Estudo Técnico elaborado pela empresa Aegea (empresa que se diz a maior de saneamento do segmento privado no país²⁶ e que recentemente se sagrou vencedora do certame), material que serviu de base para a formatação de um Estudo Técnico de PPP. O estudo teve como grupo de trabalho empregados da Corsan e consultores da PricewaterhouseCoopers (Pwc), os quais elaboraram a modelagem do negócio, resultado que serviu de base para as minutas de edital de licitação e seus anexos. A PPP da Corsan ainda passou por rodadas de discussão junto a gestores da estatal e pela aprovação do Conselho de Administração da Companhia.

Portanto, ainda que a iniciativa da proposta tenha partido do setor público, evidenciado o espaço (formalizado) conferido a grupos de interesse, através da elaboração de estudos técnicos que viabilizam sua participação na prestação do serviço; ainda, retrata a política (ou a orientação a interesses, valores e preferências) do estudo técnico realizado pela Corsan junto a uma consultoria privada, no sentido de ser orientado à viabilização da parceria – o espaço para o contraditório (ou os argumentos “do outro lado”) ficam para discussão posteriormente, ilustrados até aqui pelos momentos de ponderação nos Legislativos Municipais, aos quais o Governador lançara um “ultimato”, e nas discussões acaloradas em veículos de comunicação, na qual o Presidente da Corsan tachara o outro lado como “ideológico”. Posteriormente, será evidenciado que esse “outro lado” também existe dentro da própria Corsan, sinalizando como se faz em relevante grupos de pressão (para seus interesses) próximos aos governantes com o intuito de penetrar nas seletividades estratégicas do aparato estatal.

A partir de então começou a ficar mais claro o caminho que a pesquisa deveria trilhar para atingir o objetivo de entender a que frações das classes dominantes a medida parece

²⁵ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/passa-a-passo-tudo-sobre-a-parceria-publico-privada-ppp-da-corsan/>> Acesso em 01 dez. 2019.

²⁶ Disponível em: <<http://www.aegea.com.br/historico-e-perfil-corporativo/>> Acesso em 01 dez. 2019.

atender: após tais evidências de como opera a seletividade estratégica, caberia ainda investigar como se estrutura a Aegea, de modo a identificar quais as frações das classes dominantes de fato interessadas na medida.

O local de divulgação do edital começa a dar indícios de uma fração em função do capital, que corrobora a análise feita dos autores utilizados na Revisão Bibliográfica sobre a PPP: a financeira. Por dispor de uma “infraestrutura completa para a realização de licitações públicas”²⁷, a B3 (Brasil, Bolsa, Balcão) foi contratada pela Corsan para prestar apoio à Comissão de Licitação da Companhia ao longo de todo processo. Resultante da fusão entre a BM&FBOVESPA e a Cetip, a B3 é uma das principais empresas de infraestrutura de mercado financeiro do mundo²⁸; em São Paulo (sede da B3)²⁹, portanto, foi apresentado o edital ao mercado de investidores.

Sobre a garantia ao investidor, o diretor-presidente da Corsan, após afirmar que a Companhia é uma grande empresa de referência no estado, apresentou seus dados gerais, destacando aspectos como níveis de atendimento, balanço patrimonial, indicadores de rentabilidade e composição da receita direta; observou ainda que somente 6% da receita da Corsan procedem dos serviços de esgoto, o que representaria uma significativa oportunidade de crescimento, e falou sobre os precatórios e quase precatórios, que trazem uma solidez de balanço a qual oferece um certo grau de conforto para investir. O Presidente também enumerou os projetos prioritários da Companhia, frisando que a espinha dorsal da estratégia da empresa passa por PPPs – nesse sentido, a Parceria da região metropolitana seria prioridade número um, seguida por novas PPPs em outras regiões do RS. Tais garantias ao investidor, ainda mais quando o assunto é um serviço público que abarca a ordem social, são as que preocupam os “nacionalistas”, que desconfiam das pentensões de setores não estatais, sobretudo dos que operam mediante o pagamento de dividendos aos acionistas.

Posteriormente à apresentação ao mercado de investidores brasileiros na sede da B3, o secretário do Meio Ambiente e Infraestrutura, junto ao diretor-presidente da Corsan, foram à China para apresentação do Projeto a investidores internacionais e do potencial econômico do

²⁷ Disponível em: <<http://parceriaCorsan.com.br/news/corsan-apresenta-ppp-aos-investidores-na-b3/>> Acesso em 01 dez. 2019.

²⁸ Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/corsan-assina-contrato-para-garantir-apoio-tecnico-em-licitacao-de-ppp>> Acesso em 01 dez. 2019.

²⁹ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/ppp-e-apresentada-a-investidores-na-b3-em-sao-paulo/>> Acesso em 01 dez. 2019.

RS, em que tiveram reuniões com empresas do ramo de saneamento e de outros setores, com o intuito de ampliar o número de participantes na concorrência³⁰ - portanto o enfoque do investimento não fora o capital nacional, pouco importando aos governantes a concessão ser vencida por empresa estrangeira, sinalizando estarem bastante “à direita” do desenvolvimentismo.

A PPP da Corsan também foi assunto de reunião-almoço na Federasul³¹ (representantes da fração mercantil, ou comercial), com o tema “Concessões e PPPs”, que contou com palestra do diretor executivo da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), a qual também terá seu quadro referencial analisado posteriormente, evidenciando mais uma vez como certos grupos de interesse possuem acesso facilitado às estruturas governamentais. Esteve presente na reunião uma grande comitiva de representantes do governo, incluindo um Procurador do Estado (que é Secretário Extraordinário das PPPs), o Secretário do Meio Ambiente e Infraestrutura, além de diversos representantes da Corsan – também evidenciando a aproximação desses com representantes do mercado e sinalizando como opera a busca por coesão dentre as frações das classes dominantes que o governo procura realizar em volta dos projetos priorizados, ou daqueles que interessam ao bloco no poder. A fração comercial não parece estar diretamente beneficiada com a medida (ainda que indiretamente, no futuro, poderá vir a ser), mesmo assim, representantes do governo envidaram esforços em sinalizar a elas como a proposta auxilia a acumulação do capital, no sentido da melhoria do ambiente para seus negócios, bem como se enquadra na visão ideológica de desenvolvimentismo própria do projeto hegemônico.

Adentrando propriamente ao leilão, atenta-se à palavra do Governador, no sentido da orientação a interesses das frações das classes dominantes e do modelo de desenvolvimento que almeja, o qual afirmou³² que teria aproveitando a ida à B3 para mencionar aos investidores presentes que o Estado vai ofertar, nos próximos anos, outros ativos à iniciativa privada, por meio de PPPs e privatizações, como rodovias, hidrovias e estatais. Outro comentário do

³⁰ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/ppp-da-corsan-e-apresentada-a-investidores-chineses-em-pequim/>> Acesso em 01 dez. 2019.

³¹ Disponível em: <<http://parceriaCorsan.com.br/news/ppp-da-corsan-e-tema-da-reuniao-almoco-ta-na-mesa/>> Acesso em 01 dez. 2019.

³² Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2019/11/em-disputa-acirrada-consorcio-aegea-vence-leilao-da-ppp-da-corsan-ck3k7y3hs010101rzu15okm3r.html>> Acesso em 01 dez. 2019.

Governador foi no sentido de que³³ “Haverá empregos e arrecadação para a economia local com a movimentação de recursos milionários em construções. Agradecemos a todos os participantes, pois sabemos que **seja em quais mãos caíssem** a PPP, tratam-se de *players* altamente qualificados” (grifo nosso).

Com uma postura bastante “privatizadora” e pouco interessada em saber nas “mãos de quem cairia” o serviço público estratégico da ordem social, o qual também é relevante para o desenvolvimento, o discurso do Governador é bastante exaltador do setor privado. Resta saber mais a fundo se nessas concessões não haveria realmente um grande espaço à intervenção estatal, seja no planejamento, na regulação e/ou no financiamento. A ganhadora do certame, como já referido, foi a mesma empresa que elaborou o projeto preliminar e o apresentou ao governo, após manifestação da Corsan via PMI, sendo assim que a notícia a apresenta:

“A Aegea Saneamento é uma companhia brasileira que gerencia ativos de saneamento por meio de suas concessionárias e atua como administradora de concessões públicas. A empresa informou que atende 7,6 milhões de pessoas em 49 municípios de 11 estados brasileiros.”

Posteriormente, a empresa será analisada. Antes, relevante entender uma outra visão sobre a PPP da Corsan: como sugerido anteriormente, enquanto se analisava as falas do ex-Governador sobre a proposta da PPP não ser meramente um assunto técnico, ex-presidente da Corsan e professor do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da UFRGS concedeu entrevista³⁴ em que apontou os argumentos do “outro lado”, lançando algumas questões nem tão simples para que se impusesse o projeto sem prévio diálogo, evidenciando as divergências que ocorrem dentro da burocracia, mais precisamente dentro de um mesmo departamento, sobre os rumos da política de atuação, e que tem a ver com o debate ideológico sobre modelos de desenvolvimento, retratando como opera a seletividade estratégica – agora no sentido de marginalizar “outros” interesses, que não se enquadram ao projeto hegemônico.

Conforme o entrevistado, após ter elaborado um estudo sobre a proposta, apresentando erros de abordagem no uso de indicadores, afirma que seria um excelente negócio para as empresas privadas e para os acionistas da Corsan (chamando atenção o interesse que provém da fração financeira), mas apresentaria enormes riscos para municípios e usuários, os quais poderão pagar mais, arcando com os custos das ligações de esgoto. Conforme o professor, “Há

³³ Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/cons%C3%B3rcio-aegea-vence-leil%C3%A3o-da-ppp-da-corsan-1.383612>> Acesso em: 01 dez. 2019.

³⁴ Disponível em: <<https://www.saneamentobasico.com.br/ppp-do-saneamento-2/>> Acesso em: 01 dez. 2019.

riscos enormes. Os municípios abrem mão de potenciais receitas e os usuários pagarão mais, pela falta de conhecimento de prefeitos e vereadores que autorizarem a PPP como proposta” – os quais recebiam o “ultimato” do ex-Governador; já a empresa vencedora da licitação teria um superávit de aproximadamente R\$ 6 bilhões nos 35 anos de contrato previstos na proposta, segundo o professor. Esse posicionamento (também baseado em estudo técnico) retrata bem a ideologia mais “à esquerda” do desenvolvimentismo, ilustrando sua problematização à aceitação de capital privado e estrangeiro no financiamento de obras e serviços públicos, ainda mais quando tendo grande relação com o pagamento de dividendos. Nesse sentido, esclarece o professor que possui um lado: o de defender a gestão pública na área, por entender que o acesso à água segura e o saneamento são direitos, os quais expressam algo essencial para a organização das cidades e para a qualidade de vida nelas, entendendo que não se pode abrir mão de políticas públicas nas quais a participação da sociedade é decisiva.

Corroborando a constatação de subalternidade das políticas subnacionais, assinala o entrevistado que a medida estaria dentro de um marco legal do saneamento, estratégia do governo federal à época, envolvendo a questão das terceirizações e da participação de parceiros privados em investimentos, com enfoque na abertura de potenciais mercados na área. A partir da definição dessa estratégia, o BNDES e a Caixa Econômica Federal teriam começado a incentivar estudos de viabilidade para a realização de PPPs, visando a equacionar um problema de caixa dos Estados – sinalizando também como opera a seletividade estratégica a um ou outro sentido (portanto, carregada de política) por meio dos aparelhos estatais. A ideia, portanto, seria a de repassar patrimônio ou um serviço rentável para o setor privado, tirando o Estado da atividade-fim nesta área, ficando restrito basicamente ao trabalho de fiscalização e da regulação – aqui começa a ficar mais claro como a medida é pensada pela burocracia federal e está estritamente condicionada a limitações impostas pela lógica macroeconômica que impera atualmente nas Finanças Públicas; além disso, evidencia como se pode entender a medida como desenvolvimentista e “não nacionalista”.

Após detalhar suas críticas, chega a um ponto central da presente pesquisa, que é o de explicar como são hoje as principais empresas privadas que operam no setor: “são corporações estruturadas na forma de um tripé. Elas têm um pé financeiro, outro que constrói e outro que faz a parte da advocacia” – seria, portanto, uma fração de classe, segundo a função do capital, multifuncional ou financeira (bancário e industrial), na qual parece despontar o lado bancário, que tipicamente propaga maior abertura de mercado, a qual ficaria responsável pelo financiamento privado da operação; sua outra parte interessada, da fração industrial, a qual

tipicamente organiza a produção, combinando meios de produção e força de trabalho, responsabilizar-se-ia pela prestação do serviço propriamente. Algo que pode ocorrer (ao menos parece ser essa a intenção) é a de redução do protagonismo de bancos públicos (ou de investimentos estatais) para o incentivo à economia. Lembra-se que o Banrisul é um dos poucos bancos públicos estaduais que ainda restam no país – e sua existência é um dos entraves para a adesão do estado ao Regime de Recuperação Fiscal proposto pelo governo federal.

Além desse fracionamento por função de capital, pode-se dizer que, à primeira vista, a fração beneficiada seria, quanto ao modo de inserção do capital no sistema econômico internacional, a burguesia interna, a qual ocupa posição dependente no sistema econômico capitalista internacional e assume comportamento ambíguo diante do capital estrangeiro, com sua forma de subordinação sendo a de se voltar preferencialmente para a exploração do mercado externo (priorizando sua vertente financeira, quando procura atender aos interesses dos acionistas que procuram dividendos), mas também atentando ao plano interno (sua vertente industrial, a qual trata da prestação do serviço público, que no caso se dá a comunidades necessitadas). Farias (2009) elucida que tal comportamento se dá em razão das formas de dependência – financeira ou tecnológica – do capital nativo em relação ao externo, sendo a fração industrial brasileira um caso que conta com ambas dependências.

Algo que sugere que o lado bancário é o que despontaria nessa concessão se dá pelo funcionamento de uma PPP, em que a empresa já conta com garantias de que o capital do Poder Público será aportado, restando angariar recursos extra no mercado de capitais – sendo esse o seu maior esforço na parceria: à medida que à fração industrial caberia se adequar à regulação estatal, à bancária caberia competir no mercado de ações.

