

AS ALTERAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO: AS MODIFICAÇÕES DAS EMPRESAS ESTATAIS BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 1990*

ANDREY LUCAS MACÊDO CORRÊA[†]
ALEXANDRE WALMOTT BORGES^{††}

RESUMO: O presente artigo busca analisar as alterações no setor empresarial estatal brasileiro nas décadas de 80-90. O problema está inserido na discussão crítica sobre as formas de organização da economia nacional brasileira na ordem econômica iniciada nos anos 80. O setor empresarial estatal brasileiro foi uma das formas arranjadas para a inserção da economia brasileira na ordem econômica no século XX, desde a década de 30, e a partir da década de 80 foi objeto de modificações. As alterações são analisadas a partir da contextualização do tema em considerações teóricas exploradas pela bibliografia, e com a análise dos documentos legislados que têm por objeto o setor empresarial estatal. Como fontes básicas da abordagem, serão analisados os documentos normativos editados no período. Todos os arranjos institucionais do setor

* O presente artigo foi elaborado no âmbito do Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparados (LAECC-PPGD/UFU) e contou com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

[†] Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), com período de mobilidade internacional na Universidade de Coimbra, Portugal. Bolsista de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e bolsista de mobilidade internacional pela UFU. Pesquisador no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC) e pesquisador do Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparados (LAECC/PPGD-UFU). E-mail: andreylucas93@hotmail.com.

^{††} Professor Associado da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor do Programa de Mestrado em Direito, Uberlândia/MG, Brasil. Professor Visitante da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (UNESP), Programa de Mestrado em Direito, Franca/SP, Brasil. Mestre e Doutor em Direito do Estado pela UFSC e Doutorando em História Social pela UFU. Especialista em História e Filosofia da Ciência. Coordenador do Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparados (LAECC/PPGD-UFU). E-mail: walmott@gmail.com.

empresarial estatal foram realizados com a edição de textos normativos. A ordem dos documentos indica a hierarquização e a teleologia das políticas adotadas no período: (i) há análise das Constituições, de 1967 (vigente no início dos anos 80) e 1988, e das Emendas Constitucionais da década de 90; (ii) há a análise dos documentos legislados como leis ordinárias e decretos do Executivo. Com a análise dos documentos legislados, é possível descrever e interpretar a trajetória das empresas estatais a partir de seus recortes institucional, estrutural e funcional. Os documentos também expressam as diretrizes gerais de política econômica do Estado, inclusive as posições do setor empresarial do Estado que são o objeto de abordagem neste artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Empresas Estatais; Política Econômica; Direito Econômico; Direito Constitucional.

ABSTRACT: This article propose to analyze the changes in the business sector of Brazilian state in the decades 80's and 90's. The problem is in the critical discussion of the forms of organization of the Brazilian national economy in the economic order begun in the 80's. The business sector of Brazilian was one of the ways arranged for the insertion of the Brazilian economy in the economic order in the twentieth century, since the thirties, and from the 80's with significant changes. Those changes are analyzed using the contextualization on theoretical considerations explored by literature, and the analysis of legislated documents. All institutional arrangements of state business sector were conducted on the issue of regulatory texts. The order of the documents indicated the ranking and teleology of the policies adopted during the period: (i) there are analysis of the Constitutions of 1967 (enforce at the beginning of the 80's) and the Constitution of 1988, and the Constitutional Amendments of the 90's; (ii) there are analysis of the legislated documents as ordinary laws and decrees of the Executive. With the analysis of the legislated documents, we describe and interpret the history of state-owned businesses from the documents that give the institutional, structural and functional outline of

the state-owned businesses. The documents also express the general guidelines of the state economic policy, including the positions of the states in the business sector that are the object analyzed in this article.

KEYWORDS: State-Owned Enterprises; Economic Policy; Economic Law; Constitutional Law.

SUMÁRIO:

I. INTRODUÇÃO	259
II. CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL ESTATAL	259
III. CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL ESTATAL BRASILEIRO: A FORMAÇÃO DO ESTADO ECONÔMICO NO SÉCULO XX	263
IV. A NOVA POLÍTICA ECONÔMICA DOS ANOS 80: A CRÍTICA AO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E AO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO	267
V. CRISE, DIAGNÓSTICO E SETOR EMPRESARIAL BRASILEIRO.....	269
VI. AS ALTERAÇÕES NO SETOR EMPRESARIAL ESTATAL	271
VII. CONCLUSÃO	290
VIII.REFERÊNCIAS.....	292

TABLE OF CONTENTS:

I. INTRODUCTION	259
II. CONTEXTUALIZATION OF STATE ENTERPRISE SECTOR.....	259
III. CONTEXTUALIZATION OF BRAZILIAN STATE ENTERPRISE SECTOR: THE FORMATION OF ECONOMIC STATE IN XX CENTURY	263
IV. THE NEW ECONOMIC POLICY OF 80': THE CRITICISM OF THE WELFARE STATE AND THE STATE ENTERPRISE SECTOR	267
V. CRISIS, DIAGNOSIS AND BRAZILIAN ENTERPRISE SECTOR	269
VI. THE ALTERATIONS IN STATE ENTERPRISE SECTOR	271
VII. CONCLUSION	290
VIII.REFERENCES	292

I. INTRODUÇÃO

O problema explorado neste artigo são as alterações realizadas no setor empresarial estatal brasileiro nas décadas de 80-90. O problema está inserido na discussão crítica sobre as formas de organização da economia nacional brasileira na ordem econômica iniciada nos anos 80. O setor empresarial estatal brasileiro foi uma das formas arranjadas para a inserção da economia brasileira na ordem econômica no século XX, desde a década de 30, e a partir da década de 80 foi objeto de modificações estruturais importantes para a adequação às novas formas de organização da economia mundial

A análise das alterações far-se-á a partir da contextualização do tema em considerações teóricas exploradas pela bibliografia, e com a análise dos documentos legislados que têm por objeto o setor empresarial estatal. Como fonte básica da abordagem, serão analisados os documentos normativos editados no período: da década de 80 ao final da década de 90.

A ordem dos documentos legislados sobre as empresas estatais brasileiras indica a hierarquização e a teleologia das políticas adotadas no período: (i) há análise das Constituições, de 1967 (vigente no início dos anos 80) e 1988, e das Emendas Constitucionais da década de 90; (ii) há a análise dos documentos legislados como leis ordinárias e decretos do Executivo.¹

Com a análise dos documentos legislados, é possível descrever e interpretar a trajetória dessas empresas estatais a partir dos documentos que dão o recorte institucional, estrutural e funcional das empresas estatais. Os documentos também expressam as diretrizes gerais de política econômica do Estado, inclusive as posições do setor empresarial do Estado que são o objeto de abordagem neste artigo.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL ESTATAL

O Estado nacional do século XX caracteriza-se pela estruturação de várias instituições, organismos e entidades, todas com dinâmicas e

¹ No período ditatorial há a definição de políticas sob a forma de decreto em virtude da concentração de poderes no Executivo, típico do regime autoritário. A opção pela palavra documentos *legislados*, e não legislativos, é proposital já que engloba em maior amplitude

funções especializadas na legitimação do poder.² No século XX, um setor especial de instituições e organismos estruturou-se para atender especificamente às formas de intervenção do Estado na economia, em especial a gestão e estruturação das empresas do Estado e das empresas estatais.³

O próprio fato de o Estado constituir empresas sob o seu comando representa a modificação em relação ao núcleo de funções, órgãos e entidades típicas do modelo clássico de Estado moderno. Esta modificação é percebida pelo fato de que a constituição de empresas, pelo Estado, já é a marca do rompimento com a dicotomia tradicional público e privado.⁴ Essa dicotomia representa-se como um dos pilares do pensamento liberal clássico sobre a função do Estado e, dessa forma, a constituição de empresas pelo Estado reflete um momento de transição com relação ao papel do Estado na economia.

O Estado, especificamente a esfera de instituições do Estado, no modelo clássico, não comporta entidades ou órgãos que tenham por objetivo o desempenho de funções econômicas típicas.⁵ No modelo

² Cf. FIORI, J.L. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis - Revista de Saúde Coletiva**, Vol. 7, 2, 1997; BONAVIDES, P. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996; e FIORI, J.L. O Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Instituto de Estudos Avançados – USP**, 2013. Disponível em:

<<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015. Outra forma de abordar o Estado de Bem-Estar pode ser vista na tipologia elaborada por Bobbitt, baseada na ideia de Bem-Estar como estratégia estatal. Cf. BOBBITT, P. **A guerra e a paz na história moderna. O impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

³ Cf. VASCONCELLOS, W.A.D. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico. **Revista de Informação Legislativa**, Vol. 1, 4, 1964, p. 55-58.

⁴ Cf. GRAU, E.R. **A ordem econômica na constituição de 1988: Interpretação e crítica**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 13-40; e LIMA, H. Sobre as privatizações no Brasil. **Centro de Documentação e Memória Fundação Maurício Grabois**, 1998, p. 31-34. Disponível em:

<http://grabois.org.br/portal/cdm/revista.int.php?id_sessao=50&id_publicacao=149&id_indice=916>. Acesso em: 29 de novembro de 2015.

⁵ Na redação original do código civil, em 1916, não havia a previsão de outras entidades de direito público além da União, dos Estados e dos Municípios. Sequer autarquias, e menos ainda empresas estatais, havia previsão no regime das pessoas jurídicas da legislação do início do século XX. As empresas estatais são, portanto, pessoas jurídicas de direito privado instituídas por pessoas jurídicas de direito público.

clássico, ao Estado cumpre a função de produtor de normas, de detentor do poder de polícia (em função da soberania estatal), e das funções de segurança externa e institucional.⁶ O conceito de empresa é, portanto, típico de formas de organização associativa dos agentes privados, da sociedade civil.⁷

No século XX o Estado constituiu empresas, formas típicas organizacionais da sociedade civil, para a intervenção direta na economia.⁸ As razões para esta intervenção são – ou, condicionalmente, seriam – a necessidade de oferta massiva de bens, serviços ou produtos, ou a alteração da situação de oferta e procura no mercado, ou mesmo para atender à oferta específica de bens, produtos ou serviços que se tornaram bens, produtos ou serviços *sociais*.⁹ Dessa forma, observa-se que esse fenômeno pode ser entendido como uma forma de o Estado se aproximar da Sociedade, ao passo de reconhecer que a organização empresarial é parte fundamental e fundante dos sistemas sociais, devendo o Estado também estar inserido nesse contexto para maior e melhor reflexão social.

Se não se pode generalizar a todas as intervenções do Estado o surgimento das empresas estatais, em muitos casos o surgimento dessas está ligado à necessidade de desenvolvimento de formas produtivas inovadoras ou de desafio tecnológico para as forças de produção daquele Estado¹⁰, refletindo, novamente, demandas sociais.

