

Recebido em: 19/2/2020

Avaliado em: 13/4/2020

Aprovado em: 25/6/2020

O ESTADO E OS INTERESSES DE CLASSE NA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DE SANEAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Guilherme Bratz Uberti¹ e Leonardo Granato²

Resumo: A possibilidade de conceder serviços sociais à iniciativa privada através do contrato de Parceria Público Privada (PPP) vem gerando debates, no Brasil, acerca de quanto tal instrumento poderia agregar a esses serviços eficiência e equidade. Entretanto, o que, de fato, muitas vezes acaba influenciando a decisão governamental de conceder serviços sociais à iniciativa privada é a quais grupos econômicos a concessão beneficiará – tendência que se acentua atualmente frente a um cenário de ajuste fiscal. Nesse contexto, adotando uma concepção marxista estrutural de Estado, buscou-se identificar os interesses de classe que perpassaram a atuação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul na concretização da maior PPP de saneamento básico no país. Com base numa análise documental e bibliográfica, investigou-se como se estruturou a referida PPP do saneamento, tendo sido identificados representantes de frações burguesas relevantes para implementação da proposta, e com acesso privilegiado ao Executivo. Após identificada a postura desses atores para fazerem valer seus interesses, inferiram-se quais as frações priorizadas com a aprovação da PPP em questão.

Palavras-chave: Estado. Concessão de Serviços Sociais. Parceria-Público Privada. Interesses de Classe. Rio Grande do Sul. Brasil.

Abstract: The possibility of granting social services to the private sector through the Public Private Partnership (PPP) has been generating debates in Brazil about how much efficiency and equity could be added to them. However, what in fact influences governmental decisions in the field of public policies is which economic groups the concession will benefit - a trend that is currently accentuated in face of a fiscal adjustment scenario. In this context, adopting a structural Marxist conception of the State, an attempt was made to identify the class

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS/CNPq).

² Doutor em Economia Política Internacional pela UFRJ. Professor da Escola de Administração e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da UFRGS. Coordenador do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS/CNPq).

interests that pervaded the performance of the Government of Rio Grande do Sul in achieving the largest PPP of basic sanitation in the country. Based on a documentary and bibliographic analysis, we investigated how the aforementioned sanitation PPP was structured, by identifying representatives of relevant bourgeois fractions for the implementation of the proposal, with privileged access to the Executive. After identifying the position of these actors to assert their interests, we highlight which fractions were prioritized with the approval of the PPP in question.

Keywords: State. Social Services Concession. Public Private Partnership. Class Interests. Rio Grande do Sul. Brazil.

INTRODUÇÃO

A legislação federal da Parceria Público Privada (PPP) promulgada em 2004 no Brasil foi uma inovação na concessão de serviços públicos à iniciativa privada, prevendo, além do que já constava na lei da concessão comum de 1995, o aporte de recursos por parte do Poder Público para investimentos e oferta de serviços sociais. A referida legislação nasce em um momento de novo fôlego ao debate desenvolvimentista no Brasil, após seu desgaste frente ao alto endividamento público oriundo do período militar e à construção do Estado neoliberal a partir dos anos 90. Não abandonando a observância a limites de disciplina fiscal e em época de grande fluxo de capitais financeiros internacionais, a PPP surge como alternativa para desviar recursos do capital improdutivo para o produtivo, dando novas luzes ao desenvolvimento orientado pelo setor privado. Ressalta-se que para o aporte de recursos privados aos investimentos e prestação dos serviços, fazem-se necessárias empresas de grande porte, as quais contarão com a proteção da burocracia estatal e com pressão social para a operação de forma eficiente e equânime.

Embora a lei tenha sido promulgada há mais de quinze anos, são muitos ainda os debates em torno da delegação dos serviços da ordem social à iniciativa privada, sobretudo por parte da ideologia mais “à esquerda”, tendo ficado alguns projetos represados durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), os quais priorizaram nos seus projetos de PPP a expansão da infraestrutura de transportes orientada à exportação. Com o atual momento de inflexão no governo federal, acompanhando relatórios de *think tanks* apoiados por representantes de empresas de engenharia brasileiras e de agências de fomento internacionais, a PPP apresenta-se com maior legitimidade como alternativa à prestação de serviços públicos com menores dispêndio e intervenção governamentais. Muitos dos

projetos debatidos tratam de serviços públicos de competência constitucional dos entes subnacionais, passando a ser relevante observar a movimentação dos atores não só nos aparatos do governo federal e no Congresso Nacional, como nas Administrações estaduais e municipais.

Nesse sentido, um caso exemplar a ser estudado se apresenta no Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o qual deixa transparecer na elaboração do seu Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 a priorização dessa forma de contratação, mediante a criação de um programa específico, denominado RS Parcerias, em que aparecem as PPPs como alternativa para uma prestação mais eficiente dos serviços e para auxílio a problemas de caixa. Dentre os diversos projetos, destaca-se a concessão do saneamento básico na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA), considerada a maior do tipo no país, que teve seu processo iniciado oficialmente em 2017, ainda que as discussões remetam a 2009, e seu contrato assinado em março de 2020³.

Entendendo que os detentores dos meios de produção detêm considerável força para ditar os rumos das políticas governamentais numa determinada formação social, a pesquisa adotou a literatura marxista que se debruça na relação da classe burguesa e suas frações com o Estado capitalista, de modo a melhor compreender como certos assuntos de política pública, como é o caso da PPP do saneamento, tornam-se prioridade na agenda governamental. No que diz respeito à referida PPP, ela vem sendo objeto de visões em disputa: de encontro a ela, entidades representativas das classes dominadas e a parte mais nacionalista da burocracia estatal; a favor, movimentos de empresários que propagam a redução do “custo Brasil”. Embora tais agrupamentos empresariais apresentem-se como unidos em busca de maior abertura do mercado, procura-se explorar suas fissuras, evidenciando que há, na verdade, apenas um determinado grupo de frações a ser diretamente beneficiado com a PPP em questão, as quais tendem a concentrar os esforços de convencimento para a medida ser levada adiante por parte do Poder Público.

Com base nessas premissas, o objetivo do presente trabalho foi o de identificar interesses de classe que, desde 2009, perpassaram a atuação do governo gaúcho na concretização da PPP do saneamento básico na RMPA, cujo contrato foi assinado em março

³ Cabe esclarecer que, atualmente, há no escopo mais três concessões de saneamento via PPP, todas no interior do estado.

de 2020. Como mencionado, as PPPs em serviços sociais como o saneamento básico geram debates quanto aos tipos de desenvolvimento e de serviço público que se pensam para o país. A pesquisa tocará em ambos aspectos, concentrando esforços na dinâmica política que envolveu a aprovação da PPP do saneamento na RMPA, dando ênfase nas frações burguesas que despontaram como diretamente beneficiadas. Para tanto, ter-se-á como base de análise o arcabouço teórico do cientista político grego Nicos Poulantzas, autor esse que inovou na teoria política marxista ao romper com a interpretação dogmática do Estado enquanto um mero instrumento das classes dominantes, trazendo conceitos como da autonomia relativa do Estado, bloco no poder, hegemonia e dominância do Executivo.

A análise também se apoiará nas pesquisas de autores brasileiros que desenvolveram a teoria poulantziana para nossa realidade, os quais identificaram uma determinada fração burguesa que se destaca pelo papel hegemônico que vem apresentando na relação com o Estado brasileiro (de economia periférica) nos últimos anos: a burguesia interna, que é de origem nacional, mas subordinada ao capital estrangeiro. Além dela (ou aprofundando-a), tais autores também identificaram que uma nova fração estaria se beneficiando com o recuo do Estado na área dos serviços básicos: chamada nova burguesia de serviços.

No contexto do exposto, estudar os interesses das frações burguesas na PPP do saneamento na RMPA se faz relevante, primeiramente, por buscar prestar contribuições a um campo teórico que vem se consolidando na análise da política brasileira e que se contrapõe tanto à abordagem institucionalista, dominante na academia brasileira, a qual acaba muitas vezes ignorando a relação das instituições com a sociedade e a economia, quanto à certa tradição marxista que simplifica os conflitos de classe, não atentando ao fracionamento existente na burguesia. Assim, busca-se enriquecer as análises daqueles que são compreendidos como atores cruciais na política de qualquer Estado capitalista, a partir do caso exemplar da PPP do saneamento, propondo-se assim uma análise sob o espectro da política e com uma perspectiva teórica diferenciada.

O presente trabalho justifica-se, também, por fornecer elementos para uma reflexão mais ampla sobre as PPPs nos serviços sociais no Brasil, prática essa que, desde a saída dos governos petistas, vem se consolidando no país tendo em vista a necessidade de investimentos públicos (sobretudo, no pós-pandemia) e a exigência concomitante de superávits primários. Por sua vez, a pauta do saneamento básico, atualmente na agenda do

debate público e do próprio Congresso Nacional, com mais uma tentativa de abertura do mercado lançada em 2020, por si só também é emergente, à medida que a crise sanitária atual causada pela pandemia do Covid-19 terminou por desnudar a desigualdade no alcance desse serviço público no país, merecendo um debate mais aprofundado, crítico e multidisciplinar.

O presente artigo divide-se em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte, é apresentado o referencial teórico devidamente mobilizado na análise. Na segunda seção, são especificados os procedimentos metodológicos e na terceira é desenvolvida a análise proposta acerca dos interesses de classe que perpassam a atuação do governo gaúcho na concretização da PPP do saneamento básico na RMPA.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Nas subseções a seguir são apresentados os conceitos e interpretações à luz dos quais ir-se-á desenvolver o estudo sobre os interesses das frações burguesas na PPP de saneamento da RMPA, assim como das perspectivas sobre desenvolvimento que atravessam a referida PPP, relevantes para gerar coesão na atuação dessas frações. Dessa forma, são discutidas as principais contribuições que Poulantzas traz à ciência política em sua magna grande obra *Pouvoir politique et classes sociales*⁴; as reflexões que autores brasileiros já realizaram sobre elas tendo por base a política e a economia brasileiras; ideologias mobilizadas no debate em torno aos modelos de desenvolvimento; limitações dos estados federados frente ao governo nacional no que toca a políticas de desenvolvimento; e o advento das PPPs como alternativa à prestação de serviços públicos no Brasil.

1.1. A Dinâmica do Estado em Poulantzas

A perspectiva teórico-interpretativa tomada como base para analisar os interesses das frações das classes dominantes na PPP do saneamento objeto deste trabalho consta na primeira grande obra do cientista político grego Nicos Poulantzas, autor que se destacou pelo esforço em formular uma teoria específica da política dentro dos estudos marxistas. Segundo a tipologia de Codato (2008), a obra se insere na primeira das três grandes fases do autor em

⁴ A referida obra, de 1968, foi lançada no Brasil pela Editora Martins Fontes, em 1977, com o título Poder político e classes sociais. Em 2019, após cinquenta e um anos da primeira edição da obra em questão na França, a Editora da Unicamp publicou uma nova tradução a cargo de Maria Leonor Loureiro, com a revisão técnica de Danilo Martuscelli.

dez anos, durante as quais desenvolveu sua conceituação de Estado até chegar na perspectiva relacional do fenômeno estatal. Na sua primeira teorização, Poulantzas apresenta um projeto de construir uma teoria geral do nível político no modo de produção capitalista, entendendo o Estado enquanto estrutura, cuja função seria a de garantir a coesão social; para tanto, sua tarefa seria a de manter a reprodução das relações de produção capitalistas e das relações de dominação da burguesia sobre as demais classes sociais.

