

**JÉSSICA ANNE DE ALMEIDA BASTOS**

**EMPRESAS ESTATAIS: análise funcional-estrutural.**

Dissertação de mestrado

Orientador: Professor Titular Dr. Gilberto Bercovici.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
São Paulo – SP  
2020**

**JÉSSICA ANNE DE ALMEIDA BASTOS**

**EMPRESAS ESTATAIS: análise funcional-estrutural.**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico e Financeiro, sob a orientação do Professor Titular Dr. Gilberto Bercovici.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
São Paulo – SP  
2020**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Bastos, Jéssica Anne de Almeida.

Empresas estatais: análise funcional-estrutural / Jéssica Anne de Almeida Bastos – São Paulo; J. A. A. Bastos, 2020

**198 f.**; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2020.

Orientador: Prof. Gilberto Bercovici

Notas de rodapé.

Inclui bibliografia

1. Direito econômico. 2. Desenvolvimento. 3. Empresas estatais. I. Bercovici, Gilberto.  
II. Título.

---

Nome: BASTOS, Jéssica Anne de Almeida Bastos

Título: Empresas estatais: análise funcional-estrutural

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre  
em Direito.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Profa. Dra. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

A tarefa de reduzir a termo o sentimento de gratidão que esteve presente durante o processo que se encerra com esse documento era das mais temidas desde quando decidi me embrenhar nesse desafio que é um programa de mestrado – e de fato se provou ainda mais difícil do que eu imaginava.

Ao longo dos três anos que durou o programa, e mesmo desde antes porque o processo seletivo por si só representa um desafio, muitas pessoas estiveram comigo, seja me incentivando e me ajudando com a pesquisa, seja estando ao meu lado durante os períodos de dedicação ou comemorando as pequenas vitórias que juntas representam esse trabalho.

Óbvio e merecidamente começo os agradecimentos por minha mãe e meu pai, a quem agradeço por tudo o que me trouxe até aqui e também pelo refúgio durante os meses de elaboração da dissertação em que pedi abrigo, colo e comida quando não conseguia me concentrar em mais nada e que comemoraram comigo o último ponto final – que depois foi inúmeras vezes alterado, é claro.

Aos professores da Universidade de São Paulo, meu orientador Gilberto Bercovici, Alessandro Octaviani, José Tadeu De Chiara e Alexandre Barbosa, agradeço pelas inestimáveis lições. Foram inúmeras aulas, seminários, conversas de corredor e cafés essenciais ao resgate da vontade pelo conhecimento crítico e da fé na Universidade como centro de ciência.

Ao Ernesto Tzirulnik, agradeço o apoio e incentivo, e o exemplo de paixão e afinco na busca pelo ideal no qual acreditamos. Sou grata, ainda, aos amigos de escritório Wolf, Carlos, Paulo, Gustavo, Tiago, Maurício, Renata, Luísa e Carol pelo apoio, torcida e compreensão com o período de ausência.

Às amigas de uma vida toda, Andréa, Cléo, Giulianna, Kycia, Layla e Mariah pelas palavras de incentivo, apoio, reforço desde sempre.

Aos meus amigos Júlia e Matheus, agradeço pelos braços extras quando eram muitos os pratos a girar, pelo colo nos dias difíceis e pela parceria de copos ou taças quando a mente precisava de descanso. Vocês foram absolutamente essenciais para que eu conseguisse chegar ao fim desse trabalho.

Às amigas Lea e Júlia – duplamente agradecida por méritos próprios, agradeço pelos ouvidos quando eu precisava simplesmente falar em voz alta minhas dúvidas e pelos debates quando eu precisava efetivamente de respostas.

Ao Lucas, agradeço pela cuidadosa e atenta revisão.

Ao Aloisio, agradeço pelo incentivo, pela compreensão com as ausências e restrições de agenda, pela companhia fundamental durante os dias mais difíceis; por ser descanso e refúgio, respiro e ombro; por me lembrar desde sempre que sou capaz e me estimular a buscar sempre mais.

A verdade é que a tarefa de agradecer adequadamente a quem fez parte dessa trajetória não se encerra aqui. A muitos outros que fizeram parte dessa jornada, meu muito obrigada!

*Viver é muito perigoso... Querer o bem com demais força, de incerto jeito, pode já estar sendo se querendo o mal, por principiar. Esses homens! Todos puxavam o mundo para si, para o concertar consertado. Mas cada um só vê e entende as coisas dum seu modo.*

João Guimarães Rosa em Grande sertão: veredas

## RESUMO

Jéssica Anne de Almeida Bastos: Empresas estatais: análise funcional-estrutural. 20/02/2020. 198 p. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 20/01/2020.

Este trabalho tem o objetivo de identificar os pilares da atuação do Brasil como agente produtor por meio de suas empresas. Com base na pesquisa teórica realizada sobre as diferentes formas e justificativas para a criação de empresas Estatais, adequado esse conceito às particularidades de um país de economia subdesenvolvida e dependente, observa-se, a partir da análise da história brasileira segundo a atuação do Estado na condução da política econômica, o modo como se operou a criação do parque industrial do país; sua progressiva integração à dinâmica do sistema-mundo capitalista; as mudanças jurídico-estruturais que acompanharam essa integração e a progressiva subordinação das empresas estatais nacionais aos interesses internacionais. O recorte temporal da análise histórica abriga o período que vai do início do século XX, com o surgimento das empresas estatais, aqui entendido como a gênese do setor produtivo Estatal - na ocasião funcionalizado à busca da expansão da autonomia nacional - até o período atual, quando se observa um progressivo desmonte desse setor e sua submissão aos interesses externos.

**Palavras-chave:** Direito Econômico. Desenvolvimento. Empresas estatais.



## **ABSTRACT**

Jéssica Anne de Almeida Bastos: State companies: functional-structural analysis. 20/02/2020. 198 p. Masters – Law School, University of São Paulo, São Paulo, São Paulo, 20/01/2020.

This work aims at identifying the pillars of Brazil's actions as a producing agent through its companies. Based upon theoretical research over the various forms and justifications for the creation of state-run companies, coupling this concept with the idiosyncrasies of a country whose economy is both underdeveloped and dependant, it can be noted, through the analysis of Brazilian history from the perspective of State actions onto the conduction of economic policy, the ways in which the creation of the country's productive sector occurred; its progressive integration to the capitalist world-system dynamic; the legal-structural shifts that followed such integration and progressive subordination of the aforementioned state-run companies to international interests. The time window analyzed comprises the creation of state-run companies, at the beginning of the XX century, understood as the genesis of the State's productive sector - at that point functionalized to the pursuit of the expansion of national autonomy - all the way to the present-day when one can observe a progressive dismantling of the sector along with its submission to external interests.

**Key-words:** Economic-Law. Development. State-run companies.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1 – PRESSUPOSTOS PARA A COMPREENSÃO DA ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA COMO AGENTE PRODUTOR.....</b>	<b>16</b>
1.1 Considerações iniciais .....	16
1.2 Sistema centro-periferia .....	18
1.3 O papel do Estado na alteração da realidade econômica.....	24
1.4. Estado produtor .....	28
1.5 A questão do financiamento .....	39
<b>CAPÍTULO 2 – INÍCIO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E EMPRESAS ESTATAIS .....</b>	<b>45</b>
2.1 Considerações iniciais .....	45
2.2 A estatização das ferrovias .....	48
2.3 Início da industrialização: substituição de importações e apoio no Estado produtor.....	52
<b>CAPÍTULO 3 – PLANEJAMENTO E APROFUNDAMENTO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>66</b>
3.1 Considerações iniciais .....	66
3.2 Instrumentalização do planejamento econômico e expansão da atuação empresarial do Estado .....	70
3.3 A criação da Petrobrás.....	74
3.4 O plano de metas .....	80
3.5 A integração do setor elétrico no Brasil .....	84
3.6 Esgotamento do modelo de substituição de importações, crise de transição e balanço geral do período.....	86
3.7 Tentativas de reformas de base .....	93
<b>CAPÍTULO 4 – GOVERNO MILITAR E RUPTURA.....</b>	<b>95</b>
4.1 Mudança do paradigma da intervenção do Estado na economia.....	95
4.2. Emergência de um novo modelo econômico .....	104
4.3 O colapso da dívida externa .....	109
4.4 Estatização da dívida e corrupção da função das empresas estatais.....	117
4.5 Ajustes no setor empresarial estatal, criação da SEST e reprivatizações.....	122
<b>CAPÍTULO 5 – NOVA REPÚBLICA E DESESTATIZAÇÃO.....</b>	<b>127</b>

5.1 A Constituição Federal de 1988.....	127
5.2 Privatizações e desmonte do aparelho estatal .....	131
5.3 Estado regulador e a ideologia de crise.....	157
5.4 Nova lei das estatais .....	159
5.4.1 Considerações necessárias.....	159
5.4.2 A governança corporativa.....	163
5.4.3 Objeto social, interesse social e objetivos públicos.....	168
5.4.4 Flexibilização de regras para a alienação do patrimônio público.....	173
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>176</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>180</b>



## INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar a empresa estatal sob o duplo aspecto funcional-estrutural, tendo como objeto principal entender as finalidades da atuação do Estado como empresário e como os instrumentos jurídicos criados ao longo dessa trajetória se acomodaram a eles.

Por que o Estado se envolve em algumas atividades e não em outras? Por que, ao longo do tempo, as atividades com que se envolve mudam? Por que ele escolhe as formas de atuação? Estas poderiam ser melhor desenhadas para o desempenho de sua atividade?

A dissertação não pretende responder a todas essas perguntas, ante a complexidade e multidisciplinariedade dos temas que abarcam. Mas foram as questões essenciais que guiaram a investigação e são questionamentos que todos deveriam fazer ao se depararem com o estudo da atividade econômica do Estado. São imprescindíveis para o estudo do direito que instrumentaliza essa atividade.

Entende-se que apenas é possível compreender a forma jurídica se agregada à vida concreta, material, em que estão contrapostos os mais diversos interesses. As formas jurídicas derivam da relação entre tais interesses e, portanto, sua análise não pode se abster da análise da realidade econômica em que está inserida.<sup>1</sup> Como explica Comparato, o “[d]ireito realiza-se na vida humana, não no mundo dos arquétipos. Desprezar o individual, o concreto, o singular, é desprezar a própria vida, que não é, certamente, uma abstração”.<sup>2</sup>

Sob essa perspectiva funcional-estrutural, o direito econômico é o instrumento para a superação da abstração entre o direito e a realidade e tem justamente como finalidade entender as normas jurídicas que instrumentalizam a atuação do Estado na economia, seus fins e suas necessidades. Dessa forma, os fenômenos são analisados nesse trabalho a partir do entendimento de que os instrumentos jurídicos de política econômica são nascidos a partir do conflito de interesses, nacionais e supranacionais, identificados na forma da atuação estatal.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido: BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e subdesenvolvimento. *In*: OCTAVIANI, Alessandro. **Estudos, pareceres e votos de direito econômico**. São Paulo: Singular, 2014. COMPARATO, Fábio Konder. Direito de Participação nos Lucros Sociais. Interpretação de Cláusula do Contrato Social. *In*: COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

<sup>2</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Direito de Participação nos Lucros Sociais. Interpretação de Cláusula do Contrato Social. *In*: COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 453.

O caminho percorrido pelo Estado Brasileiro na construção de um setor produtivo nacional desde 1930 mostra que a economia nacional respondeu a cada alteração ocorrida no capitalismo global com mudanças internas na sua política econômica, conseqüentemente sempre implicando ajustes sobre as empresas estatais.

A compreensão do papel do Estado na criação das condições essenciais ao desenvolvimento do capitalismo possibilita contrapor interpretações correntes que entendem que um Estado desenvolvido é um Estado mínimo; que as empresas estatais só devem existir quando absolutamente essenciais para suprir lacunas da iniciativa privada, e, nessa hipótese, devem agir como empresas privadas. Esta dissertação, assim, é fruto de um esforço de crítica que teve como base o reexame da história econômica brasileira, com foco em seus instrumentos normativos, a partir dos seus determinantes internos e externos.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar as mudanças na política econômica brasileira durante a sua industrialização, e como elas se acomodaram às alterações ocorridas no centro do capitalismo mundial.

Nesse sentido, parte-se do conceito clássico de sistema-mundo, criado por Fernand Braudel e desenvolvido por Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, por exemplo, segundo o qual existe uma divisão internacional do trabalho que separa o mundo entre países centrais, semiperiféricos e periféricos. Nos países centrais se encontram modos de produção altamente especializados, eficientes e capital-intensivos. Já os países periféricos se dedicam à produção trabalho-intensiva, baseada especialmente na extração de matérias-primas e exportação. Em razão disso, os países periféricos são extremamente dependentes do setor externo, de modo que os interesses ligados ao setor externo e, portanto, ao centro do capitalismo mundial tendem a determinar a política econômica nesses países.

O reconhecimento da condição do Brasil de país periférico e de economia subdesenvolvida é essencial para esse trabalho, pois foi esta que determinou a atuação do Estado em relação às suas empresas, em todas as fases pelas quais passou.