A partir do século XX, as aproximações entre as formas do Estado de Bem-Estar e o setor empresarial estatal foram muitas. Em análise pormenorizada, todavia, a estrutura do setor empresarial estatal guarda relativa autonomia em relação aos elementos caracterizadores do Estado

Cf. BEVILAQUA, C. *Em defesa do projecto do código civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1906, p. 74-79.

⁶ Cf. MOREIRA, V. *A Ordem Jurídica do Capitalismo*. Lisboa: Centelha, 1977.

⁷ Cf. VASCONCELLOS, W.A.D. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico.

Revista de Informação Legislativa, Vol. 1, 4, 1964, p. 60-61; LIMA, R.D.O. Estatismo e intervenção do Estado no domínio econômico. *Revista de Informação Legislativa*, Vol. 15, 60, 1978, p. 31-34.

⁸ Intervenção direta designa, pois, em certa acepção, a forma do Estado atuar no domínio econômico como se agente privado fosse, como se agente empresarial fosse.

⁹ Cf. GRAU, E.R. *A ordem econômica na constituição de 1988: Interpretação e crítica*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 121-163.

¹⁰ Cf. RATTNER, H. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. *Revista de Administração de Empresas*, Vol. 24, 2, 1984.

de Bem-Estar, assim como os elementos do Estado de Bem-Estar guardam autonomia em relação ao setor empresarial estatal.¹¹

O Estado de Bem-Estar pode, ou não, incluir um setor empresarial significativo. Casos há que o Estado de Bem-Estar caracteriza-se por oferta de serviços públicos sociais (saúde, educação, previdência, assistência social; ou por política tributária distributiva; ou por concertação do capital e do trabalho) sem que ocorra o surgimento de um setor empresarial estatal.¹² E há casos de Estados com forte intervenção estatal empresarial sem a caracterização do Estado de Bem-Estar. O Estado pode fazer florescer empresas estatais sem qualquer rede assistencial, sanitária, sem política tributária distributiva, sem concertação entre o capital e o trabalho.¹³

A autonomia entre o setor empresarial estatal e os demais elementos caracterizadores do Estado de Bem-Estar social pode inclusive salientar a apropriação dos recursos pelo setor empresarial estatal, com a supressão dos recursos de outras áreas.¹⁴ Esta constatação permite que se atente a duas realidades: primeiro, o Estado com forte preocupação empresarial bem pode caracterizar mais o Estado econômico-empresarial do que o Estado de bem-estar; segundo, esta descrição de realidade é capaz de explicar o desenvolvimento, pelo Estado brasileiro, de volumoso setor empresarial estatal sem desenvolver as estruturas do Estado de bem-estar (ao menos até a década de 80).¹⁵

¹¹ Cf. LIMA, R.D.O. Estatismo e intervenção do Estado no domínio econômico. **Revista de Informação Legislativa**, Vol. 15, 60, 1978, p. 35-52.

¹² Cf. FIORI, J.L. O Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Instituto de Estudos Avançados – USP**, 2013. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015; e HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 2001, p. 130-132.

¹³ O que parece ser o caso do Estado brasileiro, desde a década de 30, com forte intervenção estatal empresarial e minguada ação de bem-estar.

¹⁴ Cf. PRZEWORSKI, A. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

¹⁵ Desde a constituição de 1934 houve a inserção de uma parte do texto denominada Ordem Econômica. Todavia, normas universais de saúde e assistência social somente foram inseridas no texto de 1988.

III. CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL ESTATAL BRASILEIRO: A FORMAÇÃO DO ESTADO ECONÔMICO NO SÉCULO XX

No caso brasileiro, após a década de 30, o Estado nacional passa a constituir empresas estatais com o objetivo de desenvolvimento de políticas de transformação industrial, de oferta de infraestrutura ao setor empresarial privado, ou como posto avançado de áreas ou setores estratégicos de incorporação e inovação tecnológica.¹⁶

O setor de empresas estatais recebeu forte ampliação nas décadas de 40 a 70, espalhando-se as empresas estatais por campos que iam desde a oferta de serviços de lazer à indústria pesada. As empresas estatais realizaram em parte o projeto de desenvolvimento nacional-industrial, determinado a partir da década de 30¹⁷ e executado nas décadas posteriores.¹⁸

Como o projeto nacional de desenvolvimento industrial atravessou diversos regimes políticos, há o núcleo identificador das atividades das empresas estatais, comum a todos os regimes, mas há também de se deter em várias especificidades de cada uma dos períodos e regimes nos quais as empresas estatais se desenvolveram (por exemplo, os interesses de investimentos estatais na década do segundo governo Vargas são

¹⁶ Cf. SOUZA, W.P.A.D. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 409-429.

¹⁷ Em especial na indústria do cimento e do aço, tudo isso culminado com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Companhia Vale do Rio Doce (1943), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945) e da constituição do Conselho Nacional do Petróleo (1938), que seria fundamental para a fundação da Petrobras em 1953.

¹⁸ Cf. SCHWARTZMAN, S. O modelo nacional-desenvolvimentista. **Simon's Site**, 1978. Disponível em:

<<https://ia700704.us.archive.org/18/items/OModeloNationalDesenvolvimentista/1978modelo.pdf>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2015; e SCHWARTZMAN, S.

Desenvolvimento econômico ao desenvolvimento político: do nacionalismo ao desenvolvimentismo. **Simon's Site**, 1963. Disponível em:

<<https://archive.org/stream/DoNacionalismoAoDesenvolvimentismo/1963helio#page/n0/mode/2up>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2015.

distintos daqueles dos anos 70, da ditadura militar).¹⁹ De todas as formas, do núcleo identificador essencial das empresas estatais ressalta o caráter de intervenção estatal na economia.

O surgimento do setor empresarial brasileiro é explicado pelas linhas gerais de surgimento das modalidades de intervenção estatal típicas do século XX (vistas em II, acima). Todavia, há algumas especificidades do surgimento do setor empresarial nacional.

São variadas as explicações para o surgimento e o florescimento do setor empresarial nacional brasileiro.

Uma possível abordagem indica que o setor empresarial estatal brasileiro teve natureza suplementar ou complementar ao setor privado. O setor empresarial estatal teve a capacidade de ordenação de investimentos e capitais indisponíveis no setor privado. A relativa escassez de capitais privados somente possibilita o Estado como agente capaz de concentrar recursos e capitais para o investimento. Assim, o setor empresarial estatal brasileiro teve a atuação complementar à industrialização nacional, ou mesmo fez surgir o processo industrializador.²⁰

Esta hipótese pode apresentar outro aspecto paralelo que é a capacidade do Estado dispor de maior poder coercitivo capaz de ordenar a distribuição de recursos. Assim, o Estado direciona coercitivamente os recursos para determinados setores ou atividades econômicas. O setor empresarial estatal possibilitou o fortalecimento da burocracia estatal que, analisada por certa visão do Estado e da economia, realizou a apropriação dos recursos financeiros do Estado pela própria burocracia. Os excedentes foram apropriados pelo setor burocrático e o investe em proveito do próprio setor burocrático.²¹

Em outro aspecto, o setor estatal empresarial surgiu como dinamizador de economia de industrialização tardia. Como a ordem econômica nacional manteve-se em papel de oferta de produtos da

¹⁹ Com Vargas há, por exemplo, o desenvolvimento da indústria petroleira. O governo Geisel realiza investimentos no setor nuclear, entre tantas outras ilustrações possíveis.

²⁰ Cf. Cf. RATTNER, H. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 24, 2, 1984; BRESSER-PEREIRA, L.C. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 159-163; e BRESSER-PEREIRA, L.C. **Development and crisis in Brazil 1930-1983**. Boulder: West view press, 1984, p. 14-18.

²¹ Cf. PRZEWORSKI, A. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

economia primária, durante o século XIX e início do século XX, a superação de etapas e processos fez-se pelo setor empresarial estatal.²²

Outro fator, o setor empresarial estatal supriu a oferta de infraestrutura, fundamento ao desenvolvimento de atividades privadas, como na energia, indústria pesada, química, petroleira, e de outros serviços. Ainda outro fator, o setor empresarial estatal se houve por desenvolver os setores tecnológicos mais exigentes, em telecomunicações, aeronáutica, informática, entre outros.²³

Outra forma de observar, o setor empresarial estatal foi a forma de inserção na economia mundial. Na divisão da ordem econômica mundial, o papel da economia nacional envolvia um determinado local/posição: o tripé do desenvolvimento nacional envolveu a articulação capital internacional, em alguns setores, capital nacional privado, noutros, e o setor empresarial estatal, em vários outros.²⁴

²² Cf. RATTNER, H. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 24, 2, 1984; e BRESSER-PEREIRA, L.C. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 116-130.

²³ Cf. RATTNER, H. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 24, 2, 1984. Cf., ainda: “Como é sabido, a política industrial brasileira desde os anos 30 sempre oscilou entre estes dois polos. A orientação liberal e privatista foi a predominante pelo menos desde 1945, em relação a quase todos os aspectos da política industrial. A orientação estatista predominou, no entanto, na política do petróleo e em grande parte da siderurgia, exatamente onde a competência histórica do INT era mais concentrada. Uma vez incorporado ao Ministério do Trabalho, o INT vai aos poucos adquirindo as características de principal órgão técnico do governo federal, chamado a dar pareceres, emitir certificados e estabelecer normas técnicas de todo o tipo. É dele que surgem, mais tarde, as instituições responsáveis pelo desenvolvimento da metrologia no Brasil. Aos poucos, as funções normativas e administrativas vão adquirindo maior vulto. Ao término da guerra, o Instituto já é uma repartição pública plenamente estabelecida, mas sem um papel mais significativo a desempenhar no processo de substituição de importações que se acentua naqueles anos”. SCHWARTZMAN, S.; CASTRO, M.H.M. Nacionalismo, iniciativa privada e o papel da pesquisa tecnológica no desenvolvimento industrial: os primórdios de um debate. **Dados – Revista de Ciências Sociais (Rio de Janeiro)**, Vol. 28, 1, 1985, p. 25.

²⁴ Cf. RATTNER, H. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 24, 2, 1984.

Há a abordagem de que o setor empresarial nacional, justamente por articular o capital internacional com o capital nacional, é uma forma de condensação de políticas imperiais/coloniais. O setor empresarial estatal legitimaria as formas de dominação/subordinação; imperial/colonial; west/rest da economia nacional.²⁵

Algumas outras abordagens sugerem que o desenvolvimento do setor empresarial estatal foi a forma moderna de prolongamento da ordem patrimonialista. Na nova ordem industrial e capitalista, as formas mercantilistas do patrimonialismo ajustaram-se à ordem institucional criando um setor industrial do Estado (em associação parasitária).²⁶

Numa abordagem das instituições e conflitos classistas, o setor empresarial estatal teve a capacidade de acomodar esses conflitos, desenvolvendo as formas modernas de relação do trabalho e garantiu a reformulação e fortalecimento sindical.²⁷

O setor empresarial estatal possibilitou o fortalecimento da burocracia estatal que, analisada por certa visão do Estado e da economia, realizou a apropriação dos recursos financeiros do Estado pela própria burocracia. Os excedentes foram apropriados pelo setor burocrático, que os investe em proveito do próprio setor burocrático.²⁸

O direito administrativo estabeleceu classificação da personalidade das empresas estatais a partir da situação na estrutura da administração pública.²⁹ Do ponto de análise de instituições e normas, as empresas estatais brasileiras submeteram-se – e se submetem – aos seguintes regimes: (i) há empresas estatais e empresas com participação do Estado, as primeiras sob a direção e controle do poder público, as segundas com

²⁵ Cf. BRESSER-PEREIRA, L.C. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 131-138; e HUNTINGTON, S. *The Clash of Civilizations?* **Foreign Affairs**, Vol. 72, 3, 1993.