Pensa-se que a Aegea não seria uma fração burguesa nacional ou associada, pelos fatos da primeira ser voltada à exploração do mercado interno e defender políticas de redistribuição de renda, valorizando o Estado nacional; já a segunda defende internamente os interesses do capital estrangeiro, tendo como características, em sua esfera industrial, defender os interesses da matriz; na bancária, ser voltada ao financiamento de empreendimentos de capital estrangeiro, descompromissados com o fortalecimento do mercado interno ou do setor público. A priorização desse tipo de medida e fração burguesa por parte do governo estadual (fortemente influenciado pela política do governo federal) exprime a constatação de Martuscelli (2018) de que no Brasil se vê a emergência das burguesias internas, não tendo-se posto em xeque a hegemonia do capital financeiro internacional e da burguesia associada a ele. Esse tipo de medida do governo também se enquadra à alternativa bastante usual dos estados de ampliar e

acelerar o investimento em infraestrutura para promoção do crescimento econômico, visando à elevação da produtividade do setor produtivo existente e à atração de capitais novos.

Em seguida, o entrevistado dá um panorama mundial de como vem se dando a questão da concessão dos serviços de saneamento, em que várias cidades (inclusive da América Latina) vêm revertendo processos de privatização em período recente, sendo que, agora que a resistência do governo brasileiro reduziu (contando inclusive com apoio para tais causas, desde a inflexão no governo federal em 2016), as empresas tendem a vir com maior força, até por estarem saindo desses outros países. Após demonstração do interesse empresarial na abertura do saneamento ao mercado e de quais as frações da burguesia que parecem mais se beneficiar diretamente, procedeu-se à análise do portal da Aegea Participações e Saneamento S.A., criada em 2010 e vencedora da licitação da Corsan.

Na seção “Estratégia e Vantagens Competitivas” do seu portal³⁵, aspectos ligados à diferenciação no mercado de investimentos são previstos:

a) “Forte rentabilidade e geração previsível de fluxo de caixa”, em que são apresentados resultados operacionais e se compara suas tarifas com às estatais – em que defende que são predeterminadas contratualmente e indexadas aos índices de inflação, garantindo à empresa e aos seus acionistas “retornos estáveis e previsíveis”.

b) “Acesso a diversas fontes de financiamento de longo prazo”, em que a forte geração de fluxo de caixa por parte da empresa se dá por meio das operações. Esclarecido que seu papel como provedor de serviço público essencial a coloca em posição privilegiada na obtenção de financiamentos de longo prazo e de baixo custo junto a bancos públicos brasileiros, agências multilaterais nacionais e internacionais e bancos de desenvolvimento, sinalizando que a não dependência de um número limitado de fontes os permite diversificar alternativas de financiamento nos mercados brasileiro e internacional, a fim de financiar as necessidades de capital de giro e investimentos – aqui se evidenciando as facilidades ao mercado financeiro apontadas pelos críticos das PPPs, a postura bastante “não nacionalista”, mas ainda a dependência de angariar recursos públicos para seus interesses, o que não permite enquadrar a medida como neoliberal.

c) “Acionistas internacionais e fortes práticas de governança corporativa”, em que apontam seu acionista controlador, “um conglomerado de infraestrutura brasileiro com longa

³⁵ Disponível em: <<http://ri.aegea.com.br/a-aegea/estrategias-e-vantagens-competitivas/>> Acesso em 01 dez. 2019.

história e experiência no setor”, além de contarem com “importantes investidores internacionais” – equipe que forneceria uma combinação única de “conhecimento técnico, diligência financeira, abordagem disciplinada para novos projetos e um selo de qualidade [...]” – retratando a dependência tecnológica e financeira dos países subdesenvolvidos;

Na seção “Mercado de Saneamento”³⁶, começa a ficar mais clara a maneira mercadológica como tratam aquilo que é entendido enquanto um direito da sociedade: com uma análise gráfica da evolução do saneamento no país que tem como período base o ano de 2008, traz os seguintes trechos: “Historicamente, o mercado brasileiro de saneamento de água tem sido relativamente pouco desenvolvido, em comparação com outros mercados emergentes”; “A baixa cobertura [...] demonstra que há uma relevante base a ser atendida e um volume considerável de investimentos para alcançar a universalização dos serviços. Neste sentido, o mercado de saneamento no Brasil apresenta uma série de oportunidades para os *players* que atuam no setor” (mesma linguagem utilizada pelo Governador); e “O mercado privado de saneamento no Brasil ainda é responsável por uma parcela pequena do *Market Share* do setor como um todo, considerando que apenas 5% da população é atendida por empresas privadas”.

Essa maior atenção do governo à fração burguesa financeira e interna para impulsionar a economia acaba sendo reflexo de uma política macroeconômica de austeridade fiscal, defendida pelos neoliberais e que vem se institucionalizando desde a década de 1990, a qual já vem sendo respeitada inclusive em projetos “novodesenvolvimentistas”. Com tal observância, acaba restando poucas alternativas de investimento ao Poder Público, se não a de atrair o investimento privado, que somente se interessa quando há garantia de retorno (a ser arcada financeiramente pelo Poder Público), vide o parco interesse nas concessões comuns (de conta e risco do particular), bem como problemas decorrentes da aplicação da lei desde os anos 90; no caso do RS, essa limitação é agravada por ser o estado com menor capacidade de endividamento, em que governos estaduais sempre têm deixado claro a busca pelo equilíbrio fiscal. Além disso, tipicamente em países subdesenvolvidos, o investimento privado nacional é limitado, restando recorrer a aportes internacionais, quando não a estatais.

Na prática, as PPPs acabam ocorrendo por meio de vultosas contrapartidas financeiras por parte do Poder Público junto ao aporte privado por meio de ações (abertas ao capital estrangeiro e com uma lógica que confere grande atenção ao pagamento de dividendos) em que

³⁶ Disponível em: <<http://ri.aegea.com.br/a-aegea/mercado-de-saneamento/>> Acesso em 01 dez. 2019.

se concede serviços em áreas estratégicas de desenvolvimento e até mesmo sociais, os quais embora já fossem de exploração permitida pelo setor privado, o mercado ainda detinha pouca fatia de prestação; no caso particular do saneamento, a prestação do serviço era monopolizada pelo Estado, sendo uma área vasta a ser explorada pelo mercado privado através das frações industriais (que se deparam com uma economia estagnada, pós o *boom* de empreendimentos construídos há alguns anos através da influência direta governamental) e bancárias (que enxergam amplo espaço para proliferação na área).

Os parceiros particulares nesses casos, para atraírem investimentos privados, vêm se constituindo como companhias abertas, em que devem mostrar capacidade de retorno para os acionistas para se tornarem competitivos no mercado de ações, mas ao mesmo tempo devem atender a resultados previstos nos contratos, de forma que na governança do serviço a ser prestado devem atentar tanto à eficiência e qualidade na prestação, como no retorno aos acionistas – como manejarão isso na prática cabe a um estudo específico. O próprio portal da Aegea deixa isso claro ao destacar como pontos fortes da empresa tanto a capacidade de instalação de suas operações, quanto a estrutura financeira na gestão dos investimentos dos acionistas.

Em que pese tais constatações, reitera-se que a PPP parece se adequar aos preceitos do “novo-desenvolvimentismo”, que está centrado na ideia da reconstituição de um Estado capaz de regular a economia, que deva ser formado por um mercado forte e um sistema financeiro voltado para o financiamento da atividade produtiva; financiamento de investimentos que é justamente uma das grandes polêmicas e que na pesquisa foram aprofundadas algumas peculiaridades, ainda que de forma superficial.

Outra particularidade na elaboração dos contratos de PPP é a de, nessa tentativa do Poder Público em atrair os parceiros privados através da garantia de retorno, conceder áreas regionais que tendem a ser superavitárias, ao invés de locais em que mais precisariam de investimentos em infraestrutura, mas menos população para ser atendida (sendo geralmente deficitárias). A PPP, à medida que traz consigo a possibilidade de contar com recursos públicos, poderia ser um atenuante, mas não foi o que se viu na concessão da Corsan, em que se concedeu uma área com 1,5 milhão de pessoas, além de prever uma valorização imobiliária. Um dos principais argumentos de quem não concorda com as concessões é justamente o de que a parte rentável acaba indo para o setor privado explorar, restando a que acaba dando prejuízo ao setor

público. Essa questão foi levantada em notícia de 2018³⁷ que explora a *advocacy* de empresas do setor de infraestrutura em saneamento básico, as quais cobram novo marco legal na área e “sobem o tom contra companhias estaduais, que detêm mais de 70% do mercado”. Conforme levantamento, “apenas 6% dos municípios são atendidos por entes privados”; é nesse novo marco legal que “os *players* privados de saneamento básico depositam todas as fichas”. A principal medida desse marco seria que uma vez encerrados os contratos com as estatais, não deveriam ser renovados automaticamente, mas serem objeto de chamamento público.

Na notícia, explorados os questionamentos acerca da medida, em que o principal seria o do “subsídio cruzado”, ou quando uma companhia estadual compensa eventuais perdas em cidades deficitárias através de recursos oriundos de superavitárias: com a substituição da empresa pública, o modelo estaria em risco – argumento rebatido pela Abcon, a qual esteve em reuniões na Federasul apresentando seu ponto de vista junto a governantes (evidenciando a seletividade estratégica na arquitetura estatal em prol de um determinado projeto hegemônico) e da qual a Aegea é uma das empresas associadas, que afirma: “58% dos municípios onde a iniciativa privada está possuem menos de 20 mil habitantes, com 27% contando com população de no máximo 5 mil”, além de ter acusado “uso político do tema”.

Em que pese toda a discussão, aqui se observa uma possibilidade dos burocratas que atuam na formulação das alternativas refratarem os interesses das classes dominantes, atentando aos interesses das dominadas, de forma a promover maior coesão social: elaborar contratos que prevejam essa atenção concomitante a áreas superavitárias e deficitárias.

Explora-se agora a Abcon³⁸, pela sua influência em *advocacy* e presença na arquitetura estatal. Relevante para entender (ou corroborar as análises de até então) qual o modelo de desenvolvimento que propagam e as frações de classe (por função de capital e de inserção no sistema econômico internacional) que estão interessadas na área, a associação agrega desde 1996 (grifo nosso):

“Empresas privadas, **nacionais ou estrangeiras**, operantes ou que venham a operar no Brasil na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
Holdings privadas **nacionais ou estrangeiras** que detenham participação societária em empresas que operam serviços públicos de água e esgoto;
Fundos de investimento que já invistam ou pretendam investir no setor de água e esgotamento sanitário; [sua dimensão industrial]

³⁷ Disponível em: <<https://www.dci.com.br/servicos/concess-o-de-saneamento-emperra-e-so-concretiza-dois-contratos-em-2017-1.697807>> Acesso em 01 dez. 2019.

³⁸ Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/>> Acesso em: 01 dez. 2019.

Empresas fornecedoras de bens serviços, entre elas: construtoras, fabricantes de máquinas, equipamentos e materiais, empresas de consultoria econômica, jurídica e de engenharia;

Instituições financeiras públicas e privadas;

Organizações da sociedade civil;

Instituições de pesquisa, universidades, centros de estudos.”

Como forma de evidenciar o seu papel de *advocacy*, enquanto sua visão é “Ser reconhecido como referência na representatividade e excelência do setor de saneamento.”, dentre suas principais atividades estão: “Representar o segmento privado junto aos poderes constituídos, à sociedade civil organizada e aos meios de comunicação” e “Diligenciar no sentido do aperfeiçoamento do marco legal e normativo do setor [...]”. Ainda, no seu Relatório Anual de 2018³⁹ consta que foram realizadas no ano uma série de ações em favor do fortalecimento da iniciativa privada no saneamento, com a entidade se mobilizando em torno dos principais assuntos que ocuparam a agenda do setor. O ponto alto do debate teria sido em Encontro Nacional das Águas, no qual, “com a presença de representantes dos principais partidos políticos, começamos a destacar a importância de elevarmos o saneamento à condição de prioridade nacional”. Segue o documento afirmando que, em função de todas suas atividades, assumiu papel de protagonismo sobre o saneamento, tendo sido consultada “de maneira constante por autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, imprensa e entidades congêneres que possuem envolvimento com o setor.”.

Conforme o relatório, no ano de 2018 foi mobilizada uma força-tarefa para aprovação da MP 844, que trata do marco regulatório do saneamento, investindo-se em uma equipe técnica e de comunicação, às quais se incorporaram assessorias de *advocacy* digital e de relações governamentais, com o objetivo de sensibilizar parlamentares e a opinião pública em geral sobre a importância da aprovação. Acerca do relatório da nova MP, o diretor executivo da Abcon o defende: “Tem coragem de propor abertura de mercado. Nada é ideal, e a gente sabe do *lobby* das companhias estatais e de alguns governadores, sobretudo do Nordeste, que vêm liderando um movimento contrário”; ainda afirmou que “a questão é mais política” e que “existe apetite internacional”, portanto, “recurso não será o problema”. Aqui, mais uma vez evidenciado que a fração da burguesia diretamente interessada é a de grande capital, financeiro (sobretudo) e interna, não havendo maiores preocupações em se abrir setores estratégicos ao capital privado e estrangeiro.

³⁹ Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/relatorio-anual/>> Acesso em 01 dez. 2019.

Após explorar o contexto político em que a PPP da Corsan estava imersa, a qual já vinha com estudos desde os governos passados, cabe agora adentrar às particularidades da seara política envolta à iniciativa do RS Parcerias no governo atual, em que chamam a atenção duas figuras: o Secretário Extraordinário de Parcerias, o qual é justamente um Procurador do Estado⁴⁰, especializado na área de concessões e PPPs e que estava à frente da Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas da capital do estado (portanto, com experiência técnica e política), sendo sua tarefa agora a de comandar o programa RS Parcerias, em articulação com a SGGE – cujo Secretário é a outra figura representativa, a qual será agora estudada, por ter sido recentemente presidente do Movimento Brasil Competitivo (MBC)⁴¹, mais um grupo de interesse (esse que reúne série de distintas frações de classe) extremamente priorizado na seletividade estratégica do governo gaúcho (e brasileiro).

Dois aspectos se ressaltam aqui: embora a PGE/RS não detenha a maior hierarquia no Conselho, conta com poder político e técnico de um Secretário Extraordinário influente, podendo haver maior protagonismo do órgão no balizamento legal dos estudos, influenciando tal ou qual modelo de desenvolvimento, conforme suas valorações; outra questão é a de investigar até que ponto são convergentes os pensamentos do Secretário Extraordinário, da PGE/RS (como aqueles expressos pelos Procuradores indicados a atuar junto ao Programa) e do Secretário da SGGE, situado no topo hierárquico da medida e com grande influência política, como será logo analisado.