Como auxilia Berringer (2020), o Estado na teoria é o político, estrutura que organiza e garante a manutenção e a reprodução do modo de produção capitalista, tendo como base o direito e o burocratismo; estrutura que se sustenta na ideia de igualdade e universalidade, elementos que permitem que o Estado seja encarado como nacional, tendo por objetivos manter a coesão social e organizar as relações sociais de produção. A ideia de nação, entende a autora, serve aqui para ocultar o caráter de classe do Estado que, junto ao efeito de isolamento das classes sociais produzido pela ação do direito burguês, visa impedir a organização das classes dominadas, as quais passam a se identificar no coletivo nacional e não enquanto classes sociais.

Segue a autora discorrendo que o Estado é de classe em decorrência do papel objetivo que desempenha: embora com uma autonomia relativa diante da burguesia, trata por encontrar um equilíbrio de compromisso entre as classes e frações de classe. Ressalta-se que na teoria a burguesia não é entendida como monolítica, havendo uma clivagem no seu interior que leva à constituição de frações, camadas e categorias de classe. Nessa lógica, a política estatal seria controlada pelo bloco no poder, unidade contraditória das classes e frações das classes dominantes sob a hegemonia de uma delas.

Tendo em vista o objetivo da pesquisa, limitou-se nesse referencial ao aprofundamento dos conceitos de bloco no poder e hegemonia constantes da obra de Poulantzas (2019), passando também pelas noções de autonomia relativa e de dominância do Executivo.

1.1.1. O conceito de hegemonia

O conceito de hegemonia, conforme Poulantzas (2019, p. 140), tem por campo a luta política das classes dominantes em uma formação social capitalista, revestindo-se de dois

sentidos: o primeiro (que já era trazido por Gramsci) indica a constituição dos interesses políticos das classes dominantes em sua relação com o Estado capitalista como representativos do “interesse geral” desse corpo político, que é o “povo-nação”; o segundo (esse sim inovação do autor) indica que o Estado capitalista e as características específicas da luta de classes tornam possível o funcionamento de um bloco no poder, composto de várias classes ou frações politicamente dominantes – entre essas, uma deteria um papel dominante particular (o papel hegemônico).

A classe hegemônica seria a que concentra em si, no nível político, a dupla função de representar o interesse geral do povo-nação e de deter uma dominância específica entre as classes e as frações dominantes – e isso, em sua relação particular com o Estado capitalista.

Então, depreende o autor que o Estado capitalista, com direção hegemônica de classe, representa não diretamente os interesses econômicos das classes dominantes, mas seus interesses políticos: ele é o centro do poder político das classes dominantes, sendo o fator de organização de sua luta política. Dessa forma o Estado capitalista comporta, inscrito em suas próprias estruturas, um jogo que permite, dentro dos limites do sistema, uma certa garantia de interesses econômicos de algumas classes dominadas – garantia que é conforme à dominação hegemônica das classes dominantes.

Neste artigo, será argumentado que a possibilidade da concessão de serviços públicos sociais via modalidade de PPP acaba atendendo aos interesses econômicos das classes dominadas, sendo esse o principal *lobby* dos representantes da burguesia para aprovação da medida: “fazer o serviço chegar a quem dele necessita”. Entretanto, essa pauta já era antiga e o que se busca problematizar é que os interesses das classes dominadas finalmente tiveram maiores chances de serem atendidos via atuação governamental somente no momento em que foi possível se conectar aos interesses de certas frações das classes dominantes. Tais frações são constituídas por grandes empresas de engenharia que, contando com a proteção da burocracia estatal e com o reforço dos mercados financeiros, possuem maior possibilidade de construir grandes infraestruturas de saneamento e operarem o serviço – a disputa girará, assim, em torno de empresas brasileiras e estrangeiras.

Levando isso em consideração, propõe-se complexificar a análise que Poulantzas (2019) faz da relação do Estado capitalista com as classes dominadas, à medida que o autor tinha em mente (na década de 1960, na Europa) a dinâmica do atendimento aos interesses

econômicos dessas mediante as políticas do *Welfare State*, em que as classes dominantes acabavam aceitando as garantias de interesses econômicos de certas classes dominadas, eventualmente contrários aos seus interesses econômicos de curto prazo, mas compatíveis com seus interesses políticos, ou com sua dominação hegemônica. Nesse novo pacto propiciado pela PPP no Brasil, não só os interesses econômicos das classes dominadas são atendidos, mas também os de curto prazo das dominantes – será posteriormente explorado neste trabalho em que condições isso se dá.

Com base nas políticas do *Welfare State*, Poulantzas (2019) afirmava que a garantia dos interesses econômicos de certas classes dominadas por parte do Estado capitalista, em detrimento dos interesses das classes dominantes, não pode ser concebida como limitação do poder político dessas – ainda que seja verdade que ela é imposta ao Estado pela luta das classes dominadas; significa simplesmente que o Estado não é um instrumento de classe, mas o Estado de uma sociedade dividida em classes, garantia que visa precisamente à desorganização política das classes dominadas, em que o Executivo traz para si a competência de cuidar dos interesses das classes dominadas, como de “interesse geral”.

Tem-se assim, conforme o autor, que a característica própria do Estado capitalista de representar o interesse geral de um conjunto nacional-popular não constitui uma simples mistificação mentirosa, à medida que o Estado pode efetivamente satisfazer certos interesses econômicos de certas classes dominadas – sem, entretanto, que o poder político seja atingido.

1.1.2. O bloco no poder

O bloco no poder é apresentado por Poulantzas (2019) quando analisa a relação do Estado capitalista com as classes dominantes, caracterizando-o como um fenômeno particular das formações capitalistas, de relação específica entre as classes ou frações a cujos interesses políticos esse Estado responde. O conceito se refere ao nível político, abrangendo o campo das práticas políticas, na medida em que esse campo concentra em si e reflete a articulação do conjunto das instâncias e dos níveis de luta de classe de um estágio determinado. Conforme o autor, podem-se estabelecer relações entre dois lados: (I) jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista (unidade especificamente

política do poder de Estado) e (II) configuração particular das relações entre as classes dominantes.

Na relação das frações das classes dominantes entre si, o autor diz não ser apropriado utilizar o termo “aliança”, vez que se trata de um bloco no poder no interior do qual a burguesia não “partilha”, de fato, o poder, nem o “cede completamente” – posteriormente, ele utilizará o termo “aliança” para caracterizar a postura da pequena burguesia frente a esse bloco. Também não deve ser utilizado o termo “fusão”, o que passaria a impressão de haver partilha equivalente de poder, ou mesmo a negação da unidade do poder do Estado capitalista, e a concepção de uma unidade circular, sem dominante, no interior da qual perdem sua autonomia específica.

Conforme Poulantzas (2019), o bloco no poder não se trata de uma totalidade expressiva com elementos equivalentes, mas de uma “unidade contraditória complexa com dominante” – e é aqui que o conceito de hegemonia pode ser aplicado a uma classe ou fração no interior do bloco no poder, a qual é o elemento dominante da unidade contraditória das classes ou frações politicamente dominantes.

Conclui o autor que “o bloco no poder constitui uma unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica” (Poulantzas, 2019, p. 244-245) – hegemonia que não é devida ao acaso, torna-se possível pela unidade própria do poder institucionalizado do Estado capitalista. Trata-se da fração hegemônica que polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: o interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política. Focalizando nas relações no bloco no poder, diz o autor que ali se manifestam claramente as contradições em interesses econômicos das classes e frações que o compõem – distinções que serão exploradas no capítulo seguinte.

Como mencionado, o autor reserva o conceito de alianças ao papel das classes-apoio, as quais são relevantes de serem citadas, à medida que a política analisada é estadual, perpassando pelo apoio das burguesias regionais, que são menores em força política que as burguesias diretamente beneficiadas com a medida (de nível nacional), ficando um tanto à sombra da grande iniciativa das PPPs – embora não se façam ausentes do convencimento para aprovação. Isso acaba por refletir o papel coadjuvante que os governos subnacionais

possuem na proposta de medidas econômicas para suas regiões, como será discutido em capítulo próprio, de modo que nos grandes projetos o desenho da política (e a burguesia diretamente interessada) acaba sendo de nível nacional.

A aliança, defende Poulantzas (2019), ocorre entre classes/frações no bloco no poder com outra classe/fração ali não presente; e que essa aliança geralmente funciona apenas em um nível do campo da luta de classes (exemplo, o econômico) e se combina frequentemente com uma luta intensa nos outros (político e ideológico): um exemplo é uma aliança econômica com a pequena burguesia por parte do bloco no poder se combinar com uma luta política intensa contra sua representação política. Por outro lado, dentro do bloco no poder, constata-se uma “extensão relativa da unidade”, com sacrifícios mútuos a todos os níveis da luta de classes (econômico, político e frequentemente também o ideológico), o que não impede as contradições entre os membros – constata-se apenas uma homogeneidade relativa de suas relações em todos os níveis.

1.1.3. A autonomia relativa do Estado

Poulantzas (2019) também apresenta o conceito de autonomia relativa do Estado perante o campo da luta de classes (ou sua autonomia – relativa – frente às classes ou frações do bloco no poder), que se distancia de uma simplista e vulgarizada noção de Estado como “utensílio da classe dominante”. Discorre o autor que se o Estado apresenta uma autonomia relativa no tocante às classes e frações dominantes, é na exata medida em que possui uma unidade própria (unidade de poder de classe), enquanto nível específico do modo de produção capitalista e de uma formação capitalista, possuindo essa unidade institucional na medida em que é relativamente autônomo no tocante a essas classes e frações.

Nessa lógica, o papel que incumbe ao Estado capitalista de classe é o de tomar a seu cargo o interesse político da burguesia, realizando por sua conta a função de hegemonia política que esta não pode preencher. Para tanto, reveste-se de uma autonomia relativa frente à burguesia, a qual lhe permite intervir não só em vista de realizações de compromisso a respeito das classes dominadas (a longo prazo úteis para os próprios interesses econômicos das dominantes) mas também para, segundo a conjuntura concreta, contra os interesses econômicos de longo prazo desta ou daquela fração da classe dominante.

O Estado capitalista reveste-se, então, de uma autonomia relativa no tocante a essas classes, na medida precisamente em que constitui um poder político unívoco e exclusivo destas. Tal autonomia não autoriza de forma alguma uma participação efetiva das classes dominadas no poder político, ou uma cessão a essas classes de “parcelas” de poder institucionalizado – autonomia necessária à organização hegemônica das classes dominantes, indispensável ao poder unívoco dessas classes.