²⁶ Cf. SCHWARTZMAN, S. **São Paulo e o Estado Nacional**. São Paulo: Difel, 1975, p. 19-25/38-56; e GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991, p. 377-383. As formas do patrimonialismo podem ser visualizadas no quadro de David Harvey sobre as diferentes formas de organização do trabalho e da produção. Cf. HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 2001, p. 141.

²⁷ Cf. HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 2001, p. 133-134.

²⁸ Cf. PRZEWORSKI, A. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

²⁹ Cf. BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Presidência da República. Brasília. 1967.

participação acionária do poder público; (ii) nos dois casos, com personalidade jurídica de direito privado; (iii) as empresas estatais podem ser empresas públicas ou sociedades de economia mista (excluindo-se as empresas com participação estatal que não se encaixam em nenhuma das categorias); (iv) as empresas estatais podem ser exploradoras estatais de atividades econômicas (atividades econômicas exploradas pelo Estado) ou prestadoras de serviços públicos; (v) as empresas estatais podem explorar atividades econômicas pelo Estado em competição com agentes privados, ou em regime de monopólio. Para os efeitos do direito administrativo, são classificadas como pertencentes à administração indireta, ou seja, integram as estruturas descentralizadas do Estado.³⁰

IV. A NOVA POLÍTICA ECONÔMICA DOS ANOS 80: A CRÍTICA AO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E AO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO

O início da década de 80 marca o advento e a assunção do governo, em diversos países, de propostas que tinham como norte orientador justamente a crítica ao Estado interventor e às formas de participação estatal na economia por intermédio de empresas estatais.³¹ Mais ampla, a crítica dos – novos – governos do início dos anos 80 dirigia-se ao Estado de Bem-Estar e ao setor empresarial do Estado.³² Este movimento leva ao

³⁰ Lembrando-se que os serviços públicos são atividades econômicas de domínio do poder público; as atividades econômicas exploradas pelo Estado são o campo da livre iniciativa e o Estado intervém por razões de política econômica. Os monopólios estatais são, hoje, resumidos às hipóteses do art. 177 da Constituição: petróleo, gás natural e atividades nucleares. Sobre a natureza de entidades descentralizadas vide o Decreto-Lei n° 200, de 1967. Cf. BRASIL. **Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Presidência da República. Brasília. 1967. As empresas com participação do capital do Estado formam um complexo empresarial distinto já que o poder público realiza o investimento pela forma de obtenção de parte do capital do agente privado, sem inseri-las propriamente na esfera da administração pública.

³¹ Cf. HOLLOWAY, J.; PELAEZ, E. Aprendendo a curvar-se. **Mídia Independente**, 2003. Disponível em: <<http://midiaindependente.org/media/2003/09/263767.pdf>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

³² Cf. HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. 5ª ed. Rio de Janeiro: IL, 1990. Cf., ainda: "Reagan's 1981 Program for Economic Recovery had four major policy objectives: (1)

ascenso do Gabinete Conservador no Reino Unido – Margaret Thatcher –, ao mandato presidencial republicano de Ronald Reagan, e ao enraizamento da política de Augusto Pinochet no Chile.³³

As críticas ao Estado de Bem-Estar circularam naquele momento entre as preocupações orçamentárias e financeiras – o Estado perdulário –, e as preocupações com liberdade – Estado interventor limita a liberdade.³⁴ Nessas variadas situações, críticas: à incapacidade do Estado para gerar receitas em caráter de sustentabilidade; retóricas contra os direitos fundamentais do Estado de Bem-Estar – supérfluos, geradores de efeitos inversos aos desejados, geradores de problemas sociais (ao invés de resolvê-los)³⁵; ineficiências estruturais geradas pelo Estado reduzindo a alocação eficiente de recursos; limitação à autonomia empreendedora e de iniciativa pelo agigantamento administrativo. Em linhas gerais, a crítica pode dirigir-se indistintamente ao Estado de Bem-Estar e ao setor empresarial do Estado.³⁶

reduce the growth of government spending, (2) reduce the marginal tax rates on income from both labor and capital, (3) reduce regulation, and (4) reduce inflation by controlling the growth of the money supply”. NISKANEN, W.A. *Reaganomics*. **Library Economics Liberty**, 2002. Disponível em:

<<http://www.econlib.org/library/Enc1/Reaganomics.html>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

³³ Cf. HOBSBAWN, E. **Era dos extremos**. São Paulo: Cia das letras, 1994, p. 393-420; e JUDT, T. **Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007, p. 437-558. A abordagem ampla sobre as transformações da ordem econômica podem ser encontradas em David Harvey. HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 2001, p. 163-177.

³⁴ Cf. O'CONNOR, J. **USA: a Crise do Estado Capitalista**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

³⁵ Cf. HIRSCHMAN, A. **Retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça**. São Paulo: Cia. das letras, 1992.

³⁶ Cf. ROTHBARD, M.N. **Desestatização: como proceder e como não proceder**.

Instituto Ludwig Von Mises, 1992. Disponível em:

<<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=120>>. Acesso em: 29 de novembro de 2015;

FIORI, J.L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 11-21; JOHNSON, P.

Tempos Modernos. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998, p. 589-620; e MAZOWER,

M. **Continente Sombrio**. São Paulo: Cia das letras, 2001, p. 321-353. Outro aspecto a

explorar é que o setor estatal tenderia à corrupção. A tese é explorada por Murray

Rothbard e Jeffrey Tucker. Cf. ROTHBARD, M.; TUCKER, J. Por que empresas estatais

tendem à corrupção e à ineficiência? **Instituto Ludwig Von Mises**, 2015. Disponível

O paroxismo dessas propostas foi a da própria supressão do setor empresarial estatal. Como visto, a gênese do setor empresarial estatal está ligada ao avanço do Estado em novas funções, inclusive a intervenção na economia e a constituição de formas organizacionais que eram próprias do setor privado. Ao buscar o resgate das formas originais clássicas da divisão Estado x economia, essas propostas encamparam a ideia de supressão total do setor empresarial do Estado.³⁷

V. CRISE, DIAGNÓSTICO E SETOR EMPRESARIAL BRASILEIRO

No caso brasileiro, o ascenso das propostas de reforma do Estado, vindas dos centros econômicos mundiais³⁸, foram coincidentes com o término do período ditatorial civil-militar e, simultâneo, aos períodos de crise econômica da década de 80: insolvabilidade de dívida externa, hiperinflação, perda de confiança na capacidade do Estado de se autofinanciar.

Durante a década de 80 e início dos anos 90, o diagnóstico de solução da crise econômica passou a incluir a frequente política de alteração do setor empresarial estatal brasileiro. Em lista não exaustiva, os diagnósticos explicitavam: (I) a possibilidade de alienação das empresas estatais; (II) a inserção das empresas estatais em ambientes competitivos com empresas privadas; (III) a adoção de novos padrões de administração e gerência das empresas estatais; (IV) a adoção de novas formas contratuais no relacionamento com os trabalhadores e com os prestadores e/ou fornecedores.³⁹

em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1993>>. Acesso em: 29 de novembro de 2015.

³⁷ Cf. FIORI, J.L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 89-102/201-214; e POOLE JR., R.W. Privatization. **Library Liberty Economics**, 2008. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Enc/Privatization.html>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

³⁸ E também o caso do Chile que não estava posicionado no centro econômico mundial mas fez a alteração de rota precoce. Cf. LEITE, D.L. Pinochet e o liberalismo: liberdade econômica e política no Chile. **Mercado Popular**, 2015. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2015/04/pinochet-e-o-liberalismo-liberdade-economica-e-politica-no-chile/>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

³⁹ Cf. CAMPOS, A.F. O II PND e a estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização. **Raízes**, Ano 18, nº 19, 1999; CANO, W. América Latina: do

O que cabe explicar é como as fórmulas do diagnóstico foram adotadas como políticas do Estado, ou políticas de governo – nos documentos legislados –, e se tal adoção foi sincrônica às mudanças do centro econômico mundial. Em segundo, se, além da adoção de normas legisladas, houve – e quando – a eficacização e a efetivação de tais políticas.⁴⁰

No período iniciado em 1980, todas as fórmulas expostas nos diagnósticos descritos nos parágrafos anteriores foram adotadas, com diversas aplicações às diferentes empresas ou setores de empresas estatais.⁴¹ Em rápido comentário, as empresas estatais foram objeto de: alienação, como são exemplos o setor siderúrgico e minerador; de alteração competitiva, como foi o caso do petróleo; de criação de novas entidades empresariais subsidiárias, como foi o caso da distribuição de combustíveis; de novas formas de relacionamento com os trabalhadores, como foi o caso do Banco do Brasil.⁴²

desenvolvimento ao neoliberalismo. In: J.L. FIORI (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999; e VELASCO JR., L. A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94. **BNDES, Texto para discussão n° 54**, 1997. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivo/conhecimento/td/Td-54.pdf>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

⁴⁰ O termo eficacização parece mais adequado do que efetivação em certos contextos. Eficacizar significa tornar concreto o dispositivo encontrado no documento legislado. Efetivar significa que o comando concreto da norma passa a produzir efeitos materiais na sociedade. Em alguns casos, é fato, eficacizar e efetivar são absolutamente idênticos: alienar o capital estatal de uma empresa é a efetivação e a eficacização do que é previsto num decreto. Porém, imagine-se o caso de que se altera a norma princípio da constituição e esta, para se tornar eficaz, precisa de outra norma, como a lei e o decreto. A lei e o decreto eficacizarão o comando da constituição para, depois, ser efetivado.

⁴¹ Cf. OLIVEIRA, J.R.F.D. O Estado empresário: o fim de uma era. **Revista de Informação Legislativa**, Vol. 34, 134, 1997, p. 302-304.

⁴² Cf. SINDICATO DOS BANCÁRIOS DE BSB. Orientações do Sindicato sobre o PAI/PDV 2015 do Banco do Brasil. **Sindicato dos Bancários**, 2015. Disponível em: <<http://www.bancariosdf.com.br/site/index.php/outros-assuntos-2015/orientacoes-do-sindicato-sobre-o-pai-pdv-2015-do-banco-do-brasil>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2015; e PETROBRÁS. Principais subsidiárias. **PETROBRAS**, 2015. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/principais-subsidiarias/>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2015.