Passa-se agora a explorar a visão ideológica de desenvolvimento que transparece do Secretário da SGGE. Para auxiliar na tarefa, cabe analisar o MBC, que foi criado em 2001, sob apoio de diversas grandes empresas e associações de empresários, que são suas associadas mantenedoras – algumas delas (de reconhecimento regional e que lidam com comércio internacional) são as industriais FIERGS, Gerdau (aço), Souza Cruz (tabaco) e CMPC (chilena que adquiriu a Aracruz, lida com celulose), além da comercial Renner; inclusive, possui como Presidente do Conselho Superior o empresário (industrial) Jorge Gerdau.

Trata-se juridicamente de uma Organização Social de Interesse Público (OSCI)⁴², portanto sem fins lucrativos, que recebe tanto recursos públicos quanto doações de grandes

⁴⁰ Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/governador-eduardo-leite-anuncia-secretario-extraordinario-de-parcerias>> Acesso em 24 nov. 2019.

⁴¹ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/180-dias-de-governanca>> Acesso em 24 nov. 2019.

⁴² Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/economia/coluna-economica-economia/os-dez-anos-do-movimento-brasil-competitivo/>> Acesso em 24 nov. 2019.

empresas, e se diz destinada a aprimorar a gestão no setor público; o então Presidente Executivo do Movimento e atual Secretário de Gestão do RS, já afirmara⁴³ que quanto ao setor público o MBC tem uma função fundamental que é de tornar o ambiente do país satisfatório para o aumento da competitividade, com respostas rápidas; por isso, fundamental a promoção da competitividade do país como um todo (ou todos os setores da economia: privado, público e o denominado terceiro setor). Disse que não há como ter empresas competitivas se o ambiente não for competitivo sustentavelmente, se o setor público não tiver gestão eficiente que permita ao setor privado ser competitivo. Transparece desde já, até por estar bastante ligado a atividades estatais, um discurso novo-desenvolvimentista, estando o movimento um pouco mais “cuidadoso” nas palavras dirigidas ao setor público do que a Abcon, por exemplo, sinalizando por diversas vezes a relevância de capacitar a Administração Pública.

Pretendem com o MBC mobilizar o setor empresarial brasileiro para que percebam a importância que há em apoiar essas iniciativas, relatando que Jorge Gerdau colocara como meta ao MBC para o ano em que concedeu a entrevista (2010) colocar o programa em todos os 27 estados brasileiros, sendo uma das funções que tinha o entrevistado a de “peregrinar o Brasil inteiro” demonstrando os resultados e as possibilidades da ideia.

No portal do MBC⁴⁴, consta que é resultado de uma aposta do Movimento Brasileiro de Qualidade e Produtividade, que, representado pelos setores público e empresarial, “criou uma nova instituição que amplia para a sociedade civil a missão do governo federal de promover a competitividade do Brasil e reformar o Estado brasileiro”. Continua o portal relatando que o MBC é a primeira OSCIP no Brasil, e a única organização da sociedade civil cuja composição do conselho tem a participação de quatro ministérios – evidenciando sua influência política, inclusive a nível nacional. No histórico do movimento, constam diversas parcerias com governos estaduais (inclusive o RS) e municipais no sentido de modernização da gestão.

Relevante pontuar que o MBC fez parceria junto ao Ministério da Economia do atual governo federal e atualmente consta em sua página inicial a seguinte frase: “Acreditamos que a redução do custo Brasil é essencial para o avanço da competitividade brasileira”, afirmando que buscam aproximar os setores público e privado, com o intuito de ampliar a competitividade

⁴³ Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/entenda-o-que-e-o-movimento-brasil-competitivo-m0163066/>> Acesso em 24 nov. 2019.

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.mbc.org.br/portal/#>> Acesso em 15 out. 2019.

do país. Frase que remete à revista publicada pelo movimento em agosto do ano corrente (“Revista Brasil +”), com a frase “Custo Brasil” estampada na capa⁴⁵.

Para compreender o quadro referencial do MBC, procedeu-se a uma análise da última edição da sua revista (citada acima), bem como do seu último relatório anual de gestão (de 2018). Na primeira, em que consta inclusive uma entrevista com o Governador do RS saudou-se na apresentação do entrevistado o alinhamento do governo às exigências da União para adesão do estado ao Regime de Recuperação Fiscal⁴⁶; agora, “ele [o Governador] quer reformar o estado para induzir o desenvolvimento econômico”. Segue a revista (BRASIL +, 2019, p. 11 – grifos nossos):

“Aos poucos, Leite mostra como pretende conduzir o Rio Grande do Sul a um novo patamar. A estratégia inclui medidas de **austeridade fiscal, privatizações e um plano plurianual de modernização tributária**. ‘Não há outro caminho: precisamos reformar o estado e induzir o desenvolvimento econômico, **com o apoio da iniciativa privada**’, defende.”

Saudar tais medidas corrobora os indícios daquele que parece ser o modelo de desenvolvimento seguido pelo movimento (bastante conservador em termos macroeconômicos e exaltador da iniciativa privada), além da relevância em se ter um representante do Movimento como Secretário de Gestão do Governador. Em parte da entrevista, esse fala a respeito do RS Parcerias (BRASIL +, 2019, p. 14 – grifo nosso):

“[...] estamos estruturando, principalmente através do programa RS Parcerias, projetos para melhorar a infraestrutura e, assim, reduzir o custo do transporte **para quem produz**. Isso inclui concessão de estradas, aeroportos regionais, hidrovias, trabalhar pelas ferrovias junto ao governo federal e investir no Porto de Rio Grande.”

Aqui, o Governador deixa claro o principal interesse das medidas da iniciativa, que será o de favorecer os empresários, o que novamente acaba corroborando a visão de Estado em Poulantzas, que esse não seria mais do que um organizador das frações das classes dominantes, distanciando-se da visão de empecilho aos negócios, própria dos liberais, que é sempre lembrada pelos atores empresariais que fazem *advocacy* e pelos novos governantes, quando se referem aos antigos; também transparece uma visão de desenvolvimento bastante “à direita”.

⁴⁵ MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. REVISTA BRASIL +: competitividade, gestão, governança. Brasília: Movimento Brasil Competitivo. Ano 4, 7. ed., ago. 2019. Disponível em: <<http://www.mbc.org.br/portal/revista-brasil/>> Acesso em 15 out. 2019.

⁴⁶ O Governador já afirmou que a privatização do setor energético, através da venda da CEEE, da Sulgás e da CRM, auxiliará na adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Com isso, se espera acessar novos investimentos. Disponível em: < <https://www.sul21.com.br/areazero/2019/04/com-foco-em-privatizacoes-leite-faz-balanco-de-seus-primeiros-100-dias-de-governo/>>

Já no Relatório Anual de Gestão de 2018 do MBC (2018, p. 6 – grifos nossos)⁴⁷, tem-se a visão do movimento:

“Somos inconformados com a situação do Brasil. Lutamos por um Brasil justo, ético, **competitivo e sustentável**. Para isso defendemos a **reforma do Estado**, as boas práticas de governança e gestão pública, e o investimento na economia digital. Temas fundamentais para o **crescimento nacional**. Perseguimos esses objetivos por meio de **coalizões público-privadas**, difundindo conhecimentos sobre governança e gestão, e mobilizando diversos atores da sociedade para a construção de soluções. A realidade está dada, os problemas estão identificados, é chegada a hora de realizar as reformas e os ajustes necessários, acreditamos que é tempo de fazer.”

Os trechos grifados justificam-se para entendimento da visão de desenvolvimento que parecem transparecer, indícios que serão corroborados posteriormente: ser “competitivo” sugere um Estado que, para estimular a competitividade do país frente a seus “concorrentes” no mercado internacional, acabe por estimular prioritariamente as frações da classes dominantes, via mobilização (ou organização) dos agentes econômicos em prol da acumulação – pouca preocupação é conferida à desigualdade, por exemplo; ser “sustentável” junto à “reforma do Estado” e a “coalizões público-privadas”, traz a ideia da austeridade fiscal (exaltando a manutenção do modelo macroeconômico vigente) concomitantemente à prestação dos serviços públicos por atores privados, via governança e justificada pela “eficiência”. Posteriormente, dão a entender que reconhecem haver outros lados na história (MBC, 2018, p. 07 – grifo nosso): “Nossa causa só será alcançada se formos capazes de articular uma rede de apoiadores que estejam alinhados ao **nosso** propósito [...]”.

Para melhor entender o embasamento para as propostas do movimento (e corroborar a análise feita acima) que vem contando com grande influência na política brasileira, buscou-se no seu portal, no campo “conhecimento”, em “estudos”, o documento intitulado “Desafios da Gestão Estadual 2018”⁴⁸, de elaboração da Macroplan (empresa de “consultoria em cenários prospectivos, administração estratégica e gestão orientada para resultados”), a qual pode ser considerada como um *think tank*, pelo caráter prescritivo (e político) de seus estudos: o documento refere-se à crise brasileira iniciada em 2014 como a mais longa da história e com a maior queda de Produto Interno Bruto (PIB) desde 1900; entretanto, afirmado que nas eleições de 2018, a população teria “varrido do mapa” a maior parte das lideranças políticas dominantes

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.mbc.org.br/portal/wp-content/uploads/2019/04/Relat%C3%B3rio-Anual-2018.pdf>> Acesso em: 24 nov. 2019

⁴⁸ MACROPLAN. **Desafios da Gestão Estadual 2018**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <<http://www.mbc.org.br/portal/estudos/>> Acesso em: 15 out. 2019.

desde a Nova República, sinalizando aos eleitos que estaria impaciente com a má qualidade, a lentidão e o elevado custo dos serviços produzidos pelo Estado, além de pouco tolerante com os desvios éticos e a corrupção (MACROPLAN, 2018, p. 3). O desafio para os gestores nos estados, nesse contexto, seria o de entregar mais e melhores serviços e resultados com menos recursos; o documento levantou ainda a questão dos elevados passivos fiscais e financeiros e crescentes gastos com a previdência e as folhas de pagamento, sendo mais uma vez defendida a austeridade, mesmo sem ter adentrado aos motivos de se chegar a tais números e sem fazer um estudo mais aprofundado sobre a realidade brasileira.

Com uma série de indicadores próprios, a Macroplan propõe uma agenda de trabalho aos estados recomendando iniciativas, desdobradas ao longo de “quatro tempos” do governo. Na seção que analisa os desafios da gestão estadual, expõem-se dados brasileiros desde 2014, apresentando a deterioração das contas no período, focando principalmente no gasto com pessoal. Segundo fontes utilizadas, a percepção dos cidadãos estaria bastante crítica quanto à segurança pública, saúde e educação (nesse sentido, particularmente quanto a preparar o aluno do ensino médio para o mercado de trabalho). Em seguida, explora a baixa perspectiva de captação de novos recursos via operação de crédito (empréstimos com o governo federal), além de apresentar projeções para 2022 de não alcançar determinados níveis na prestação dos serviços públicos, caso a evolução na cobertura se mantiver a mesma da última década – 2008 a 2018, período que abarca a crise brasileira e a inflexão no governo brasileiro, desconsiderando as melhorias nas políticas sociais desde o início do século e qualquer análise contextual mais aprofundada e histórica sobre as contas da Administração Pública brasileira.

Pode-se dizer que se trata de uma análise da *policy* estritamente quantitativa, englobando um período curto da história e com evidente viés ideológico no sentido desenvolvimentista; e que as sugestões para ampliar a capacidade de produzir mais e com melhores resultados seriam algumas medidas (genéricas) sem nenhum exame mais qualitativo ou consistente sobre as peculiaridades das regiões, além de algumas com caráter totalmente liberalizante, mas como se fossem essencialmente técnicas (ou “necessárias”). Alguns exemplos (MACROPLAN, 2018, p. 16):

1. Máxima orientação para os fins – Liberar o máximo possível de recursos para a prestação de serviços ao cidadão.
Garantir equilíbrios fiscal e previdenciário. Combater a corrupção e os privilégios de algumas corporações. Descontinuar políticas de baixo impacto.
2. Busca de novas fontes de receita (sem aumento de impostos)
Gestão econômica de ativos reais e financeiros, privatizações, concessões, revisão de isenções e subsídios.

3. Melhoria da qualidade das políticas e da produtividade dos gastos públicos – Fazer mais e melhor com menos recursos
Gestão baseada em evidências. Avaliação sistemática das políticas e da produtividade dos gastos (relações entre valor aplicado e resultado produzido).
4. Maior profissionalização e inovação na gestão – Ampliar a capacidade e a velocidade de resposta do estado.
Gestão orientada para resultados. Inovação no provimento dos cargos estratégicos do governo. Governo digital.
5. Cooperação para alavancar recursos e mobilizar competências.
Articulação estratégica entre estado e municípios. Parcerias com terceiro setor e setor privado.

Em seguida, é lançada uma série de boas práticas (também genéricas) daquilo que “não pode deixar de ser feito” (p.18), com “protagonismo em reformas estruturais” em 3 etapas: primeiros 100 dias, primeiro ano e nos três seguintes. Abaixo, algumas que devem ser realizadas no primeiro ano (grifo nosso):

- Implementar uma aliança estodomunícipios pela competitividade e qualidade de vida
- Empreender um projeto de ampliação das receitas e redução das despesas.
- Definir agenda de oportunidades de Parcerias Público-Privadas (PPPs), concessões e investimentos privados.**

Essas propostas genéricas da Macroplan acabam servindo à pesquisa como maneira de ilustrar como ocorre a coesão entre os atores sociais em busca de um projeto hegemônico, que se dá em torno de um modelo de desenvolvimento em específico, ainda que não haja uma clara definição daquilo que se entende seja necessário fazer. O MBC acaba tendo como parceiro tal *think tank*, os quais, no geral, concordam com postulações básicas e gerais do novo-desenvolvimentismo, mas que conferem grande ênfase ao setor privado e à austeridade fiscal, estando bastante “à direita”, podendo-se depreender dos discursos inclusive uma postura bem próxima ao neoliberalismo – talvez por se estar em um período de inflexão no governo federal, em que se começa a deixar uma experiência social-desenvolvimentista. As pequenas questões, mais aprofundadas e concretas, em que ocorrerão as divergências, seriam então tratadas posteriormente, na acomodação das frações no bloco do poder.