O papel do Estado na teoria, afirma Poulantzas (2019, p. 308), é que constitui o fator de unidade política do bloco no poder sob a égide da classe ou fração hegemônica (frente à incapacidade de coordenação sem a instituição Estado – relativamente autônoma), de maneira que seus interesses específicos possam polarizar os das outras classes e frações do bloco no poder. O mito que o autor pretende desbancar é do papel do Estado enquanto árbitro: se o Estado detém esse papel (de organizador das classes dominantes) é em razão direta da incapacidade dos partidos políticos da classe burguesa e de suas frações para desempenhar um papel organizacional autônomo, mesmo de longe análogo ao papel dos partidos da classe operária.

Poderá ver-se que esse Estado, diz o autor, apresenta uma unidade própria, conjugada com sua autonomia relativa, não na medida em que constitui “o instrumento de uma classe já politicamente unificada”, mas na medida em que constitui precisamente o fator de unidade do bloco no poder – não se trata então de “forças sociais partilhando entre si o poder institucionalizado”, mas de várias classes e frações presentes no terreno da dominação política, que não podem, no entanto, assegurar essa dominação senão na medida em que estão politicamente unificadas.

1.1.4. Dominância do Executivo

Outro conceito importante de destacar é o da dominância do Executivo, deslocamento que tem a ver com a fase do capitalismo e com a relação entre o Estado e o bloco no poder, e com o deslocamento de hegemonia da fração industrial e a seguir monopolista. Tal predominância em uma hegemonia de monopólios acaba por responder diretamente a uma incapacidade particular de organização dessa hegemonia no âmbito do legislativo, tendo como uma das consequências a substituição dos partidos pelos grupos de

pressão. Na presente pesquisa, se evidenciará que por mais que a PPP tivera que passar pelo crivo dos legislativos municipais, todo o estudo de viabilidade da medida foi realizado dentro do Executivo, na Secretaria responsável pelo planejamento do Estado, a qual congregou no projeto outras Secretarias, bem como o próprio Departamento responsável pela prestação do serviço dentro do Estado (que por sinal, foi de onde nasceu a proposta), tendo grande influência grupos empresariais e bancos de investimento.

Poulantzas (2019) entende que se está assim diante de um recrudescimento do papel político do aparelho de Estado e de uma organização dessa hegemonia dos monopólios, por meio do Estado, no próprio Executivo. Responde, portanto, o Executivo, em seu conjunto, aos interesses dos monopólios e, considerando a organização hierárquica particular por delegação das funções que especifica o Executivo, essa hegemonia dos monopólios realiza-se atualmente na conquista de cúpulas do Executivo, dos centros altamente situados nele, o que não impede a autonomia relativa do aparelho do Estado.

Ainda que haja essa conquista do aparelho do Estado, os burocratas (de carreira ou indicados) são entendidos na teoria como classe dirigente, e que por mais que uma fração da classe dominante conquiste parte das estruturas, o máximo que conseguirá ter dentro da burocracia seria o papel de classe detentora (e não necessariamente hegemônica). Para fins da política estatal, na verdade, mais valeria analisar qual a fração hegemônica, à medida que a conquista da burocracia apenas tende a facilitar a passagem de uma medida ou outra, conforme os interesses que representam.

Como analisa Poulantzas (2019, p. 342), à medida que a burocracia não tem poder de classe próprio, tampouco exerce diretamente o poder das classes a que pertence, o que seria patente no caso de uma defasagem entre classe ou fração detentora do Estado frente à hegemônica; ou seja, no caso da PPP do saneamento na RMPA, analisando-se os indicados para cargos estratégicos no governo, o máximo que se poderia depreender seria qual a classe detentora. Conforme Poulantzas (2019), mesmo no caso em que a classe/fração hegemônica for aquela em que são recrutadas efetivamente as cúpulas da burocracia (portanto, também exercendo o papel de detentora), a relação entre a burocracia e o poder político desta nem sempre é determinada por seu pertencimento de classe – ela passa necessariamente pela intermediação do Estado: os caracteres de unidade e de coerência próprios da burocracia como categoria específica e seu pertencimento ao aparelho de Estado, sendo essas

características que permitem a autonomia relativa do seu funcionamento político no tocante à classe ou fração hegemônica cujo poder ela exerce.

Em diálogo com autores que desenvolvem a teoria poulantziana ao caso brasileiro, Boito Jr. (2018) entende que há no país um “hiperpresidencialismo”, chamando a atenção que o Ministério da Fazenda e o Banco Central constituem-se nos locais privilegiados no esquema de concentração do poder em benefício da fração hegemônica, sendo por isso os principais centros de poder na definição da política econômica. Segundo o autor, nesses setores principalmente, e, também, em outros, o grande capital industrial e o agronegócio são os que detêm posições importantes a partir das quais procuram resistir às medidas de política econômica adversas a seus interesses. Na presente pesquisa, o que já foi sugerido, quem detém esse papel acaba sendo a Secretaria responsável pelo planejamento, a qual maneja as principais políticas a cargo do estado e é responsável por agregar demandas das frações que compõem o bloco no poder.

Como analisado, o presente estudo, que faz parte de um esforço de reflexão mais amplo sobre Estado e burguesia no Brasil, focou nas classes dominantes e frações de classe burguesas, ou no bloco no poder, para dar andamento à PPP do saneamento na RMPA, de modo que se faz necessário um aprofundamento nas peculiaridades dessas frações. Autores brasileiros que vêm se ocupando em estudá-las serão nos próximos pontos explorados.

1.2. As frações das classes dominantes

Farias (2009) explica que o Estado, por meio de suas políticas, articula os interesses das classes e frações dominantes, constituindo-se o bloco no poder, 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, mas que na sua articulação tende a se formar um núcleo hegemônico, composto de uma fração ou anel de frações das classes dominantes.

Saes (2014) explica 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, beneficiando prioritariamente um conjunto articulado de interesses heteróclitos.

Quanto ao primeiro fracionamento, elucidada Saes (2014) que o ciclo econômico no capitalismo exige do capital que preencha três funções: monetária (bancário), produtiva (industrial) e mercantil (comercial), diferenciação que acaba implicando na divergência dos interesses econômicos de cada; além dos três clássicos, elenca o capital financeiro, característico da etapa imperialista de desenvolvimento do capitalismo, que nasce da fusão entre o industrial e o bancário, o qual pode surgir por alto (bancos tornando-se acionistas de industriais) ou por baixo (industriais que ampliaram seu capital, criando seu braço financeiro). Algo que a diferencia frente às outras frações é não ter uma função específica, constituindo-se num grupo multifuncional em que o poderio de uma ou outra fração seria conforme a fusão realizada no caso concreto.

Como será visto mais adiante, as classes dominantes brasileiras que vêm se propondo a apoiar abertamente as iniciativas de PPP para o saneamento parecem se enquadrar na financeira, surgidas por baixo: são empresas de engenharia (industrial) que abriram seu capital e vinham se aproveitando do grande fluxo de capitais no comércio internacional (sobretudo estrangeiro) para poderem atrair recursos privados, operar obras e serviços, receber pela prestação e então pagar dividendos (seu braço financeiro, ou bancário).

Referente ao modo de inserção da burguesia do espaço nacional nos sistemas econômicos internacionais, Farias (2009) a decompõe em: (I) associada, aquela que se associa ao capital de fora, defendendo internamente seus interesses – descompromissada com o fortalecimento do mercado interno ou do setor público; (II) nacional, voltada à exploração do mercado interno, a qual tende a defender políticas de redistribuição de renda e reformas capazes de aumentar o poder aquisitivo das massas – dotada de uma inclinação nacionalista, encara o Estado como agente capaz de executar programas e projetos que atendam seus interesses; e a (III) interna, subordinada ao capital estrangeiro, ocupa posição dependente dentro do sistema econômico capitalista internacional, assumindo comportamento ambíguo diante do capital estrangeiro, à medida que se volta preferencialmente para a exploração do mercado externo.

Aprofundando a interna, Farias (2009) salienta que, embora possa ser de origem nacional, não possui vocação nacional, com presença na cena política de forma oscilante: ao

mesmo tempo que apoia políticas que defendem e assegurem sua sobrevivência, ameaçada pela mera presença econômica do capital estrangeiro, por servir o capital estrangeiro e o mercado mundial, sente-se obrigado a tomar posições cautelosas diante dos interesses externos.

Conforme Boito Jr. (2018), a burguesia interna brasileira é uma fração que, embora dependente tecnológica e financeiramente do imperialismo, entretém com ele relações complexas de unidade (que seria o aspecto principal dessa relação) e de conflito (seu aspecto secundário). Ao analisar a política brasileira recente, o autor constata que, em comparação ao governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a dinâmica das frações das classes dominantes nos governos petistas representou a novidade de ter promovido a ascensão política dessa grande burguesia interna no interior do bloco no poder, ampliando e protegendo suas atividades, ainda que sem romper com a hegemonia do grande capital financeiro internacional.

Além disso, ao mencionar os impactos que o modelo neoliberal promoveu na composição da burguesia brasileira, Boito Jr. (2018) defende a tese de que houve o estímulo à expansão dos negócios de uma nova fração burguesa, que denomina “nova burguesia de serviços”, beneficiária direta do recuo do Estado na área dos serviços básicos, graças à mercadorização proposta, a qual reduz os gastos sociais tradicionais do Estado atendendo à pressão do grande capital para apropriar-se do orçamento público. É esse novo fracionamento, que foi até então pouco explorado empiricamente, que será aprofundado na pesquisa. Sua criação se dá justamente através da promulgação da legislação das PPPs no governo Lula, durante o qual se manteve a desregulamentação e a mercadorização dos serviços, além das reformas que já vinham realizadas no governo anterior.

Como analisa o autor, a privatização (entendida em sentido amplo, de modo a abarcar as PPPs), nessa nova fase do capitalismo brasileiro, atende diretamente aos interesses dos grandes grupos econômicos privados, ou seja, do conjunto do grande capital – nacional ou estrangeiro, industrial ou financeiro. Tal política, segundo Boito Jr. (2018), é um elemento do modelo neoliberal que atinge de modo desigual os diferentes setores da burguesia: tem aumentado o patrimônio e os lucros do grande capital em detrimento do médio e ferido os interesses da camada burocrática que controlava essas grandes empresas estatais (no caso analisado, da Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan). Ainda, a redução das

empresas estatais significa, do ponto de vista da estrutura de classes, a redução de um setor da burguesia nacional, pois a cúpula dessas empresas funcionava como uma burguesia nacional de Estado.

Boito Jr. (2018) afirma, então, que o grande capital financeiro nacional e internacional é a fração burguesa hegemônica no modelo neoliberal, à medida que todos os aspectos dessa política atendem integralmente aos interesses dessa fração, contrariando, em maior ou menor medida, os interesses das demais frações integrantes do bloco no poder – médio capital, burguesia de Estado, grande capital industrial. O resultado prático da correspondência objetiva entre o modelo capitalista neoliberal e os interesses financeiros é a taxa de lucro superior que o sistema financeiro tem obtido ao longo dos últimos anos frente à taxa do setor produtivo.

Na subseção que analisa o advento das PPPs, não só essa modalidade de contratação será aprofundada, como a relação em que está envolvida essa “nova burguesia de serviços”, chegando-se à constatação de que, com apoio do Estado e baseada na abertura do mercado, a PPP pode ser uma medida de desenvolvimento a desviar recursos do setor improdutivo para o produtivo no país. Antes, entretanto, se faz relevante compreender a disputa entre correntes de desenvolvimento e em qual ideologia as PPPs parecem se enquadrar.