As razões para as mudanças do setor empresarial estatal podem ser descritas como: adaptação às novas – novas a partir de 1980 – formas de inserção nacional na nova ordem econômica mundial; adaptação aos arranjos dos fatores de produção ditados pela nova ordem econômica mundial; novos arranjos institucionais do Estado na ordem estatal pós-80; adequação aos novos padrões tecnológicos na ordem pós-80.⁴³

O empreendedorismo estatal também foi contraditório se analisado por índices de desenvolvimento social e de alguns agregados econômicos. O crescimento da década de 30 aos 80 foi, em percentuais, dos mais altos do mundo. Por outro lado, a desigualdade e a submissão de grande parcela da população à pobreza, ou à miséria, não permitiu dizer da formação de um Estado de Bem-Estar, mas de um típico Estado econômico-empresarial.⁴⁴

O Estado de Bem-Estar exige a alocação de recursos em infraestrutura social, ou seja, educação, saúde, assistência e previdência. O Estado brasileiro havia ajeitado trajetória de absorção de recursos pelo setor estatal empresarial sem grande avanço justo nas áreas típicas do Estado de Bem-Estar.

VI. AS ALTERAÇÕES NO SETOR EMPRESARIAL ESTATAL

A sintonia com os processos de alteração da matriz de organização do Estado, ocorridas em vários Estados, ocorreu no Brasil. A sintonia processou-se inclusive em relativa sincronia com o que ocorreu nos exemplos dos EUA e Reino Unido. A diferença de execução e de concretização dos programas legislados é que diferencia o processo brasileiro dos outros exemplos. Por isso, é de se notar que no início da década de 80 normas e instituições já determinavam a alteração da matriz de organização das estatais brasileiras.

⁴³ Cf. MIRANDA, J.C.; TAVARES, M.D.C. Brasil: estratégias de conglomeração. In: J.L. FIORI (Org). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 327-349; e CANO, W. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: J.L. FIORI (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 295-305.

⁴⁴ Cf. CANO, W. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: J.L. FIORI (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 287-294; ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 221-243; e CARVALHOSA, M. **Direito econômico**. São Paulo: RT, 2013.

A criação do Ministério da desburocratização indicou alguma proposta de alteração da política econômica no governo de João Batista Figueiredo.⁴⁵ Embora o Ministério tenha desenvolvido maior atenção aos processos administrativos e à relação administração x administrado⁴⁶, absorveu algumas ideias de retirada do Estado do setor de empresas. Foi o Decreto n° 83.740 que trouxe a principiologia da *desburocratização* no art. 3º, já com previsões de alteração das atividades estatais:

Art. 3º - O programa terá por objetivo:

a) construir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público;

⁴⁵ A mudança de direção da política econômica ocorreu com dois movimentos. Primeiro, o Ministério da Fazenda foi ocupado por Karlos Heinz Richbieter e o Planejamento com Mario Henrique Simonsen. O último exonerou-se alegando divergências com o rumo da política econômica, ainda no primeiro semestre do mandato de João Batista Figueiredo – 1979. Na sequência, Delfim Neto assumiu o Ministério do Planejamento, em agosto de 1979. Ernane Galvêas assumiu a pasta da Fazenda em 1980. O comando de Delfim Neto anunciou o retorno da política econômica da gestão Médici, do final dos anos 60, início dos anos 70. Cf. TAVARES, M.D.C. *et al.* O governo Figueiredo: o fim do desenvolvimento 'à brasileira'. **Memórias do Desenvolvimento**, Vol. 4, 4, 2010.

⁴⁶ O Decreto n° 83.936 trouxe várias medidas simplificadoras do relacionamento administrado x administração. Os considerandos do decreto são (a norma ainda está em vigência) ilustrativos da proposta: “[...] a) que, no relacionamento da Administração com seu servidores e com o público deve prevalecer o princípio da presunção da veracidade, que consiste em acreditar-se, até prova em contrário, que as pessoas estão dizendo a verdade; b) que a excessiva exigência de prova documental constitui um dos entraves à pronta solução dos assuntos que tramitam nos órgãos e entidades da Administração Federal; c) que as despesas com a obtenção de documentos oneram mais pesadamente as classes de menor renda; d) que, em troca da simplificação processual e da agilização das soluções, cumpre aceitar-se, conscientemente, o risco calculado da confiança, uma vez que os casos de fraude não representam regra, mas exceção, e não são impedidos pela prévia e sistemática exigência de documentação; e) que a falsidade documental e o estelionato, em todas as suas modalidades, constituem crime de ação pública punível na forma Código Penal; pelo que se torna dispensável qualquer precaução administrativa que, a seu turno, não elide a ação penal; [...]”. Cf. BRASIL. **Decreto n° 83.936**. Presidência da República. Brasília. 1979. Houve também a edição do Decreto n° 84.101 procurou simplificar atos de registro comercial. Cf. BRASIL. **Decreto n° 84.101**. Senado Federal. Brasília. 1979.

- b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco;
- c) agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo;
- d) substituir, sempre que praticável, o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo reforço da fiscalização dirigida, para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos;
- e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, especialmente os referidos no Título XIII;
- f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado;
- g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;
- h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.⁴⁷

As alíneas expressam a vontade do legislador de: simplificação dos registros mercantis e fortalecimento da confiança na relação administração x administrado – alíneas (a) e (b); as alíneas (c) e (d) expressam a preocupação com o controle da administração, utilizando as expressões de abuso de poder e desvio de finalidade, e com a eficiência da ação administrativa; a alínea (e) faz a remissão à reforma administrativa de 1967; a alínea (f) embute a ideia de que o setor privado assumia tarefas que, supostamente, foram exploradas e assumidas pelo Estado; a alínea (g) parte de diagnóstico de gigantismo da administração pública e tenciona a redução por parcerias com o setor privado ou acentuando a execução pela descentralização federativa; a alínea (h) é que

⁴⁷ Cf. BRASIL. **Decreto nº 83.740**. Presidência da República. Brasília. 1979.

abertamente menciona a transferência das empresas públicas ao setor privado.⁴⁸

As diretrizes sobre a retirada do Estado das atividades empresariais encontravam-se no Decreto nº 86.215, de 1981, que trouxe várias medidas sobre as empresas estatais. O Decreto se embasava na principiologia da Constituição de 1967 da primazia da livre iniciativa⁴⁹ e tinha na epígrafe a terminologia de “[...] normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal”.⁵⁰ O texto também trouxe a menção ao “firme propósito do Governo de promover a privatização⁵¹ do controle de empresas estatais”.⁵²

O art. 1º trazia as formas de como se operaria a transformação das empresas estatais. Previa medidas variadas que iam da alienação, extinção, transferência aos demais componentes da federação, ou assunção pela administração direta:

Art. 1º [...]

- a) possam ser transferidas para o setor privado, mediante cessão do respectivo controle acionário;
- b) possam ter suas operações assumidas, no todo ou em parte, por outros órgãos ou entidades da Administração Federal;
- c) possam ser desativadas total ou parcialmente;
- d) possam ser transferidas, mediante prévio entendimento, para o controle dos Estados e Municípios;
- e) possam ter suas atividades revertidas ou incorporadas à Administração Direta;⁵³

⁴⁸ O texto apresenta o fato curioso de mencionar somente as empresas públicas, sem a menção às sociedades de economia mista.

⁴⁹ A Ordem Econômica da Constituição de 1967: Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; [...]. § 8º - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. Brasília. 1967.

⁵⁰ Cf. BRASIL. **Decreto nº 86.215**. Presidência da República. Brasília. 1981.

⁵¹ Negritos do autor deste artigo e não presentes no texto legislativo original.

⁵² Cf. BRASIL. **Decreto nº 86.215**. Presidência da República. Brasília. 1981.

⁵³ Cf. BRASIL. **Decreto nº 86.215**. Presidência da República. Brasília. 1981.

O objeto do programa incluía as empresas controladas pelo Estado, as empresas estatais propriamente ditas, e subsidiárias, tanto do primeiro como do segundo caso:

Art. 3º São enquadráveis, para os fins de transferência de controle para o setor privado ou, se for o caso, desativação:

I - As empresas privadas que, tendo sido criadas pelo setor privado, passaram posteriormente para o controle direto ou indireto da União, em decorrência de inadimplência de obrigações, excussão de garantia ou situações jurídicas semelhantes;

II - As empresas instituídas pelo Poder Público que não mais devam permanecer sob o controle e direção do Governo Federal, por já existir, sob controle nacional, setor privado suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhes foram atribuídas;

III - As subsidiárias das empresas instituídas ou controladas direta ou indiretamente pela União, cuja existência não seja indispensável à execução dos objetivos essenciais da empresa controladora e importe em desnecessária ou injusta competição com as empresas privadas nacionais.⁵⁴

De outro lado, em outubro de 1979 foi criada a Secretaria de Controle das Estatais – SEST. O objetivo anunciado dos propósitos da secretaria era claro, de melhorar o controle e gestão sobre o setor empresarial estatal.⁵⁵ O objetivo enunciado no texto do decreto era, porém, atravessado por muitas questões mezinhas e conjunturais de política econômica. Por exemplo, nota-se que, além do planejamento estratégico, a SEST procurou adequar as estatais às premências cambiais da época, como a imposição de limitação de importações por empresas estatais e tabelamento dos preços públicos e tarifas.⁵⁶

⁵⁴ Cf. BRASIL. **Decreto nº 86.215**. Presidência da República. Brasília. 1981.

⁵⁵ Cf. BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Histórico das empresas estatais, coordenação. Ministério do planejamento, orçamento e gestão**, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>>. Acesso em: 29 de novembro de 2015.