Na medida subsequente, será evidenciado que outros grupos de associações (no caso, regionais) atuam com o intuito de promover também os mesmos princípios no que toca a modelos de desenvolvimento, que não casualmente parece ser o mesmo do governo do RS, tendo essas organizações e associações maior probabilidade de terem seus interesses atendidos, à medida que mais abertas estarão as portas do Estado para que adentrem e influenciem na estruturação de programas de desenvolvimento que favoreçam mais diretamente seus interesses – sendo aí que as divergências dentre frações tenderão a ocorrer mais visivelmente, sendo possível identificar a fração hegemônica através da concretização das alternativas pensadas, à

medida que forem sendo implementadas. Será a partir de então também que deverá ocorrer o desgaste do governo a alguma fração preterida, daí ser relevante a atuação governamental com o intuito de gerar coesão nas classes dominantes ao mesmo tempo que busca organizá-las.

Como forma de encerrar a sessão, propõe-se uma retomada sobre como os objetivos do trabalho foram alcançados: primeiramente, ficou ilustrado o papel do Estado (como relação) de organização das classes dominantes na medida das PPPs, em que foram acomodadas as frações financeira (que é multifuncional: bancária e industrial), de grande capital e interna em torno do núcleo hegemônico do bloco no poder. A autonomia relativa do Estado, embora cristalice os interesses da burguesia, acaba refratando-os por meio de certos mecanismos, que no caso vêm se dando nas discussões intraburocráticas sobre como implementar a política (que vem com debates ao longo dos últimos 2 ou 3 anos), à medida que também devem atentar às classes dominadas e a outras prioridades da Administração Pública, que se refletem em limitações orçamentárias.

A especialização do aparelho econômico estatal também pôde ser observada, no caso ao ser constituída uma densa rede de vínculos transversais entre os grandes negócios interessados na concessão (como grupos de interesse e *think tanks*) e os aparatos administrativos centrais do Estado, passando a discussão da medida inclusive ao largo de um debate mais democrático, evidenciando-se aquilo que se entende como atuação econômica do Executivo na teoria poulantziana – tendo-se até mesmo “apressado” as discussões a serem realizadas nas Casas Legislativas municipais por ordem do ex-Governador, mesmo se tratando de uma concessão de recursos “estratégicos” (e que lidam com a questão social) e que envolve investimentos públicos de grande vulto. Nesse sentido, também não pareceu haver uma consideração mais efetiva “do outro lado” no debate, sendo apenas travados embates ideológicos por meio de notas na imprensa, nas quais justificavam cada um seus respectivos pontos de vista.

Observou-se que o projeto hegemônico (econômico e político) serviu para gerar coesão entre diferentes frações das classes dominantes, tendo o bloco no poder dele se utilizado para levar mais facilmente suas demandas à atenção da equipe do Chefe do Executivo. Na realidade investigada, unificaram-se as frações hegemônicas no sentido de um modelo de desenvolvimento mais “à direita” em relação ao qual visava o governo federal de anos anteriores, procurando um afastamento de tal ideologia pensada para o desenvolvimentismo, resolvendo com isso uma série de contradições entre os diferentes interesses que detêm os representantes das frações presentes no bloco gaúcho.

Também foi evidenciada a seletividade estratégica no aparato estatal, em que certos atores foram sendo priorizados na materialidade institucional do Estado, enquanto outros, que pensam de forma distinta o desenvolvimento, foram marginalizados. Tal teorização de Jessop começou a ser evidenciada no caso concreto já a partir da análise de como se deu a propositura do projeto para o saneamento básico: com apoio de instituições financeiras internacionais, lançou-se um estudo de viabilidade dentro da própria burocracia estatal para a concessão do saneamento, em parceria com uma empresa de consultoria com experiência em diversos países. Tal prioridade aos interesses da fração financeira (sobretudo seu lado bancário) também se evidenciou no local de divulgação do edital, que se deu em uma das principais empresas de infraestrutura do mercado financeiro do mundo; já a ênfase aos interesses da fração interna (quanto ao modo de inserção no sistema econômico internacional) se mostrou ao se aprofundarem as análises.

A entrevista do ex-Presidente da Corsan (mais “à esquerda” do debate desenvolvimentista) é esclarecedora sobre como parece operar tal seletividade (além de servir para entender como as instituições estatais não podem ser entendidas como blocos monolíticos), em que a própria burocracia acabara por trazer as demandas de atores sociais interessados a serem na Administração Pública tratadas, via seus corpos técnicos, à medida que a política nasceu de uma proposta elaborada pela Corsan (em parceria com demais atores de mercado, como visto acima), sob incentivo das estatais federais Caixa e BNDES. Ressalta-se, entretanto, que essas demandas não ocorrem fora do debate desenvolvimentista na sociedade, em que há a presença de atores praticando advocacy, os quais muitas vezes adentram a locais estratégicos do governo, guiando as instituições públicas conforme seus interesses; nesse sentido, pôde-se perceber a influência da Abcon, que inclusive esteve junto a burocratas estaduais divulgando benefícios da PPP a representantes da fração mercantil, além de também vir praticando advocacy junto ao governo federal – tendo em vista o marco regulatório do saneamento ser uma política de abrangência nacional.

Foi também possível identificar um representante dos interesses de frações burguesas de grande capital colocado estrategicamente no comando dos dois programas analisados na pesquisa: o Secretário da SGGE, que é membro do MBC. O RS Parcerias é uma medida que acaba tocando em ponto chave do modelo de desenvolvimento da associação (que ficou um pouco mais explícito ao se estudar o que propõe um *think tank* parceiro, a Macroplan): a redução do papel do Estado na prestação e no financiamento dos serviços públicos, abrindo caminho para a acumulação do setor privado (ou das frações das classes dominantes).

A disputa entre modelos de desenvolvimento na formação do projeto hegemônico ficou retratada pela tentativa de lideranças empresariais “culparem” o modelo anterior pela crise recente, colocando todas as esperanças em uma maior participação do capital privado (e até estrangeiro) na economia, mesmo em recursos estratégicos (e até sociais). Nesse contexto, a medida das PPPs parece adentrar à lógica do modelo desenvolvimentista mais “à direita”, ou bastante próximo daquilo que se propõe no “novodesenvolvimentismo”, notadamente quanto à ala mais preocupada com a questão fiscal, no sentido de estimular parcerias público-privadas e inovações ao financiamento de infraestrutura e serviços públicos. Nessas propostas, embora se aceite o investimento privado (e estrangeiro) em setores estratégicos, não se prescinde do recurso do Poder Público para infraestrutura (o que iria de encontro a postulações neoliberais para a economia).

Cabe agora retomar brevemente o aprofundamento feito às frações de grande capital que parecem ser as mais beneficiadas com a PPP: quanto à função do capital, a financeira, a qual não se caracteriza estritamente por seu aspecto bancário, havendo também o industrial; na medida analisada, parece ser sua primeira vertente a despontar, até por características do próprio contrato de PPP, que garante um retorno (por meio de aporte de recursos públicos) à segunda, cabendo à fração bancária competir no mercado de ações para angariar recursos privados (nacionais ou estrangeiros) a fim de complementar o investimento necessário para realização das obras, devendo ainda conciliar tal atenção com o pagamento de dividendos aos acionistas. Nesse sentido, desponta a fração (quanto ao modo de inserção no sistema econômico internacional) interna, que assume comportamento ambíguo diante do capital estrangeiro: subordinado a ele (em razão das formas de dependência – financeira ou tecnológica – do capital nativo em relação ao externo), mas também atentando ao mercado interno.

Ainda sobre as frações beneficiadas, analisado que a exploração do “mercado de saneamento” (assim que os atores de mercado interessados se referem a tal serviço público) seria um grande negócio à fração industrial, que se depara com uma economia estagnada, pós o boom de construções de anos atrás, as quais foram impulsionados por investimentos governamentais; e à bancária, que enxerga amplo espaço para proliferação na área.

Nesse contexto, a PGE/RS surge como relevante objeto de investigação, à medida que passarão por ela os estudos de viabilidade da medida, sendo no resultado de seu trabalho que poderá ser percebido como ocorre a cristalização dos interesses da burguesia, bem como sua refração. Pôde-se perceber que a instituição vem constantemente se reunindo com atores da burguesia diretamente interessados nas PPPs e auxiliando na divulgação de seus interesses, com

o propósito (aparente) de gerar coesão no bloco no poder. O RS Parcerias também conta com um Secretário Extraordinário (o qual é Procurador do Estado), tamanha a relevância da medida para o governo atual, o que também já gera um indício da política (no sentido de ser orientada a interesses, valores e preferências) que será aplicada aos estudos de viabilidade: preferencialmente, deverá encontrar meios de se conceder os serviços públicos à iniciativa privada, possivelmente não dando muita voz aos que se mostrem contrários.

Na prática, como coordenadora dos estudos, sua capacidade de refratar os interesses da burguesia se dará junto a demais integrantes da burocracia tanto no grupo técnico montado para estudo, como no Conselho Gestor (esse composto por indicados políticos); tais grupos em que a PGE/RS se encontra inserida, principalmente o primeiro, parecem um tanto insulados dos conflitos ideológicos de desenvolvimentismo, de forma que quando a demanda chega para estudo restariam apenas os balizamentos jurídicos para direcionar algo já pensado no mérito, que no caso parece ser bastante “à direita”. Uma oportunidade de refração, por exemplo, que não foi realizada na PPP do saneamento, é a de conceder áreas consideradas deficitárias junto à da região metropolitana, considerada superavitária, ou de promover o “subsídio cruzado”. Caberia investigar mais a fundo qual seria a autonomia da PGE/RS para sugerir esse tipo de alternativa, seja nos grupos técnicos, no Conselho Gestor ou por meio de seu Procurador, que também é Secretário Extraordinário. Importante ressaltar também que não bastaria apenas autonomia, mas seria necessário investigar se seria esse o posicionamento ideológico no desenvolvimentismo por parte do bloco hegemônico dentro da PGE/RS, se um tanto mais “à esquerda” – lembrando que as instituições não devem ser tratadas como blocos monolíticos.

A medida seguinte, embora tenha a PGE/RS também como responsável pelos estudos de viabilidade, apresenta uma arquitetura bastante diferente, contando com a participação de frações das classes dominantes igualmente bem diversas do RS Parcerias. Complexifica-se, assim, a análise daquilo que seria entendido como o bloco hegemônico no governo gaúcho.

4.3 Descomplica RS

No documento do PPA o discurso do Governador sobre o programa foi (RIO GRANDE DO SUL, 2019a, p. 13):

“O Desenvolvimento Empreendedor é outro alicerce para um Rio Grande do futuro. A atualização da legislação tributária, a desregulamentação e a revisão e redução dos processos burocráticos associados, por meio do Simplifica RS [que posteriormente mudou de nome], irá remover os entraves, incentivar a competitividade e promover a sustentabilidade dos negócios.”

A entrevista do Governador à Revista Brasil + auxilia no entendimento do que se procura com a “desburocratização”. Primeiramente, na capa da revista, a frase “custo Brasil”, que dentre outros (complexidade tributária, insegurança jurídica e gargalos logísticos), estaria a “burocracia em excesso”. Passando à entrevista (REVISTA BRASIL +, 2019, p. 14 – grifos nossos):

Entrevistador: “Os **excessos de burocracia** e de regulamentações costumam ser apontados como emblemáticos para a falta de competitividade brasileira. Como o seu governo vem trabalhando para **melhorar o ambiente de negócios** do Rio Grande do Sul?”

Governador: “Nossa agenda de desenvolvimento é focada em um tripé: redução do custo tributário, da **burocracia** e dos custos logísticos. [...] Também já estamos trabalhando fortemente em prol da **desburocratização**. Fomos o primeiro estado a aderir à Rede Gov.Br, a política do governo federal para unificar e **desburocratizar** serviços, e já implantamos medidas para **facilitar a vida de quem quer empreender, gerar emprego e desenvolvimento** – além de **apresentar serviços mais ágeis à população**. Uma das frentes é revogar decretos em desuso. Outra medida é ampliar a adesão de municípios gaúchos à Redesimples. Temos de inverter a lógica. Por muito tempo, o Rio Grande do Sul ficou conhecido como um estado com **excesso de burocracia** ao cidadão e que primeiro **desconfia do empreendedor**. Nossa ideia é **não inviabilizar quem quer empreender** aqui e, ao mesmo tempo, oferecer melhores serviços.”

Trata-se, portanto, de uma medida que entende a intervenção do Estado na regulação da economia meramente como um entrave à livre iniciativa, podendo-se enquadrá-la como neoliberal, ainda mais quando se tem algo desse tipo como prioridade de desenvolvimento econômico por parte do governo. O MBC também trabalha com a ideia da desburocratização e em seu Relatório Anual de 2018 (MBC, 2018, p. 48 – grifos nossos) apresenta que integra o Conselho Nacional de Desburocratização desde a sua criação em 2017 e que até 2018 já teriam sido concluídas 131 iniciativas de desburocratização e modernização da gestão pública.

“O desenvolvimento dessa agenda, que inclui a digitalização de serviços públicos, economizou recursos públicos e simplificou a vida do cidadão. Com as ações, o Brasil subiu sete posições no índice de governo eletrônico da Organização das Nações Unidas (ONU). Na lista de serviços digitais, o país avançou 15 lugares, ficando em primeiro lugar na América do Sul. A digitalização de serviços, a **simplificação de abertura de empresas** e outras medidas, como a **modernização trabalhista**, também contribuíram para o avanço do Brasil no ranking Doing Business, do Banco Mundial, que mede a **facilidade de fazer negócios** nos países, em 16 posições.”

Além de evidenciar que a medida também não é originária do governo estadual, contando inclusive com o protagonismo de um grupo de interesse privilegiado na arquitetura estatal tanto federal como estadual gaúcha, demonstra qual a lógica que opera nos seus

princípios, a qual gira em torno de menor participação do Estado nos negócios, seja na questão da simplificação de abertura de empresas, ou na chamada modernização trabalhista, aspecto polêmico também envolvido no debate desenvolvimentista. Na revista do movimento, duas passagens se referem à medida (REVISTA BRASIL +, 2019, p. 35 e 41 respectivamente – grifos nossos):

“Por mais que surjam iniciativas a fim de **reduzir a burocracia**, o **excesso de trâmites ainda prejudica o dia a dia do empreendedor**. E mais: não raramente, abrem-se brechas para diferentes interpretações da lei. Isso leva a contestações na Justiça e causa insegurança jurídica a quem pretende investir no país.”

“**Sufoco burocrático**. O enfrentamento do **Custo Brasil** é um desafio constante. Algumas iniciativas, porém, poderiam ganhar maior amplitude. É o caso da abertura de microempresas individuais (MEIs), cujo trâmite é feito pela internet e leva o empreendedor a pagar uma taxa única mensal. Já quem quer formalizar um negócio um pouco maior, como um restaurante ou uma pequena fábrica, precisa ter muita paciência. [...]”