Com base nessas premissas, o trabalho se dividiu em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, buscou-se identificar os pressupostos para a compreensão da atuação do Estado na economia como agente produtor. Buscou-se demonstrar que desde sempre foi uma exigência no regime de acumulação capitalista a extensão das funções do Estado. A atuação do Estado na economia foi inicialmente reclamada pelo próprio capitalismo, com o objetivo de sua integração e renovação.

Também nesse capítulo buscou-se situar o Brasil no já mencionado sistema-mundo, explicar o papel do Estado na transformação das estruturas econômicas, a superação do subdesenvolvimento e as teorias econômicas que fundaram a atuação estatal ao longo da sua expansão.

Também se tentou demonstrar as diferenças de caráter estrutural e político que muito justificaram a intervenção do Estado em atividades diretamente produtivas ao longo da história. A definição de cada segmento empresarial do Estado e dos papéis que o setor desempenharia na economia correspondem, em cada país, a diferentes condições técnicas, estruturas institucionais e arranjos políticos.

Pretendeu-se demonstrar os desafios de garantir adequados mecanismos de financiamento das atividades estatais, especialmente nos países de economia subdesenvolvida.

A primeira parte da pesquisa procurou confrontar associação que se faz entre as empresas estatais e debates ideológicos, bem como demonstrar que o Estado como agente produtor esteve e está presente nas mais diversas realidades políticas e econômicas.

O segundo capítulo focou no período de 1930 a 1945, identificado como o início do planejamento econômico brasileiro e o surgimento do setor produtivo estatal como um projeto de desenvolvimento econômico. A etapa representou o início de uma transição da economia primário-exportadora para a economia industrializada, o que contou com destacada atuação do Estado Brasileiro no setor produtor. É explorada a estratégia de desenvolvimento da indústria nacional por meio da substituição de importações.

São analisados os primeiros instrumentos legais que serviram para regular a atividade produtiva estatal e os instrumentos de organização dessa atividade, como o Departamento Administrativo de Serviço Público – DASP, criado por Getúlio Vargas com o objetivo de atribuir ao Estado tecnologia administrativa de ponta e profissionalizar o serviço público.

No terceiro capítulo, o enfoque foi o período de 1945 até o golpe militar de 1964, que correspondeu ao avanço da instalação de uma infraestrutura para o desenvolvimento econômico do país e um projeto de integração da indústria de base, de bens de capital e insumos. São introduzidas mais estatais criadas, tais como a Petrobrás e o BNDE, que até hoje desempenham papel de destaque na economia brasileira.

Nesse capítulo também são retratadas as primeiras dificuldades de financiamento da atividade produtiva estatal e as consequências desses obstáculos para um projeto de desenvolvimento nacional autônomo e independente.

O aprofundamento dos problemas decorrentes da dificuldade de acesso a mecanismos adequados de financiamento da atividade produtiva estatal é apresentado no quarto capítulo, que abrangeu o período que corresponde ao da ditadura militar.

Expõe-se o modelo de política econômica ortodoxo adotado a partir de 1964 para enfrentar os problemas decorrentes da crise de transição pelo qual passava a economia nacional. Inicialmente o foco do governo instaurado em 1964 foi o combate gradual à inflação, a busca pela expansão das exportações e a retomada do crescimento econômico. Essa estratégia foi adotada até 1973, quando, em razão da primeira crise do Petróleo, surgem os sinais iniciais da crise pela qual passaria a economia brasileira nos anos seguintes.

Analisa-se o primeiro instrumento legal que regulou a atividade administrativa do Estado e instituiu forma jurídica específica para as empresas estatais, o Decreto-Lei nº 200, de 1967.

São exploradas nessa fase da pesquisa as razões para a expansão do setor produtivo estatal com um governo de discurso expressamente anti-estatista e os interesses por detrás dessa expansão. É observado, pela primeira vez com clareza, a submissão desse setor aos interesses do capital internacional.

O capítulo aborda, assim, a crise estrutural pela qual passa a economia brasileira no período, o aprofundamento das dificuldades de financiamento do setor produtivo estatal, a crise da dívida externa brasileira diante do surgimento de uma nova fase do capitalismo mundial baseado no capital financeiro, a captura das empresas estatais por esse nova fase do capitalismo e sua orientação para o pagamento de juros da dívida pública com paulatina descapitalização a partir do ajuste promovido pela Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST) em 1979.

A crise econômica do fim dos anos 1970 e início dos anos 1980 levou à crise política, o que aumentou o questionamento do regime autoritário e do papel do Estado na economia e gerou uma gradativa abertura política que culminaria no fim do governo militar. Esse novo período que se inicia com a redemocratização é analisado no quinto e último capítulo.



Evidencia-se a Constituição Federal de 1988, que, internalizando em seu texto a condição de país subdesenvolvido e dependente do Brasil, trouxe em seu corpo um programa de desenvolvimento nacional e de superação do subdesenvolvimento.

Também é analisado nesse capítulo o sucessivo descumprimento do programa constitucional empenhado por governos neoliberais, que promoveram a privatização do setor produtivo estatal e levaram à desindustrialização do país e sua subordinação aos interesses externos.

Apresenta-se o novo marco legal das empresas estatais, a Lei 13.303/2016 e seus decretos regulamentadores, bem como um balanço crítico desse instrumento legal que representou o cume de um projeto iniciado ainda durante o regime militar.

Ao final dos capítulos é realizada uma contextualização crítica e conclusiva entre os fenômenos estudados e a relação deles com o processo de integração da economia mundial, sem entretanto tentar criar teorias formais estanques sobre a natureza da personalidade jurídica das empresas estatais e o tipo de regime aplicável, o que não se presta a efetivamente resolver o problema das empresas estatais.

# CAPÍTULO 1 – PRESSUPOSTOS PARA A COMPREENSÃO DA ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA COMO AGENTE PRODUTOR

## 1.1 Considerações iniciais

Ideias de que o Estado liberal, que surgiu após o fim do absolutismo, é fundado principalmente na não-intervenção estatal na economia não devem ser tomadas acriticamente. O Estado sempre desenvolveu, em algum nível, atuação no campo econômico. Ainda no tempo do liberalismo, este ente era chamado a intervir na economia<sup>3</sup>, e não apenas como corretor de “falhas de mercado”.

Essa visão do Estado como mero corretor de “falhas de mercado” parte da ideia de que o desenvolvimento ocorre gradualmente de maneira espontânea se iniciativas individuais tiverem espaço e enxerga o mercado competitivo como eficiente alocador de recursos. Tal perspectiva também parte da crença no surgimento natural da indústria nos países do centro.

Essa tese, entretanto, ignora a realidade histórica das condições em que surgiram a indústria e os mercados nacionais, além do inegável papel do Estado por meio de políticas deliberadas. O Estado inglês garantiu as condições necessárias para a viabilização da revolução industrial a partir da criação simultânea de mercado, mão-de-obra e acumulação de capital que permitiram

[a] descoberta das terras auríferas e argentíferas na América, o extermínio, a escravização e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e saqueio das Índias Orientais, a transformação da África numa reserva para a caça comercial de peles-negras caracteriza a aurora da era da produção capitalista. Esses processos idílicos constituem momentos fundamentais da acumulação primitiva. A eles se segue imediatamente a guerra comercial entre as nações europeias, tendo o globo terrestre como palco. Ela é inaugurada pelo levante dos Países Baixos contra a dominação espanhola, assume proporções gigantescas na guerra antijacobina inglesa e prossegue ainda hoje nas guerras do ópio contra a China etc.

Os diferentes momentos da acumulação primitiva repartem-se, agora, numa sequência mais ou menos cronológica, principalmente entre Espanha, Portugal, Holanda, França e Inglaterra. Na Inglaterra, no fim do século XVII, esses

---

<sup>3</sup> Karl Polanyi explicou como “[o] caminho para o mercado livre estava aberto e se mantinha aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada”. Seu trabalho elucida o mito da oposição entre mercado e Estado ao demonstrar que o primeiro somente existe como é hoje no capitalismo em razão da ação do segundo. Ao contrário do que se imagina, o *laissez-faire* foi produto da ação deliberada do Estado, enquanto as subsequentes restrições decorrentes de sua subversão não. POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 172.

momentos foram combinados de modo sistêmico, dando origem ao sistema colonial, ao sistema da dívida pública, ao moderno sistema tributário e ao sistema protecionista. Tais métodos, como, por exemplo, o sistema colonial, baseiam-se, em parte, na violência mais brutal. Todos eles, porém, lançaram mão do poder do Estado, da violência concentrada e organizada da sociedade, para impulsionar artificialmente [...].<sup>4</sup>

A partir do desenvolvimento da indústria, a atuação estatal também cresceu, com reforço do sistema colonial, do protecionismo, de guerras comerciais.<sup>5</sup>

Desde antes do início do século passado, a extensão das funções do Estado surge mesmo como uma exigência do processo de acumulação do capital. A atuação do Estado na economia foi inicialmente reclamada pelo próprio capitalismo, que o faz buscando sua própria integração e renovação. Por isso, não significa, necessariamente, um passo no sentido da transformação das estruturas sociais. Muito pelo contrário, o Estado, no exercício de sua função, costuma promover a renovação do capitalismo.<sup>6</sup>

Chesnais explica que

O movimento da acumulação do capital não contém nele próprio e por si só, de modo autônomo ou endógeno, o conjunto dos elementos que desenham concretamente a curva do investimento, da produção e da troca e que determinam a capacidade efetiva do capital de garantir sua reprodução. Deixado por sua própria conta, o movimento da acumulação gera contradições cujos fundamentos e intensidade parecem impedir que haja outra coisa senão breves remissões entre uma crise e a próxima e que, portanto, são de natureza a provocar a explosão do sistema. No entanto, o que claramente marcou a história do capitalismo são os períodos de crise (dos quais as guerras no século XX foram uma das formas), mas também fases de estabilização relativa do movimento de reprodução ampliada, algumas das quais são bastante longas; portanto, também períodos ao longo dos quais as contradições permaneceram contidas.<sup>7</sup>

Em suma, o Estado foi imprescindível para o próprio surgimento do modo de produção capitalista.

Não existiria capitalismo sem o Estado desenvolvendo marcante atividade econômica, desempenhando função integrativa como prestador de serviços de transporte de carga ou marítimo, por exemplo.

Também o exercício do seu poder de polícia e de produtor de leis foram postos a serviço do surgimento e da organização do capitalismo. Nos Estados Unidos, foi editada em 1890 a Lei Sherman, destinada a evitar condutas em abuso de poder econômico, uma

---

<sup>4</sup> MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 1.367-1.368.

<sup>5</sup> *Idem. Ibidem*, p. 1.383.

<sup>6</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 24.

<sup>7</sup> CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 1, n. 1 (18), p. 1-44, 2002, p. 13.

regulamentação econômica que revelou marcadamente a intervenção do Estado americano no processo econômico.

No Brasil, desde sempre o Estado estava presente direcionando os rumos da economia. A divisão de terras foi feita pelo Estado, bem como a escolha dos produtos de exportação, a manutenção da escravidão são exemplos disso. Já na República, por exemplo, em 1908 foi editada a Lei n. 2.049, que autorizava a concessão de subvenções a sindicatos e cooperativas agrícolas que cultivassem trigo, benefício que depois foi estendido a imigrantes em núcleos coloniais, além de isentar de impostos aduaneiros máquinas, instrumentos, adubos e diversos outros insumos utilizados no processo produtivo do trigo. Normas com esse mesmo cunho seguiram sendo editadas pelo Estado brasileiro pelos anos seguintes.<sup>8</sup>

Por isso, a visão estática da economia perdeu espaço no século XX. E, para além de ser mero árbitro de conflitos econômicos e fomentar atividades econômicas desenvolvidas pelos particulares, o Estado, ao decorrer do século passado, teve suas funções aumentadas e passou a exercer também atividade produtiva, como a construção de estradas de ferro e obras necessárias a navegabilidade de rios etc.<sup>9</sup>

Fica clara a relação entre a intensificação do Estado na economia e o surgimento do capitalismo e sua renovação.

## 1.2 Sistema centro-periferia

Por outro lado, com o surgimento do capitalismo, logo as crises dele decorrentes, resumidas por Geraldo Vidigal como o surgimento dos monopólios, o advento de ciclos de crise do capitalismo e a acentuação do conflito entre capital e trabalho<sup>10</sup>, revelaram que seria necessário ao Estado um incremento da sua forma de atuação, porquanto o desenvolvimento da economia de mercado leva ao acirramento da subordinação econômica e da desigualdade social:

Ora, quando a generalização do princípio de mercado se instala, o fenômeno de dominação amplia-se e generaliza-se. O capitalismo, sempre mais ou menos

---

<sup>8</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 22.

<sup>9</sup> *Idem. Ibidem*, p. 23.

<sup>10</sup> VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria Geral do Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 14.

presente na sociedade, vai então se transformar em uma forma dominante de organização da produção.<sup>11</sup>

Como bem resumiu Eros Grau<sup>12</sup>, “à idealização de liberdade, igualdade e fraternidade se contrapôs a realidade do poder econômico”, que revelou uma lógica de dominação econômica baseada em uma desigual divisão social do trabalho e criou uma hierarquia entre classes baseada na assimetria de poder.

Essa assimetria de poder que permeia as relações econômicas também existe em Estados e regiões, gerando hierarquias entre eles.