1.3. Modelos de desenvolvimento em questão e burguesias beneficiadas

Essencial para o objetivo desta pesquisa também é a análise dos modelos de desenvolvimento capitalista em disputa no país, que igualmente norteiam as discussões no âmbito estadual e que acabam por reunir diversas frações das classes dominantes em um mínimo de coesão para chegar ao bloco no poder – ou, como diz Poulantzas (2019), a uma homogeneidade relativa de suas relações em todos os níveis (econômico, político e ideológico). Procedeu-se assim a uma leitura sobre as origens do debate desenvolvimentista no país (entre as décadas de 1930 a 1964) através de Bielchowski (2000), também se valendo de Silva (2013) e Bastos (2012), os quais atualizam as discussões para o período recente.

Bielchowski (2000) faz um balanço das principais correntes do pensamento econômico no Brasil na origem da discussão acerca do “desenvolvimentismo”, ideologia de transformação da sociedade definida pelo “projeto” de superação do subdesenvolvimento

através da industrialização integral, por meio de planejamento e decidido pelo apoio estatal” (BIELCHOWSKI, 2000, p. 33), das quais se destacam o neoliberalismo e três variantes do desenvolvimentismo, esclarecendo que a questão principal das disputas foi a conveniência da intervenção do Estado para estabelecer um novo padrão de crescimento aos países subdesenvolvidos.

Os neoliberais eram avessos à intervenção, 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, é possível vislumbrar traços de união das suas diferentes vertentes na formação de um projeto comum através da intenção em formar um capitalismo industrial moderno e a perspectiva de que seria necessário planejar a economia e proceder a distintas formas de intervenção; entretanto, seus aspectos diferenciais básicos se davam (BIELCHOWSKI, 2012, p. 77): a) os economistas do setor privado, ligados sobretudo à fração industrial, 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 defendiam a estatização de setores estratégicos.

De antemão, já pode-se inferir que os liberais idealmente tendem a ser contra as PPPs à medida que essas concessões passam pela coordenação, regulação e investimento do governo. Por sua vez, também são avessos os economistas do setor público nacionalistas à medida que a prestação de serviços públicos estratégicos (inclusive da ordem social) terão alta ingerência das concessionárias. O debate concentra-se, então, entre os economistas do setor privado (que tendem a exaltar o potencial de dinamizar a indústria nacional, portanto privilegiando medidas protecionistas) e os economistas do setor público não nacionalistas (que devem defender maior abertura de mercado, com vistas a ampliar a concorrência).

Silva (2013) trabalha com esse ciclo do desenvolvimentismo, cunhado como “velho”, perpassando também pelo “perverso”, 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 se estivesse ainda em debates iniciais. Tal atualização

se faz necessária para compreender em qual momento ideológico a PPP surge como alternativa aos governos brasileiros.

O modelo perverso fora concentrador de renda e em direção a uma maior abertura ao capital externo, contribuindo para desconstruir o desenvolvimentismo enquanto uma alternativa de pensar o país; ao se chegar à redemocratização, os desenvolvimentistas críticos tiveram poucas chances de implementarem políticas de desenvolvimento 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 a deixar de ser prioritária por ao menos uma década, em que o Brasil passou por um período neoliberal em que foram priorizadas questões de curto prazo, como combate à inflação, ajuste fiscal, marco regulatório e reconquista da credibilidade de agentes externos – pontos que eram entendidos como “suficientes” para o desenvolvimento.

Conversando com a literatura sobre frações burguesas, salienta Silva (2013) que tal concepção conseguiu recrutar adeptos no meio empresarial, sobretudo da fração industrial, embora com tais governos o setor privilegiado fora o financeiro em detrimento da indústria – ao final do período, parte da fração passou a considerar a ideia ultrapassada.

Após a crise cambial de 1999, não abandonando a estabilidade econômica como objetivo fundamental, reabriu-se espaço para a discussão de um projeto de longo prazo, retornando o debate (novo)desenvolvimentista. Tradicionais autores retornaram com propostas mais bem definidas, ao mesmo tempo em que outros defendiam mudanças mais concentradas na política macroeconômica, começando assim a se delinear a forma contemporânea do embate.

De um lado, os defensores basicamente de uma nova política macroeconômica, composto por economistas que saíram do seio do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)⁵, os quais, conforme Bastos (2012), exaltam o mercado como mecanismo de alocação de recursos produtivos, impulsionado por ampla abertura comercial, mas (à diferença do neoliberalismo) criticam o que seria um excesso: abertura sem reciprocidades, abertura financeira e especialização em exportação de produtos básicos. De outro, aqueles

⁵ Partido do atual governador do Rio Grande do Sul e que, conforme salienta Boito Jr. (2018), representa como ala majoritária o grande capital financeiro internacional e os interesses dos empresários e banqueiros brasileiros estreitamente ligados a esse capital.

que embora entendam a necessidade e relevância da política macroeconômica, ultrapassam-na, priorizando políticas específicas de desenvolvimento, como industrial, tecnológica e sociais, conferindo maior ênfase ao mercado interno e ao papel do Estado.

Fazendo-se um esforço de interpretação em como as distintas correntes se portariam frente à PPP, entende-se ser possível traçar um paralelo com o debate que se imaginou entre economistas do setor público não nacionalista (do “velho desenvolvimentismo”) e do setor privado: os novo-desenvolvimentistas aceitando maior abertura de mercado do que os social-desenvolvimentistas.

A seguir, atento ao recorte adotado no presente trabalho, são discutidas as limitações dos governos estaduais no Brasil para implantar medidas desenvolvimentistas, conferindo destaque ao avanço dos mercados financeiros, hipótese em que o Estado perde capacidade de coordenação e em que se vislumbra o protagonismo que tende a ganhar a burguesia financeira, interna e mesmo a associada ao capital estrangeiro nos grandes projetos para o país. É nesse cenário que surge o instrumento da PPP, a qual depende de recursos públicos e privados para operar obras e serviços de competência do Estado.

1.4. Limitações aos estados federados para o desenvolvimentismo

Neto (2014) reflete sobre os desafios que uma atuação mais incisiva na economia por parte dos governos nacionais enfrenta atualmente, de progressiva desregulamentação financeira sobre as economias globalizadas, de forma que as decisões de gastos para crescimento passam a depender das flutuações e das expectativas geradas no mercado financeiro, com os países subalternos na economia relegados à posição passiva de promoção das condições à atração de capitais dos desenvolvidos.

Ilustrando a realidade das administrações estaduais do país, o autor menciona outros dois limitadores para uma atuação mais proativa em prol do desenvolvimento: o federalismo descentralizador (de recursos e atribuições) aos municípios previsto constitucionalmente e a política macroeconômica federal dos anos 1990, a qual estreitou as capacidades dos estados em orientar e coordenar o desenvolvimento em seus territórios, vez que para conduzir a renegociação de suas elevadas dívidas, o governo federal impôs forte ajustamento econômico-financeiro, resultando em elevada restrição fiscal.

No Rio Grande do Sul, o qual conta com o histórico de grande estrutura de serviços públicos, enfrenta-se uma das situações fiscais mais críticas dentre os entes da federação quando consideradas as metas estipuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que vem justificando medidas contracionistas: no Relatório da Dívida de 2018 (RIO GRANDE DO SUL, 2019b), foi mencionado que o debate sobre o ajuste das condições para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) seguirá entre os pontos mais centrais da agenda política, além da venda de ativos – distanciando-se de medidas desenvolvimentistas, sobretudo das mais nacionalistas. Uma alternativa à venda de ativos se dá através das PPPs, em que o poder público conta com maior capacidade de intervenção no planejamento e execução do serviço.

Consequência da política de PPPs ter caráter nacional, de forma que os entes subnacionais se limitam muitas vezes a serem implementadores, não serão destrinchadas frações burguesas regionais na pesquisa, à medida que na análise da dinâmica no bloco no poder, dentre aquelas que foram decisivas e diretamente beneficiadas com a política, não apareceu nenhuma gaúcha, ficando essas com um papel mais de aliança, tendo em vista a PPP da RMPA prometer uma maior dinâmica comercial nos entornos de onde se darão as benfeitorias.

1.5. O advento da lei das PPPs

Contextualizando como as PPPs se tornaram uma das alternativas mais debatidas atualmente, Giambiagi e Além (2011) discorrem que 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, em que a menor capacidade financeira para arcar com os grandes investimentos induziu a busca da parceria com o setor privado, destacando-se os casos de aportes em infraestrutura, que demandam altas exigências de capital, longo prazo de maturação e risco elevado – fundamentais para o crescimento e o desenvolvimento econômico. O desafio ao qual a PPP surge como possibilidade de solução, portanto, fora o de encontrar alternativas para conciliar a necessidade da realização desses investimentos frente aos limites impostos pela restrição orçamentária, tendo-se no ajuste fiscal uma das justificativas para sua concretização – a outra seria a busca por maior eficiência.

Adentrando à ótica da Administração Pública, observa-se que a PPP (lei 11.079 de 2004) nasce em alternativa à concessão comum (leis 8.987 e 9.074, de 1995), trazendo como novidades a possibilidade de concessão dos serviços públicos sociais (os quais já eram abertos à iniciativa privada) e 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.

Santana e Júnior (2006) tecem críticas em diversos tópicos à nova modalidade, 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.

Corroborando as ideias levantadas no debate já realizado, ao estimular a participação estatal na coordenação dos investimentos e conceder facilidades ao setor privado, a PPP se enquadra em uma ideologia desenvolvimentista própria do setor privado ou do setor público não nacionalista, estando um tanto distante da corrente neoliberal e das vertentes mais nacionalistas. É uma medida que, em definitivo, se adequa às limitações fiscais previstas desde a década de 1990, ligando-se às alternativas pensadas pelos novo-desenvolvimentistas, sobretudo à ala mais preocupada com questões macroeconômicas.

Outro ponto relevante é a origem do capital privado, à medida que 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 financeira teria na medida: seu lado industrial, por vislumbrar o Poder Público como parceiro na ampliação da capacidade de construção de infraestrutura e operação de serviços; o bancário, por ser mais uma possibilidade de dinamizar o fluxo de capitais. Relevante fazer essa segregação, pois entende-se que a burguesia financeira, constituindo-se como um grupo multifuncional,

apresenta o poderio de uma ou outra fração conforme a fusão realizada no caso concreto. Também, parecem se destacar como interessadas a fração interna da burguesia (sobretudo pelo lado operacional acima exposto) e a associada (pela vertente bancária).