Começa a ficar mais claro quais as frações das classes dominantes mais atendidas pela medida: comercial e industrial (pela função do capital), além de pequenas e médias (pela escala). Para entender como o governo do RS pretende implementar a medida, no site da SGG⁴⁹ consta que alguns dos desafios que se pretende combater com o Projeto Descomplica RS são “o excesso de burocracia em certos serviços públicos e a revogação de decretos ultrapassados”, tendo como objetivo “facilitar a vida de quem quer empreender, gerar emprego e desenvolvimento, além de apresentar serviços mais ágeis à população, promovendo ações que buscam minimizar a burocracia da máquina pública”. Informado ainda que o trabalho foi iniciado no final de 2018, com a criação do Conselho Estadual de Desburocratização e Empreendedorismo (CEDE), coordenado pela Secretaria; dentre as justificativas do Programa, estão superar legislação desnecessária e empecilhos que desestimulam fazer negócios. Procedeu-se então a uma análise das notícias vinculadas ao Descomplica RS⁵⁰.

A respeito da adesão do governo à Rede Gov.Br⁵¹, o Governador afirmou que o objetivo do programa seria o de eliminar riscos de fraude, dar mais transparência e reduzir a burocracia, explicando que “Ao cidadão, não importa quem é o responsável pelo serviço, o que importa é que seja prestado com agilidade e qualidade. Excesso de burocracia prejudica o serviço e aumenta custos” – evidenciando uma posição bastante exaltadora do setor privado. Na notícia

⁴⁹ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/o-projeto>> Acesso em: 28 nov. 2019.

⁵⁰ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/noticias-descomplica?pagina=4&ordem=PREDEFINIDA>> Acesso em 28 nov. 2019.

⁵¹ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/rs-e-o-primeiro-estado-a-aderi>> Acesso em: 28 nov. 2019.

que trata da primeira reunião do Conselho de Desburocratização⁵², é mencionado que traça planos para o RS ser atrativo a empreendedores. O Secretário da SGGE mencionou que o conselho será um fórum permanente de monitoramento da evolução da desburocratização e afirmou: "Esse tema é considerado fundamental pela atual gestão do governo. Recentemente, aderimos a Rede Gov.BR que tem o mesmo objetivo, mas com enfoque na união de esforços via boas práticas de governança digital. Nosso objetivo é criar um ambiente favorável para o empreendedor e possibilitar um maior desenvolvimento econômico e social no Estado."

Aqui sugerido que tal medida pode ser pensada como um "planejamento" para o desenvolvimento, mas que transparece ser guiado exclusivamente (ou, no mínimo, principalmente) pelo setor privado. Cabe agora analisar como se dá o papel do Estado na organização do bloco hegemônico e identificar quais frações destacam-se na seletividade estratégica, estando mais aptas a apresentarem suas demandas.

Em notícia de maio⁵³, informado que o governo estadual e federal firmaram parceria para desburocratizar serviços, indo além da RedeGov.Br.: durante reunião do Conselho, confirmado pelo Secretário da SGGE e pelo Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e governo Digital do Ministério da Economia, que as respectivas equipes manterão agendas constantes para promover a simplificação de serviços e a revogação de legislações em desuso. Aqui é identificado mais um ator que pode trazer ideias ao estado: o ente federal, que conta com um governo (ao menos o Ministro da Economia) amplamente favorável à maior liberalização de empreendimentos.

De forma a ficar mais claro o conteúdo econômico (e político) da medida da "desburocratização", noticiado⁵⁴ que o Redator da Medida Provisória (MP) da Liberdade Econômica foi conhecer o trabalho da SGGE, participando de uma reunião do Conselho. Na pauta, além do detalhamento da MP da Liberdade Econômica, foram demonstradas as ações promovidas pelo programa gaúcho. Diz o Secretário da SGGE que tal visita fortalece a parceria com o Ministério da Economia na pauta da desburocratização: "Agora, teremos um representante fixo do ministério em nosso Conselho. Estamos falando a mesma língua. Esse

⁵² Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/conselho-de-desburocratizacao-traca-planos-para-rs-ser-atrativo-a-empresarios-5d3b3d5e35f3c>> Acesso em 28 nov. 2019.

⁵³ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/governo-estadual-e-federal-firmam-parceria-para-desburocratizar-servicos-5d3b43c7be3ed>> Acesso em 28 nov. 2019.

⁵⁴ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/redator-da-mp-da-liberdade-economica-conhece-trabalho-de-desburocratizacao-5d3b3ff3580eb>> Acesso em 28 nov. 2019.

alinhamento é fundamental para reduzir a burocracia do poder público em relação ao empreendedorismo". O relato do representante do governo federal deixa clara a questão política da medida, ao mencioná-la como “polêmica”, após esclarecer o enfoque que norteou a MP da Liberdade Econômica, além de confirmar que o foco da redução da burocracia é em relação ao empreendedorismo, indo ao encontro dos interesses de certas frações das classes dominantes. Segundo o Relator (grifo nosso):

“Temos um ambiente muito hostil de negócios no Brasil. Investir e empreender não pode ser sinônimo de se incomodar. Queremos mudar esse cenário e precisávamos de uma medida para facilitar o empreendedorismo no país, gerando emprego e desenvolvimento. **É um projeto que pode ser considerado polêmico**, mas nós o consideramos fundamental”.

Em outra visita ao Conselho de um representante de Lei de Liberdade Econômica⁵⁵, dessa vez o Prefeito de Esteio (município da Região Metropolitana de Porto Alegre), além de ter apresentando bons resultados da medida na geração de novos empreendimentos no município, foram apresentados os princípios norteadores da Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica, evidenciando novamente seus traços políticos (ou visão de Estado) e a aproximação de suas intenções às do Conselho de Desburocratização. Os 4 princípios são:

“a liberdade como garantia no exercício de atividades econômicas; a boa-fé do particular perante o Poder Público até prova do contrário; a intervenção subsidiária, mínima e excepcional do Município sobre o exercício de atividades econômicas; e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Município.”.

Balizamentos esses que retiram ao máximo a intervenção estatal, seja no planejamento, coordenação ou regulação da economia. Em reunião-almoço na Associação Comercial de Pelotas⁵⁶, a qual “promove a livre iniciativa e valoriza o empreendedor, atuando como impulsionadora do desenvolvimento econômico e social da região sul”, “lotado de empresários e lideranças regionais”, o Governador afirmou: “queremos que o empreendedor gaste tempo no seu negócio, não em burocracias e resolvendo problemas criados pelo poder público sem necessidade”, além de ter apresentado projetos de um novo Código Ambiental e de redução de custos tributários e logísticos. Em notícia de novembro⁵⁷, a qual informou sobre a segunda leva do “revogaço”, o Governador mais uma vez expôs sua visão acerca da burocracia, dando

⁵⁵ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/prefeito-apresenta-lei-de-liberdade-economica-ao-descomplicars>> Acesso em: 28 nov. 2019.

⁵⁶ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/queremos-que-o-empendedor-gaste-tempo-no-seu-negocio-nao-em-burocracias-diz-leite-em-pelotas>> Acesso em 28 nov. 2019.

⁵⁷ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/governo-revoga-decretos-para-facilitar-vida-de-empendedores-e-cidadaos-5dbc66eed74e7>> Acesso em 28 nov. 2019.

indícios de que possui um certo entendimento do seu significado científico, não a atacando tão fortemente como no início do mandato:

“A burocracia tem um sentido, não é algo que se estabeleceu para atrapalhar a vida das pessoas, mas para romper com o clientelismo e o uso da máquina pública como se fosse do governante de plantão e de pessoas próximas a ele. A questão objetiva é que o tamanho que a burocracia adquiriu transbordou do razoável, especialmente quando a vida das pessoas se tornou mais rápida e o Estado, mais lento diante de tantas regras burocráticas”.

Aqui, reconhece o papel da burocracia em frear o patrimonialismo, conforme o viés político em uma visão liberal de Estado; nada mencionando sobre sua relevância em operar um planejamento desenvolvimentista. Mais, ao criticar o patrimonialismo, coloca a “culpa” no “governante e pessoas próximas a ele”, utilizando-se (novamente) da mesma abordagem institucionalista (e liberal) de Estado, esse considerado como sujeito – não entendendo o patrimonialismo como um tipo de poder ou dominação que tende a priorizar os interesses das classes dominantes, como decorre da visão relacional de Estado, em que os “próximos do governante” seriam justamente aqueles a quem as medidas estatais se destinam prioritariamente, aos quais o governante (e sua equipe econômica) se direciona constantemente em seus encontros.

Em seguida, reconhece que a medida do “revogaço” não é tão simples como propagado em diversos trechos até então expostos, bem como deixa transparecer que entende que ela nem tampouco é estritamente “técnica” e precisa de apoio da sociedade – como se essa fosse um bloco monolítico sem fissuras e fosse possível atingir um consenso sem maiores percalços até se alcançar o “interesse público”. Após, ressalta a importância de ter certos atores da sociedade (empreendedores) próximos ao governante para que auxiliem na formulação das medidas:

“A tecnologia deu condições para eliminarmos intermediários, por isso, o Estado precisa se atualizar para que a forma como opera esteja conectada à velocidade da vida das pessoas lá fora. E não é o governador que vai decidir o que serve e o que deve ser revogado. Precisamos de apoio para promovermos essa revisão e entendermos os efeitos das decisões. Por isso, é muito importante esse Conselho (de Desburocratização e Empreendedorismo) que faz a revisão da burocracia e promove um ambiente mais favorável ao empreendedorismo e para quem vive no RS”.

Aqui uma parte central do trabalho, à medida que deixa claro que o núcleo de pensamento sobre as medidas é o Conselho de Desburocratização e Empreendedorismo (CEDE), o qual passará a ser analisado agora, e do qual a PGE/RS é uma das integrantes; para compreender como a medida adentra ao aparato burocrático, consta na Revista dos 180 dias de governo (2019, p. 17 – grifo nosso):

“CRIAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO E EMPREENDEDORISMO – Com o objetivo de facilitar a vida do empreendedor, um

grupo de trabalho, coordenado pela SGGE, revogará decretos em desuso para reduzir a burocracia e aprimorar serviços. Outra medida é ampliar a adesão de municípios gaúchos à RedeSimples Atualmente, 161 cidades gaúchas já estão integradas ao sistema do Sebrae que facilitou a abertura de micro e pequenas empresas. O trabalho é conjunto e conta com os servidores das secretarias de Governança e Gestão Estratégica; [...] Procuradoria-Geral do Estado, além de **representantes da sociedade indicados pelo Sebrae-RS**, como Walter Lídio Nunes (empresário), Daniel Santoro (Agenda 2020), Elis Radman (Instituto de Pesquisa de Opinião), Leonardo Lamachia (OAB) e Renata Mendes (Endeavor)”.

Na composição desse grupo de trabalho é que passa a ser evidenciado como opera a seletividade estratégica no aparelho econômico estatal, podendo-se visualizar quais as frações de classe mais próximas do Governador e que possuam maior possibilidade de verem suas demandas atendidas, as quais foram indicadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), como “representantes da sociedade”. A composição do grupo serve também para corroborar a visão de Poulantzas que o Estado acaba tendo como principal função a de organização das classes dominantes, e que sua estrutura acaba cristalizando os interesses da burguesia, ainda que de forma refratada, pela lógica de atuação da Administração Pública. Concentraremos nossos esforços agora para aprofundar a análise dos integrantes, de modo a melhor compreender a influência dos grupos de pressão nas medidas governamentais e quais as frações mais aptas a terem suas demandas atendidas. Antes, contudo, a instituição que as indica.

O Sebrae, um dos associados mantenedores do MBC, é uma entidade privada que promove a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte⁵⁸, atuando com foco no fortalecimento do empreendedorismo e na aceleração do processo de formalização da economia por meio de parcerias com os setores público e privado, programas de capacitação, acesso ao crédito e à inovação, estímulo ao associativismo, feiras e rodadas de negócios. No portal da organização, na parte em que elucida a RedeSimples, advogado que seus benefícios (“Controle de todas as empresas constituídas no município; Facilitar e aumentar o controle dos órgãos de fiscalização; Incrementar a arrecadação municipal”) “vêm colaborar para que ocorra uma melhor gestão da administração pública municipal, voltada para beneficiar e facilitar o desenvolvimento econômico do município, criando um ambiente favorável à criação de novas empresas e negócios.”.

Também são divulgados dois vídeos que auxiliam no entendimento sobre o que se busca com a “desburocratização” através da RedeSimples (lei de 2006): no primeiro, para “sair do

⁵⁸ Disponível em: <<https://sebraers.com.br/quem-somos/>> Acesso em: 28 nov 2019.

tempo das cavernas”, adveio a possibilidade do empreendedor iniciar seu negócio em área ou edificação sem regulação fundiária ou imobiliária, inclusive sem habite-se, à medida que “a luz do empreendedor não pode ser ofuscada”; aderindo à RedeSimples, os municípios estariam autorizados a emitir o alvará de funcionamento provisório para os imóveis irregulares, mesmo que o empreendimento esteja dentro da sua casa, desde que o grau de risco da atividade seja baixo e que não gere grande circulação de pessoas. No segundo, retratada a burocracia como o “império do carimbo”, com a Rede Simples surgindo para liberar o exército da agilidade e da praticidade para os pequenos negócios: “por muito tempo, abrir um negócio era uma verdadeira batalha, com uma infinidade de carimbos que esmagavam os empreendedores que tentavam se formalizar”; explicado que o sistema integra todos os processos dos órgãos e entidades responsáveis numa única entrada de dados e documentos por meio da internet.

Percebe-se que aqui a desburocratização vem com uma ideia de simplificar o ambiente de negócios, sobretudo a pequenas empresas. Para elucidar o posicionamento do Sebrae como instituição, em artigo de Gestora de Políticas Públicas da organização, após ser saudada a iniciativa do governo gaúcho com o Conselho de Desburocratização, afirma-se que⁵⁹:

Além de simplificar o processo de abertura de empresas, precisamos refletir sobre a atual estrutura de legalização de empresas, que não contempla novos modelos de negócios que precisam ser testados antes de serem regularizados. Apesar de toda essa burocracia, os empreendedores não desistem de suas ideias, mas ela pode inviabilizar o ganho em escala, fazer com que a empresa feche as portas de forma prematura ou ainda – o que vemos com mais frequência – levar os empresários a optarem pela informalidade.