⁵⁶ O Decreto nº 84.128 previu a ordenação de valores globais de gastos das estatais por ato do Ministério do Planejamento. Na exposição de motivos nº 01, de 1980, o Ministério do Planejamento anunciou que a fixação de valores globais atendia aos tópicos como: “[...] c) reorientar a política financeira e gerencial dessas empresas para a intensificação do uso de recursos próprios, reduzindo a dependência em relação a

A utilização das empresas estatais para a solução de problemas outros, que não aqueles previstos no programa de privatização, não deve ser desprezada. Isto, inclusive, pode explicar o porquê de, apesar de já existir a previsão normativa de transferência das estatais ao setor privado, esta não ter ocorrido no governo de João Figueiredo.⁵⁷

O Decreto nº 83.385, de setembro de 1981 previu a alienação do controle acionário que o BNDE (à época BNDE, não BNDES) tinha sobre a MAFERSA, empresa de produção de material ferroviário, vagões e outros equipamentos. A MAFERSA era empresa controlada pelo banco estatal sem que tivesse ocorrido a constituição de empresa estatal

recursos de terceiros e transferências do Tesouro Nacional, bem como estimulando a maior eficiência operacional; d) propiciar ao setor privado da economia melhores condições para a programação das respectivas atividades, mediante previsão indicativa do comportamento das principais empresas estatais ao longo do ano de 1980.” BRASIL. **Exposição de motivos nº 01, de 06 de fevereiro de 1980.** Câmara dos Deputados. Brasília. 1980. A exposição de motivos veio de acordo com o novo sistema instaurado pelo Decreto nº 84.128, de 1979, centralizando o controle gerencial, administrativo e financeiro das estatais no Ministério do Planejamento. Cf. BRASIL. **Decreto nº 84.128.** Presidência da República. Brasília. 1979. A ascendência do Ministro do Planejamento foi clara, com o objetivo de controlar as estatais, cuja expansão foi exagerada na gestão anterior, do Presidente Geisel. Cf. PEDREIRA, R. Com Delfim o controle das estatais. **Jornal da República**, São Paulo, 30 outubro de 1979. 08. Outro aspecto a destacar é que as empresas estatais foram usadas para a captação de recursos externos, no período de crise da dívida, período no qual o país teve dificuldade em contratar dívida soberana. NASSIF, L. O pecado que Delfim Netto nunca conseguirá expiar. **GGN on line**, 2013. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/o-pecado-que-delfim-netto-nunca-conseguira-expiar>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

⁵⁷ Há duas fases do problema do endividamento externo pelas estatais. Nos anos 70, especialmente a partir de 75, as estatais assumem dívidas no estrangeiro. Em 1979, 75% da dívida externa contratada era estatal, sobretudo pela busca de recursos que as empresas estatais fizeram no exterior. Por outro lado, as estatais submeteram-se às inconsistências da política de preços públicos, limitando a capacidade de cobrir os custos. No momento em que os investimentos estavam consolidados, no início dos anos 80, as estatais viram as margens de lucro reduzidas em função da política de preços públicos contidos. Cf. CAMPOS, A.F. O II PND e a estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização. **Raízes**, Ano 18, nº 19, 1999. Outro fator a limitar uma possível ação de desestatização foi a conjugação de esgotamento do período ditatorial, tornando difícil ao governo militar assumir direção específica de política econômica.

propriamente dita (nem sociedade de economia mista, nem empresa pública, mas empresa sob o controle acionário do Estado).⁵⁸ A alienação do capital da empresa não ocorreu no mandato de João Batista Figueiredo. No final do governo de José Sarney houve a tentativa de alienação, não realizada em função de protestos de sindicatos e organizações laborais. A menção à MAFERSA deve-se ao caráter simbólico da empresa. Embora não fosse, como dito, uma empresa estatal, mas sim empresa com capital do Estado, tinha destaque na produção de material de transporte e parque fabril considerável. Por isso, é apontada como o *marco zero* do processo que envolve a alienação das estatais.

O resultado do programa de alteração da organização das estatais no governo João Batista Figueiredo não foi significativo, tanto na possível quantidade de entidades como no quantitativo de valores. Envolveu, sobretudo, alienação de empresas sob o controle do Estado e transferências.⁵⁹ Percebe-se que o processo era uma política de governo, em caráter subalterno às demais preocupações da política econômica.

No governo José Sarney o programa de alteração da relação Estado e empresas estatais foi determinado de acordo com o novo Decreto nº 91.991, de 1985. Pela primeira vez a expressão *desestatização* apareceu nos documentos legislados. Portanto, o primeiro documento legislado com teleologia própria e específica de alienação de empresas estatais, sem inserir o conteúdo diluído entre outras ideias gerais de nova organização do Estado, foi este de 1985:

Art. 1º O Programa de Privatização englobará os processos de privatização de empresas sob o controle direto ou indireto do Governo Federal e compreenderá indistintamente a abertura do capital social, alienação de participações acionárias e desativação dessas empresas.

Art. 2º O Presidente da República determinará, mediante decreto, a inclusão

⁵⁸ O Decreto trouxe a mensagem de que o processo de assunção do controle acionário pelo Estado tinha surtido os efeitos, ou seja, o fortalecimento do setor ferroviário nacional.

⁵⁹ No governo João Batista Figueiredo, 20 estatais foram vendidas. Houve 22 outros arranjos como a transferência de estatais aos governos estaduais ou a fusão entre empresas. Cf. LIMA, H. Sobre as privatizações no Brasil. **Centro de Documentação e Memória Fundação Maurício Grabois**, 1998. Disponível em: http://grabois.org.br/portal/cdm/revista.int.php?id_sessao=50&id_publicacao=149&id_indice=916. Acesso em: 29 de novembro de 2015.

das empresas no Programa de Privatização.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado poderão sugerir ao Presidente da República, a inclusão de empresas no Programa de Privatização.

Art. 3º Consideram-se enquadráveis no Programa de Privatização:

I - as empresas que, havendo sido criadas pelo setor privado, passaram para o controle direto ou indireto do Governo Federal, em decorrência de inadimplência de obrigações, execução de garantias ou situações análogas;

II - as empresas criadas pelo Poder Público que não mais devam permanecer sob o controle e direção do Governo Federal, por já existir, sob controle nacional, setor privado suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhes foram atribuídas;

III - as subsidiárias das empresas instituídas pelo Poder Público, cuja existência não seja indispensável à execução dos objetivos essenciais da empresa controladora e importem em injusta ou desnecessária competição com as empresas privadas nacionais.⁶⁰

Em 1988, há edição do Decreto nº 95.886, com o agora definido 'programa federal de desestatização'. Seguindo-se uma linha cronológica e de princípios, do governo de João Figueiredo ao governo de José Sarney, tem-se: (a) início de programas de desburocratização que incluíam a privatização de empresas estatais; (b) possibilidade de privatizações de empresas estatais sob o manto de desestatização (início do governo Sarney); (c) ao final, a afirmação de um "programa de desestatização" – em 1988.⁶¹

O texto do Decreto nº 95.886 trouxe os seguintes princípios a nortear o plano de desestatização:

Art. 1º Fica instituído o Programa Federal de Desestatização, com os seguintes objetivos:

I - transferir para a iniciativa privada atividades econômicas exploradas pelo setor público;

⁶⁰ Cf. BRASIL. **Decreto nº 91.991**. Presidência da República. Brasília. 1985.

⁶¹ A diferença substancial do Decreto nº 95.886 em relação aos anteriores decretos é o fato de encontrar-se neste último decreto a definição da desestatização como política ordenada de política de governo. As mudanças de política econômica ocorridas durante o governo do presidente José Sarney explicam em parte esta trajetória. As duas propostas de estabilização - Plano Cruzado e Plano Bresser - haviam falhado e a gestão de economia encontrava-se sob o comando da gestão de Maílson da Nóbrega - Ministério da Fazenda.

- II - concorrer para diminuição do deficit público;
- III - propiciar a conversão de parte da dívida externa do setor público federal em investimentos de risco, resguardado o interesse nacional;⁶²
- IV - dinamizar o mercado de títulos e valores mobiliários;
- V - promover a disseminação da propriedade do capital das empresas;
- VI - estimular os mecanismos competitivos de mercado mediante a desregulamentação da atividade econômica;
- VII - proceder à execução indireta de serviços públicos por meio de concessão ou permissão;
- VIII - promover a privatização de atividades econômicas exploradas, com exclusividade, por empresas estatais, ressalvados os monopólios constitucionais.⁶³

Nos artigos 2º e 3º ficam melhor demonstrados os elementos do Decreto que repercutem na situação das empresas estatais:

Art. 2º O Programa Federal de Desestatização será executado por meio de projetos de privatização e de desregulamentação.

Art. 3º Os projetos de privatização, que terão por objeto empresas de cujo capital participe a União, direta ou indiretamente, serão executados mediante as seguintes formas operacionais:

- I - transformação, incorporação, fusão ou cisão;
- II - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário;
- III - abertura de capital;
- IV - aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;
- V - dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos; ou
- VI - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações.⁶⁴

Deve ser destacado que o projeto previa ações tanto na produção de normas – com o uso da palavra *desregulamentação* –, como na execução de

⁶² O inciso III trouxe a previsão, não concretizada, de conversão da dívida externa em capital das empresas estatais. A intenção não concretizada era a de solução da dívida externa pelo capital das estatais.

⁶³ Cf. BRASIL. **Decreto nº 95.886**. Presidência da República. Brasília. 1988.

⁶⁴ Cf. BRASIL. **Decreto nº 95.886**. Presidência da República. Brasília. 1988.

atos administrativos – *alterações societárias, alienações, aumentos de capital, ou mesmo extinção e desativação.*

Todos os passos que desenharam o programa federal de desestatização, do governo Figueiredo ao Decreto nº 95.886, este último o primeiro orgânico plano de alteração do papel das empresas estatais, podem ser compreendidos nas – à época – novas propostas que alimentaram as discussões dos pensadores de política econômica do Estado brasileiro. Merece destaque o plano “planejamento estratégico e integração competitiva” gestado no BNDES (BNDE à época) e elaborado na equipe de Júlio Olímpio Fusaro Mourão.

O plano de integração competitiva teve início de redação no ano de 1983 e apresentação no ano de 1987. Apresentou diagnósticos e propostas de inserção da economia no novo cenário da ordem econômica.⁶⁵ Merece destaque que o plano acabou servindo de base aos programas de política econômica do governo Sarney (ao menos na fase final), governo de Fernando Collor e governo de Fernando Henrique Cardoso.⁶⁶ Dentre vários diagnósticos e propostas, merecem destaque os desenhos realizados pelo documento da equipe do BNDE elaborado ainda nos anos 80 (83 em diante):

A crise do Estado. Em terceiro lugar, constatou-se que a poupança do setor público, [...], havia não só se esgotado como revertido em déficit. [...], o país não poderia mais contar com o Estado com o investimento público como fator de crescimento. Pelo contrário, O Estado precisava de um forte enxugamento.⁶⁷

[...]

As estatais estavam sob rígido controle, [...]. Muitas vezes elas eram utilizadas para os objetivos de política econômica inteiramente diversos de sua missão.[...]

⁶⁵ Cf. MOURÃO, J.O.F. A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, Vol. 1, 2, 1994.

⁶⁶ Cf. NASSIF, L. O mais importante economista. *GGN on line*, 2006. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/blog/luisnassif/o-mais-importante-economista>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015. O plano foi apresentado em seminário da alta administração do BNDES em Teresópolis, no ano de 1987. Cf. MOURÃO, J.O.F. A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, Vol. 1, 2, 1994.

⁶⁷ Cf. MOURÃO, J.O.F. A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, Vol. 1, 2, 1994, p. 12.

O aparelho do Estado precisava reestruturar-se profundamente,[...]. Assim sendo, um programa de privatização aparecia como uma necessidade para atender múltiplos objetivos:

Em primeiro lugar, visando liberar recursos, agora escassos, para serem investidos em segmentos sociais, ao invés de no setor produtivo [...]