Cabe agora complementar a análise com a visão da corrente poulantziana que estuda a política brasileira recente. Martuscelli (2015) considera que dentre os dispositivos que acompanhavam a implantação da política econômica do governo Lula, a lei das PPPs foi, talvez, o mais importante para os interesses da grande burguesia interna, e fundamental para imprimir a modalidade preferencial de privatização dos governos petistas que, ao invés de estar alicerçada na venda das estatais ao capital privado, adotaria a política de estímulo à concessão de determinadas atividades ou serviços à iniciativa privada. Conforme o referido autor, as PPPs fazem parte de um “novo consenso ideológico”, identificado com a política social-liberal ou neoliberal moderada que, ao invés de satanizar o Estado, procura tomá-lo como parceiro na busca de um novo tipo de desenvolvimento, surgindo assim o reencontro da burguesia brasileira com a burocracia de Estado – aquela incapaz de defender seus próprios interesses, a longo prazo, diante dos capitais imperialistas. Seria assim, com o respaldo da burocracia estatal e de instrumentos de política econômica, que essa fração de classe passaria a obter uma maior projeção política.

Martuscelli analisa ainda que na época do governo Lula, apesar da legislação fazer menção às áreas de saneamento básico e habitação, no tratamento dado às concessões era flagrante a preferência pelos investimentos em infraestrutura relacionados ao transporte, tendo em vista a priorização de políticas voltadas à integração regional da América do Sul. Portanto, vislumbra-se aqui uma pauta a ser desenvolvida mediante PPPs por parte da agenda dos governos que sucederão os governos do PT: a concessão de serviços sociais.

Boito Jr. (2018) entende que a legislação das PPPs foi a proposta mais ambiciosa de Lula na área da privatização, buscando contornar os problemas de infraestrutura sem ameaçar a política de superávits primários. Segundo o autor, através dela que os grandes grupos econômicos monopolizarão o acesso à exploração dos serviços de infraestrutura com o privilégio de terem a lucratividade assegurada.

Como analisa Boito Jr. (2018, p. 43), embora esteja clara a falta de infraestrutura e de recursos humanos no setor para que o capitalismo brasileiro possa crescer, do ponto de vista do capital financeiro não interessa desviar para a área de infraestrutura o dinheiro que deve

ser encaminhado para remunerar os bancos, vislumbrando a PPP como possibilidade desses estrangulamentos serem superados. Além disso, como já mencionado, Boito Jr. (2018) entende que com o recuo do Estado na área dos serviços básicos houve o estímulo à expansão dos negócios de uma nova fração burguesa, a “nova burguesia de serviços”. Uma outra peculiaridade da prestação dos serviços da ordem social por empresas privadas, que foi igualmente já levantada, é que, diferentemente das obras de infraestrutura que incentivem o transporte visando à exportações, a otimização daquelas prestações atende diretamente aos interesses econômicos das classes dominadas, de modo que até mesmo quando as classes dominantes propõem essas benfeitorias têm no discurso o atendimento às camadas mais esquecidas da população.

Desse modo, a PPP do saneamento na RMPA, objeto deste trabalho, estaria não só atendendo aos interesses econômicos diretamente daqueles que não possuem o esgoto tratado na região, como dessa nova burguesia de serviços, inovando na análise da relação do Estado com as classes dominadas. O que não muda na teoria, entretanto, é o essencial, ou o que toca nos interesses políticos atendidos, sendo o único a se sobressair o das classes dominantes. Por fim, quanto ao fracionamento dessa nova burguesia de serviços, pode-se perceber que se trata de uma burguesia de grande capital e financeira, já não se podendo chegar à conclusão se seria necessariamente interna ou associada ao capital estrangeiro. Enquanto no governo FHC as privatizações beneficiaram multinacionais, tendendo ao segundo fracionamento, o que se analisa é que no governo Lula houve a ascensão política do primeiro.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Identificar os interesses de classe que perpassaram a atuação do governo gaúcho na concretização da PPP do saneamento básico na RMPA, no período que vai desde 2009, ano em que foram iniciadas as discussões dessa modalidade, até 2020, ano em que foi finalmente assinado o contrato, demandou uma pesquisa qualitativa, da qual se valeu de consulta a dados secundários. Procurou-se compreender como vinha sendo estruturado o projeto, buscando identificar atores-chave na sua concretização, para então entender quais interesses de classe eles representam, tendo por base a análise bibliográfica da teoria poulantziana.

Inicialmente, procedeu-se a uma análise documental na página oficial da Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGGE), especificamente na seção que trata do projeto RS Parcerias⁶, para identificar como vem sendo pensada a iniciativa. Constatado que se tratava de uma ação programática inserida no PPA 2020-2023 do governo gaúcho e que partira de um Departamento da própria burocracia – a Corsan, quem operava o serviço até a assinatura do contrato da PPP em 2020 – procedeu-se à análise do portal Parceria Corsan⁷, no qual constam diversas notícias sobre as negociações da PPP do saneamento na RMPA desde março de 2016. Além disso, buscou-se explorar um contraponto à medida, que partiu de entrevista de um ex-presidente da Corsan⁸.

Pôde-se então identificar (I) empresas envolvidas na elaboração do projeto junto à Corsan (Banco Mundial, bancos públicos federais, consultorias multinacionais, além de uma empresa brasileira de engenharia) – evidenciando a que interesses de classe mais despertavam atenção a PPP e como o Executivo acaba se tornando primordial na atuação do bloco no poder; (II) locais em que o projeto era divulgado por representantes do governo e com quem geralmente se reuniam, podendo-se discorrer sobre a maneira como ocorre o consenso no bloco no poder e a aliança da pequena burguesia regional a esse bloco; e (III) disputas na proposta da PPP, as quais existiam dentro da própria Corsan (entendida como a burguesia nacional), corroborando o entendimento de que Administração Pública não deve ser entendida como um bloco monolítico ou homogêneo.

A seguir, procedeu-se ao aprofundamento dos posicionamentos oficiais de quatro atores relevantes no assunto sob estudo: um deles marginalizado nas estruturas de poder – ex-presidente da Corsan que se posicionou contra a medida – e outros três priorizados – a empresa que auxiliou na elaboração do projeto preliminar da concessão e que se sagrou vencedora do certame, a associação de concessionárias dos serviços de saneamento que se destacara pelo papel de pressão que exerce a nível nacional e uma associação de empresários que conta com um ex-diretor secretariando o planejamento no governo gaúcho.

O primeiro ator esclareceu não só o modelo de desenvolvimento que se coloca contra a PPP, como deu indicações sobre as peculiaridades das frações de classe burguesa que se

⁶ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/concessoes-e-ppps>> Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/>> Acesso em: 27 jun. 2020.

⁸ Disponível em: <<https://www.saneamentobasico.com.br/ppp-do-saneamento-2/>> Acesso em: 27 jun. 2020.

interessam pela concessão. Quanto aos atores privilegiados, da análise dos portais da web: (I) da Aegea Saneamento e Participações⁹, foi possível discutir quais os interesses de classe representam e o modelo de desenvolvimento pretendido com a PPP; (II) da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon)¹⁰, identificou-se como atua para influenciar a concretização de PPPs de saneamento no país nos poderes Executivo e Legislativo; e (III) do Movimento Brasil Competitivo (MBC)¹¹, organização que reúne grandes empresas brasileiras e que tem entrada privilegiada não só no governo gaúcho (através de seu secretário de planejamento, ex-diretor do MBC), como no federal, foi possível discutir como operam essas frações dentro do Executivo e de que maneira parece ocorrer o consenso dentre elas em prol de um projeto hegemônico para o país (ou como ocorre a homogeneidade relativa de suas relações em todos os níveis). É apresentada, a seguir, a análise dos dados coletados.

3. ANÁLISE DOS DADOS

Como já expresso na introdução deste trabalho, a concessão do saneamento básico na RMPA vem sendo, até o momento, o único projeto de concessão em andamento no Programa RS Parcerias que tem como modalidade a PPP e por objeto um serviço da ordem social. Conforme o PPA 2020-2023 (RIO GRANDE DO SUL, 2019a, p. 115), o Programa RS Parcerias busca a “qualificação da prestação de serviços e adequação da infraestrutura, por meio da captação de recursos privados para investimento, operação e manutenção” e está a cargo da Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGGE), integrando o Programa “Sustentabilidade Fiscal e Novas Parcerias”, o qual, dentre outros objetivos, visa à promoção de alternativas inovadoras de parcerias e gestão de ativos.

Para elucidar como a demanda pela concessão do serviço de saneamento adentra ao aparato burocrático, consultou-se o portal da SGGE: aos atos do conselho gestor do programa, composto estritamente por representantes do alto escalão de distintas pastas do Poder Executivo, se dá publicidade através de Resoluções¹²; da leitura das duas que

⁹ Disponível em: <<https://www.aegea.com.br/>> Acesso em 27 jun. 2020.

¹⁰ Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/>> Acesso em 27 jun. 2020.

¹¹ Disponível em: <<http://www.mbc.org.br/portal/>> Acesso em 27 jun. 2020.

¹² Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/nossas-inspiracoes>> Acesso em 27 jun. 2020.

envolviam o objeto de estudo, percebeu-se que foi uma medida de iniciativa da própria Corsan.

No portal “Parceria Corsan”, em que são veiculados conteúdos a favor da PPP, buscaram-se informações sobre como se deu a propositura do projeto. Foi identificado que o modelo de contratação já vinha do governo anterior¹³, o qual impulsionou um seminário em 2017 para debater formas de estruturar projetos de Concessões e PPPs no Rio Grande do Sul, organizado pela Secretaria de Planejamento com apoio de programa com recursos do Banco Mundial. A ação seria estabelecida com assessoramento de uma empresa contratada para auxiliar na estruturação dos projetos e contaria com a participação de seu presidente, que traria experiências internacionais.

No evento, o ex-governador afirmara não ter “preconceito com ações que trazem o desenvolvimento”, evidenciando não ser avesso ao capital privado e mesmo estrangeiro na prestação de serviços públicos – posteriormente será compreendido o lado “preconceituoso”.

Se com a participação do Banco Mundial as correntes de economistas do setor privado e do setor público nacionalista, ou do social-desenvolvimentismo, já deveriam ficar um tanto receosas, essa afirmação acaba por desnudar uma orientação pouco interessada em qualquer tipo de protecionismo a empresas brasileiras, ou à fração interna (e industrial) da burguesia. Ainda que não haja preferência, pode-se dizer que é à burguesia associada (ou bancária) que parece mais interessante uma postura desse tipo.

O governo anterior tratava a aprovação da concessão do saneamento com certa urgência, a qual se pôde observar no seguinte “ultimato” aos prefeitos da região¹⁴: “[...] 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” – pressa que estaria vinculada à disputa eleitoral do ano subsequente. Na mesma notícia, o então diretor-presidente da Corsan afirmara que a modelagem vinha sendo discutida desde 2009 internamente à Companhia.

Aqui é refletido determinado descompasso nas prioridades dos entes federados subnacionais, evidenciando ser possível haver certa resistência por parte dos municípios em

¹³ Disponível em: <<http://parceriaCorsan.com.br/news/seminario-debate-formas-de-estruturar-projetos-de-concessoes-e-ppps-no-rs/>> Acesso em 27 jun. 2020.

¹⁴ Disponível em: <<http://parceriaCorsan.com.br/news/sartori-da-ultimato-para-aprovacao-de-ppp-da-corsan/>> Acesso em 27 jun. 2020.

concessões maiores de saneamento básico, as quais envolvam mais de uma cidade, exigindo maior esforço por parte do governo estadual para convencimento, à medida que não possuem tantas prerrogativas para direcionarem suas políticas.