Como se nota, a postura do Sebrae é bastante crítica à intervenção do Estado, sugerindo inclusive que se regularizam novos modelos de negócio sem que sejam antes testados; a RedeSimples também não parece ser uma medida tão facilmente aceita por todos Municípios, vez que se passa a ser permitido o funcionamento de empreendimentos sem uma maior fiscalização. Parte-se agora para a tentativa de destrinchar os integrantes da sociedade civil indicados pelo Sebrae: informações básicas puderam ser encontradas através de uma simples busca na internet; complementações foram realizadas a fim de aprofundar o conhecimento sobre certos atores, partindo-se inclusive para uma tentativa de interpretação de seus quadros referenciais:

⁵⁹ Disponível em: <<https://sebraers.com.br/cidade-empendedorora/o-aprimoramento-do-ambiente-de-negocios-no-brasil/>> Acesso em: 25 nov. 2019.



Figura 1 - Composição Conselho de Desburocratização⁶⁰

Primeiramente, é de se ressaltar a especialização do grupo montado para pensar a medida, contando (assim como nos grupos de trabalho do RS Parcerias) com variados representantes da burocracia, colocados para pensarem alternativas em conjunto com os representantes da sociedade (ou empreendedores) indicados. Parte-se agora a cada um:

1. Daniel Santoro: sócio-diretor do Dado Bier (fração comercial e industrial), presidente da Associação dos Dirigentes de Marketing e Vendas do Brasil (ADVB/RS), atua no terceiro setor como Conselheiro e Vice-Presidente da ONG Parceiros Voluntários e é co-fundador de uma empresa de blindagens (fração comercial e industrial). Oficialmente, aparece como representante da Agenda 20/20, na qual aparece como voluntário. Tal agenda é fruto do trabalho da Agência Polo RS.

Aqui cabe um aprofundamento acerca da Agência de Desenvolvimento Polo RS, a qual parece ser bastante influente na agenda do governo: entidade não governamental de caráter privado que reúne empresas e entidades representativas de diferentes setores da economia, trata de um grupo que realiza encontros em diversas regiões do estado desde 2006 a fim de mapear as prioridades de cada município em áreas que englobam agronegócio, gestão pública, infraestrutura, inovação e tecnologia, desenvolvimento de mercado e empreendedorismo, educação, meio ambiente, saúde, segurança e cidadania e responsabilidade social⁶¹. A principal conquista do movimento teria sido a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual (LRFE), em 2015, considerada uma “ferramenta para tornar o RS sustentável, gastando menos do que arrecada” – aqui já desponta a primeira questão, a de determinado modelo de

⁶⁰ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/o-projeto>> Acesso em 19 out. 2019.

⁶¹ Disponível em: <<http://polo-rs.com.br/>> Acesso em: 27 nov. 2019

desenvolvimento que preza pela austeridade fiscal (à semelhança de todos atores sociais inseridos estrategicamente no governo atual analisados até aqui).

Dentre seus mantenedores e patrocinadores estão: Banrisul (fração monetária), FIERGS (industrial), Braskem (empresa química e petroquímica - industrial), Sebrae (atende aos interesses de comerciais e industriais de pequeno porte), Fecomércio (Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul – fração comercial), Sicepot (sindicato da Indústria da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplanagem em geral no Estado do RS – fração industrial), Sicredi (fração monetária), Sulgás (Companhia de Gás do RS – estatal em recente processo de privatização), Lojas Lebes (comercial), Abigraf (Associação Brasileira da Indústria Gráfica - industrial), FCDL (Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Rio Grande do Sul - comercial) e Imed (universidade privada com sedes em Passo Fundo e Porto Alegre). Trata-se de uma representação equânime, havendo *a priori* os interesses de variadas frações das classe dominantes representados. Seu principal projeto é a Agenda 20/20⁶², a qual “busca transformar a realidade do Rio Grande do Sul por intermédio da mobilização de lideranças de todos os segmentos”. Desde já, pode-se corroborar a análise de Poulantzas (e da teoria marxista em geral) de que os integrantes da sociedade mais próximos do aparato estatal capitalista, de fato, são os da burguesia; também chama a atenção a maneira como representantes da fração comercial buscam levar suas demandas ao governo: através do associativismo, à medida que, como apontava Farias (2009), tal setor, junto ao bancário, por suas inserções na esfera não-produtiva da economia, acabam à margem da representação de interesse geral da nação, como o fazem os industriais.

A Polo RS, por meio de alguns de seus diretores (dentre eles, Jorge Gerdau), já foi recebida pelo Governador atual no mês de agosto⁶³, ocasião em que foram apresentadas as propostas levantadas pela Agenda 20/20. No encontro, o Governador afirmou que “perceber a mobilização da sociedade civil e da iniciativa privada em prol do desenvolvimento e do crescimento do RS nos traz motivação e confiança. Essa participação é fundamental para que possamos criar um plano de Estado a longo prazo”; tomando por base que estaria a sociedade civil representada mediante tal união de interesses, o Governador encarregou o Secretário da SSGE de, juntamente com os empresários, encontrar ferramentas para que o alinhamento com

⁶² Disponível em: < <http://agenda2020.com.br/>> Acesso em 27 nov. 2019

⁶³ Disponível em: < <http://agenda2020.com.br/2019/08/governador-recebe-representantes-da-agenda-2020/>> Acesso em: 27 nov. 2019

a visão da Agenda 20/20 possa contribuir para o desenvolvimento do Estado. Destaca-se aqui a relação que há entre o Secretário e Jorge Gerdau, os quais já se conheciam do MBC, e a evidência de como opera a seletividade estratégica no governo atual, havendo facilidade na entrância da Agência, a qual inclusive conta com representante estrategicamente posicionado no Conselho de Desburocratização.

Para auxílio na análise do quadro referencial da Agência Polo RS, utilizou-se do trabalho de Quadros (2008)⁶⁴, autora que, inserida nas reuniões em que discutiam projetos de desenvolvimento a serem inseridos na Agenda 20/20, investigou as estratégias de ação dentre lideranças empresariais e políticas para efetivarem suas propostas em medidas governamentais. O trabalho da autora é relevante para os fins da presente pesquisa por três motivos: (I) evidenciar como opera a rede de atores que leva demandas do setor empresarial ao governo, auxiliando na visualização da seletividade estratégica; (II) refletir sobre a funcionalidade das associações na construção de consenso (ou de redução de atrito) dentre as frações da classes dominantes; e (III) entender qual modelo de desenvolvimento a Agência almeja – esse, junto ao anterior, auxiliam a entender como se constrói o projeto hegemônico.

As grandes problematizações da presente pesquisa a tais considerações são: (I) ao se desconfiar do consenso dentre frações, refletir sobre a possibilidade de somente algumas delas se constituírem como hegemônicas, através da maior inserção de suas demandas no aparato governamental em detrimento das outras; e (II) trabalhar com o ponto de vista da burocracia, buscando entender como se dá a receptividade às demandas dos atores empresariais e de que modo os burocratas as conciliam com interesses outros (da própria burocracia ou de outros atores sociais) e as refratam na implementação das políticas governamentais, graças à autonomia (relativa) do Estado.

Conforme o primeiro dos aspectos relevantes, tem-se no trabalho de Quadros (2008) que a recorrência com que certos agentes se relacionam com a construção das propostas de políticas para o desenvolvimento econômico do RS sugeriu a existência de redes, nas quais transitam seus interesses; ela percebeu que os resultados da ação pública puderam ser entendidos como intermediados pelas relações sociais, sendo elas muitas vezes de laços

⁶⁴ QUADROS, Milena S. **Lideranças Empresariais e Lideranças Políticas: Estratégias de Ação em Políticas de Desenvolvimento Regional**. 2008. 92p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

peçoais: a utilização dos contatos primários que vinculam empresários entre si, bem como esses a agentes governamentais (os quais às vezes eram saídos dos meios empresariais), ofereceu a base para obtenção de vantagens junto ao setor público.

Passando ao segundo aspecto, percebeu também que nessas redes não se articulavam pessoas com uma formação homogênea, mas que eram acionados diferentes segmentos vinculados à economia; assim, analisou como esses programas são responsáveis por certo consenso a respeito dos significados do mundo e de instrumentos de poder, sendo capazes de legitimar uma ordem social. Identificou ainda como que com um projeto único se vê a convergência e aproximação de interesses entre certos setores e o governo – anteriormente, afirma a autora, a identidade fortemente demarcada entre os diferentes setores produtivos dificultava a aproximação, com a rivalidade se convertendo na falta de representatividade de determinados ramos da atividade econômica.

Ainda, ao analisar trechos dos discursos das reuniões, a autora identificou que há um projeto particular de desenvolvimento regional, isto é, certa concepção a respeito da atividade econômica e política que perfaz toda a ação empresarial. Ao afirmarem que conseguirão, através da mobilização de pessoas de seu círculo de relações, ampliar e mesmo enraizar o “seu” projeto de sociedade no RS, restaria evidenciado que se trata de algo pensado por um grupo específico. Mais, para evidenciar que o projeto pensado pelos empresários não deve ser considerado como “da sociedade”, deixando claro seu caráter seletivo, a autora relatou alguns confrontos que ocorreram em Audiências Públicas com grupos não empresariais, bem como com agentes governamentais, em que medidas reivindicadas pelos empresários, em geral de caráter liberalizante, eram barradas pela burocracia do Estado (aqui dando indícios da possível refração que adviria na implementação da política).

Na maior parte dos projetos de desenvolvimento, foi identificado pela autora o que seria a defesa pela inspiração neoliberal; outro fator que chamou a atenção foi o fato de que os investimentos públicos necessários se concentravam basicamente no corredor litorâneo Porto Alegre-Rio Grande, região de escoamento da produção gaúcha que se destina à exportação, e no aumento da capacidade de produzir e distribuir energia fundamentalmente para o setor empresarial industrial – ou seja, contemplando o setor empresarial industrial exportador, concentrado na região metropolitana e serrana (mantendo, portanto, as desigualdades regionais em prol da competitividade do Estado); para efeitos da nossa pesquisa, sinaliza a relevância da fração industrial na associação.

De forma a compreender o quadro referencial da Agência nos últimos anos, proceder-se-á a uma análise do Caderno de Propostas da Agenda 20/20 (POLO RS, 2018)⁶⁵, que, segundo o documento, traria os anseios e as necessidades da sociedade, constando as prioridades, ou “aquilo que não pode mais ser adiado e que tem forte impacto no desenvolvimento do Rio Grande do Sul” (POLO RS, 2018, p. 5). Alguns pontos serão trazidos ao debate, por expressarem sobretudo o modelo de desenvolvimento que procuram, além das frações de classe que estariam mais representadas, ainda que essa análise reste um pouco comprometida tendo em vista estarem presentes os pleitos de diversas frações das classes dominantes.

Quanto às alternativas ao estímulo do agronegócio, estão (POLO RS, 2018, p. 7): “Fomento ao uso de hidrovias através do desentrelaçamento de legislações ambientais e regulatórias e concessão ou delegação das mesmas” (a ver com a medida da “desburocratização”); e “Extinção da EGR e concessão das estradas estaduais e de gestão estadual para iniciativa privada, para que se pague por serviço prestado” (ligada à medida das PPPs), derivada do “gargalo existente que trava a expansão da atividade do setor”, denominado “Dificuldade do Governo do Estado em conceder para iniciativa privada ações de infraestrutura, mesmo com as grandes dificuldades financeiras que se encontra” (POLO RS, 2018, p. 8).

Curioso perceber que no mesmo documento, na seção da infraestrutura, o posicionamento com a EGR é distinto (POLO RS, 2018, p. 52): “Sistema Tarifário EGR: adotar o multiplicador da ANTT no intuito de ter a EGR as mesmas responsabilidades, mas também a mesma capacidade de investimento das concessionárias do setor privado” – sinalizando aí uma possível divergência, inclusive no que toca a modelos de desenvolvimento (o segundo mais “nacionalista” do que o primeiro), a qual também transparece em outros pontos da Agenda.

Outras alternativas seriam “Maior investimento em ensino técnico profissionalizante em áreas com alta demanda pelo agronegócio e menos em ensino superior” e “Reduzir os entraves burocráticos e o tempo de liberação das licenças ambientais”. Além de ficar claro como gostariam de dirigir os recursos públicos da educação a seus fins, começa a se evidenciar o viés político da “desburocratização”, de desregular a economia, à medida que a intervenção do Estado estaria impondo barreiras ao desenvolvimento agro, podendo advir daí um choque com políticas de meio ambiente (Secretaria responsável que estaria atualmente mais preocupada atualmente com a “agilidade”). Entretanto, prospectam ao mesmo tempo investimentos estatais

⁶⁵ POLO RS. Caderno de Propostas Agenda 20/20. Edição 2018. Disponível em: <<https://conteudo.agenda2020.com.br/caderno-de-propostas-2018>> Acesso em 27 nov. 2019.

para seus fins, não se podendo caracterizá-los como neoliberais – parecendo estar mais próximos aos desenvolvimentistas do setor privado, bastante “à direita”. A própria contradição de algumas partes do documento dificulta o enquadramento a alguma das vertentes de forma mais incisiva.

Na área de cidadania e responsabilidade social, após reconhecerem avanços nos últimos 20 anos nas políticas sociais (algo que o trabalho da Macroplan não o fez, por exemplo, fazendo questão de apenas criticar o decréscimo em índices), o entendimento é da necessidade de descentralização dos serviços do Estado aos particulares (POLO RS, 2018, p.11 – grifos nossos):

“o desafio de criar condições para a promoção do desenvolvimento social não é uma atribuição exclusiva do estado, mas sim, uma responsabilidade que deve ser compartilhada com toda a sociedade. Isto não diminui o papel do estado na **condução estratégica das políticas sociais**, mas inclui a **colaboração e parceria** dos demais entes no cumprimento desta tarefa pública”.

Aqui depreende-se uma tentativa de resgatar o protagonismo do setor público como coordenador das medidas, corroborando que há alguns traços desenvolvimentistas no plano. Entre as alternativas elencadas ao setor público na área, estão (POLO RS, 2018, p. 11): “Construir alternativas inteligentes para a realização de Parcerias Públicas e Privadas” e “Incentivar, através da criação de novos mecanismos, investidores privados a aplicarem recursos em projetos direcionados às causas propostas pelas políticas públicas estaduais.”; tendo como “ação imediata”, “Retomar com maior amplitude o Programa Estadual de Apoio à Inclusão e Promoção Social vinculada a Lei da Solidariedade que criou o Projeto Rede Parceria Social” – projeto que concede incentivos fiscais às empresas que investem em programas sociais.