Em segundo lugar, as privatizações seriam uma forma de defesa das empresas produtivas, [...] e dando-lhes condições de, como empresas privadas, se modernizarem e atuarem em busca de maior eficiência e competitividade.

Finalmente, à indução à busca de competição e eficiência sistêmicas incentivavam a formação de preços no mercado, incompatíveis com a fixação de preços básicos em gabinetes de Brasília.⁶⁸

Portanto, o Decreto do programa nacional de desestatização já surgiu sob o influxo das ideias do “planejamento estratégico e inserção competitiva”. O Decreto nº 95.886 nasceu com a organicidade de ideias e princípios de planejamento estratégico, ao contrário dos documentos normativos anteriores, do próprio governo Sarney e do governo Figueiredo. O encerramento do governo Sarney apresentou o seguinte saldo do programa de desestatização, considerando-se os períodos anteriores e posteriores ao Decreto nº 95.886:

O saldo final é que, no governo Sarney o processo de privatização avançou timidamente: foram vendidas 18 empresas avaliadas em US\$ 533 milhões, outras 18 foram transferidas para governos estaduais, duas incorporadas por instituições financeiras e quatro fechadas. Na sua maior parte tratava-se de empresas pequenas e médias que empregavam 27,6 mil pessoas. Durante a década de 80, as maiores empresas privatizadas foram a Riocell e a Aracruz Celulose, ambas na área de celulose.⁶⁹

A edição da Constituição, no ano de 1988, também influenciou o cenário do programa de desestatização. Ainda que não tenha trazido um explícito programa de desestatização, alguns elementos delineiam nova configuração do Estado brasileiro.

⁶⁸ Cf. MOURÃO, J.O.F. A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, Vol. 1, 2, 1994, p. 17-18.

⁶⁹ PINTO, C.M.B. O processo de privatização e desestatização do Estado brasileiro. *Jus Navigandi*, 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12228/o-processo-de-privatizacao-e-desestatizacao-do-estado-brasileiro>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

A constituição trouxe um detalhado leque de direitos sociais, universais e igualitários, pela primeira vez na história institucional e constitucional brasileira.⁷⁰ Assim, o conflito e disputa por recursos visto no documento do BNDES em questionamento de como “liberar recursos, agora escassos, para serem investidos em segmentos sociais, ao invés de no setor produtivo”⁷¹ apresentava-se na vigência do texto. Havia no então novo texto direitos universais à saúde, assistência social e previdência, sem desconsiderar outros já existentes nas constituições anteriores mas agora com desenhos mais incisivos: educação, comunidades historicamente vulneráveis, entre tantos.⁷²

De outro lado, o texto reduziu o alcance de forma típica das empresas estatais: os monopólios estatais. No art. 163 da Constituição de 1967, os monopólios podiam ser criados por lei federal.⁷³ Com o texto de 1988, somente os monopólios já previstos na constituição: petróleo, gás natural, atividades nucleares e resseguros (art. 177, art. 192).⁷⁴

O governo de Fernando Collor de Mello adotou o “programa nacional de desestatização” por lei – Lei nº 8.031, de 1990. O texto apresentava contornos diferentes daqueles do Decreto do governo Sarney:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

- I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando

⁷⁰ A constituição de 88 foi a primeira a destacar uma Ordem Social – Título VIII - da Ordem Econômica. Foi a primeira a colocar como direitos universais a saúde e a assistência social.

⁷¹ MOURÃO, J.O.F. A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, Vol. 1, 2, 1994, p. 17.

⁷² Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Assembleia Nacional Constituinte. Brasília. 1988.

⁷³ Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. Brasília. 1967.

⁷⁴ Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Assembleia Nacional Constituinte. Brasília. 1988.

sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa.

Art. 2º Poderão ser privatizadas, nos termos desta lei, as empresas:

I - controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; ou

II - criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União.

§ 1º Considera-se privatização a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.

§ 2º Aplicam-se os dispositivos desta lei, no que couber, à alienação das participações minoritárias diretas e indiretas da União, no capital social de quaisquer outras empresas.

[...]

Art. 4º Os Projetos de privatização serão executados mediante as seguintes formas operacionais:

I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores;

II - abertura de capital;

III - aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;

IV - transformação, incorporação, fusão ou cisão;

V - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; ou

VI - dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos.⁷⁵

A execução do programa não trouxe grandes inovações ao programa anterior – art. 4º –, mas os objetivos trouxeram a mudança destacável de

⁷⁵ Cf. BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Presidência da República. Brasília. 1990.

que a desestatização serviria à “redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público”.⁷⁶ Pela primeira vez a alienação serviria, explicitamente, ao saldar da dívida pública.⁷⁷

O exíguo tempo de mandato de Fernando Collor de Mello – 1990-92 –

⁷⁶ Cf. BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Presidência da República. Brasília. 1990.

⁷⁷ A Lei nº 8.012 criou os certificados de privatização, títulos para o aproveitamento no processo de alienação de empresas estatais. Cf. BRASIL. **Lei nº 8.012, de 11 de abril de 1990**. Presidência da República. Brasília. 1990. Os certificados foram criticados ante a possibilidade de serem coativamente emitidos para os agentes privados. Isso configuraria uma *espécie de privatização forçada*. O objetivo inicial parece ter sido este de uma “privatização compulsória” com a outorga compulsória de certificados aos agentes privados que fossem credores do poder público, como forma de pagamento. Cf. MARTINS, I.G. Certificados de privatização: Legislação de regência não obriga aquisição compulsória – Se compulsória fora a Lei 8.018/90, que encampou a Medida Provisória 157/90, violentou variada gama de dispositivos constitucionais – Parecer. **Gandra Martins advocacia**, 1990. Disponível em:

<<http://www.gandramartins.adv.br/parecer/detalhe/id/PA01071>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015. O saldo de desestatização do governo Collor foi o seguinte: “Entre as empresas privatizadas, merecem destaque a Celma S/A (reparadora de turbinas e fabricante de motores de avião, sediada no RJ); Maferesa S/A (a qual, historicamente, era deficitária e um ano após da privatização ostentava lucros na ordem de 400 milhões de dólares); Cosinor (laminação de vergalhões de aço para construção civil, suas fábricas foram vendidas e seus empregados dispensados, gerando processo no CADE em face das empresas adquirentes – Grupo Gerdau e Troncojacuí Administração e Participações Ltda); SNBP (transporte fluvial de carga); Indag S/A (cujo faturamento cresceu 17% um ano após a venda); Aços Finos Piratini S/A (produção de metais forjados, revendedores e usuários de arame); Petroflex Indústria e Comércio S/A (produtora de elastômero SBR, para pneus); Copesul (cujo processo de privatização foi bloqueado por força de liminar, tendo o TRF anulado o leilão de privatização); Companhia Nacional de Álcalis (produtora de barrilha, para indústria de vidro e detergentes, o leilão foi suspenso por decisão judicial); CST Companhia Siderúrgica de Tubarão (produção de placas de aço); Nitriflex (setor petroquímico); Fosfértil (fertilizantes à base de fosfato); Polissul Petroquímica S/A (injeção aditivada, sopro e extrusão, filmes, tubos e rotomoldagem) e Companhia Industrial de Polipropileno (produtora de resinas de polipropileno)”. PINTO, C.M.B. O processo de privatização e desestatização do Estado brasileiro. **Jus Navigandi**, 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12228/o-processo-de-privatizacao-e-desestatizacao-do-estado-brasileiro>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

fez com que a continuidade do programa de desestatização ocorresse no governo Itamar Franco. No governo Itamar Franco foram adotadas medidas de correção da Lei nº 8.031, de 1990. Matéria que mereceu atenção foi justamente a forma de pagamento utilizada para a aquisição das ações das empresas estatais. A Medida Provisória nº 362, de 1993, adotou formas corretivas não admitindo as formas de pagamento por compensação de títulos que acabaram denominadas pejorativamente de *moedas podres* para a aquisição de ações das estatais⁷⁸:

Entretanto, ao final do governo Itamar tinha-se um resultado surpreendente. O PND seguiu o curso traçado no governo anterior, tendo 17 processos de desestatização sido levados a efeito, arrecadando-se um total equivalente a US\$ 4,7 bilhões. Marca superior à do governo Collor e realmente inesperada, para um presidente não identificado com posições liberalizantes. E, dentre as

⁷⁸ Cf. BRASIL. **Medida Provisória nº 362, de 25 de outubro de 1993**. Câmara dos Deputados. Brasília. 1993. Além da lei do programa nacional de desestatização, houve a Lei nº 8.029, de abril de 1990, que extinguiu empresas públicas e sociedades de economia mista. Foram extintas a EMBRATER e o BNCC. Esta norma tinha caráter concreto e específico, estabelecendo nominalmente as autarquias, fundações e empresas estatais por extinguir. Cf. BRASIL. **Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990**. Presidência da República. Brasília. 1990. Sobre as moedas podres, a redação original do art. 16 da Lei nº 8.031 assim dispunha: Art. 16. Para o pagamento das alienações previstas no Programa Nacional de Desestatização, poderão ser adotadas as seguintes formas operacionais: I - as instituições financeiras privadas, credoras das empresas depositantes de ações junto ao Fundo Nacional de Desestatização, poderão financiar a venda das ações ou dos bens das empresas submetidas à privatização, mediante a utilização, no todo ou em parte, daqueles créditos; II - os detentores de títulos da dívida interna vencidos, emitidos pelo alienante das ações ou dos bens e que contenham cláusula de coobrigação de pagamento por parte do Tesouro Nacional poderão utilizá-los como forma de quitação de aquisição, caso sejam adquirentes das referidas ações ou bens; III - mediante transferência de titularidade dos depósitos e outros valores retidos junto ao Banco Central do Brasil, em decorrência do Plano de Estabilização Econômica. Cf. BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Presidência da República. Brasília. 1990. Este mesmo artigo foi alterado pela Lei nº 8.250, de 1990: Art. 1º O art. 16 da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1991, assegura aos titulares de créditos e títulos o direito de utilizá-los na aquisição de bens privatizáveis, não limitando as formas operacionais, as formas de pagamento e os bens, inclusive creditórios, que poderão ser aceitos em permuta daqueles bens. Cf. BRASIL. **Lei nº 8.250, de 24 de outubro de 1991**. Presidência da República. Brasília. 1991.

empresas vendidas, lá estavam a Ultrafértil e a simbólica CSN, ambas leiloadas praticamente aos mesmos preços mínimos anteriormente estipulados. De outro lado, tão surpreendente quanto estes resultados foi o fato de o modelo Usiminas ter permanecido como o modelo-base para as vendas. A única alteração mais substantiva de política havia sido a introdução de percentuais de moeda corrente, como meio de pagamento, definidas caso a caso pelo próprio presidente da República.⁷⁹

Deve ser observado que o programa nacional de desestatização realizou os limites possíveis de alterações dentro da matriz de organização normativa e institucional até aquele momento. Com o governo de Fernando Henrique Cardoso, novas alterações institucionais se houve, agora com alterações do texto constitucional. As alterações da norma constitucional explicam-se pelo fato de que parte do setor empresarial estatal brasileiro encontrava o fundamento jurídico de sua organização no texto constitucional.