Compilando a seção “fases do projeto”¹⁵ e uma notícia intitulada “passo a passo”¹⁶ no portal da Corsan, identificou-se que em 2011, após elaboração do Projeto Preliminar, foi aberto um Procedimento de Manifestação de Interesse¹⁷, tendo como vencedor o estudo fornecido pela Aegea (empresa que se diz a maior de saneamento do segmento privado no país¹⁸ e que se sagrou vencedora do certame), o qual serviu de base para a elaboração do estudo técnico final por parte da equipe da Corsan, assessorada por uma empresa de consultoria, seguido por rodadas de discussão junto a gestores da estatal e pela aprovação do seu conselho de administração. Antes do processo licitatório, o projeto passou pela aprovação do governo estadual e pela anuência dos municípios envolvidos, além de consulta e audiência públicas. O último município da RMPA a anuir o fez em julho de 2019¹⁹, sendo o edital de licitação lançado em agosto e o leilão ocorrido em novembro do mesmo ano²⁰, havendo a assinatura do contrato em março de 2020²¹.

Em outubro de 2017 foi realizada a consulta pública, a qual “deu início oficial ao processo de contratação da PPP”, ocasião em que o debate começou a ganhar maior atenção da sociedade gaúcha, mobilizando o então presidente da Corsan a escrever espécie de carta pública, retratando a polêmica que cerca o tema (inclusive dentro da própria estatal), intitulada “O único lado da PPP da Corsan”²², afirmando já ser esperado que viria o “debate ideológico da privatização”, sendo o “único lado” (o do “atendimento da sociedade que quer esgoto tratado”), travando uma disputa com aqueles “mais à esquerda” do

¹⁵ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/fases-do-projeto/>> Acesso em 27 jun. 2020.

¹⁶ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/passo-a-passo-tudo-sobre-a-parceria-publico-privada-ppp-da-corsan/>> Acesso em 27 jun. 2020.

¹⁷ Procedimento a ser observado na apresentação de projetos e estudos por pessoa física ou jurídica de direito privado a serem utilizados pela Administração Pública, conforme Decreto Federal 8.428, de 2015.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.aegea.com.br/historico-e-perfil-corporativo/>> Acesso em 27 jun. 2020.

¹⁹ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/aprovacao-em-canoas-viabiliza-ppp-do-saneamento/>> Acesso em 27 jun. 2020.

²⁰ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/corsan-recebe-tres-propostas-na-licitacao-da-ppp-do-saneamento/>> Acesso em 27 jun. 2020.

²¹ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/governador-assina-contrato-da-ppp-da-corsan-para-a-regiao-metropolitana/>> Acesso em 27 jun. 2020.

²² Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/o-unico-lado-da-ppp-da-corsan/>> Acesso em 27 jun. 2020.

desenvolvimentismo e refletindo como o Executivo toma para si a representação dos interesses das classes dominadas.

Desvelando as frações burguesas que parecem mais interessadas no tema, o portal divulgava as apresentações que eram feitas da PPP por parte do governo junto a atores relevantes de mercado, mesmo antes dela ser aprovada por todos os municípios: em novembro de 2017²³, apresentada à Agenda 2020 (a qual é fruto do trabalho da Agência de Desenvolvimento Polo RS²⁴, entidade não governamental de caráter privado que reúne empresas e entidades representativas de diferentes setores da economia gaúcha, tendo acesso privilegiado ao Executivo²⁵); em junho de 2019, apresentação em congresso de engenharia sanitária e ambiental²⁶ e na Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)²⁷.

Até então, a maior aproximação do governo parecia ser com a fração burguesa industrial brasileira, até de caráter regional, sinalizando poder ser a fração burguesa interna a hegemônica no bloco no poder. Após a aprovação do município que restava, em julho de 2019, finalmente a PPP pôde ter seu edital lançado, assim o sendo em agosto do mesmo ano.

O local de divulgação começa a dar indícios da atenção conferida à outra fração burguesa: a financeira, sobretudo seu lado bancário, ou à associada. Por dispor de uma “infraestrutura completa para a realização de licitações públicas”²⁸, a B3 (Brasil, Bolsa, Balcão), empresa de infraestrutura de mercado financeiro, foi contratada pela Corsan para prestar apoio a sua comissão de licitação. Na ocasião, para convencer os investidores (cerca de dez grupos interessados presentes²⁹), o diretor-presidente da Corsan apresentou dados financeiros que sinalizavam “um certo grau de conforto para investir”.

²³ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/diretor-presidente-apresenta-ppp-do-saneamento-para-agenda-2020/>> Acesso em 27 jun. 2020.

²⁴ Disponível em: <<http://polo-rs.com.br/>> Acesso em 27 jun. 2020.

²⁵ Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/governador-recebe-representantes-da-agenda-20-20-5d431e3b56140>> Acesso em 27 jun. 2020.

²⁶ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/presidente-da-corsan-apresenta-ppp-do-saneamento-em-natalrn/>> Acesso em 27 jun. 2020.

²⁷ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/presidente-da-corsan-palestra-sobre-ppp-na-sociedade-de-engenharia/>> Acesso em 27 jun. 2020.

²⁸ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/corsan-apresenta-ppp-aos-investidores-na-b3/>> Acesso em 27 jun. 2020.

²⁹ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/ppp-e-apresentada-a-investidores-na-b3-em-sao-paulo/>> Acesso em 27 jun. 2020.

Em setembro, há a visita técnica de empresas interessadas às dependências da Corsan³⁰, além da apresentação da PPP, via comitiva internacional, a investidores chineses³¹, em que desponta o pouco interesse por parte do governo gaúcho no protecionismo a empresas brasileiras. Para um secretário do governo que foi à China, após mencionar que deverá haver em um futuro próximo três privatizações no estado, além de novas concessões que já estavam sendo estudadas, “o Rio Grande do Sul tem um leque muito grande e tem de se apresentar para o mundo, ampliar a disputa, ampliar o interesse.”

Portanto, fica claro mais uma vez que o enfoque do investimento não fora o capital nacional, pouco importando a concessão ser vencida por empresa estrangeira, sinalizando estarem bastante “à direita” do desenvolvimentismo (ou não nacionalistas) e nem tão direcionados, a princípio, em atender aos interesses da burguesia interna, ainda que essa tenha auxiliado nos estudos para o projeto de concessão e estivera mais próxima do governo anteriormente ao edital de licitação, sendo mobilizada para acomodação dos interesses no bloco no poder.

Em outubro, a PPP ainda foi assunto de reunião na Federação das Entidades Empresariais do Rio Grande do Sul (Federasul)³² (a qual é composta por representantes da fração comercial do estado), contando com palestra do diretor executivo da Abcon (a qual será posteriormente explorada), evidenciando mais uma vez como certos grupos de interesse possuem acesso facilitado às estruturas governamentais e sinalizando como opera a relativa homogeneização das relações entre as classes dominantes em todos os níveis (econômico, político e ideológico), contando com a autonomia (relativa) por parte do governo: embora a fração comercial não pareça estar diretamente beneficiada com a medida, representantes governamentais envidaram esforços em demonstrar como a proposta auxiliaria no ambiente para seus negócios, gerando coesão por meio da visão de desenvolvimento própria do projeto hegemônico. O maior interesse que essa fração, com postura de aliança ao bloco no poder, poderia ter diretamente atendido com a parceria, seria a revitalização de espaços próximos às obras para que pudessem desenvolver suas atividades futuramente.

³⁰ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/inicia-etapa-das-visitas-tecnicas-da-ppp-do-saneamento/>> Acesso em 27 jun. 2020.

³¹ Disponível em: <<http://parceriacorsan.com.br/news/ppp-da-corsan-e-apresentada-a-investidores-chineses-em-pequim/>> Acesso em 27 jun. 2020.

³² Disponível em: <<http://parceriaCorsan.com.br/news/ppp-da-corsan-e-tema-da-reuniao-almoco-ta-na-mesa/>> Acesso em 27 jun. 2020.

Agora parte-se ao entendimento de uma outra visão sobre a PPP da Corsan: um de seus ex-presidentes concedeu entrevista em que apontou os argumentos do “outro lado”, marginalizado no Executivo, lançando algumas questões nem tão “técnicas” para que se impusesse o projeto sem prévio diálogo e evidenciando as divergências que ocorrem dentro da burocracia. Após apresentar estudo realizado, afirma que seria um excelente negócio para as empresas privadas e para os acionistas da Corsan (chamando atenção ao interesse que provém da fração bancária e associada), mas apresentaria enormes riscos para municípios e usuários, os quais poderão pagar mais pelos serviços prestados. Esclarece 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 sociais constitucionalmente garantidos, 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 (é possível perceber aqui o discurso típico dos economistas nacionalistas do setor público).

Corroborando a constatação da subalternidade das políticas subnacionais, assinala 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, bancos públicos federais teriam começado a incentivar estudos de viabilidade para a realização de PPPs, visando a equacionar um problema de caixa dos estados; a ideia, portanto, seria a de repassar patrimônio ou um serviço rentável para o setor privado, ficando o Estado restrito à fiscalização e regulação.

Em seguida, o ex-presidente explica como são hoje as principais empresas privadas que operam no setor: “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, financeira, com seu lado bancário (que tipicamente propaga maior abertura de mercado) ficando responsável pelo financiamento privado da operação e sua parte industrial com a construção das obras e prestação do serviço.

Segue o entrevistado: “A Odebrecht era uma das grandes empresas que tínhamos aqui. O grupo JBS também queria entrar neste setor. Temos o Grupo Suez, que envolve empresas da França, Espanha e Canadá. Quem deve assumir essa PPP aqui no Rio Grande do Sul, provavelmente, é um grupo internacional.”. As empresas brasileiras citadas pelo

entrevistado (que compõem a burguesia interna) se destacaram na era petista através da influência em medidas governamentais que as protegiam e as alçavam à condição de fração hegemônica no bloco no poder, ganhando muito em capacidade de operação; entretanto, o ex-presidente acreditava que a ganhadora seria uma multinacional, mais próxima dos interesses daquilo que se entende como fração burguesa associada ao capital estrangeiro, destacando-se a fração bancária.

Algo que pode ter levado o entrevistado a esse equívoco (à medida que a Aegea é brasileira) foi desconsiderar o fortalecimento dos fluxos financeiros no país à época, os quais acabariam capacitando outras grandes empresas brasileiras industriais, que não as citadas na entrevista, a operarem concessões de grandes dimensões, já que contariam com o auxílio de recursos públicos e se aproveitariam dos efeitos dinamizadores da operação Lava Jato no mercado, a qual desintegrou grandes empresas de infraestrutura brasileiras. Destaca-se assim como a PPP inova na possibilidade de incentivar o desenvolvimento orientado ao setor privado em um país periférico que tenha uma razoável capacidade industrial instalada.

Procedeu-se, então, à análise do portal da Aegea para fins de explorar como é de fato sua organização. No portal de investimento, na seção “Estratégia e Vantagens Competitivas”³³, constam “Forte rentabilidade e geração previsível de fluxo de caixa”, em que são apresentados resultados operacionais e se compara suas tarifas com a das estatais, de modo a garantir à empresa e aos seus acionistas “retornos estáveis e previsíveis”; e “Acesso a diversas fontes de financiamento de longo prazo”, à medida que seu papel como provedor de serviço público essencial a coloca em posição privilegiada na obtenção de financiamentos, permitindo-lhes diversificar alternativas nos mercados brasileiro e internacional.