Além disso, o mundo não se compõe de um conjunto de unidades separadas, mas sim é entendido como uma unidade dentro da qual os países estão interligados. A característica principal desse modelo é a diminuição das fronteiras econômicas, políticas e culturais de cada unidade, e se entende a separação dessas unidades a partir de uma divisão internacional do trabalho. Os países se dividem entre centro, semiperiferia e periferia.<sup>13</sup> O sistema econômico é entendido através do conceito de economia-mundo.

O sistema-mundo capitalista é definido, portanto, precisamente pela coexistência interdependente e sistemática de uma multiplicidade de formas de trabalho, tanto assalariado quanto salariado.

Os países centrais se ocupam da produção de alto valor agregado (produção industrial) e embora as exportações sejam importante componente da dinâmica de acumulação, não lhes cabe a exclusiva responsabilidade pelo desenvolvimento da economia de um país. Tampouco há uma nítida divisão entre a capacidade produtiva destinada a atender aos mercados externo e interno. Aliás, sequer é possível destacar um setor propriamente exportador: o que é produzido tanto é exportado quanto consumido internamente.

Já os países periféricos encarregam-se de fornecer *commodities* ou bens de baixo valor, que servirão de matéria prima para a produção de alto valor dos países centrais, portanto as exportações são praticamente a única componente autônoma do crescimento da renda nacional.<sup>14</sup> Nestes territórios, é comum haver ainda uma grande heterogenia social,

---

<sup>11</sup> BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: os jogos das trocas**. Vol. II. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 415.

<sup>12</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 17.

<sup>13</sup> Nesse sentido, ver: BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: os jogos das trocas**. Vol. II. São Paulo: Martins Fontes, 1997; e WALLERSTEIN, Immanuel. **The capitalist world-economy**. Londres: Cambridge University Press, 1977.

<sup>14</sup> TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 7. ed. Rio

reproduzindo-se internamente essa divisão do trabalho. O desenvolvimento do setor exportador deu lugar a um processo de urbanização ao longo do qual se iam estabelecendo indústrias de bens de consumo interno, como de tecido, calçado, vestuário etc. Assim, o setor exportador e todas as atividades ligadas a ele são geralmente de alta rentabilidade econômica, especializado em um ou poucos produtos majoritariamente consumidos externamente. Já os demais setores da economia são geralmente de baixa produtividade, de subsistência e somente satisfazem parte das necessidades da população.<sup>15</sup>

Nas palavras de Braudel:

Por economia-mundo, termo que forjei a partir do alemão *Weltwirtschaft*, entendo a economia de uma porção do nosso planeta somente, desde que forme um todo econômico. [...] Uma economia-mundo pode definir-se como tripla realidade: Ocupa um determinado espaço geográfico; tem portanto limites, que a explicam, e que variam, embora bastante devagar. [...] Uma economia-mundo submete-se a um polo, a um centro, representado por uma cidade dominante, outrora um Estado-Cidade, hoje uma grande capital, uma grande capital econômica, entenda-se (nos Estados Unidos, por exemplo, Nova Iorque e não Washington). [...] Todas as economias-mundo se dividem em zonas sucessivas. Há o coração, isto é, a zona que se estende em torno do centro: as Províncias Unidas nem todas, porém, quando, no século XVIII, Amsterdão domina o mundo; a Inglaterra (não toda), quando Londres, a partir de 1780, suplantou definitivamente Amsterdão. Depois veem as zonas intermédias à volta do eixo central e, finalmente, surgem-nos as margens vastíssimas que, na divisão do trabalho que caracteriza uma economia-mundo, mais do que participantes são subordinadas e dependentes. Nestas zonas periféricas, a vida dos homens faz lembrar frequentemente o Purgatório ou o Inferno.<sup>16</sup>

O sistema é caracterizado, assim, pelas trocas econômicas desiguais: a periferia exporta produtos primários de baixo valor agregado e compra de volta do centro manufaturas caras feitas com seus insumos.

Dentro dessa divisão internacional do trabalho, as zonas não são mais ou menos prósperas porque estão em etapas anteriores do desenvolvimento. Não há um processo linear e gradual de desenvolvimento pelo qual passam todas as nações, não podendo ser

---

de Janeiro: Zahar, 1978, p. 20.

<sup>15</sup> TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 32. Nesse sentido, também, Celso Furtado: “O resultado prático disso – mesmo que cresça o setor industrial ligado ao mercado interno e aumente a sua participação no produto, mesmo que cresça, também, a renda per capita do conjunto da população – é que a estrutura ocupacional do país se modifica com lentidão. O contingente da população afetada pelo desenvolvimento mantém-se reduzido, declinando muito devagar a importância relativa do setor cuja principal atividade é a produção para a subsistência. Explica-se, desse modo, que uma economia onde a produção industrial já alcançou elevado grau de diversificação e tem uma participação no produto que pouco se distingue da observada em países desenvolvidos apresente uma estrutura ocupacional tipicamente pré-capitalista e que grande parte de sua população esteja alheia aos benefícios do desenvolvimento.” FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado, 2009, p. 165-166.

<sup>16</sup> BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: os jogos das trocas**. Vol. II. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

encarado, assim, o subdesenvolvimento como uma etapa preliminar ao alcance do pleno desenvolvimento da economia.<sup>17</sup>

Ao contrário, os países menos prósperos o são porque estão fora do centro do sistema, que organiza a economia internacional em seu próprio favor. Assim, essa situação tende a se reproduzir de forma automática, determinista até. A periferia do sistema mundial capitalista não é capaz de repetir a história dos países centrais.

A característica de sistema deriva, assim, da relação de interdependência entre esses países e o processo de formação de classes se reproduz em uma escala mundial.<sup>18</sup>

Em última análise, essa interação entre as zonas, seja a nível nacional ou internacional, dá lugar a uma alta concentração de propriedade dos recursos do capital, obviamente nas zonas centrais. Assim, uma grande parcela da população mundial aufere níveis de renda muito baixos e isso a coloca à margem do mercado, enquanto as classes de alta renda apresentam altos níveis de renda e consumo.

As zonas subdesenvolvidas são caracterizadas pela interação entre suas economias agrárias e rudimentares com os interesses dos países capitalistas centrais, que primeiro se industrializaram e engendraram um sistema amplo que lhe garantiria as necessárias fontes de matérias-primas, mão-de-obra e eventualmente mercados consumidores de seus produtos, por sua vez precificados por eles. Esse fenômeno leva naturalmente à determinação exógena da evolução econômica dos países que não se industrializaram tão cedo, constituindo um quadro de especialização produtiva baseada na ideia de complementaridade à demanda dos países industrializados.

Maria da Conceição Tavares chama modelo de desenvolvimento de “para fora”, porque o crescimento econômico desses países fica bastante atrelado ao comportamento da demanda externa por produtos primários, o que confere o caráter dependente das economias periféricas.<sup>19</sup>

Esse é um fenômeno que, como dito, tem seu embrião com a revolução

---

<sup>17</sup> Assim, a relação entre os países é “de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida”. MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*, 1973. In: TRESPADINI, Roberta. STEDILE, João Pedro (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 2a ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011, p. 134.

<sup>18</sup> TOMICH, Dale. **Through the Prism of Slavery: Labor, Capital, and World Economy**. Nova Iorque: Rowman & Littlefield publishers, 2004, p. 37.

<sup>19</sup> TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 31.

industrial, mas foi se reproduzindo conforme a evolução tecnológica da indústria e a alteração das fases do capitalismo, porque os países industriais controlam a evolução da tecnologia. O centro do sistema mundo é dinâmico, muito mais do que a periferia.

Como explica Bresser Pereira,

No centro, mais do que na periferia, o capitalismo tem-se revelado essencialmente dinâmico. As tendências à concentração e centralização do capital, já previstas por Marx, acentuaram-se de maneira extraordinária. Grandes empresas oligopolísticas nacionais e depois multinacionais substituíram as pequenas e médias empresas do capitalismo original. A concorrência monopolística e o oligopólio cartelizado substituíram a concorrência mais generalizada. As empresas burocratizaram-se. O Estado também cresceu e burocratizou-se. A coordenação da economia passou a ser realizada de forma crescente via planejamento, embora os mecanismos de mercado continuassem a funcionar. Os tecnoburocratas públicos e privados ganharam uma crescente autonomia e passaram a apropriar-se do excedente via ordenados. Os capitalistas, entretanto, continuam ricos e poderosos, controlam ainda grande parte do capital e auferem lucros consideráveis utilizados para o consumo suntuário. O capitalismo continua assim o modo de produção dominante, ainda que os traços do modo de produção tecnoburocrático já se façam sentir de maneira marcante, seja ao nível das grandes empresas seja ao nível do Estado.<sup>20</sup>

Dito de outro modo, a tendência natural do capitalismo é a aceleração da acumulação de capital nos países centrais, com base no desenvolvimento do progresso tecnológico, portanto a manutenção ou agravamento dessa divisão do trabalho.

Economistas clássicos defendem a manutenção do sistema, argumentando que há vantagens econômicas na divisão internacional do trabalho e que o fruto do progresso técnico tende a repartir-se igualmente por toda a coletividade. Por isso, por meio do intercâmbio nacional, os países da periferia se beneficiariam da conseqüente baixa de preços ou da alta de remuneração e por isso não precisariam desenvolver suas economias e se industrializar.<sup>21</sup>

Mas obviamente as vantagens do desenvolvimento da produtividade do centro não chegaram à periferia de maneira sequer comparável.<sup>22</sup>

Raul Prebisch, em seu clássico “O desenvolvimento econômico da América Latina”, resume o que de fato acontece:

Um raciocínio simples a respeito do fenômeno que comentamos permite-nos formular as seguintes considerações:

Primeiro: os preços não baixaram em conformidade com o progresso técnico, pois, enquanto, por um lado, o custo tendia a baixar, em razão do aumento da produtividade, subiam, por outra parte, as remunerações dos empresários e dos

---

<sup>20</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. 7. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977, p. 40.

<sup>21</sup> PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, ano 3, n. 3, p. 47-111, set. 1949, p. 47.

<sup>22</sup> *Idem. Ibidem*, p. 58-59.



fatôres da produção. Quando a ascensão das remunerações foi mais intensa que a da produtividade, os preços subiram, em vez de baixar.

Segundo: Se o crescimento das remunerações, nos centros industriais e na periferia, houvesse sido proporcional ao aumento das respectivas produtividades, a relação de preços entre os produtos primários e os produtos finais da indústria, não teria sido diferente da que existiria se os preços houvessem baixado estritamente de acordo com a produtividade. E dada a maior produtividade da indústria, a relação de preços ter-se-ia movido em favor dos produtos primários.

Terceiro: Como, na realidade, a relação se moveu contra os produtos primários, entre os anos setenta do século passado e os trinta do presente, é óbvio que as remunerações dos empresários e fatôres da produção cresceram, nos centros, mais que o aumento da produtividade, e na periferia menos que o respectivo aumento da mesma produtividade. Em outros termos: ao passo que os centros retiveram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países da periferia traspassaram-lhes uma parte do fruto de seu próprio progresso técnico.<sup>23</sup>

Por isso, como o avanço do capitalismo para novas fases e novos regimes de acumulação, essa lógica vai se reinventando. O surgimento de uma nova fase, baseada na acumulação do capital financeiro, foi um exemplo disso. A economia-mundo é marcada por relações de dependência e subordinação entre as nações e não seria diferente com novo regime.

O modo de produção capitalista, sob essa visão do sistema-mundo, possui variáveis e adequações a depender do grau de desenvolvimento das forças produtivas, ainda que se reproduza sobre a mesma base de exploração da força de trabalho:

Evidentemente, é necessário qualificar os modos pelos quais isso acontece. Há diferenciações não só de “timing” como de características, de país para país. Por várias razões, até mesmo porque não é possível pensar essas mudanças estruturais somente através do tempo lógico; o tempo lógico tem de ser qualificado pelo tempo histórico, diferenciado pelos países. (...). É por isso que, enquanto os Estados Unidos avançavam inovações na concorrência financeira, baseados na pretérita dominação industrial e comercial, Japão e Alemanha empenhavam-se nas concorrências industrial e comercial, passando apenas recentemente, para o bem e para o mal, às incursões típicas da financeirização, que se têm imposto como modalidade geral da luta intercapitalista.<sup>24</sup>

Quando os países centrais passaram para uma nova fase do capitalismo, baseada no capital financeiro, eles, precisando de um escoamento internacional para seus produtos, criam demandas, intensificando as relações de dependência com os países periféricos.

No caso das economias periféricas, em razão de lacunas inerentes das suas economias, o capital financeiro estrangeiro encontrou fácil espaço para se instalar.

As finanças de mercado, ou finanças sem intermediário, “mundializadas”, são ainda mais exclusivas do que as formas de internacionalização que a antecederam. Penalizam de uma forma particularmente severa os países em vias de

---

<sup>23</sup> PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, ano 3, n. 3, p. 47-111, set. 1949, p. 56.