Outro ponto de mudança é que a desestatização dos governos anteriores ao governo de Fernando Henrique Cardoso havia sido, sobretudo, do setor estatal que explorava atividades econômicas, e não estatais de serviços públicos.⁸⁰ A mudança da desestatização será que as empresas estatais de serviços públicos passaram ao rol de empresas sujeitas à alienação, ou outras medidas previstas no programa.

Dois documentos legislados fizeram a adequação normativa e institucional para as alterações por vir no setor estatal empresarial de serviços públicos. A Lei nº 8.987 tratou de definir o regime jurídico de “concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art.

⁷⁹ VELASCO JR., L. A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94. **BNDES, Texto para discussão nº 54**, 1997, p. 33-34. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-54.pdf>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

⁸⁰ Exceção ao caso foi a alienação da empresa estatal estadual paulista de transporte aéreo de passageiros, a VASP. A Lei estadual nº 6.629, de 1989, autorizou a alienação. Cf. SÃO PAULO. **Lei nº 6.629, de 27 de dezembro de 1989**. Assembleia Legislativa de São Paulo. São Paulo. 1989. A VASP era empresa estadual que explorava o serviço de transporte aéreo de competência da União. O caso da VASP é o primeiro de alienação de empresa exploradora de serviço público. A alienação deu-se em outubro de 1990.

175 da Constituição Federal”.⁸¹ A Lei nº 9.074, também em 1995, definiu “normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências”.⁸² Com as duas normas, o programa de desestatização enveredou para outra área, a de serviços públicos.⁸³ Com isso, grande parte das empresas estatais de serviços públicos puderam ser desestatizadas. Outras o foram por Emendas à Constituição.

A EC nº 05, de 15 de agosto de 1995 alterou a disciplina do serviço público de gás canalizado. Este serviço é de competência dos Estados da federação. A EC permitiu que os Estados explorassem diretamente este serviço ou que, por lei própria estadual, houvesse a delegação a agentes privados.⁸⁴

A EC nº 08, também em 1995, alterou o inciso XI, art. 21, da Constituição.⁸⁵ A Emenda tinha o espírito semelhante ao da EC nº 05, possibilitando a delegação do serviço público de telefonia aos agentes privados (a diferença é que os serviços de telefonia são de competência

⁸¹ Cf. BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Presidência da República. Brasília. 1995.

⁸² Cf. BRASIL. **Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995**. Presidência da República. Brasília. 1995.

⁸³ O deslocamento para também o setor empresarial estatal de serviços públicos não significou o esgotamento da alienação de estatais de atividades econômicas. A partir de 1995, os setores elétrico, de ferrovias e de portos têm várias empresas estatais alienadas. O detalhamento por empresa pode ser obtido no sítio do BNDES (BNDES, 2009). A partir de 1995 várias empresas estaduais de serviços públicos também foram alienadas. Cf. BNDES. Privatizações estaduais. **BNDES – acesso à informação**, 2009. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparante/Privatizacao/estaduais.html>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

⁸⁴ Cf. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 05, de 15 de agosto de 1995**. Presidência da República. Brasília. 1995. Foram alienadas as empresas estatais estaduais RIOGÁS, CEG, no Rio de Janeiro, e COMGÁS, em São Paulo, a partir de 1997. Cf. BENTES, P. Privatizações no setor de gás agitam investidores. **CONJUR**, 1997. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/1997-jul-28/privatizacoes_setor_gas_agitam_investidores>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

⁸⁵ Cf. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 08, de 15 de agosto de 1995**. Presidência da República. Brasília. 1995.

da União Federal).⁸⁶ A consequência da EC n° 08 foi a alienação das empresas estatais de telefonia organizadas sob o sistema TELEBRAS.⁸⁷

As ECs n° 09, de 1995, e n° 13, de 1996, alteraram os monopólios constitucionais de atividades econômicas. A primeira, alterou o art. 177 da Constituição permitindo que a União contratasse a atividade monopolizada com empresa estatal ou empresa privada. Com a alteração, o monopólio estatal podia ser explorado tanto pela empresa estatal como por empresas privadas que recebessem a concessão de atividade monopolizada. Já quanto ao órgão estatal de resseguros, previsto no art. 192, II, da Constituição, foi extinto o monopólio.⁸⁸

Após as ECs e as leis de concessão dos serviços públicos, a lei do programa nacional de desestatização sofreu alteração, em 1997. A Lei n° 9.491 alterou os objetivos da política e especificou quais os órgãos estatais poderiam ser objeto do programa:

⁸⁶ A Lei n° 9.295, de 1996, permitiu a delegação do serviço móvel celular aos agentes privados, antes da alienação do sistema estatal de telefonia já consolidado. Cf. BRASIL. **Lei n° 9.295, de 19 de julho de 1996**. Presidência da República. Brasília. 1996.

⁸⁷ As estatais foram alienadas em blocos. 3 blocos de telefonia fixa. 8 blocos de telefonia celular. 1 empresa de ligação a longa distância (EMBRATEL). Sobre os valores: “No total dos grupos do sistema Telebras o Governo possuía 19% das ações ordinárias, sendo que o restante já estava pulverizado nas mãos de milhões de acionistas privados. Foram esses 19% leiloados e que captaram R\$22,05 bilhões (US\$19 bilhões ao câmbio na época), um ágio de 63,7% sobre o preço mínimo estipulado”. BARRICELLI, R.L. Privatização da Telebrás - derrubando o mito. **Blog do Roberto Lacerda Barricelli**, 2013. Disponível em:

<<https://robertolbarricelli1.wordpress.com/2013/11/01/privatizacao-da-telebras-derrubando-o-mito/>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015. Ainda sobre a alienação da TELEBRAS: “A privatização do Sistema Telebrás ocorreu no dia 29 de julho de 1998 através de 12 leilões consecutivos na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro – BVRJ, pela venda do controle das três *holdings* de telefonia fixa, uma de longa distância e oito de telefonia celular, configurando a maior operação de privatização de um bloco de controle já realizada no mundo. Com a venda, o governo arrecadou um total de R\$ 22 bilhões, um ágio de 63% sobre o preço mínimo estipulado”. Cf. BNDES. Privatização - Federais - telecomunicações. **BNDES - acesso à informação**, 2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparante/Privatizacao/telecomunicacoes.html>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

⁸⁸ Cf. BRASIL. **Emenda Constitucional n° 09, de 09 de novembro de 1995**. Presidência da República. Brasília. 1995; e BRASIL. **Emenda Constitucional n° 13, de agosto de 1996**. Presidência da República. Brasília. 1996.

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;

III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.

V - bens móveis e imóveis da União.⁸⁹

Os objetivos, em linhas gerais, mantiveram-se iguais àqueles da legislação de 1990. No artigo 1º, o inciso II mencionou a melhoria do perfil da dívida. O inciso IV ampliou a dicção que passou do setor industrial para o setor privado. No artigo 2º, inseriu as entidades que agora poderiam ser objeto de desestatização. Após a elaboração de todo o sistema normativo e institucional, de 1997 a 2000, houve alienação de

⁸⁹ Cf. BRASIL. **Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997**. Presidência da República. Brasília. 1997.

empresas, ou de capitais de empresas, do setor financeiro, de energia, portos e docas, e no setor de telefonia a oferta de novas bandas de telefonia foi concedida à iniciativa privada.

Analisando-se a linha de 1980 ao final dos anos 90, os quantitativos do processo de desestatização são⁹⁰:

Tabela 1 – Alienação de Empresas Estatais

Período	Quantidade de empresas estatais alienadas	Valores de venda
Década de 80	30	US\$ 780 milhões
1990-92	18 empresas	US\$ 4 bilhões
1993-94	15 empresas	US\$ 4,5 bilhões
1995-96	19 desestatizações	US\$ 5,1 bilhões
1997	Primeiras alienações de prestadoras de serviços públicos	Valores variados já que os Estados também passam a alienar as empresas estatais.
1998	Alienação de várias empresas prestadoras de serviços públicos; concessão de obras.	R\$ 22.057 milhões somente na telefonia; valores variados nas empresas federais e estaduais.
1999/2000	Continuidade de alienações de empresas estatais	Valores variados nas empresas federais e estaduais.

VII. CONCLUSÃO

Os documentos legislados de política econômica utilizaram, primeiro, o termo desburocratização, a seguir o termo privatização, e, ao final, o termo desestatização como designador do universo significativo de alterações na conformação das empresas estatais brasileiras, inclusive privatizações. Prevaleceu na linguagem dos textos legislados, a expressão privatização como espécie do gênero desestatização.

⁹⁰ Cf. BNDES. Privatização - Histórico. **BNDES acesso à informação**, 2010. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparante/Privatizacao/historico.html>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

Na análise quantitativa, com a desestatização houve a alienação de participação acionária do Estado em empresas. Houve também a alienação de empresas estatais, tanto exploradoras de serviços públicos como exploradoras de atividades econômicas.

Na análise qualitativa, os documentos mostram a expressão de política econômica que toma como postulados: a redução do leque de atividades econômicas do Estado; a maior oferta de serviços públicos por concessão aos agentes privados; nas atividades econômicas nas quais a intervenção estatal se manteve, o fez em regime competitivo com o setor privado; a utilização da alienação como fonte de recursos para o pagamento de dívida (num primeiro momento, dívida externa, num segundo momento, dívida interna); a ideia de que a redução da exploração estatal, e a assunção das atividades por agentes privados, leva à eficiência produtiva.

Os documentos legislados mostram que houve sintonia e sincronia entre as mudanças econômicas do centro econômico mundial e a política econômica brasileira. Assim, como no centro econômico mundial, no Brasil houve o processo de desestatização que, no caso das empresas estatais significou – a posterior – a alienação desses órgãos. Esta sincronia pode ser demonstrada pelo fato de as mudanças econômicas terem ocorrido no centro econômico mundial, no início dos anos 80, no mesmo momento em que se iniciou a edição de documentos legislados no Brasil.

A diferença de tempo e velocidade entre o processo de desestatização no centro econômico mundial e o Brasil, tomando-se por base os documentos legislados sobre o assunto, pode ser encontrada na diferença entre a produção de texto e a execução ou produção de efeitos concretos da norma. Assim, embora os documentos apresentem os fundamentos de nova política econômica, já no início dos anos 80, a concretização e efetivação processaram-se na década de 90.