Na seara do “Desenvolvimento de Mercado” (POLO RS, 2018, p. 17), busca-se “fomentar oportunidades de mercado em nível nacional e internacional através de três focos primordiais”, sendo um deles a “melhoria do ambiente de negócios internos”. Dentre as alternativas propostas que interessam ao trabalho, tem-se: “redução da burocracia” e “previsibilidade de normas e segurança jurídica” (papel que cabe à PGE/RS). Quanto à desburocratização, bem próximo à medida do governo que leva o mesmo nome, tem-se que:

“No caso das empresas de menor porte, que têm na flexibilidade e agilidade as suas principais vantagens competitivas, muitas vezes a elevada burocracia acaba por limitar essas características. Portanto, é importante propiciar um canal mais fluido na relação dessas empresas com os diversos órgãos do estado. As pequenas e médias empresas são as que mais se beneficiariam de uma postura orientativa, e não somente punitiva, dos órgãos fiscalizadores.”

Mais uma vez destacando que a medida da “desburocratização” contribuiria sobretudo às frações de pequeno e médio capital dos setores industrial e comercial, encerra-se aqui a análise da Agência Polo RS, a qual teve seu modelo de desenvolvimento decifrado até certo ponto e sua funcionalidade entendida (sob o ponto de vista da pesquisa) como a de reunir os interesses de diversas lideranças influentes do mercado (representando distintas frações das classes dominantes), havendo maiores chances de se tornarem privilegiados nas seletividades estratégicas do aparato estatal, inclusive contando com a oportunidade de levarem-nos diretamente ao debate junto a burocratas, com alguns de seus representantes figurando dentro da Administração Pública.

2. Walter Lídio Nunes: ex-CEO da CMPC Celulose Riograndense: multinacional chilena que adquiriu a fábrica de Guaíba/RS da Aracruz Celulose (portanto, fração de grande capital e industrial) e é patrocinadora do MBC, além de atualmente estar envolvida (junto ao governo estadual) em grande projeto que envolve o Porto de Rio Grande. O representante é atualmente diretor da Parcon (consultoria empresarial).

3. Leonardo Lamachia: com reconhecido escritório de advocacia, ex-presidente da OAB/RS e presidente da Federação Brasileira das Associações de Criadores de Animais de Raça (FEBRAC) – portanto, tende a representar interesse da fração rural;

4. Elis Radman: socióloga e mestre em ciência política, diretora do Instituto de Pesquisa de Opinião (IPO) e Conselheira da ASBPM (Associação Brasileira de Pesquisadores de Mercado Opinião e Mídia);

5. Renata Mendes: cientista política e Gerente de *Advocacy* da Endeavor.

A Endeavor⁶⁶ é uma “organização global sem fins lucrativos” que visa a “multiplicar o poder de transformação dos empreendedores”. Em sua página inicial, consta matéria sobre “por que a simplificação tributária é urgente?”, assunto de artigo de autoria da integrante do Conselho de Desburocratização do RS (em parceria com colega do time de Políticas Públicas), publicado no portal da organização em 2018, em que defende uma reforma tributária que simplifique o sistema⁶⁷. Esse posicionamento serve para entender por qual motivo a organização dispense seus esforços, à medida que há também em pauta a frente política que visa tornar o sistema tributário mais equânime na sociedade (mais ligado à vertente social do

⁶⁶ Disponível em: <<https://endeavor.org.br/>> Acesso em 23 nov. 2019.

⁶⁷ Disponível em: <<https://endeavor.org.br/ambiente/ambiente-tributario/nao-da-mais-para-esperar/>> Acesso em 27 nov. 2019.

desenvolvimentismo) – ao contrário, a defendida pela Endeavor tem como benefício a simplificação (e talvez redução) da cobrança de certos impostos no consumo, ou sua “desburocratização”. Na seção “Compromisso com o país”⁶⁸, há “3 bandeiras” pelas quais atuam, sendo uma delas a da Desburocratização. Sobre o tema,

“Trabalhamos para disseminar o nosso conhecimento com estudos e implementação de programas de desburocratização em abertura de empresas para todas as cidades e estados do país. Criamos uma ferramenta que ajuda os servidores a atuarem para melhora dos processos. [...]”

Há inclusive uma campanha da organização: “Burocracia para Tudo”⁶⁹, a qual serve para melhor compreender o que pensam sobre a “desburocratização” e de que forma promovem as suas ideias junto aos governos:

- Burocracia Para Tudo: A burocracia que os empreendedores vivem todos os dias é um dos maiores obstáculos para o crescimento no Brasil.
- Sobre a campanha: O excesso de burocracia no ambiente de negócios do Brasil é um dos principais entraves para o desenvolvimento. Assim, o objetivo da campanha “Burocracia Para Tudo” foi criar um grande movimento pela desburocratização, unindo empreendedores, organizações que apoiam o empreendedorismo, gestores públicos e cidadãos, que acreditam e querem contribuir para mudar esse cenário.
- Vamos juntos pressionar prefeitos, governadores, deputados federais e senadores pela redução do tempo de abertura, regularização e fechamento de empresas.

Em artigo publicado originalmente em portal de notícias gaúcho, mas que foi divulgado também na página do Programa Descomplica RS⁷⁰, o Gerente Regional da Endeavor Brasil afirma "O Brasil é hoje um dos países mais burocráticos do mundo", defendendo a inovação no ambiente de crise; ainda, desconsiderando qualquer outro argumento no debate, reproduz:

“Ao reduzir a burocracia, haveria apenas estímulos ao desenvolvimento. Os recursos, se bem orquestrados, permitiriam produzir mais, inovar mais, gerar mais empregos, movimentar a economia, possibilitando, assim, a alavancagem do país. Assim, e somente assim, não como está hoje, poderemos crescer e prosperar, como indivíduos e como país.”.

Diferentemente da Agenda 20/20, a Endeavor já não parece colocar o Estado em uma posição protagonista no desenvolvimento, podendo-se enquadrá-la como mais próxima à corrente neoliberal.

6. Marlos Davi Schmidt: diretor do Sindicato da Indústria de Máquinas e Implementos Industriais e Agrícolas de Novo Hamburgo e Região (SinmaqSinos).

⁶⁸ Disponível em: < <https://endeavor.org.br/compromisso-com-pais/> Acesso em 23 nov. 2019.

⁶⁹ Disponível em: < <https://endeavor.org.br/burocracia-para-tudo/> Acesso em 23 nov. 2019.

⁷⁰ Disponível em: < <https://governanca.rs.gov.br/desburocratizar-para-inovar/> Acesso em 28 nov. 2019.

Diferentemente da medida anterior, essa além de tratar das prioridades do capital de pequeno e médio porte, além da fração comercial preferencialmente (trazendo também a industrial e rural), traz os atores sociais para um debate formalizado junto ao governo sobre quais medidas serem implementadas para resolução dos problemas, assemelhando-se às etapas da formulação de alternativas e da tomada de decisão do ciclo de políticas públicas. Embora muitos deles transmitam o entendimento de que o Estado seria um enorme peso aos negócios (a nível de discurso, que serve muito bem para *advocacy*), o que procuram é juntar-se a ele para fazer valer seus interesses, adentrando à seletividade estratégica e corroborando análises do Estado relacional. Pôde-se perceber que, ainda que certos atores estejam diretamente dialogando com os burocratas para formulação das medidas, não fica claro quais seriam as frações por função de capital mais beneficiadas sem um maior aprofundamento acerca das políticas de fato implementadas, ou em identificar como ocorrem esses debates na prática, à medida que há uma representação equânime de segmentos no CEDE.

Enquanto no RS Parcerias a influência dos atores sociais se dava sobretudo na definição do problema a ser tratado, inclusive já sendo proposta sua solução, no Descomplica RS a pressão envolve também fases posteriores do ciclo de políticas públicas, ligadas à formulação de alternativas, colocando os burocratas para pensarem-nas junto a integrantes do mercado.

De forma a refletir sobre o atingimento dos objetivos propostos, observou-se inicialmente o papel do Estado na organização da burguesia, ao acomodar as frações industrial e comercial (além da rural; todas de pequeno e médio porte), trazendo alguns de seus representantes diretamente à arquitetura estatal; ressalta-se que a formação do bloco hegemônico ficaria mais evidente ao se analisar os resultados das reuniões, procedendo-se à identificação de quais as frações prioritariamente beneficiadas. Ficou evidenciado também que a medida da “desburocratização” já vinha sendo pensada por grupos de interesse que adentraram ao aparato estatal antes mesmo da eleição do Governador, parecendo no governo sendo guiados pelo MBC.

A autonomia relativa do Estado, embora um tanto prejudicada por não estarem os burocratas insulados dos representantes das frações burguesas, ainda existe: foi observado que há representantes de diferentes burocracias nas reuniões, de modo a (provavelmente) levarem considerações conforme suas respectivas áreas de atuação; ainda assim, de forma a beneficiarem a acumulação da burguesia, cristalizando seus interesses, mesmo que de forma refratada. A análise da especialização da aparelhagem econômica estatal encerra-se na constatação de como opera a crescente e densa rede de vínculos transversais entre os negócios

e os aparatos administrativos centrais do Estado, passando tais demandas igualmente ao largo de um debate mais democrático junto ao Legislativo, por exemplo.

O modelo de desenvolvimento econômico pensado na medida está bem próximo do que apregoa a ideologia neoliberal, de retirar a presença do Estado na economia, seja através do planejamento ou do financiamento, dando protagonismo à livre iniciativa; em nenhuma das passagens transcritas dos atores envolvidos à medida se nota qualquer discurso que defenda a presença do Estado, sendo essa tomada sempre como um problema para o mercado, fazendo-se entender o termo “burocracia” como sinônimo de aversão ao empreendedorismo.

Nesse contexto, a PGE/RS surge como responsável pelos estudos de viabilidade, em que compartilhará o papel de refração dos interesses da burguesia junto aos demais órgãos governamentais chamados a participar do CEDE.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve o propósito de identificar interesses de classe que perpassam a atuação da PGE/RS na formulação de políticas de desenvolvimento econômico do governo gaúcho, utilizando-se da abordagem relacional de Estado capitalista de Poulantzas, uma vertente moderna do marxismo, complementada com a contribuição de Jessop, que confere centralidade a modelos de desenvolvimento econômico e às estratégias que os atores utilizam para fazer valer seus interesses no aparato estatal. Para contextualizar a teoria ao caso brasileiro (e gaúcho), procedeu-se a um estudo sobre as frações das classes dominantes no Brasil e no RS (central para abordagem poulantziana) e a disputa ideológica em torno do “desenvolvimentismo” (relevante para a complementação que faz Jessop).

Adentrando à pesquisa, percebeu-se que duas foram as medidas em que a PGE/RS aparecia com papel relevante para o desenvolvimento econômico do RS no PPA 2020-2023 do Chefe do Executivo, sendo em ambas responsável por estudos de viabilidade das alternativas a serem formuladas: RS Parcerias, que trata das concessões de serviços públicos à iniciativa privada (em que se deu ênfase às PPPs) e o Descomplica RS, que lida com a “desburocratização”. Quanto às frações das classes dominantes diretamente interessadas e os modelos de desenvolvimento que parecem priorizar, observou-se na primeira uma atratividade das frações de grande capital, financeira e interna, adotando-se um discurso bastante “à direita”, aproximando-se dos postulados do “novodesenvolvimentismo”, mais preocupado com questões fiscais e de estímulo ao setor privado; já na segunda, atraindo diversas frações por função do capital de pequeno e médio porte, compreendeu-se que estaria mais próximo aos postulados do neoliberalismo, priorizando o afastamento da interferência estatal na economia.

Tal análise acabou evidenciando algo que desponta como uníssono nos modelos de desenvolvimento pensados pelo bloco hegemônico do núcleo de poder no estado (que não é muito diferente no país, à medida que inclusive associações de abrangência nacional estiveram presentes na investigação da seletividade estratégica): o afastamento da recente experiência social-desenvolvimentista do país, postura que (por seus princípios) aceitava maior centralidade do Estado e que tinha um posicionamento mais “à esquerda” no debate econômico e social, de modo que tende a despontar a partir dos governos atuais (estadual e federal – diga-se de passagem, o primeiro bastante dependente do segundo, como se observou nas medidas tidas como solução para os problemas regionais) o entrecruzamento de frações das classes

dominantes próprio do observado na medida das PPPs, que não é muito diferente do que já vinha sendo observado até então a nível Brasil, mas que tende a ter uma entrada mais facilitada nos assuntos referentes a áreas (“estratégicas”) em que o Poder Público ainda monopoliza a prestação de serviços – como o saneamento básico.

Na pesquisa, identificou-se que certos representantes desse entrecruzamento de frações, com suas respectivas visões de desenvolvimento, conseguiram adentrar mais facilmente na arquitetura do aparato estatal, guiando as ações do Estado conforme seus interesses, dando indícios de como opera a seletividade estratégica. Observou-se também que tais atores (representando os respectivos interesses de suas frações de classe) compactuam de alguns postulados básicos para o desenvolvimento do estado e do país, sendo isso que aparentemente os une no interior do aparato governamental (sinalizando o que é considerado como o projeto hegemônico), apresentando todos em comum, como já mencionado, um certo repúdio ao projeto social-desenvolvimentista.

No RS Parcerias, em que foi esmiuçada a dinâmica da PPP do saneamento básico na região metropolitana (único projeto da modalidade em andamento no início do governo), pôde-se identificar que o entrecruzamento de frações das classes dominantes beneficiadas foi composto pelas de grande escala de capital, financeira (a qual se divide em bancária e industrial) e interna (no que toca a inserção no sistema econômico capitalista internacional). Dentro da fração financeira, parece ser sua vertente bancária a priorizada, à medida que a iniciativa abre espaço para um “mercado” ainda não explorado, possuindo condições exclusivas de angariar recursos privados (nacionais ou internacionais), a fim de complementar o investimento necessário para realização das obras (a outra parte do investimento é a cargo do Estado), devendo a empresa na assunção do serviço conciliar (além do seu lucro) a atenção às construções e ao pagamento de dividendos a acionistas.

Indícios de que seria a bancária a fração por função do capital priorizada se têm nas análises do local de divulgação do edital da concessão (em uma das principais empresas de infraestrutura do mercado financeiro do mundo) e do portal da Aegea (empresa que tivera seu projeto selecionado em edital da Corsan para os estudos de viabilidade e que se sagrou vencedora do certame que concedeu o serviço de saneamento), em que ressaltam características de sua estrutura financeira como sua grande vantagem competitiva. Quanto a sua vertente industrial, caberá realizar as obras necessárias, as quais já contam com parte da estrutura construída pelo setor público.