<sup>24</sup> BRAGA, José Carlos de Souza. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 2, n. 1, p. 25-57, fev. 2016, p. 36.

desenvolvimento no sentido estrito do termo (Pisani-Ferry e Sgard, 1996), uma vez que esses países não têm a sorte de possuir um mercado financeiro “emergente” suscetível de ser integrado, nem empresas capazes de se posicionar nos mercados obrigacionistas ou bolsistas dos países industrializados.<sup>25</sup>

A compreensão dessa lógica, de que sobre a mesma base de exploração da força de trabalho, a relação de subordinação entre nações se reinventará deterministicamente, é o que faz perceber que o desenvolvimento, ou a superação do subdesenvolvimento, deve ser buscada ativamente ou não se realizará, para lograr êxito nesse tento é necessária atuação racional e planejada dos agentes econômicos de cada país.

### 1.3 O papel do Estado na alteração da realidade econômica

No contexto do sistema-mundo mencionado, o capitalismo vai em busca dessa organização econômica internacional que possibilite aos Estados desenvolvidos almejar obter vantagens dos menos desenvolvidos já não mais obtidos internamente em razão da “saturação” da sua economia.

Desse modo, geralmente, a atuação do Estado na economia nos países centrais se volta a buscar a transferência de eventuais custos da acumulação de capital para os países menos desenvolvidos. Ou seja, a “estatização” da economia não necessariamente significa socialização e coletivização, mas antes significa Estado a serviço da renovação do capitalismo e da função de acumulação.<sup>26</sup>

Por outro lado, as já mencionadas crises cíclicas do capitalismo fizeram com que mesmo os Estados do centro passassem a se preocupar em adotar políticas anticíclicas. Prebisch destacou, ainda em 1949, que era “notório o desígnio do governo dos Estados Unidos de seguir, resolutamente, uma política anticíclica”<sup>27</sup>.

Foi assim que se deu o surgimento, no centro do sistema capitalista, do Estado Keynesiano, que passou a ser entendido como um agente indispensável de organização da economia, regulador das relações entre o sistema financeiro e produtivo, bem como canalizador dos recursos para a obtenção de objetivos que priorizem o desenvolvimento

---

<sup>25</sup> CHESNAIS, François. Introdução geral. In: CHESNAIS, François (org.). **A mundialização financeira: gênese, custo e apostas**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 13.

<sup>26</sup> *Idem. Ibidem*, p. 24.

<sup>27</sup> PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, ano 3, n. 3, p. 47-111, set. 1949, p. 84.

econômico, com política econômica que favorecesse a ordem social e buscasse o pleno emprego.<sup>28</sup>

Keynes diagnosticou que os principais defeitos da sociedade econômica em que vivia eram “a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas”.<sup>29</sup>

Para corrigir esses defeitos, o autor defendia que mercados capitalistas, independentemente de sua origem, precisavam ser constantemente regulados devido à sua instabilidade inerente. Keynes sustentava que a estabilidade do capitalismo dependia do equilíbrio das quatro categorias de despesas: investimento empresarial, investimento governamental, despesas de consumo e exportações líquidas. Uma fonte fundamental de extrema volatilidade encontrava-se no investimento empresarial. Em sua opinião, essa incerteza cria constantemente períodos de escassez ou de excesso de investimentos, provocando graves flutuações na economia.<sup>30</sup>

Segundo Keynes, a menos que o investimento privado seja equilibrado por um aumento nos gastos do governo, a queda do consumo e do investimento levará a rupturas no mercado e depressões:

Portanto, em condições de *laissez-faire*, talvez seja impossível evitar grandes flutuações no emprego sem uma profunda mudança na psicologia do mercado de investimentos, mudança essa que não há razão para esperar que ocorra. Em conclusão, acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimento.<sup>31</sup>

Como mencionado, os desafios das economias centrais e periféricas diferem entre si, e os desafios propostos à superação do subdesenvolvimento são outros além da manutenção do sistema capitalista.

O modo de enxergar o papel do Estado no desenvolvimento, assim, embora se assemelhasse ao ideário Keynesiano anteriormente sintetizado, teve particularidades nos Estados periféricos, no caso a América Latina.

Do chamado estruturalismo latino-americano surgiram diversas e variantes correntes de pensamento, mas todas convergem na tese de Braudel do sistema-mundo, de uma ordem econômica mundial hierarquizada entre centro e periferia. É na condição de Estado periférico que se encontra a diferença principal entre o Estado desenvolvimentista

---

<sup>28</sup> CEPAL. **La Intermediación Financiera en America Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 1971, p. 9.

<sup>29</sup> KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 341.

<sup>30</sup> MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014, p. 59-60.

<sup>31</sup> KEYNES, John. Maynard. *Op. cit.*, p. 298.

latino-americano e o Estado social de Keynes. Embora encontrem semelhanças, as intervenções propostas por Keynes para a economia seriam insuficientes para as nações latino-americanas, que precisariam de algo mais.

Como mencionado, a dinâmica dos centros se fundamenta no pressuposto básico da continuidade do progresso técnico e ganho de produtividade, que se produz e incorpora em toda a cadeia produtiva, ainda que em ritmos diferentes a depender da fase do ciclo econômico.

Já na periferia, seu ponto de partida primário-exportador faz com que o avanço do capitalismo para a fase industrial comece “atrasado” em relação ao centro do mundo, com um desenvolvimento prévio muito escasso. De tal modo que, ao buscar empreender essa expansão, a periferia se vê constantemente diante de uma ampla barreira tecnológica, que segue se movendo, mas que sempre já foi ultrapassada nos grandes centros.

Ademais, a principal diferença entre os paradigmas de acumulação e crescimento equilibrado correspondentes a centros e periferia reside no modo como o trabalho é integrado. Quanto aos primeiros, a mão-de-obra se encontra plenamente empregada, isto é, ocupada em níveis de produtividade “normal”, e nos anos de expansão do capitalismo, o pleno emprego se mantém ao tempo que a produtividade aumenta homogeneamente em todas as atividades econômicas. Os mesmos pressupostos são aplicáveis à periferia no que diz respeito ao emprego no setor moderno da economia, que como dito são a indústria e demais atividades e setores ligados à atividade exportadora. A diferença é que, nessa economia, o emprego nos setores modernos coexistirá com volume considerável de subemprego. Dado esse ponto de partida, a questão a indagar corresponde à evolução posterior da estrutura ocupacional, de sua composição em termos de emprego e subemprego.<sup>32</sup>

Assim, o modo de ver o desenvolvimento na América Latina se assemelha em alguns aspectos ao de Keynes, porque também portador de uma posição “não reducionista” do Estado. Reconhecer que o desenvolvimento implica complexas mudanças estruturais leva a negar a capacidade do mercado para conduzi-los. Ao contrário, reconhecer o recorrente surgimento de obstáculos leva a exigir firme intervenção do Estado como agente-chave de uma política econômica articulada e racional.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> RODRÍGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 218-219.

<sup>33</sup> RODRÍGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 47.

Por outro lado, essa visão “não reducionista” do Estado no estruturalismo também está muito ligada a um “repúdio de uma percepção mecanicista do econômico”<sup>34</sup> e uma busca de novos tipos, funções e comportamentos para agentes. Essa ideia deriva também da ideia estruturalista de “não-determinismo”, que legitima a busca de alternativas para o desenvolvimento.

Essas ideias foram disseminadas na América Latina pela Comissão Econômica Para América Latina e o Caribe, pensamento com enorme influência no debate político brasileiro na metade do século passado.

Para a CEPAL, para formulação da política de desenvolvimento seria imprescindível ampliar o conhecimento da estrutura econômica da América Latina, sua forma cíclica de crescer e suas possibilidades, para que se pudesse adotar uma interpretação original do subdesenvolvimento que tem realidades e formações históricas distintas do centro.

No Brasil, as ideias de Prebisch foram encampadas por Celso Furtado, que inicialmente propunha a transformação das estruturas econômicas e a superação do subdesenvolvimento através da industrialização. Essa posição foi posteriormente e parcialmente revista pela CEPAL, em razão do confronto com a realidade de novas formas de acumulação de capital, para admitir que um fenômeno majoritariamente técnico como a industrialização, ainda que produzisse excedente econômico, não geraria por si só igualdade e distribuição de renda de forma natural. Percebeu-se que a superação do subdesenvolvimento não aconteceria sem uma ampla política social:

À medida que se foi compreendendo que o subdesenvolvimento é a manifestação de complexas relações de dominação-dependência entre povos, e que tende a autoperpetuar-se sob formas cambiantes, as atenções tenderam a concentrar-se no estudo dos sistemas de poder e suas raízes culturais e históricas. Assim, dotar-se de centros nacionais de decisão válidos – o que muitas vezes pressupõe amplos processos de reconstrução social – passou a ocupar o primeiro plano das preocupações dos povos dependentes. Essa tomada de consciência da dimensão política da situação de subdesenvolvimento constitui em si mesma um novo e importante dado do problema.<sup>35</sup>

As teses da CEPAL tiveram enorme receptividade no debate político brasileiro entre 1949 e o início do regime militar, fundamentando a atuação do Estado brasileiro na economia nesse período. Assim, foram incorporadas ao discurso dos estudiosos do desenvolvimento brasileiro as ideias de uma atuação planejada do Estado, com ênfase à

---

<sup>34</sup> *Idem. Ibidem*, p. 47.

<sup>35</sup> FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 265.

integração do mercado interno e à internalização dos centros de decisão econômica. A Comissão passou a defender uma política econômica da América Latina “para dentro”. Sua proposta reformista sustentava que a aceleração do desenvolvimento econômico precisaria ser feita concomitantemente à redistribuição de renda em favor da população, para que realmente houvesse transformação das estruturas sociais. A questão deixou de ser a industrialização em si, e em muitos países ela já era uma realidade irretratável, mas passou a ser para onde conduzir o desenvolvimento e como solucionar os problemas sociais.

Nesse amplo debate sobre o desenvolvimento econômico do Brasil e no processo de transformação econômica que se seguiu, o Estado brasileiro se valeu de instrumentos que foram criados e empenhados para o atendimento desses objetivos de superação do subdesenvolvimento, e também que foram posterior e paulatinamente corrompidos por outros interesses que não os de transformação social, como será demonstrado.

#### **1.4. Estado produtor**

Demonstrou-se que o Estado sempre atuou na economia, desde antes do capitalismo, inclusive, para possibilitar o seu surgimento. Ao longo dos anos e a depender da realidade econômica de cada país: dirigindo, regulando a economia, induzindo ou agindo diretamente no setor produtor.<sup>36</sup>

A atuação do Estado como produtor, em economias capitalistas, é fonte de controvérsia, tanto no campo das ciências sociais quanto na política. Essa questão tem sido levada muitas vezes como representativa de ideologias, sendo objeto de polarizações que prejudicam a efetiva compreensão do papel e do significado deste instrumento estatal na dinâmica da economia capitalista.

No Brasil, desde meados dos anos 1980, o debate sobre a atuação do Estado como produtor tem seu foco na chamada “estatização”, o que criou a impressão de que o caso brasileiro seria conjuntural, atípico no quadro do capitalismo, em razão da dimensão da produção industrial do Estado. Na verdade, a análise sob uma perspectiva histórico-concreta

---

<sup>36</sup> A nomenclatura da forma de atuação estatal, para alguns juristas, tem diferentes significados. Eros Grau chama atenção para a ideia de que o nome “intervenção” indica, em seu sentido mais literal, atuação em área que não é de sua titularidade. Sendo assim, ao dizer que o Estado intervém na economia, seria possível entender que a área econômica é de titularidade do setor privado. Nesse sentido, não se pretende solucionar tal questão no trabalho. Por essa razão, termos intervenção e atuação serão utilizados de maneira intercambiável, sempre explicados pelo seu contexto. GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 84-131.

dos principais aspectos qualitativos e quantitativos da ação empresarial do Estado demonstra que experiência brasileira não é excepcional, seja pelo tamanho da atuação do Estado no setor produtor, seja pelos resultados que foram alcançados.

Esse instrumento foi e é largamente utilizado por diversos países, mesmo aqueles que propagandeiam a intervenção mínima do Estado na economia e o livre mercado. A forte presença de empresas estatais na economia mundial, em suas mais diversas formas, é uma realidade econômica contemporânea.

Atualmente, as 5 maiores empresas do mundo em ativos são empresas estatais<sup>37</sup>. A *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) identificou, em 2017, 1.500 estatais com participação fora de seus países de origem, possuidoras de 86 mil filiais internacionais ao redor do mundo.<sup>38</sup>

Segundo a própria UNCTAD, as multinacionais estatais desempenham papel importantíssimo na economia mundial. Mais da metade delas estão situadas em países em desenvolvimento, destacando-se, particularmente, nesse aspecto, a China, a Malásia, a África do Sul e a Rússia.<sup>39</sup>

Historicamente, necessidades de caráter estrutural e político muito diversas justificaram a intervenção do Estado em atividades diretamente produtivas. Igualmente, a definição de cada segmento empresarial do Estado e a definição dos papéis que esse setor desempenharia na economia correspondem a diferentes condições técnicas, estruturas institucionais e arranjos políticos.<sup>40</sup>

Ainda que a forma da empresa estatal, o objeto de sua atuação e o modo de protegê-la seja diferente de Estado para Estado, é fato que ela vem sendo usada há muito tempo pelas economias do mundo.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Segundo o ranking da Forbes, são elas: ICBC (Chinesa), China Construction Bank (Chinesa - <http://www.ccb.com/en/investor/history.html>), Agricultural Bank of China (Chinesa), Fannie Mae (Norteamericana) e Bank of China (Chinesa - [http://www.boc.cn/en/aboutboc/ab1/200809/t20080901\\_1601737.html](http://www.boc.cn/en/aboutboc/ab1/200809/t20080901_1601737.html)). THE WORLD'S Largest Public Companies. **Forbes**. Disponível em: [https://www.forbes.com/global2000/list/#header:assets\\_sortreverse:true](https://www.forbes.com/global2000/list/#header:assets_sortreverse:true). Acesso em: 14 jul. 2018.