Pode-se dizer que há fases do processo: (i) a fase germinal, no início dos anos 80, com a edição dos primeiros documentos de desestatização/privatização, e a alienação de empresas com participação do Estado, como política de governo, em subalternidade às outras diretrizes de política econômica; (ii) a segunda fase, no final dos anos 80 e início dos anos 90, com a definição de política de desestatização e a continuidade da alienação de empresas com participação estatal, já assumindo a proeminência como elemento central de política de governo; (iii) a terceira fase, no início dos anos 90, com a incorporação legal da política de desestatização e a alienação de empresas estatais exploradoras de atividades econômicas, passando ao aumento da execução e concretização de alienações e outras medidas; (iv) a quarta fase, a partir

de 1995, com redefinição legal e constitucional, alienação também de empresas estatais prestadoras de serviços públicos e alteração dos monopólios estatais. Nesta última fase, a possibilidade da desestatização como política de governo torna-se mais fácil em função das mudanças nas normas de política econômica do Estado, consagradas na constituição.

VIII. REFERÊNCIAS

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BARRICELLI, R.L. Privatização da Telebrás - derrubando o mito. **Blog do Roberto Lacerda Barricelli**, 2013. Disponível em: <<https://robertolbarricelli1.wordpress.com/2013/11/01/privatizacao-da-telebras-derrubando-o-mito/>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

BENTES, P. Privatizações no setor de gás agitam investidores. **CONJUR**, 1997. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/1997-jul-28/privatizacoes_setor_gas_agitam_investidores>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

BEVILAQUA, C. **Em defesa do projecto do código civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1906.

BNDES. Privatização - Federais - PND. **BNDES - acesso à informação**, 2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/pnd.html>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

BNDES. Privatização - Federais - telecomunicações. **BNDES - acesso à informação**, 2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/telecomunicacoes.html>.

[DES Transparente/Privatizacao/telecomunicacoes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/telecomunicacoes.html)>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

BNDES. Privatizações estaduais. **BNDES - acesso à informação**, 2009.

Disponível em:

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES Transparente/Privatizacao/estaduais.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/estaduais.html)>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

BNDES. Privatização - Histórico. **BNDES acesso à informação**, 2010.

Disponível em:

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES Transparente/Privatizacao/historico.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/historico.html)>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

BOBBITT, P. **A guerra e a paz na história moderna. O impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BONAVIDES, P. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. Brasília. 1967.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Presidência da República. Brasília. 1967.

BRASIL. **Decreto nº 83.740**. Presidência da República. Brasília. 1979.

BRASIL. **Decreto nº 83.936**. Presidência da República. Brasília. 1979.

BRASIL. **Decreto nº 84.101**. Senado Federal. Brasília. 1979.

- BRASIL. **Decreto nº 84.128**. Presidência da República. Brasília. 1979.
- BRASIL. **Exposição de motivos nº 01, de 06 de fevereiro de 1980**. Câmara dos Deputados. Brasília. 1980.
- BRASIL. **Decreto nº 86.215**. Presidência da República. Brasília. 1981.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Assembleia Nacional Constituinte. Brasília. 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 95.886**. Presidência da República. Brasília. 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 91.991**. Presidência da República. Brasília. 1985.
- BRASIL. **Lei nº 8.012, de 11 de abril de 1990**. Presidência da República. Brasília. 1990.
- BRASIL. **Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990**. Presidência da República. Brasília. 1990.
- BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Presidência da República. Brasília. 1990.
- BRASIL. **Lei nº 8.250, de 24 de outubro de 1991**. Presidência da República. Brasília. 1991.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 362, de 25 de outubro de 1993**. Câmara dos Deputados. Brasília. 1993.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 05, de 15 de agosto de 1995**. Presidência da República. Brasília. 1995.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 08, de 15 de agosto de 1995.**
Presidência da República. Brasília. 1995.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 09, de 09 de novembro de 1995.**
Presidência da República. Brasília. 1995.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Presidência da
República. Brasília. 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995.** Presidência da República.
Brasília. 1995.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 13, de agosto de 1996.** Presidência
da República. Brasília. 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996.** Presidência da República.
Brasília. 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997.** Presidência da
República. Brasília. 1997.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Histórico das empresas
estatais, coordenação. **Ministério do planejamento, orçamento e gestão,**
2015. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>>. Acesso em: 29 de novembro de 2015.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Estado e subdesenvolvimento
industrializado.** São Paulo: Brasiliense, 1977.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Development and crisis in Brazil 1930-1983.**
Boulder: West view press, 1984.

CAMPOS, A.F. O II PND e a estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização. **Raízes**, Ano 18, nº 19, 1999.

CANO, W. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: J.L. FIORI (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

CARVALHOSA, M. **Direito econômico**. São Paulo: RT, 2013.

FIORI, J.L. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis - Revista de Saúde Coletiva**, Vol. 7, 2, 1997.

FIORI, J.L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FIORI, J.L. O Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Instituto de Estudos Avançados – USP**, 2013. Disponível em:

<<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>>.

Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.

GRAU, E.R. **A ordem econômica na constituição de 1988: Interpretação e crítica**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 2001.

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. 5ª ed. Rio de Janeiro: IL, 1990.

HIRSCHMAN, A. **Retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça**. São Paulo: Cia. das letras, 1992.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos**. São Paulo: Cia das letras, 1994.

HOLLOWAY, J.; PELAEZ, E. Aprendendo a curvar-se. **Mídia Independente**, 2003. Disponível em: <<http://midiaindependente.org/media/2003/09/263767.pdf>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

HUNTINGTON, S. The Clash of Civilizations? **Foreign Affairs**, Vol. 72, 3, 1993.

JOHNSON, P. **Tempos Modernos**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

JUDT, T. **Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

LIMA, H. Sobre as privatizações no Brasil. **Centro de Documentação e Memória Fundação Maurício Grabois**, 1998. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/cdm/revista.int.php?id_sessao=50&id_publicacao=149&id_indice=916>. Acesso em: 29 de novembro de 2015.

LEITE, D.L. Pinochet e o liberalismo: liberdade econômica e política no Chile. **Mercado Popular**, 2015. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2015/04/pinochet-e-o-liberalismo-liberdade-economica-e-politica-no-chile/>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

LIMA, R.D.O. Estatismo e intervenção do Estado no domínio econômico. **Revista de Informação Legislativa**, Vol. 15, 60, 1978.

MARTINS, I.G. Certificados de privatização: Legislação de regência não obriga aquisição compulsória - Se compulsória fora a Lei 8.018/90, que encampou a Medida Provisória 157/90, violentou variada gama de dispositivos constitucionais - Parecer. **Gandra Martins advocacia**, 1990. Disponível em:

<<http://www.gandramartins.adv.br/parecer/detalhe/id/PA01071>>.

Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

MAZOWER, M. **Continente Sombrio**. São Paulo: Cia das letras, 2001.

MIRANDA, J.C.; TAVARES, M.D.C. Brasil: estratégias de conglomeração. In: J.L. FIORI (Org). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MOREIRA, V. **A Ordem Jurídica do Capitalismo**. Lisboa: Centelha, 1977.

MOURÃO, J.O.F. A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. **Revista do BNDES**, Vol. 1, 2, 1994.

NASSIF, L. O mais importante economista. **GGN on line**, 2006.

Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/o-mais-importante-economista>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

NASSIF, L. O pecado que Delfim Netto nunca conseguirá expiar. **GGN on line**, 2013. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/o-pecado-que-delfim-netto-nunca-conseguira-expiar>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

NISKANEN, W.A. Reaganomics. **Library Economics Liberty**, 2002.

Disponível em:

<<http://www.econlib.org/library/Enc1/Reaganomics.html>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

O'CONNOR, J. **USA: a Crise do Estado Capitalista**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, J.R.F.D. O Estado empresário: o fim de uma era. **Revista de Informação Legislativa**, Vol. 34, 134, 1997.

PEDREIRA, R. Com Delfim o controle das estatais. **Jornal da República**, São Paulo, 30 outubro de 1979. 08.

PETROBRÁS. Principais subsidiárias. **PETROBRAS**, 2015. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/principais-subsidiarias/>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2015.

PINTO, C.M.B. O processo de privatização e desestatização do Estado brasileiro. **Jus Navigandi**, 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12228/o-processo-de-privatizacao-e-desestatizacao-do-estado-brasileiro>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

POOLE JR., R.W. Privatization. **Library Liberty Economics**, 2008. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Enc/Privatization.html>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

PRZEWORSKI, A. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

RATTNER, H. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 24, 2, 1984.

ROTHBARD, M.N. Desestatização: como proceder e como não proceder. **Instituto Ludwig Von Mises**, 1992. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=120>>. Acesso em: 29 de novembro de 2015.

ROTHBARD, M.; TUCKER, J. Por que empresas estatais tendem à corrupção e à ineficiência? **Instituto Ludwig Von Mises**, 2015. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1993>>. Acesso em: 29 de novembro de 2015.

SÃO PAULO. **Lei nº 6.629, de 27 de dezembro de 1989**. Assembleia Legislativa de São Paulo. São Paulo. 1989.

SCHWARTZMAN, S. Desenvolvimento econômico ao desenvolvimento político: do nacionalismo ao desenvolvimentismo. **Simon's Site**, 1963. Disponível em: <<https://archive.org/stream/DoNacionalismoAoDesenvolvimentismo/1963helio#page/n0/mode/2up>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2015.

SCHWARTZMAN, S. **São Paulo e o Estado Nacional**. São Paulo: Difel, 1975.

SCHWARTZMAN, S. O modelo nacional-desenvolvimentista. **Simon's Site**, 1978. Disponível em: <<https://ia700704.us.archive.org/18/items/OModeloNationalDesenvolvimentista/1978modelo.pdf>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2015.

SCHWARTZMAN, S.; CASTRO, M.H.M. Nacionalismo, iniciativa privada e o papel da pesquisa tecnológica no desenvolvimento industrial: os primórdios de um debate. **Dados – Revista de Ciências Sociais (Rio de Janeiro)**, Vol. 28, 1, 1985.

SINDICATO DOS BANCÁRIOS DE BSB. Orientações do Sindicato sobre o PAI/PDV 2015 do Banco do Brasil. **Sindicato dos Bancários**, 2015. Disponível em: <<http://www.bancariosdf.com.br/site/index.php/outros-assuntos-2015/orientacoes-do-sindicato-sobre-o-pai-pdv-2015-do-banco-do-brasil>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2015.

SOUZA, W.P.A.D. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

TAVARES, M.D.C. *et al.* O governo Figueiredo: o fim do desenvolvimento 'à brasileira'. **Memórias do Desenvolvimento**, Vol. 4, 4, 2010.

VASCONCELLOS, W.A.D. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico. **Revista de Informação Legislativa**, Vol. 1, 4, 1964.

VELASCO JR., L. A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94. **BNDES, Texto para discussão n° 54**, 1997. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-54.pdf>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

VENANCIO F°, A. **A intervenção do Estado no domínio econômico. O direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

As Alterações do Estado Brasileiro:
as Modificações das Empresas Estatais Brasileiras na Década de 1990
*The Brazilian State Alterations:
The State-Owned Enterprises Modifications in 1990' Decade*
Submetido: 2015-12-12
Aceito: 2016-01-09