É dessa dependência de recursos públicos para sentirem-se atraídas aos empreendimentos e da limitação que o Estado tem para se endividar com infraestrutura, consequência da política macroeconômica posta no país, que o caráter de fração burguesa interna se ressalta, a qual tem como característica ser subordinada ao capital estrangeiro (ao qual é dependente financeira e tecnologicamente), mas também a de atentar ao aquecimento do mercado interno.

Refletindo a influência dessas frações de classe no aparato estatal, procedeu-se à análise da seletividade estratégica nele incrustada. No RS Parcerias, observou-se o apoio de instituições financeiras internacionais (e mesmo de estatais federais) para o lançamento de um estudo de viabilidade a ser realizado dentro da própria burocracia, em parceria com uma empresa de consultoria com experiência internacional. Também se evidenciou a influência de uma associação das empresas que procuram adentrar ao “mercado de saneamento” inserida no próprio governo gaúcho (a qual também vem praticando *advocacy* junto ao governo federal), estando junto a seus burocratas em divulgações dos benefícios da medida inclusive a representantes regionais de outras frações das classes dominantes, sinalizando a tentativa de gerar coesão no bloco no poder.

Durante a pesquisa, também evidenciado como não se pode tomar as burocracias como blocos monolíticos, sendo abordado o “outro lado” da história, situado mais “à esquerda” do debate desenvolvimentista, ilustrado nas palavras do ex-Presidente da Corsan, o qual tinha algumas ressalvas à parceria. Ainda, foi possível já perceber um ator, representante de interesses de diversas frações das classes dominantes, colocado estrategicamente em ambas medidas investigadas: o MBC, que se trata de uma associação de grandes empresas que compartilham uma determinada visão de desenvolvimento (mais ou menos uniforme, mas uníssona no que toca a exaltação ao setor privado) e que conta inclusive com representantes no governo federal. No governo gaúcho, seu ex-Diretor atua como Secretário de Gestão, coordenando as duas medidas exploradas na pesquisa.

Procedeu-se então ao estudo do Descomplica RS, em que, como já mencionado, tanto as frações das classes dominantes diretamente beneficiadas, como o projeto de desenvolvimento que transparece nos discursos dos principais envolvidos, são diferentes do RS Parcerias: a medida tratou prioritariamente dos interesses do capital de pequeno e médio porte, englobando os setores comercial, industrial e rural, tendo-se propagado nos discursos a defesa da livre iniciativa como solução para destravar o desenvolvimento econômico na região, priorizando-se a retirada da intervenção estatal (ou sua simplificação), de forma que seria

necessário “desburocratizar” os negócios, indo ao encontro do ideário neoliberal, ao não dar nenhuma ênfase à participação do Estado como protagonista no desenvolvimento, seja no planejamento ou no financiamento.

A seletividade estratégica foi mais fácil de notar nessa medida, pois foi externalizada de modo transparente, tendo o Sebrae indicado determinados representantes das frações interessadas a compor um conselho para debater alternativas junto a burocratas de diversas pastas, em que a mediação caberia ao Secretário membro do MBC. Investigaram-se os posicionamentos quanto a modelos de desenvolvimento de indicados pelo Sebrae que provêm de grupos de interesse e se notou certa coesão quanto à busca por afastamento da experiência social-desenvolvimentista de anos anteriores no país, ou de qualquer iniciativa que tivesse a figura do Estado como protagonista; ainda assim, inseridos foram na cúpula estatal para influenciarem as políticas públicas conforme seus interesses.

Na análise das duas medidas do PPA, buscou-se também discutir indícios que sustentam a PGE/RS como relevante objeto de investigação na refração dos interesses das classes dominantes, tendo-se refletido sobre o cenário com que se deparam os Procuradores: frente a atores influentes do mercado (representando cada um os interesses de determinadas frações das classes dominantes, ainda que muitas vezes unidos – até certo ponto – pelo projeto hegemônico que compartilham) que foram colocados em contato próximo à burocracia, tendo maiores chances de influenciarem as políticas estatais (e os estudos de viabilidade) conforme suas interpretações.

No RS Parcerias, que envolve frações de grande capital e financeiro, destacou-se o poder das organizações privadas para fazerem valer suas soluções, ainda que houvesse um aparato burocrático insulado para pensar de que forma concederiam os serviços públicos; no Descomplica RS, que lida com os interesses do pequeno e médio capital, a autonomia do Estado parece um tanto comprometida ao terem se inserido determinados atores sociais diretamente em conselhos para que dialoguem sobre as alternativas, em que a mediação é de um representante de frações burguesas. Ainda, percebeu-se que a PGE/RS (igualmente às demais burocracias) vêm constantemente se reunindo com atores da burguesia diretamente interessados nas medidas, inclusive auxiliando na divulgação das alternativas por eles pensados, servindo inclusive para gerar coesão no bloco no poder. Em que pese tais constatações, refletiu-se que a autonomia (relativa) do Estado, embora um tanto prejudicada, existe, ficando ilustrada a maneira como são através dele cristalizados os interesses da burguesia (a qual não é um bloco monolítico), ainda que de forma refratada.

Sobre essa refração, refletiu-se que necessitaria advir (no caso das medidas analisadas, que se dão em prol do desenvolvimento econômico e com um posicionamento bastante “à direita” do debate desenvolvimentista) de uma postura ideológica mais “à esquerda” por parte dos burocratas envolvidos nas discussões, os quais deveriam emergir do bloco hegemônico de poder dentro de suas próprias estruturas burocráticas, à medida que são indicados a figurarem nas medidas governamentais – portanto, necessitando possuírem algum grau de influência política intra aparato burocrático.

Mais um fator próprio da abordagem relacional poulantziana que pôde ser observado foi o da especialização do aparelho econômico estatal, ao ter sido constituída uma densa rede de vínculos transversais entre os grandes negócios e os aparatos administrativos centrais do Estado (no Executivo), passando a discussão das medidas ao largo de um debate mais democrático.

A pesquisa foi relevante para refletir sobre como se dá o funcionamento do Estado, segundo a abordagem relacional, alternativa às mais adotadas nos estudos de Administração Pública, e acabou por evidenciar a grande relevância que tem as frações das classes dominantes na formulação das políticas públicas no Estado capitalista, além da forma pouco democrática e centralizada no Executivo com que seus interesses se concretizam, ainda que de maneira refratada e auxiliadas pela inserção de representantes de seus interesses nos próprios aparatos estatais, mesmo que evidenciadas as fissuras próprias do seu funcionamento.

A investigação de um corpo burocrático em específico foi importante para refletir sobre o contexto que envolve a carreira dos Procuradores, os quais lidam também com políticas de desenvolvimento, sobretudo ao se questionar o protagonismo dos burocratas como atores relevantes na formulação das políticas, além de ter chamado a atenção ao quão política são suas atuações (portanto, não neutras), de forma que tendem a se direcionar aos postulados de certos modelos de desenvolvimento e mesmo aos interesses de determinados atores (que representam determinadas frações de classe) nas suas decisões.

Talvez a principal limitação teórica do trabalho se dê pela tentativa de testar a validade de uma teoria de Estado que não se pretende genérica – no último texto de Poulantzas (base para a pesquisa), o que ocorre é uma subordinação da teoria à situação política na Europa (estatismo autoritário na década de 1970), com o autor defendendo a ideia de que a teoria do Estado capitalista não poderia ser separada da história de sua constituição histórica e de sua reprodução. Ressalta-se, entretanto, que estudiosos do autor grego entendem que sua formulação acaba servindo mesmo sob os regimes democrático-liberais, além de ter sido possível observar sua teoria operando no contexto atual na realidade gaúcha, a qual acabou

ganhando contornos de autoritarismo (e tecnocratism) por influência do contexto político atual (no Brasil e no mundo), que acabou legitimando até certo ponto tal postura.

Outra limitação pode ter se dado pelo fato de se ter reduzido o escopo acerca dos conceitos da obra do autor a serem mobilizados na pesquisa, não se atentando à totalidade de suas teorizações nas análises, de modo a poder ter passado despercebida alguma implicação mais ou menos lógica para elaboração das análises, quando considerado o todo de sua obra.

Como forma de desenvolver o estudo, sugere-se investigar empiricamente junto a Procuradores (e outros burocratas) influentes nas medidas como vêm se dando suas atuações frente aos interesses das frações das classes dominantes, de forma a corroborar (ou discutir) as conclusões da pesquisa. Como deixado em aberto anteriormente, caberia investigar em cada burocracia qual seria o bloco hegemônico, no sentido do posicionamento no debate desenvolvimentista (à medida que as organizações não devem ser encaradas como um bloco monolítico, como fazem as correntes institucionalistas), identificando qual o pensamento dos indicados a representá-las nas medidas econômicas e se, de fato, possuem autonomia para influenciarem nas medidas, de modo a refratá-las.

Especificamente no RS Parcerias, surge uma oportunidade de identificar como opera uma tendência do debate “novo-desenvolvimentista”, que é o advento das PPPs em serviços públicos que necessitam de aportes financeiros em infraestrutura. No caso do saneamento básico da região metropolitana, como forma de reflexão acerca dos efeitos práticos em se ter a Aegea assumindo esse recurso “estratégico” (e social), poderiam ser investigados (com base em bibliografias próprias da área de Economia e de Políticas Públicas) qual o percentual efetivo e a relevância do investimento do Poder Público na concessão, como se dão o planejamento e a regulação estatais, além de que maneira a empresa se comporta em relação à necessidade de remunerar seus investidores, enquanto terá também que aportar recursos à construção de infraestrutura e prestação do serviço.

Também se recomenda alargar o escopo da pesquisa, ao se investigar outras medidas de desenvolvimento econômico do aparato estatal gaúcho, de forma a ficar mais claro como se compõe o núcleo hegemônico do bloco no poder atualmente no RS e se há relação na forma como opera a seletividade estratégica no aparato governamental, à medida que, conforme a teoria poulantziana, cada ramo ou aparelho estatal acabaria constituindo a sede do poder e o representante privilegiado desta ou daquela fração do bloco no poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil. Interseções analíticas**. IPEA, 2018, p. 23-57.
- BASTOS, Pedro. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BIELCHOWSKI, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Contracapa. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BRAATZ, Jacó. O que Explica a Deterioração Recente das Finanças Públicas do RS e Quais são as Perspectivas? **Texto para Discussão Tesouro do Estado do RS**. nº 01, out. 2016. 18 p. Disponível em: <<https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/lista/4098/textos-para-discussao>> Acesso em: 03 out. 2019.
- CALAZANS, Roberto B. Resultados Fiscais Abaixo da Linha e Sustentabilidade Fiscal para o Caso do Rio Grande do Sul – 2007-2017. **Texto para Discussão Tesouro do Estado do RS**. nº 12, jun. 2018. 17 p. Disponível em: <<https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/lista/4098/textos-para-discussao>> Acesso em: 03 out. 2019.
- CANDONÁ, Marco A. Burguesia Industrial no Rio Grande do Sul e o Governo Lula: os posicionamentos políticos da FIERGS nas eleições presidenciais de 2002. **Revista Ágora**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 1, p. 19-39, jul./dez. 2014.
- CODATO, Adriano. Poulantzas, o Estado e a Revolução. **Crítica Marxista**. Unicamp, n 27, p. 65-85, 2008.
- COSTA, Luiz H. C. da; FARIA, José R. de Vargas. Os limites da Abordagem Estratégico-relacional na análise de política públicas. *In*: II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2018, Curitiba: Universidade Federal do Paraná. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2018.
- DIAS, Rodolfo P. Bob Jessop e a abordagem relacional-estratégica. **Cadernos CEMARX**. Unicamp, n. 6, p. 133-151, 2009.
- FARIAS, Francisco P. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas, **Crítica Marxista**. Unicamp, n. 28, p. 81-98, 2009.
- FINELLO, Mariana; FEIJÓ, Carmem. O Desenvolvimentismo no Brasil: O Debate Atual. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 35, n. especial, p. 233-262, jul. 2017.
- GIAMBIAGI, Fabio. ALÉM, Ana C. A Parceria Público-Privada. *In*: _____ **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GODOY, Arilda S. Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr/ 1995a.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JESSOP, Bob. O Estado, o Poder, o Socialismo de Poulantzas como um Clássico Moderno. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.
- JUNIOR, Wilson P. Burocracia(s) e (Des)Burocratização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 04-17, jul./set. 1984.

MARTUSCELLI, Danilo E. Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro. **Crítica Marxista**. Unicamp, n 47, p. 55-73, 2018.

MIRANDA, Renato L. P.; SANTANA, Luciana. Desafios Metodológicas da “Abordagem Estratégico-Relacional”: passos alternativos rumo ao estudo das instituições públicas. *In*: MARQUES, Verônica T.; SOUZA, Perci C. (Orgs.) **Direitos Humanos na Democracia Contemporânea: velhos e novos embates**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bonecker, 2018. p. 190-206; v.2.

NETO, Aristides M. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. *In*: _____ (Org.) **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governamentais em debate**. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-60.

MOTTA, Fernando C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. A organização burocrática. *In*: _____. **Introdução à Organização Burocrática**. Editora Brasiliense, 1980, p. 18-55.

MOTTA, Luiz E. Os Limites Teóricos (e Políticos) da Teoria das Organizações e da Administração Pública. **Revista Novos Rumos**, Marília, v. 50, n. 2, 2013.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Tradução de Rita Lima. 4. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000 [1978].

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Plurianual 2020-2023**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019a. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>> Acesso em: 12 out. 2019.

_____. **Relatório Anual da Dívida Pública Estadual do RS 2018**. 10. ed. Porto Alegre, 2019b. Disponível em: <<https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/6251/relatorio-anual-da-divida-publica-do-rs>> Acesso em: 03 out. 2019.

_____. **Relatório Anual da Dívida Pública Estadual do RS 2017**. 09. ed. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/6251/relatorio-anual-da-divida-publica-do-rs>> Acesso em: 03 out. 2019.

SAES, Décio A. M. As Frações da Classes dominantes no Capitalismo: uma reflexão teórica. *In*: PINHEIRO, Milton (Org.). **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 105-118.

SANTANA, Filson D. de; JÚNIOR, Hélio de S. R. As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema? **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 148-181, jan./jun. 2006.

SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: REIS, Jorge R.; LEAL, Rogerio. G. (Orgs.) **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2315-2321.

SILVA, Leandro R. **Os Ciclos desenvolvimentistas brasileiros (1930-2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo**. 2013. 261 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.