<sup>38</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2017: investment and the Digital Economy**. Geneva: United Nations, 2017, p. 30. Disponível em: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf). Acesso em: 14 jul. 2018.

<sup>39</sup> *Idem*. *Ibidem*, p. 31.

<sup>40</sup> ABRANCHES, Serigo Henique. Empresa pública como agente de políticas do Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior. *In*: IPEA. **A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar**. Brasília: IPEA, 1980, p. 7.

<sup>41</sup> Desde o surgimento da empresa, o Estado utiliza essa forma para atuar. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, o Bank of America precede inclusive a Constituição: "(...) as empresas estatais e as sociedades de economia mista têm uma longa filiação histórica nos EUA. O estabelecimento do Bank of America, de 1781

É verdade que os diversos países criaram suas estatais com fins específicos, sempre macroeconômicos: para implementar políticas de desenvolvimento, lidar com falhas de mercado e controlar monopólios naturais ou recursos estratégicos. Ao assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico do país, o Estado Keynesiano deixa de limitar sua atuação a planejar a economia, racionalizar sua atuação, estimular o aumento da poupança e a acumulação de capital através da concentração de renda, por exemplo, papel direto na produção:

O Estado desenvolvimentista é não apenas um Estado planejador, mas também um Estado produtor – um Estado em que a produção de bens e serviços essenciais vai-se tornando cada vez mais sua própria responsabilidade, ao mesmo tempo em que se multiplicam e se expandem empresas públicas criadas para o exercício dessa função.<sup>42</sup>

O que identifica todos os casos de desenvolvimento capitalista é justamente que, em algum estágio do processo, acabam por determinar a participação direta do Estado na produção.<sup>43</sup>

Há, entretanto, uma distinção básica entre a forma de estabelecimento das empresas estatais em países centrais e em países periféricos. Nos primeiros, elas foram estabelecidas, via de regra, por meio da nacionalização de indústrias existentes.

Era necessário remediar problemas surgidos e ligados a dificuldades pós-desenvolvimento, como a necessidade de reestruturar e reabilitar indústrias já existentes, o que levou o Estado a estatizá-las<sup>44</sup>. Foi o caso das nacionalizações no Reino Unido de 1945-1951, nos setores de carvão, minério de ferro e siderurgia, que decorreram de graves crises

---

– uma sociedade de economia mista e o primeiro banco do país –, precedeu a adoção da constituição norte-americana e foi fundamental para a manutenção da independência nacional. Da mesma forma, o First National Bank of the United States, de 1791, também era uma companhia de propriedade mista da qual o governo detinha até 20% das ações”. PARGENDLER, Mariana. **Evolução do Direito Societário: lições do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 239-240.

<sup>42</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. 7. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977, p. 159.

<sup>43</sup> Nesse sentido: “Acentuamos que a intervenção do Estado na esfera da produção, e na forma dominante da crescente exploração intensiva da força de trabalho (mais-valia relativa), tende a se generalizar, ainda que de modo desigual, em escala mundial. Sustentamos também que tudo isso é a expressão das dificuldades crescentes que o capitalismo contemporâneo encontra, por efeito da luta de classes, em manter uma eficaz acumulação ampliada do capital. [...] Considerando a cadeia imperialista em seu conjunto, é possível enunciar com maior segurança a seguinte hipótese: quanto mais uma formação social é dependente (e quanto menos, portanto, pode descarregar de forma imperialista sobre outros países as próprias contradições), tanto mais é provável que se assista à emergência e à potencialização de uma burguesia de estado (como fração autônoma de classe no seio do bloco dominante), como fator de estímulo à valorização do capital.” MUTTI, Antonio. **A burguesia de estado: estrutura e funções da empresa pública**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1979, p. 27.

<sup>44</sup> Há uma polêmica sobre a estatização de empresas nacionais e a forma de compensação dos particulares, ou mesmo se estes devem ser compensados. Sobre o tema, ver: BOS, Dieter. **Public enterprise economics**. New York: Elsevier Science Publishing Company, 1989, p. 27.



setoriais que acabaram por sedimentar no parlamento a convicção que era necessário o Estado intervir.<sup>45</sup>

Na França, como na Inglaterra, as nacionalizações decorreram da incapacidade do setor privado de se manter em determinados setores, embora tenha havido, no primeiro país, exemplos de intervenção determinados por considerações políticas, como foi o caso da Renault que foi estatizada como forma de punir seus antigos proprietários, conhecidos colaboracionistas.

O mesmo aconteceu na Áustria, entre 1946-1947, e na Itália com a criação do *Instituto per la Ricostruzione Industriale (IRI)* em 1933, que decorreu de uma profunda crise do sistema bancário privado, o que fez com que as empresas italianas fossem estatizadas e passassem a ser controladas por uma *holding* financeira multisetorial.<sup>46</sup> O exemplo mais recentemente é o dos EUA com a nacionalização da Fannie Mae e da Freddie Mac em 2008.

Esse movimento vem acompanhado de diversas vantagens, como a pré-existência de tecnologia, infraestrutura, mão-de-obra especializada etc.<sup>47</sup>

As empresas estatais, em alguns casos, também foram criadas

para explorar negócios altamente rentáveis sob a forma de monopólios públicos e, dessa forma, gerar recursos para financiar atividades tipicamente governamentais. Enquadram-se nessa categoria a fabricação e comercialização de produtos específicos como tabaco e bebidas alcoólicas, assim como a exploração de jogos de azar.<sup>48</sup>

Já nos países periféricos, em decorrência do início do processo de industrialização, as empresas estatais surgiram a partir da necessidade do Estado ante a ausência de atuação privada em determinado setor da economia. Via de regra, o estabelecimento de uma estatal nesses países representa o próprio surgimento de um setor produtivo<sup>49</sup>:

Ao assumir a responsabilidade pela modernização econômica do país o Estado tecnoburocrático-capitalista dependente, **que condiciona o surgimento do modelo de subdesenvolvimento industrializado**, não se limita a planejar sua economia, a racionalizar suas atividades, a estimular o aumento da poupança e da

---

<sup>45</sup> ABRANCHES, Serigo Henrique. *Op. cit.*, p. 6. ABRANCHES, Serigo Henrique. Empresa pública como agente de políticas do Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior. In: IPEA. **A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar**. Brasília: IPEA, 1980, p. 6.

<sup>46</sup> *Idem. Ibidem*, p. 6.

<sup>47</sup> RAMANADHAM, V. V. **The Economics of Public Enterprise**. London/New York: Routledge, 1991, p. 40.

<sup>48</sup> PINTO JUNIOR, Mario Engler. **O Estado como acionista controlador**. Tese (Doutorado): Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2009, p. 18.

<sup>49</sup> RAMANADHAM, V. V. . **The Economics of Public Enterprise**. London/New York: Routledge, 1991, p. 40.

acumulação de capital via concentração da renda. Ele assume também um papel direto na produção. [grifo nosso]<sup>50</sup>

É o caso, por exemplo, da implantação da siderurgia estatal no Brasil, que coincide com o início da industrialização nacional, ou com a criação da Petrobrás, outro momento de inflexão, que demarca o aprofundamento do capitalismo industrial em um contexto de internacionalização das indústrias.<sup>51</sup>

É praticamente um consenso aos estudiosos do tema que uma das principais razões que explica a atuação do Estado sob a forma empresarial é suprir a falta de um setor privado, em países de economia subdesenvolvida. Nesses casos, na maior parte das vezes, a atuação do Estado é usada como suporte e apoio para estimular a iniciativa privada, geralmente incipiente ou deficiente<sup>52</sup>.

Assim, para não deixar o investimento e o crescimento inteiramente nas mãos do mercado, pois essas são ineficientes ou insuficientes para levar a economia pelo caminho que um governo pretendia, ele assume “papel direto na produção”.<sup>53</sup>

Essas “áreas vazias” costumam ser setores em que o Estado é obrigado a entrar porque, embora essenciais para o desenvolvimento do país, as empresas privadas não se mostraram capazes, financeira ou tecnicamente, de levar a cabo o empreendimento. Nesses casos, geralmente, a indústria que o Estado assume é, em princípio, altamente capital-intensiva, possui grandes economias de escala e por isso sua dimensão mínima via de regra tem de ser muito grande. Além disso, elas costumam implicar um longo período de maturação para os investimentos. Por isso, o investimento inicial necessário é gigantesco, há grande intervalo entre esse investimento e a realização do produto para o mercado e o produto final é basicamente uma *commodity*, homogêneo e indistinguível dos concorrentes não sendo possível obter vantagens de caráter mercadológico. Está incluído nesta classificação o setor produtor de insumos básicos, especialmente a siderurgia.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 159.

<sup>51</sup> ABRANCHES, Serigo Henrique. Empresa pública como agente de políticas do Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior. In: IPEA. **A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar**. Brasília: IPEA, 1980, p. 6.

<sup>52</sup> No próprio relatório da UNCTAD é apontada uma presença mais forte, hoje, de empresas estatais em países em desenvolvimento. UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2017: investment and the Digital Economy**. Geneva: United Nations, 2017, p. 30. Disponível em: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf). Acesso em: 14 jul. 2018.

<sup>53</sup> RAMANADHAM, V. V. *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>54</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 163-164. Também no mesmo sentido: “Muitas economias em desenvolvimento, o que inclui a maioria das economias latino-americanas, são comprometidas com o modelo abstrato de descentralização das decisões econômicas conhecido como o ‘sistema de mercado’ ou ‘modelo da livre empresa’”. Uma razão importante para

De certa maneira, incluem-se nesta categoria a criação de instituições financeiras estatais destinadas ao financiamento a longo prazo das empresas. Nos países de economia subdesenvolvida, como há escassez de poupança privada voluntária disponível para utilização pelo sistema bancário privado, é necessário criar bancos de desenvolvimento estatais para gerar poupança forçada promovida pelo Estado.<sup>55</sup>

Não é apenas por “falta” do setor privado, entretanto, que são criadas instituições financeiras pelo Estado. Um outro critério que determina a atuação do Estado no setor produtor é a necessidade de planejamento econômico, no qual as instituições financeiras desempenham importante papel. Os bancos de desenvolvimento, que emprestam a longo prazo e muitas vezes a taxas negativas de juros, são, por excelência, o instrumento pelo qual o Estado consegue canalizar os seus recursos para induzir e estimular setores considerados prioritários em um planejamento econômico.<sup>56</sup>

Há também os casos em que a atuação do Estado sob a forma empresarial é apontada como justificativa para evitar o monopólio privado. O monopólio pode se dar pela natureza da atividade, que muitas vezes o exige, como é o caso dos serviços de utilidade pública de fornecimento de água e gás.<sup>57</sup> Há outros casos em que pela dinâmica do mercado interno a tendência é o estabelecimento do monopólio, duopólio ou oligopólio. As

---

essa preferência é o ‘efeito demonstrativo’ fornecido pela experiência de desenvolvimento das economias ocidentais avançadas. (...) A experiência de muitos países subdesenvolvidos é a de que os recursos privados são tão escassos que impedem o processo de desenvolvimento. Diante da inabilidade da iniciativa privada de agir em projetos específicos de desenvolvimento, a intervenção, o controle e a propriedade públicas viram uma alternativa atrativa.” Tradução livre de TREBAT, Thomas J. **Brazil’s state owned enterprises**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 31.

<sup>55</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Op. Cit.*, p. 163-164.

<sup>56</sup> *Idem. Ibidem*, p. 163-164. No mesmo sentido: CEPAL. **América Latina: ensaios de interpretação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 114.

<sup>57</sup> Nesse sentido, por exemplo: TREBAT, Thomas J. **Brazil’s state owned enterprises**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 32, em tradução livre: “Hipóteses de economias de escala. Essa hipótese, alternativamente, caracterizada como ‘monopólios naturais’ ou ‘tamanho ideal da empresa’, atribui empresas públicas à causalidade econômica. Economias de escala surgem por dois motivos: em uma faixa relevante de produção, as condições técnicas na produção de certos bens implicam uma curva de custo médio decrescente no longo prazo para a indústria; Além disso, o crescimento da demanda justifica taxas mais altas de produção para os bens em questão. A produção eficiente requer uma redução no número de empresas e consequentes aumentos na escala de operações. Uma previsão a priori do padrão de produção pública é possível com esta hipótese. Empresas públicas surgirão nos setores em que a escala é importante - energia, abastecimento de água e comunicações são exemplos - à medida que a demanda pela produção desses setores aumenta. A demanda pode ser medida por esses indicadores de mudança no tamanho do mercado e aumentos na urbanização e industrialização ou na taxa de crescimento do PNB. Em vista da experiência histórica de muitos países em desenvolvimento, uma hipótese adicional pode ser que: se a produção em setores em que a escala é importante não for fornecida por empresas públicas, será fornecida por empresas estrangeiras”.

alternativas do poder público nessas situações são permitir o monopólio privado e controlá-lo efetivamente ou estabelecer uma empresa estatal para exercê-lo.<sup>58</sup>

Também é possível que o Estado atue diretamente no setor produtivo para evitar a apropriação, pelo setor privado, de insumos raros e estratégicos, como é o caso do petróleo.<sup>59</sup> Nesse caso, tratando-se de um insumo essencial para toda a cadeia produtiva nacional e até mesmo a soberania econômica<sup>60</sup>, o Estado pode assumir diretamente a produção inclusive para garantir que eles sejam explorados no sentido de buscar interesses nacionais.