Sua composição acionária é entendida na imprensa especializada como “trunfo”³⁴ para ter se tornado a segunda maior empresa em saneamento no país em 2018 (auxiliada também pela dinamização no setor oportunizada pela Lava Jato), a qual é formada por “instituições de peso” como os fundos soberano de Cingapura e do *International Finance*

³³ Disponível em: <<http://ri.aegea.com.br/a-aegea/estrategias-e-vantagens-competitivas/>> Acesso em 27 jun. 2020.

³⁴ Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/01/09/internas_economia,929643/aegea-vira-a-2-maior-em-saneamento-no-pais.shtml> Acesso em: 27 jun, 2020.

Corporation, do Banco Mundial, o que ajuda na captação de recursos no Brasil e no exterior, tendo a empresa lançado altas cifras em debêntures e *bonds* durante o ano.

Já na seção “Mercado de Saneamento”³⁵, começa a ficar mais clara a maneira mercadológica como tratam aquilo que é entendido enquanto um direito da sociedade: “o mercado de saneamento no Brasil apresenta uma série de oportunidades para os *players* que atuam no setor”; e “o mercado privado de saneamento no Brasil ainda é responsável por uma parcela pequena do *Market Share*”.

Depreende-se que de fato a análise do ex-presidente da Corsan se confirma, demonstrando a empresa ser uma integrante da fração financeira (com seus braços industrial e bancário), de grande capital e da burguesia interna, tendo como fator de destaque para seu crescimento no mercado sua vertente bancária.

Explora-se, agora, ainda que brevemente, a Abcon³⁶ à qual a Aegea é uma das empresas associadas, e que esteve em reuniões na Federasul apresentando seu ponto de vista junto a governantes, de modo a esclarecer seu papel de representante dos interesses das empresas privadas de saneamento. Relevante para entender qual o modelo de desenvolvimento que propagam e as frações de classe nele interessadas, esclarece-se que a associação em questão agrega empresas privadas do ramo, nacionais ou estrangeiras, fundos de investimento que pretendam investir no setor e empresas fornecedoras de bens e serviços às necessidades de produção – trata-se, portanto, de representantes nacionais e internacionais da fração financeira; quanto à vertente industrial, especializados no setor; quanto à bancária, não necessariamente.

Conforme seu Relatório Anual de 2018³⁷, no ano foi mobilizada uma força-tarefa para aprovação da Medida Provisória (MP) que trata do marco regulatório do saneamento, com o objetivo de sensibilizar parlamentares e a opinião pública; sobre ela, desvelando o forte interesse das frações bancária e associada, seu diretor executivo discorre: “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

³⁵ Disponível em: <<http://ri.aegea.com.br/a-aegea/mercado-de-saneamento/>> Acesso em 27 jun. 2020.

³⁶ Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/>> Acesso em: 27 jun. 2020.

³⁷ Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/relatorio-anual/>> Acesso em 27 jun. 2020.

contrário”; ainda afirmou que “a questão é mais política” e que “existe apetite internacional”, portanto, “recurso não será o problema”.

Em função de todas suas atividades, o documento afirma que a Abcon assumira papel de protagonismo sobre o saneamento no país, tendo sido consultada “de maneira constante por autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, imprensa e entidades congêneres que possuem envolvimento com o setor” – retratando-se, assim, o acesso privilegiado às camadas burocráticas do Estado.

Chama a atenção como as contradições da burguesia interna se manifestam na composição das empresas representadas pela Abcon, as quais não se limitam apenas àquelas que buscam priorizar a exploração do mercado interno, congregando, também, relações de unidade com o capital estrangeiro.

Cabe agora adentrar nas particularidades da estruturação do RS Parcerias, na qual chama a atenção a figura do secretário da SGGGE, quem fora recentemente presidente do MBC³⁸ - organização criada sob apoio de diversas grandes empresas e associações de empresários (representantes de diversas frações de classe), que se diz destinada a aprimorar a gestão no setor público³⁹. Seu então presidente executivo e atual secretário de planejamento do governo do estado já afirmara⁴⁰ que o MBC tem a função de tornar o ambiente do país satisfatório para o aumento da competitividade, que não há como ter empresas competitivas se o setor público não tiver gestão eficiente. No portal do MBC⁴¹, consta que seria a única organização da sociedade civil cuja composição do conselho tem a participação de quatro ministérios – evidenciando sua influência política, inclusive a nível nacional.

Na página inicial do referido portal do MBC constava, em 2009, a frase: “Acreditamos que a redução do custo Brasil é essencial para o avanço da competitividade brasileira”, o que remete à revista publicada pelo Movimento em agosto de 2019, com a frase “Custo Brasil” estampada na capa⁴², na qual consta inclusive uma entrevista com o governador do Rio Grande do Sul, em que se saudou na apresentação do entrevistado o seu

³⁸ Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/180-dias-de-governanca>> Acesso em 27 jun. 2020.

³⁹ Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/economia/coluna-economica-economia/os-dez-anos-do-movimento-brasil-competitivo/>> Acesso em 27 jun. 2020.

⁴⁰ Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/entenda-o-que-e-o-movimento-brasil-competitivo-m0163066/>> Acesso em 27 jun. 2020.

⁴¹ Disponível em: <<http://www.mbc.org.br/portal/#>> Acesso em 27 jun. 2020.

⁴² Disponível em: <<http://www.mbc.org.br/portal/revista-brasil/>> Acesso em 27 jun. 2020.

alinhamento às exigências da União para adesão do estado ao RRF⁴³. Agora, “ele [o governador] quer reformar o estado para induzir o desenvolvimento econômico [...] A estratégia inclui medidas de austeridade fiscal, privatizações [...] [governador:] ‘Não há outro caminho: precisamos reformar o estado e induzir o desenvolvimento econômico, com o apoio da iniciativa privada’[...]”.

Saudar tais medidas corrobora os indícios daquele que parece ser o modelo de desenvolvimento seguido pelo movimento (conservador em termos macroeconômicos e exaltador da iniciativa privada), além da relevância em se ter um representante como secretário de planejamento. Parece ficar mais claro, também, como esse projeto hegemônico é bastante amplo e consegue agregar variadas frações de classe congregadas no bloco no poder, ou, outras palavras, como esse projeto consegue homogeneizar, ainda que sempre de forma relativa, as relações nos níveis econômico, político e ideológico entre as classes dominantes.

Propõe-se a seguir, aos efeitos de concluir a análise, a retomada dos principais elementos constatados.

Inicialmente, identificou-se que a proposta da PPP do saneamento partiu do próprio Departamento que presta o serviço (aquele que é entendido como integrante da burguesia nacional) bem como que já era pensada por bancos públicos federais. Além de ser possível constatar como a burocracia não é monolítica (nem mesmo dentro de um próprio Departamento, como ficou claro na entrevista do ex-presidente da Companhia), pôde-se acompanhar como determinadas frações integrantes do bloco no poder têm acesso facilitado ao executivo, no caso se dando com a inserção de representantes do Banco Mundial e de empresas que auxiliaram na estruturação do projeto da PPP, nas quais se inclui a Abcon.

Ainda assim, mesmo com determinadas frações tendo conquistado acesso a cargos da cúpula da Administração (passando a serem classes detentoras), como analisa Poulantzas (2019), o poder político deve se submeter à intermediação do Estado, notadamente aos caracteres de unidade e de coerência próprios da burocracia como categoria específica e seu pertencimento ao aparelho estatal, os quais garantem sua autonomia relativa perante as classes dominantes.

⁴³ Disponível em: < <https://www.sul21.com.br/areazero/2019/04/com-foco-em-privatizacoes-leite-faz-balanco-de-seus-primeiros-100-dias-de-governo/> > Acesso em 27 jun. 2020.

Chamou a atenção que embora o bloco no poder tenha chegado a um consenso sobre o modelo de desenvolvimento a ser perseguido, puderam ser percebidas contradições que despontam na proposta da PPP do saneamento. Embora a Aegea (integrante, em tese, da burguesia interna) tenha sido a vencedora da concessão – a qual elaborou até mesmo estudo técnico para auxiliar no projeto – o maior interesse que partia do governo era o de estimular a concorrência, inclusive internacional, por ocasião do leilão. Pode-se dizer que, não havendo a proteção a essa burguesia brasileira, a priorização por parte do governo foi somente quanto ao capital bancário, despontando essa fração a princípio como hegemônica – o que se ressalta pelo acesso do Banco Mundial (e dos bancos públicos federais) aos burocratas do governo.

Não se protegendo os interesses dessa burguesia interna, acaba-se abrindo amplo espaço à fração associada ao capital estrangeiro, descompromissada com o fortalecimento do mercado interno ou do setor público, a operar serviços públicos sociais no país. Aqui, portanto, o primeiro ponto relevante: aquilo que se chama “nova burguesia de serviços” abre brecha para disputa entre as frações interna e associada. Para identificar o que seria a fração hegemônica, portanto, relevante indicar o que ambas (a interna e a associada) têm em comum: a fração financeira, mais precisamente sua vertente bancária.

Atenta a essa pouca atenção, a Abcon (representante dos interesses dessa fração interna, ainda que congregue empresas mais próximas do que se entende por fração associada ao capital estrangeiro, refletindo, assim, suas fissuras e contradições) chegou a se reunir com representantes do governo, o que não foi suficiente para que esse não apresentasse, através de uma comitiva internacional, a concessão a outro país. Esses dados levam a entender que a fração dominante, ao menos nessa medida, foi a bancária, não havendo a priorização a um projeto de desenvolvimento com certo grau de protecionismo que alçasse a burguesia interna à hegemonia, o que atentaria aos interesses do setor industrial brasileiro (a se ocupar das obras de engenharia e prestação do serviço).

Isso acaba por retratar a contradição que existe dentro da própria burguesia interna, a qual, segundo Farias (2009), ao mesmo tempo que apoia políticas que defendem e assegurem sua sobrevivência, ameaçada pela mera presença econômica do capital estrangeiro, por servir o capital estrangeiro e o mercado mundial, sente-se obrigado a tomar posições cautelosas diante dos interesses externos. Segundo Boito Jr. (2018), embora dependente tecnológica e financeiramente do imperialismo, essa fração entretém com ele relações

complexas de unidade (que seria o aspecto principal dessa relação) e de conflito (seu aspecto secundário).

Chega-se à conclusão, portanto, de que medidas que atendam aos interesses do capital financeiro podem ser desenvolvimentistas e até mesmo nacionalistas, mas desde que trazendo proteção à burguesia interna – como realizado nas PPPs de infraestrutura durante o governo Lula; para tanto, essa deve despontar como hegemônica no bloco no poder. Caso contrário, embora o interesse que será sempre atendido via PPPs é o da vertente bancária, abrir-se-á grande espaço à burguesia associada.