Para se ter uma noção da importância de controlar a produção de petróleo, basta notar que em 1933, nos Estados Unidos, o governo estabeleceu quotas para limitar a produção do petróleo, com o intuito de aumentar seu preço que, por estar excessivamente baixo, contribuía para o prolongamento da depressão da economia americana.

O uso das empresas estatais para evitar o monopólio privado de determinados setores é comum tanto aos países subdesenvolvidos quanto aos países de economia desenvolvida e é uma forma de evitar confiar à iniciativa privada decisões estratégicas com consequências macroeconômicas.<sup>61</sup>

Também é um fundamento para a atuação do Estado no setor produtor a segurança nacional. No Brasil, por exemplo, esse critério está mencionado expressamente na Constituição Federal, em seu art. 173, que dispõe que, ressalvados os casos previstos na própria Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado “só será permitida aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”.

---

<sup>58</sup> Segundo Ramanadham, quanto menor a capacidade técnica de um governo de controlar o monopólio, maior a tendência de exercê-lo por meio de uma empresa estatal. RAMANADHAM, V. V. **The Economics of Public Enterprise**. London/New York: Routledge, 1991, p. 11-12.

<sup>59</sup> TREBAT, Thomas J. *Op. Cit.*, tradução livre: “Essa hipótese argumenta que o controle privado de um monopólio ou a propriedade fortuita de um recurso natural escasso gera renda ou receita não merecida para seus proprietários. A apropriação e alocação pública desse excedente de aluguel são motivações importantes para a propriedade pública de setores de recursos naturais, como petróleo e cobre, em muitos países em desenvolvimento”.

<sup>60</sup> YERGIN, Daniel. **O Petróleo, uma história de ganância, dinheiro e poder**. 2. ed. São Paulo: Scritta, 1992, p. 250-257.

<sup>61</sup> Sobre o uso das empresas estatais para evitar confiar decisões estratégicas com potenciais efeitos macroeconômicos à iniciativa privada cuja preocupação principal é o lucro: “Não só (...) a intervenção estatal era desejável por causa da produtividade privada marginal líquida derivada do aumento do investimento nesses campos ficou aquém da produtividade social marginal líquida, mas o controle de monopólio envolveu decisões sociais com implicações para a política nacional de natureza mais ampla, decisões que o parlamento não podia confiar a interesses sectoriais cujo interesse principal era tirar lucro”. Tradução livre de GORDON, Lincoln. **Public Corporation in great britain**. Londres: Oxford University Press, 1938, p. 318.

O setor de comunicações é um exemplo no qual o Estado intervém por motivos de segurança, ou a produção de certos armamentos também pode ser estatizada em função da segurança nacional.<sup>62</sup>

Há ainda os casos em que cabe ao Estado assumir atividades consideradas essenciais, mas que se tornaram deficitárias por alguma razão. Foi o caso, por exemplo, da exploração da malha ferroviária no Brasil:

Em um primeiro momento, quando elas estavam atendendo uma região em franca prosperidade, elas são lucrativas. Mas se por acaso esta região entra em decadência, ou mesmo se certas áreas dentro dessa região regridem economicamente, a empresa tende a tornar-se deficitária. A solução de eliminar os ramais deficitários não só nem sempre é suficiente como também muitas vezes é politicamente inviável. Acresce ainda o fato da concorrência das estradas de rodagem subsidiadas pelo Estado e, até 1973, beneficiadas pelos baixos preços do petróleo, e temos uma situação deficitária estrutural para estradas de ferro. Como, entretanto, o serviço é indispensável cabe ao estado assumi-lo.<sup>63</sup>

Existem empresas constituídas para a prestação de atividades estritamente estatais, chamados aqui de serviços públicos. Esses serviços, cuja prestação e financiamento são deveres do Estado, sobrevivem ou através de subsídios diretos ou de contratos subsidiados pelo Estado e, em alguns casos, o Estado opta por prestá-los diretamente através de empresas.<sup>64</sup>

Uma última razão que vale ser mencionada e é apontada para justificar a existência de empresas estatais é evitar ou encerrar o predomínio do capital estrangeiro na economia nacional e consolidar sua soberania. Em países periféricos, de economia subdesenvolvida, e que não raro foram colônias, há uma particular preocupação em evitar o predomínio do capital estrangeiro na economia nacional.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 164.

<sup>63</sup> *Idem. Ibidem*, p. 163.

<sup>64</sup> *Idem. Ibidem*, p. 164. No mesmo sentido, “os serviços de utilidade pública essenciais, tais como gás e água, são mais indicados para empresas estatais do que para a iniciativa privada e, isso, por duas razões: 1º) uma empresa estatal estará mais disposta a prestar serviços do que uma particular; 2º) esses serviços de utilidade pública não raro constituem monopólios, sendo preferível, portanto, que fiquem sob o controle estatal. Quando entregues à iniciativa privada, esses serviços devem ser submetidos a normas relativamente rígidas. Para aqueles tipos de serviço, a empresa estatal é mais indicada do que um órgão de linha, talvez sujeito a excesso de centralização e supervisão da rotina administrativa. Uma empresa semi-autônoma tem mais liberdade para tomar decisões imediatas”. SHERWOOD, Frank P. **Empresas públicas**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança, 1964, p. 124.

<sup>65</sup> O Professor Ramanadham aponta o caso de Trinidad e Tobago como exemplo: “O predomínio do capital estrangeiro na economia nacional tem sido um fator significativo para estimular as empresas públicas em muitos países em desenvolvimento. (...) Tendo acabado de sair do status colonial, eles estavam particularmente desconfiados disso. Por exemplo, acelerar a transferência de controle de empresas estrangeiras para mãos locais foi uma das principais razões para o surgimento de empresas públicas em Trinidad e Tobago”. RAMANADHAM, V. V. **The Economics of Public Enterprise**. London/New York: Routledge, 1991, p. 14. (Tradução livre. Original: “The dominance of foreign capital in the national economy has been significant

Na América Latina, como mencionado, esse conceito encontra fundamento nas teses da CEPAL, que relacionava o subdesenvolvimento dos países latino-americanos à dinâmica do sistema econômico mundial e, portanto, apontava como uma das soluções para a superação do subdesenvolvimento a nacionalização do poder econômico.

Conforme explica Gilberto Bercovici,

a influência do pensamento da CEPAL no debate político brasileiro foi enorme entre 1949 e 1964. As teses da CEPAL tiveram grande receptividade, pois davam fundamentação científica para a tradição intervencionista e industrialista existente no Brasil desde 1930. [...] A concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento, dando ênfase à integração do mercado interno e à internalização dos centros de decisão econômica, bem como o reformismo social, característicos do discurso cepalino, foram plenamente incorporados pelos nacional-desenvolvimentistas brasileiros. Com o desenvolvimentismo, o Estado evolui de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização. Além disso, incorpora-se no Estado o pensamento social reformador.<sup>66</sup>

Fora da América Latina, essas ideias foram incorporadas na Declaração de Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial de 1974, elaborada pela Assembleia Geral da ONU, que consagrou o princípio da soberania permanente sobre recursos naturais e serviu de fundamento para diversas nacionalizações ocorridas nesse mesmo ano, por exemplo na Argélia, Chile, Egito, Índia, Indonésia, Sri Lanka, Sudão, Uganda, Tanzânia e Zâmbia<sup>67</sup>, sendo a maior parte delas relacionadas à exploração de petróleo e outros recursos minerais.

Há ainda autores que defendem que, em alguns casos, não há qualquer razão econômica para a atuação do Estado no setor produtor, mas apenas uma preferência social pelo Estado produtor<sup>68</sup>, mas entendemos que nenhuma explicação sobre a intervenção do Estado na economia, seja política seja jurídica, prescinde de uma razão material econômica.

---

factor in giving a stimulus to public enterprise in many developing countries. (...) Having just emerged out of colonial status, they were particularly suspicious of it. For instance, to accelerate the transfer of control of foreign-owned firms to local hands was one of the major reasons for the emergence of public enterprise in Trinidad and Tobago”.

<sup>66</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Ed., 2005, p. 48-51.

<sup>67</sup> RAMANADHAM, V. V. *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>68</sup> TREBAT, Thomas J. **Brazil's state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 32. Em tradução livre: “Hipótese político-histórica. A hipótese anterior atribui propriedade pública e empresa pública principalmente à causalidade econômica. Esta última hipótese argumenta que a empresa pública decorre de fatores políticos e históricos que pouco têm a ver com economia. Portanto, é difícil prever um padrão de propriedade pública, porque ocorrerá aleatoriamente nos setores econômicos. Um exemplo de motivação política para empresas públicas é, obviamente, uma preferência social pela propriedade pública, e não pela propriedade privada, levando à criação de empresas públicas por decreto em diferentes setores da economia. Nesses casos, é provável que explicações econômicas da ascensão da empresa pública sejam de pouco valor”.

Importante esclarecer que nos exemplos usados até aqui, o critério adotado por cada país para definir uma empresa estatal varia: há países que dividem as empresas estatais em 100% estatal, majoritariamente estatal, ou mesmo minoritariamente estatal; outros usam o poder de controle, além da propriedade, como importante aspecto de definição. Apesar dos diferentes critérios adotados, de maneira geral, o conceito de empresa estatal nos países pode ser definido como aquela cuja propriedade e/ou o controle são não-privados.<sup>69</sup>

Ramanadham, que dedicou sua carreira ao estudo das empresas estatais, conceitua esse instituto como a combinação de outros dois conceitos: o de “público” e o de “empreendimento”.<sup>70</sup>

O elemento da publicidade, segundo o professor, por sua vez, seria dividido em três frentes:

- As decisões operacionais e empresariais são tomadas por agentes não privados e o critério essencial dessas decisões não está limitado ao retorno financeiro aos investidores. Esses dois aspectos são importantes para a compreensão de um empreendimento estatal: o agente que toma a decisão e o critério que a fundamenta;

- O benefício final da empresa vai para o público;

- A empresa responde à sociedade.<sup>71</sup>

Já o elemento do empreendimento pode ser entendido em dois termos que, segundo Ramanadham, diferenciam-no de outras atividades públicas:

- Espera-se que a empresa estatal seja viável economicamente, devendo ser essa a intenção de sua criação e o objetivo a longo prazo. Sendo assim, espera-se que a empresa opere sob a disciplina do mercado;

- O preço que cobra deveria ser baseado nos respectivos custos. É possível que em um segmento específico da operação de uma empresa estatal esse elemento seja dispensado por razões não empresariais.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> RAMANADHAM, V. V. **The Economics of Public Enterprise**. London/New York: Routledge, 1991, p. 5. Segundo o Professor, esse critério, o de composição da base acionária, é usado também para diferenciar empresa pública e formas não empresariais de atuação do Estado.

<sup>70</sup> *Idem. Ibidem*, p. 3.

<sup>71</sup> Também sobre o controle social das empresas estatais: “Numa democracia, os órgãos governamentais devem ser sujeitos a controle político. Se assim não for, não se justifica serem eles parte do governo. Somente num limitado número de casos poder-se-ão admitir exceções a essa regra geral”. SHERWOOD, Frank P. **Empresas públicas**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança: 1964, p. VII.

<sup>72</sup> RAMANADHAM, V. V. **The Economics of Public Enterprise**. London/New York: Routledge, 1991, p. 4.

Para Ramanadham, o aspecto público deve predominar na maioria dos casos, sendo essa a maior fonte de conflitos relacionados à atuação empresarial do Estado<sup>73</sup>. Encontrar o equilíbrio entre o público e privado é apontado por muitos dos que se dedicam ao estudo das empresas estatais como o “Santo Graal”:

O dilema básico provém da aparente contradição existente no mandato da empresa pública: se de um lado é empresa pública, de outro, deve comportar-se como empresa privada. Observando as complicações suscitadas pelas tentativas de estabelecer esse equilíbrio perfeito, compreendemos quão diferentes são de fato os conceitos de interesse público e interesse privado.

A ideia do interesse público é essencialmente pluralista. Significa que, no desenvolvimento e na implantação de políticas, os vários setores da sociedade são considerados. Consequentemente, a procura do interesse público pouca oportunidade proporciona para a formulação de decisões unilaterais ou para políticas que representem qualquer sistema de objetivo único. Esta função de integração de valor é, evidentemente, bem menos difícil nos setores em que predomina o interesse privado.

Assim, a empresa pública que seja demasiado sensível às suas obrigações de interesse público, é muitas vezes atacada por não se comportar de modo suficientemente comercial. Alega-se que não funciona com a desejada dedicação desinteressada, com eficiência e aproveitamento máximo de recursos. Por outro lado, a empresa que adota comportamento comercial é criticada por atuar como se não fosse parte do governo. Como conciliar a autonomia e a integração. Eis que o Santo Graal que o estudioso de empresas públicas busca descobrir<sup>74</sup>.

O que se pode perceber, com as diferentes realidades analisadas, é que a extensão da atuação do Estado como produtor e suas formas são determinadas pelo nível do desenvolvimento da estrutura produtiva, grau de heterogeneidade estrutural na economia, seu tipo de inserção na ordem econômica mundial e pela dinâmica política.

De todo modo, a atuação do Estado no setor produtor, quase sempre, está ligada a mudanças importantes na organização do setor produtivo: a crise da economia primário-exportadora e o início do esforço de industrialização no Brasil, a rearticulação da economia italiana após guerra, o fechamento da economia espanhola - desarticulada pela guerra civil - e as crises inglesa e francesa no período pós-guerra que geraram a necessidade de correções marcantes de curso da economia.

Ante crises e etapas de transição particularmente marcantes, as empresas estatais surgem como elementos novos, estrutural e politicamente determinados, para garantir a continuidade e ampliação do processo de acumulação privada de capital.

---

<sup>73</sup> O autor cita um exemplo em que isso não é verdade, Israel: “Uma situação oposta é possível, porém raramente, como é o caso de Israel, que cuja legislação societária prevê que ‘uma companhia governamental deve agir de acordo com as razões comerciais pelas quais uma companhia não governamental se guia, a menos que o governo, com aprovação do Comitê (de Finanças) (do Parlamento), determine outras razões para a atuação’”. *Idem. Ibidem*, p. 431.

<sup>74</sup> SHERWOOD, Frank P. **Empresas públicas**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança, 1964, p. VI-VII.



## 1.5 A questão do financiamento

É também muito comum associar a atuação direta do Estado no setor produtivo à inexistência ou insuficiência de um mercado de capitais organizado ou outros instrumentos de financiamento, o que limita a capacidade da iniciativa privada de investir em setores específicos, de baixo e demorado retorno<sup>75</sup>:

Uma manifestação específica da fraqueza do setor privado doméstico nos países em desenvolvimento é um mercado de capitais pequeno e ineficiente. Normalmente, isso inclui redes de informação imperfeitas, discriminação por parte dos credores por razões não econômicas e consequente ampla dispersão das taxas sociais de retorno a investimentos já existentes e novos. Um mercado de capitais pequeno (em relação às necessidades do país) e ineficiente, significa que as habilidades empreendedoras disponíveis no setor privado serão desperdiçadas, a menos que o Estado intervenha.<sup>76</sup>

Esse fator é muito apontado como justificativa para a atuação do Estado brasileiro nos setores da siderurgia, do petróleo e o financeiro:

O verdadeiro marco do capitalismo brasileiro de Estado teve origem em investimentos inaugurais nos setores siderúrgico, petrolífero e elétrico. A prioridade governamental em estruturar aqueles setores era decorrência de sua importância estratégica para o desenvolvimento nacional. Tratava-se de projetos intensivos de capital, com longo prazo de maturação, retorno incerto e baixa rentabilidade, exigindo aportes de recursos várias vezes superiores àqueles que a iniciativa privada estava acostumada a mobilizar na fase de substituição de importações. A falta de mercado de capitais organizado e de outros instrumentos alternativos de financiamento limitava sobremaneira a capacidade do empresariado brasileiro de mobilizar capitais para investir em projetos com tais características.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Nesse sentido: PINTO JUNIOR, Mario Engler. **O Estado como acionista controlador**. Tese (Doutorado): Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2009, p. 18; RAMANADHAM, V. V. **The Economics of Public Enterprise**. London/New York: Routledge, 1991, p. 6; SHERWOOD, Frank P. **Empresas públicas**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança: 1964, p. 117.

<sup>76</sup> TREBAT, Thomas J. **Brazil's state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 32. Tradução livre. Original: "A particular manifestation of the weakness of the domestic private sector in developing countries is a small, inefficient capital markets. Typically, this includes imperfect information networks, discrimination by lenders for noneconomic reasons, and consequent wide dispersion in social rates of return to existing and new investments. An inefficient and (relative to the country's needs) small capital market means that available entrepreneurial skills in the private sector will be wasted unless the state intervenes". No mesmo sentido: PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Op. Cit.*, p. 31.

<sup>77</sup> PINTO JUNIOR, Mario Engler. **O Estado como acionista controlador**. Tese (Doutorado): Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2009, p. 30-31. Esse problema é apontado como comum a toda a América Latina: "Essa estrutura parece muito semelhante à de outros países latino-americanos, fato que dá suporte às explicações econômicas gerais (não político-históricas) sobre o surgimento das empresas públicas. Nesse padrão 'típico' latino-americano, a atividade produtiva direta do Estado concentra-se nas empresas de serviços públicos, transporte e indústria pesada (especialmente aço e petróleo), cujo objetivo principal é apoiar e estimular atividades manufatureiras relativamente mais leves sob o controle do setor privado". TREBAT, Thomas J. **Brazil's state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 165-167. Tradução livre.

Esse é, inclusive, como mencionado, um dos critérios para a criação, pelo Estado, de instituições financeiras para fornecer investimento a longo prazo para o setor privado. Assim surgiram os bancos públicos e as agências de desenvolvimento no Brasil, para orientar os investimentos e conseqüentemente ter parte no processo de planejamento econômico.

O argumento pode levar à equivocada noção de que, nos países com um setor financeiro organizado, a participação do Estado na evolução do setor produtivo é ou foi menor, o que não é verdade, como falamos. Pelo contrário, por exemplo, na zona do euro, os países menos desenvolvidos não por acaso são exatamente os que gastam menos em áreas de pesquisa e desenvolvimento.<sup>78</sup>

Outro exemplo é o dos Estados Unidos, que são vistos como paradigma da liderança do setor privado na criação de riqueza, quando teve no Estado um maior envolvimento, em escala maciça, com os riscos do empreendedorismo para estimular a inovação.<sup>79</sup>

De maneira geral, a história dos novos setores ensina que os investimentos privados tendem a esperar que os investimentos iniciais e arriscados sejam feitos primeiro pelo Estado.<sup>80</sup>

No Brasil, ao longo da trajetória econômica brasileira, a ausência de mecanismos adequados de financiamento da atividade industrial – e que não necessariamente precisam ser privados – levou a significativas distorções que chegaram inclusive a colapsar algumas estruturas nacionais, como voltaremos a falar. Esse é um problema que persiste até hoje no país:

Com efeito, a política industrial adequada aos desafios estruturais contemporâneos deve, precipuamente, criar condições para que a indústria brasileira possa superar duas barreiras importantes: a baixa capacidade e/ou baixa disposição a inovar e a escassez crônica de financiamento. Trata-se de dois problemas profundamente enraizados na história do processo de industrialização brasileira e introjetados na estrutura industrial resultante.<sup>81</sup>

Por isso, entender a questão do financiamento da atividade produtiva nacional é relevante.

---

<sup>78</sup> MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014, p. 261.

<sup>79</sup> *Idem. Ibidem*, p. 109.

<sup>80</sup> *Idem. Ibidem*, p. 110.

<sup>81</sup> COUTINHO, Luciano; SARTI, Fernando. Política industrial e a retomada do desenvolvimento. *In*: LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Célio. (Org.). **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2003, p. 335.

Um importante estudo de 1976 elaborado pela CEPAL esclarece a importância do sistema financeiro para o desenvolvimento econômico, principalmente no que se refere aos países periféricos<sup>82</sup>. A investigação identifica três funções da intermediação financeira, que são criar crédito, transferir fundos de empréstimos e viabilizar a diversificação e acumulação de ativos.

A primeira, de criar crédito, pode fornecer recursos para o financiamento da formação real de capital, de produção corrente, de consumo ou para aquisição de ativos reais ou financeiros.

A segunda, de formação real de capital do crédito, é o que viabiliza o aumento da capacidade produtiva do país a longo prazo e esse instrumento é tão mais importante quanto menor for a capacidade de autofinanciamento das empresas. É responsável por manter o padrão da atividade econômica. O financiamento do consumo, por sua vez, é essencial para a manutenção ou expansão da demanda em condições normais, e também para a elevação do nível da demanda quando há uma conjuntura econômica ou distribuição desigual de renda.

A última atribuição não tem relação orgânica com os fluxos de produção (consumo e investimento). Essa função foi a que levou ao surgimento dos “mercados de capitais”, e tem como peça central a bolsa de valores.<sup>83</sup>

Schumpeter explica a essencialidade desse sistema de crédito para o crescimento econômico:

o crédito é essencialmente a criação de poder de compra com o propósito de transferi-lo ao empresário, mas não simplesmente a transferência de poder de compra existente. A criação de poder de compra caracteriza, em princípio, o método pelo qual o desenvolvimento é levado a cabo num sistema com propriedade privada e divisão do trabalho. Através do crédito, os empresários obtêm acesso à corrente social dos bens antes que tenham adquirido o direito normal a ela. Ele substitui temporariamente, por assim dizer, o próprio direito por uma ficção deste. A concessão de crédito opera nesse sentido como uma ordem para o sistema econômico se acomodar aos propósitos do empresário, como um comando sobre os bens de que necessita: significa confiar-lhe forças produtivas. É só assim que o desenvolvimento econômico poderia surgir a partir do mero fluxo circular em equilíbrio perfeito. E essa função constitui a pedra angular para a moderna estrutura de crédito.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> CEPAL. **La Intermediación Financiera en America Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 1971. A necessidade de um sistema financeiro funcional e regulamentado nos países periféricos será melhor abordada no último capítulo deste trabalho.

<sup>83</sup> *Idem. Ibidem*, p. 3-6.

<sup>84</sup> SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997, p. 111.

Assim, o ciclo desse sistema se dá em duas etapas: a captação das poupanças das famílias e das empresas e a canalização desses recursos, que vai do sistema financeiro aos tomadores de crédito.

Assim, um setor financeiro tem, em tese, o papel de viabilizar a materialização do volume de investimentos necessários para agentes econômicos financiarem a expansão da atividade produtiva, promovendo a diversificação de instrumentos financeiros e criando vias adequadas de captação das poupanças pessoais:

[...] um sistema financeiro é funcional para o processo de desenvolvimento econômico quando ele expande o uso dos recursos existentes no processo de desenvolvimento econômico com o mínimo possível de aumento de fragilidade financeira e outros desequilíbrios que podem impedir o processo de crescimento por razões puramente financeiras. A funcionalidade tem duas dimensões distintas: uma diz respeito à estabilidade do sistema financeiro e outra está relacionada à alocação de recursos reais. A primeira é a dimensão macroeconômica, a segunda, a microeconômica.<sup>85</sup>

No caso dos países periféricos, heterogêneos e tecnologicamente dependentes, o sistema financeiro deve ainda mais ser funcionalizado para a criação de capacidade produtiva e remodelação das estruturas de produção, podendo assumir papel importante na distribuição dos recursos, colocando-os a serviço da aceleração do desenvolvimento econômico e social.<sup>86</sup>

Assim, nesses países, o setor financeiro tem a capacidade de garantir a elevação da taxa de financiamento vertido ao investimento real e aumentar o patamar dos recursos intermediados, permitir a desconcentração da distribuição de fundos e o direcionamento deliberado os recursos para o fomento de atividades produtivas específicas que possam ser estratégicas ao desenvolvimento nacional, independentemente de sua rentabilidade.

Ocorre que nem sempre o setor financeiro é funcional ao desenvolvimento econômico.

Essa desfuncionalização pode acontecer por duas razões.

Em razão da sua incapacidade para responder adequadamente à demanda por financiamento, o que leva a períodos de crescimento econômico dificultado pelo desincentivo ao investimento espontâneo e conseqüentemente pela falta de fontes adequadas de financiamento.

Ou pode acontecer em razão do desvio da canalização dos recursos, movimento que passa a ser regido não por finalidades sociais ou de desenvolvimento, mas por critérios

---

<sup>85</sup> STUDART, Rogério. **Investment finance in economic development**. Londres: Routledge, 1995, p. 64.

<sup>86</sup> CEPAL. **América Latina: ensaios de interpretação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 114.

de rentabilidade, liquidez e risco das operações. Nesse sentido, os recursos levantados tendem a ser alocados em setores já consolidados, de maior lucratividade, ficando sem financiamento os investimentos reais em atividades novas ou nos setores prioritários para o desenvolvimento. Assim, progressivamente, o setor financeiro ao mesmo tempo em que se fortalece, perde progressivamente a sua função social.

A contribuir com a preocupação com o setor financeiro está o fato de que a sua dinamicidade e capacidade de inovação não afeta somente o volume e distribuição dos recursos levantados, mas também o comportamento cíclico dos preços, rendas e empregos.<sup>87</sup>

A tendência natural de uma face do capitalismo não é o de buscar naturalmente o desenvolvimento econômico e social, mas sim de fortalecer setores de maior, mais rápida e mais garantida rentabilidade.