Essa falta de proteção à burguesia interna acabaria corroborando duas constatações de Boito Jr. (2018): de ser o PSDB representante do grande capital financeiro internacional e dos interesses dos empresários e banqueiros brasileiros ligados a esse capital; além de ser o grande capital financeiro nacional e internacional a fração burguesa hegemônica no modelo neoliberal, contrariando em alguma medida até mesmo os interesses do grande capital industrial brasileiro. Portanto, por mais que a fração interna tenha sido a ganhadora do leilão, não se pode dizer ser a hegemônica no bloco no poder – pois, na realidade, parece ter sido a financeira, mais precisamente a bancária.

Outra constatação foi o pouco caso com a participação dos legislativos municipais para aceitação da PPP, levando o governo estadual uma proposta já pronta, elaborada por técnicos de seu Executivo junto a funcionários de empresas privadas e representantes dessa burguesia financeira, ressaltando-se, assim, a dominância do Executivo que Poulantzas (2019) apontava, tendência que traz junto a prevalência da atuação de grupos de interesse no lugar de partidos políticos – evidenciada através das atuações da Abcon e do MBC.

Quanto às médias e pequenas burguesias regionais, por mais que não fossem diretamente interessadas economicamente na medida, manifestaram sua aliança (como classe-apoio) ao bloco no poder, notadamente no nível dos campos político e ideológico. Essa proximidade e busca de coesão do governo junto a determinadas frações (ou homogeneidade relativa de suas relações) reflete também a entrada facilitada que possuem ao aparato administrativo, não havendo o mesmo tratamento com nenhum representante das classes dominadas na medida. Isso simboliza aquilo que o modelo poulantziano entende como a diferença de tratamento conferido às classes dominantes e dominadas: as primeiras, organizadas enquanto classe dentro do Executivo (representadas através da Abcon, SERGS

e da Federasul, além das frações díspares, mas até certo ponto coesas, apresentando-se via MBC e Agenda 2020); as últimas, desorganizadas, sendo seus interesses entendidos como da “sociedade”, os quais o Executivo trata por representar.

O caso das PPPs nos serviços sociais se destaca nesse sentido, por ser uma medida que visa a atender diretamente os interesses econômicos das classes dominadas ao mesmo tempo em que atende aos das classes dominantes. Passa então a ser mais fácil para o Estado manejar a coesão entre classes, constituindo uma atualização na interpretação daquilo que Poulantzas (2019) entendia ocorrer nas medidas do *Welfare State*, em que interesses econômicos das dominantes deveriam ser sacrificados para manter seus interesses políticos.

Nesse sentido, chama a atenção como a PPP nos serviços sociais propiciou que essas empresas brasileiras de engenharia trabalhassem também com a lógica de pegar para si a representação dos interesses das classes dominadas, ainda que tenha sido graças ao fortalecimento dos fluxos financeiros (além do apoio do investimento estatal) que se tornaram aptas a operarem obras e serviços de maior porte como o do saneamento na RMPA, pauta que já era antiga no debate nacional.

Isso acaba corroborando a percepção de Poulantzas (2019) de que a característica própria do Estado capitalista de representar o interesse geral de um conjunto nacional-popular não constitui uma simples “mistificação mentirosa”, à medida que pode efetivamente satisfazer certos interesses econômicos de certas classes dominadas – sem, entretanto, que o poder político seja atingido.

A entrevista do ex-presidente da Corsan foi elucidativa para mapear como se estruturam essas empresas que buscam fornecer saneamento, podendo-se enquadrá-las na fração financeira. No portal da Aegea, percebe-se a grande preocupação com a vertente bancária, à medida que deverá passar segurança aos investidores privados, o que leva à reflexão de até que ponto não parece realmente ser essa a vertente principal beneficiada com as medidas da PPP, ficando um tanto à margem a atenção e o desenvolvimento da industrial (a qual atenta à exploração do mercado interno). Ainda assim, corrobora-se a análise de Boito Jr. (2018) de vislumbrar as PPPs como um instrumento a desviar recursos do capital improdutivo (hegemônico no modelo neoliberal) para o produtivo.

Elucidando a resposta ao que se propôs com a presente pesquisa, observou-se que as frações de grande capital que parecem ser as mais beneficiadas com a PPP, são, quanto à

função do capital, a financeira, composta por seus componentes bancário e industrial: o primeiro desponta por ser o responsável por captar recursos privados (nacionais ou não) à prestação do serviço e construção da infraestrutura, devendo conciliar a atenção com o pagamento de dividendos; o segundo parece vir à margem, responsável por operar a parte produtiva do negócio (e dinamizar a capacidade industrial e infra estrutural brasileiras).

Já quanto ao modo de inserção na divisão internacional do trabalho, aparenta haver uma contradição: o enfoque dado pelo governo gaúcho de priorizar a concorrência sem protecionismo não prioriza a fração interna brasileira, não se podendo dizer ser essa a hegemônica (mesmo que tenha se sagrado vencedora do certame); igualmente não permitiria dizer que há um favorecimento à associada. O debate, então, passa, também, pelo modelo de desenvolvimento que se busca para o país ou para a região. Buscando algo mais nacionalista, a interna tende a ser priorizada nas medidas, o que se refletiria no destaque dessa enquanto fração hegemônica no bloco no poder; caso contrário, a hegemonia parece estar ligada mais ao capital financeiro, com enfoque na sua vertente bancária, abrindo espaço para a burguesia associada operar serviços da ordem social no país, complexificando as características daquilo que virá a ser a “nova burguesia de serviços”. Essa disputa velada acaba por lançar luzes à contradição da burguesia interna brasileira, a qual se vê obrigada a tomar posições cautelosas diante dos interesses externos, aos quais se vê dependente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve o propósito de identificar os interesses de classe que, desde 2009, perpassaram a atuação do governo gaúcho na concretização da PPP do saneamento básico na RMPA, cujo contrato foi assinado em março de 2020, utilizando-se da abordagem do Estado capitalista enquanto estrutura, constante da primeira grande obra de Nicos Poulantzas, subsidiada por autores brasileiros que desenvolvem a teoria para a realidade política e econômica do país.

Através de análise documental a portais governamentais, foi investigado como se estrutura a ação programática RS Parcerias e de que modo vinha sendo pensada a implementação da PPP em questão. Após ser identificado que a demanda partiu da própria Corsan (burguesia nacional), evidenciou-se uma rede de atores interessados na parceria e com

acesso facilitado ao governo (Aegea, Abcon e MBC), além de um que se posicionara contra e fora marginalizado (ex-presidente da Corsan). Partiu-se, então, ao entendimento daquilo que defendem como modelo de desenvolvimento, podendo-se observar a disputa envolta à parceria e quais as frações de classe diretamente beneficiadas.

Depreendeu-se que as frações priorizadas foram as de grande capital e a financeira (bancária e industrial), havendo uma contradição entre a interna e associada. Todas essas, que integram o bloco no poder no país, demonstraram uma certa coesão acerca de um discurso novo-desenvolvimentista mais à direita, privilegiando a redução do papel Estado (com abertura ao capital privado e até estrangeiro), mas não dispensando o aporte de recursos públicos à construção de infraestrutura em setores estratégicos.

A principal discussão proporcionada na pesquisa foi quanto à caracterização do que vem a ser a “nova burguesia de serviços”, que virá a operar as PPPs destinadas a benfeitorias nos serviços sociais, tendo-se visualizado um embate, ainda que velado, entre as frações burguesas interessadas, no que toca o modo de inserção do espaço nacional nos sistemas econômicos internacionais: destacando-se a interna e a associada ao capital estrangeiro. Ambas tendem a disputar espaço na hegemonia do bloco no poder para as propostas futuras, o que influenciará no modelo de desenvolvimento a ser colocado em prática para o país: à primeira interessariam medidas protecionistas, mas se vê limitada em contrariar os interesses da segunda, à qual se vê dependente e que defende ampla abertura do mercado.

Embora, como retratado no trabalho, no processo da PPP do saneamento básico na RMPA não tenha havido a proteção que interessaria à interna, isso não se mostrou suficiente para que não vencesse o leilão, refletindo que a fração industrial brasileira (com apoio da burocracia) tem, atualmente, condições de operar obras e serviços de grande dimensão – o que o fortalecimento dos fluxos financeiros (com capitais nacionais e estrangeiros) dos últimos anos teve considerável influência. Chegou-se, assim, à conclusão de que a fração burguesa hegemônica na atuação do governo gaúcho foi a financeira, com destaque para sua vertente bancária, à medida que está fortemente presente tanto nas características da fração interna, como da associada.

Por fim, certamente, assim como todo e qualquer trabalho deste porte, a discussão aqui oferecida apresenta limitações. Assim, reconhece-se que a análise aqui promovida se encontrou restrita ao caráter formal ou documental das declarações ou manifestações dos

atores estudados, declarações essas que nem sempre expressam claramente os seus verdadeiros interesses ou deixam inferir ou desvendar a dinâmica de interesses por trás da política estatal. Além disso, reconhece-se, também, a falta de identificação concreta de algumas frações burguesas mencionadas na análise interpretativa que este trabalho comporta. Ainda que se venham a julgar tais considerações como pertinentes, espera-se estar fornecendo elementos, por meio do presente trabalho, que contribuam, de forma mais ampla, com o estudo da política estatal e dos interesses de classe no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS, Pedro. P. Z., “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”, In *Economia e Sociedade*, vol. 21, num. especial, 2012, pp. 779-810.
- BERRINGER, Tatiana, Poder Político e Classes Sociais: um tratado da teoria política marxista, *Jornal da Unicamp*, 18 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2020/02/18/poder-politico-e-classes-sociais-um-tratado-da-teoria-politica-marxista>> Acesso em: 24 jun. 2020.
- BIELCHOWSKI, Ricardo, *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Contraponto, 2000.
- BOITO JR., Armando, *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*, 1ª ed., Campinas, Editora da Unicamp, 2018.
- CODATO, Adriano, “Poulantzas, o Estado e a Revolução”, In *Crítica Marxista*, num. 27, 2008, pp. 65-85.
- FARIAS, Francisco P. “Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas”, In *Crítica Marxista*, num. 28, 2009, pp. 81-98.
- FINELLO, Mariana, FEIJÓ, Carmem, “O Desenvolvimentismo no Brasil: O Debate Atual”, In *Análise Econômica*, ano 35, num. especial, 2017, pp. 233-262.
- GIAMBIAGI, Fabio, ALÉM, Ana C., *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*, 4ª ed., Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.
- MARTUSCELLI, Danilo E., *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*, 1ª. ed., Curitiba, CRV, 2015.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 31, Julho a Dezembro de 2020, pp. 42-82.

POULANTZAS, Nicos, *Poder político e classes sociais*, tradução de Maria Leonor F. R. Loureiro, 1ª. ed., Campinas, Editora da Unicamp, 2019.

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

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”, Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, 2019b. 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 das classes dominantes no capitalismo: uma reflexão teórica”, In: Milton Pinheiro (Org.), *Ditadura: o que resta da transição*, São Paulo, Boitempo, 2014, pp. 105-118.

SANTANA, Filson D. de, JÚNIOR, Hélio de S. R., “As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema?”, In *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, vol. 3, num. 1, 2006, pp. 148-181.

SILVA, Leandro R., “Os Ciclos desenvolvimentistas brasileiros (1930-2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo”, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2013, 261 f.