Por isso a necessidade de uma forte regulamentação que torne as instituições financeiras funcionais ao desenvolvimento econômico, devendo o Estado promover a integração harmônica entre política industrial, monetária e financeira, para que o capital monetário cumpra sua essencial função à acumulação produtiva:

Por um lado, a circulação financeira ligada ao sistema de crédito e às contradições particulares da circulação do capital tem necessariamente uma função no modo de produção capitalista. Mas, por outro, se ela adquire uma autonomia demasiadamente grande, as facilidades do financiamento tornam-se dificuldades financeiras que questionam as relações de crédito e afetam a validade da moeda de crédito. Ao mesmo tempo em que se desenvolve sobre bases particulares distintas daquelas da circulação simples das mercadorias, a circulação financeira não pode separar-se desta última. Isto torna ainda mais urgente a solução do problema da reprodução do equivalente geral como combinação de diferentes tipos de moeda.<sup>88</sup>

A noção sobre a necessidade de manutenção de instrumentos adequados de financiamento, deste modo, parte do pressuposto de que eles devem ser instrumentalizados para a política econômica do Estado:

A imprescindível presença da moeda e do crédito no seio das economias, como elementos viabilizadores das relações de mercado, confere-lhes o atributo de instrumentar a política econômica do Estado, revelando os comportamentos predominantes que constituem os fatos globais do mercado, e, por ajustes em sua administração, permitem adoção de medidas para direcionamento do consumo, da poupança e do investimento em linha com as diretrizes de política econômica e dos planos de desenvolvimento do Estado.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> MINSKY, Hyman P. **Estabilizando uma economia instável**. 2. ed. Osasco: Novo Século Editora, 2013, p. 254.

<sup>88</sup> BRUNHOFF, Suzanne de. **A política monetária: uma tentativa de interpretação marxista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 82.

<sup>89</sup> CHIARA, José Tadeu de. **Moeda e ordem jurídica**. Tese (Doutorado): Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 1986, p. 95-96.



## CAPÍTULO 2 – INÍCIO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E EMPRESAS ESTATAIS

### 2.1 Considerações iniciais

A compreensão do processo de desenvolvimento econômico brasileiro passa pela absorção de sua condição de país latino-americano subdesenvolvido e periférico, com economia voltada “para fora”.

No início do século XX, o Estado brasileiro era profundamente heterogêneo e contraditório. Como Estado periférico, tinha sua economia primário-exportadora voltada para o atendimento dos interesses do centro, portanto dependente do setor externo, que era moderno e avançado, enquanto os demais setores eram arcaicos e rudimentares.

Justamente em razão do alto peso do setor externo na economia, de 1914 a 1945, a economia brasileira e a latino-americana de maneira geral foram abaladas por sucessivas crises no comércio exterior em decorrência das guerras e depressões. A crise prolongada dos anos 1930, entretanto, pode ser encarada como o ponto de ruptura do funcionamento desse modelo primário-exportador no Brasil.<sup>90</sup> E, embora as teses da CEPAL tenham ganhado força no debate brasileiro a partir de 1949, suas ideias vieram a dar fundamentação científica para uma atuação intervencionista minimamente planejada do Estado brasileiro que já existia desde 1930.<sup>91</sup>

Ao rastrear o movimento de transformação da máquina estatal nesse período [1930-1945], trataremos de enfatizar, portanto, aqueles aspectos com o objetivo de captar, na sua simultaneidade, o processo de conformação das estruturas materiais do Estado – órgãos, códigos e peças legislativas – que deram suporte objetivo à elaboração de políticas econômicas de caráter nacional, que conduziram a graus elevados a estatização da luta econômica de classe e que, finalmente, abriram espaço a uma forma particular de intervencionismo econômico, intimamente articulado ao projeto de industrialização que orientou a ação do governo.

A crise de 1930 criou as condições, no plano econômico e político, para a emergência de aparelhos regulatórios específicos de sustentação dos setores agroexportadores, assim como de outros setores econômicos também afetados pela debacle econômica de 1929; mas a par desses aparelhos organizados nas estruturas centrais do Estado e das políticas nacionais que passaram a gestar, foram criadas novas entidades, na esfera da administração direta ou indireta, associadas aos projetos de avanço da acumulação capitalista industrial.

---

<sup>90</sup> TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 32.

<sup>91</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 48.

Na materialidade da sua ossatura, o Estado brasileiro avança seu processo de generalização e abstração, metamorfoseando-se, agora, em “interesses nacionais” e constituindo-se na substância das políticas do Estado. Desse modo, o caráter capitalista desse Estado em formação é impresso na sua própria estrutura, na medida em que a nova máquina burocrático-administrativa que emerge a partir de 1930 condensa e exprime, nos seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade.<sup>92</sup>

Esses dois aspectos descritos, a conformação inicial de um aparelho econômico centralizado e que realiza política econômica a nível nacional e a sua natureza capitalista, definem a atuação do Estado brasileiro de 1930 a 1945:<sup>93</sup>

[O] Estado que emerge no Brasil a partir da Revolução de 30, e se consolida no curso do processo de industrialização, é um Estado que não se limita a garantir a ordem capitalista (quer dizer: manter as condições sociais externas necessárias à produção capitalista), mas que passa a atuar internamente ao sistema de produção para organizar a acumulação, tornando-se ao mesmo tempo produtor e ator da industrialização.<sup>94</sup>

Nessa toada, a Constituição Brasileira de 1934 traz, pela primeira vez, um capítulo destinado à Ordem Econômica e Social, definindo a organização conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional. Também há, no texto do diploma mencionado, referência ao fomento da economia popular, à preocupação com a concorrência entre empresas<sup>95</sup> e com a internalização dos centros de decisão econômica quando ela determina a “nacionalização progressiva dos bancos de depósito”, bem como “das empresas de seguros em todas as suas modalidades”.<sup>96</sup>

A Constituição de 1937 seguiu a linha intervencionista, explicitando a atuação direta do Estado na economia, bem como a preocupação com a soberania econômica:

Art. 144. A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia assim como das indústrias consideradas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da Nação.

Art. 145. Só poderão funcionar no Brasil os bancos de depósito e as empresas de seguros, quando brasileiros os seus acionistas. Aos bancos de depósito e empresas de seguros atualmente autorizados a operar no País, a lei dará um prazo razoável para que se transformem de acordo com as exigências deste artigo.

---

<sup>92</sup> DRAIBE, Sonia. **Rumos e metamorfoses:** um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. São Paulo: José Bushatsky, 1972, p. 82-83.

<sup>93</sup> *Idem. Ibidem*, p. 83.

<sup>94</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 30-45.

<sup>95</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 17.

<sup>96</sup> BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 13 dez. 2019.



Art. 146. As empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais ou municipais deverão constituir com maioria de brasileiros a sua administração, ou delegar a brasileiros todos os poderes de gerência.<sup>97</sup>

A Carta de 1937 também buscava encaminhar a solução para a organização da forma de atuação do Estado, ao criar, por meio de seu art. 67, um departamento administrativo cujas atribuições incluiriam o estudo pormenorizado das repartições, setores e estabelecimentos públicos. Do ponto de vista da economia e eficiência, objetivava determinar as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; organizar anualmente, de acordo com as instruções do presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; e fiscalizar, por delegação do presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.<sup>98</sup>

Embora com diversas restrições, a atuação direcionada do Estado possibilitou um projeto de desenvolvimento brasileiro fundado na industrialização. Por isso, apesar da violenta queda na receita das exportações em decorrência da crise de 1930, que era importante componente da renda nacional, o Brasil não mergulhou numa depressão profunda como ocorreu com os países centrais.<sup>99</sup>

Na realidade, o Brasil inclusive tinha condições relativamente mais favoráveis do que a maioria dos países da América Latina, especialmente em razão da disposição de um mercado interno bastante amplo e com uma estrutura industrial que, embora embrionária, já tinha alguma diversificação.<sup>100</sup>

A crise obrigou o país a voltar-se para si mesmo. Em razão de uma drástica redução na capacidade de importar, o país iniciou um processo de industrialização para a chamada “substituição de importações”.

---

<sup>97</sup> BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 13 dez. 2019.

<sup>98</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>99</sup> TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 33.

<sup>100</sup> *Idem. Ibidem*, p. 59. A autora explica a diversificação do mercado interno com “a natureza do setor exportador, que exercia um poderoso efeito difusor sobre o espaço econômico da região em que estava localizado. Assim, dentro do próprio modelo primário-exportador teve lugar um vigoroso processo de urbanização acompanhado da implantação de uma infraestrutura de serviços básicos e do desenvolvimento de uma série de indústrias tradicionais, tais como as de alimentos, bebidas, mobiliário, roupas etc. A própria metalurgia, embora artesanal, é bastante antiga no país”.

É no período de transição da economia primário-exportadora para a industrialização que teve início a destacada atuação do Estado Brasileiro no setor produtor, através das empresas estatais, embora desde antes da República já existissem dois bancos públicos, o Banco do Brasil, criado em 1808, e a Caixa Econômica Federal, em 1861.

## 2.2 A estatização das ferrovias

O ingresso do Estado Brasileiro no setor ferroviário data do início do século XX e nasce de circunstâncias particulares.

É fácil encontrar, na doutrina especializada no tema das empresas estatais brasileiras, ressalvas feitas ao caso da estatização das ferrovias, no sentido de que ela não seria representativa de uma tendência estatizante da economia brasileira.<sup>101</sup>

A afirmativa não é exatamente verdadeira, entretanto, tendo em vista que a via férrea, ligada ao desenvolvimento da economia cafeeira, teve relevante papel no início da industrialização brasileira e certamente isso não pode ser entendido como fator irrelevante para a intervenção estatal.

A ampliação da rede ferroviária foi o que passou a possibilitar escoar a produção do café para outros mercados, mais amplos, e também minimizar custos de transporte, o que consequentemente criou condições para a centralização da indústria, a concentração de capital que possibilitou o progresso técnico do setor e sua consequente industrialização.<sup>102</sup>

Além do escoamento eficiente do produto da economia cafeeira, as ferrovias também foram responsáveis por otimizar o fornecimento de matérias-primas, domésticas ou importadas, como eram na época o carvão e o ferro.<sup>103</sup>

Eventualmente, quando houve a concentração da industrialização no Centro-Sul, tema que será tratado mais à frente, as estradas de ferro ainda tiveram importância fundamental para a integração do mercado nacional.

---

<sup>101</sup> Por exemplo, PINTO JÚNIOR, Mario Engler. **Empresa Estatal: função econômica e dilemas societários**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 18.

<sup>102</sup> DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 56. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>103</sup> *Idem. Ibidem*, p. 56.

É impossível ignorar a importância da existência de uma malha ferroviária para o desenvolvimento da economia brasileira e integração do mercado nacional, que foram fundamentos marcantes para a atuação do Estado como agente produtor.

Em verdade, desde antes da estatização das ferrovias, no império, o Brasil não era marcado pelo absentéismo estatal na esfera econômica. Como mencionado no primeiro capítulo, já nesse período há

sólidas estruturas normativas funcionais ao projeto de afirmação das classes dirigentes (como o regime jurídico da escravatura, que garante a propriedade de um ser humano por outro, colocando-o na condição de *res in commercio*, ou as atuações sistêmicas em favor da manutenção dos preços relativos ao café) [...].<sup>104</sup>

Por isso, quando a viabilidade econômica deste empreendimento se perdeu, em razão da baixa densidade de tráfego decorrente da concentração da industrialização no Centro-Sul, e paralelamente à necessidade de sua expansão para a incorporação de novos mercados, o Estado resolveu subsidiar sua expansão, mesmo que significasse investimentos antieconômicos.<sup>105</sup>

Já desde 1908, a expansão do setor se dava por iniciativa ou apoio do governo e os novos investimentos ferroviários começam a depender do Estado, que os financiava com empréstimos externos, com garantia do Tesouro.<sup>106</sup>

Assim, grandes parcelas da malha ferroviária foram compradas pelo Estado e, em 1929, a União e os Estados eram donos de mais 60% dela.<sup>107</sup>

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a concorrência rodoviária havia se intensificado e esse novo setor havia atraído para si mercadorias mais caras, porque provenientes de recém-nascida industrialização. Ao mesmo tempo, o transporte de passageiros inter-regional, sofria de baixa densidade. Quando suburbano, ainda que a

---

<sup>104</sup> OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; casos: BNDES, Caixa, Petrobrás, Embrapa e Sabesp; setores estratégicos para o desenvolvimento; funções no Estado capitalista contemporâneo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

<sup>105</sup> DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo**: uma análise comparada. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 57. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>106</sup> *Idem. Ibidem*, p. 57. No mesmo sentido: TREBAT, Thomas J. **Brazil's state-owned enterprises**: a case study of the state as entrepreneur. Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 40.

<sup>107</sup> DAIN, Sulamis. *Op. Cit.*, p. 57. No mesmo sentido, PINTO JUNIOR, Mario Engler. **O Estado como acionista controlador**. Tese (Doutorado): Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2009, p. 18.

ferrovia apresentasse maiores vantagens que a rodovia, porque mais rápido e de maior densidade, sua natureza de serviço público impedia grande lucratividade.<sup>108</sup>

O crescimento de prejuízos na operação deixava claro, paulatinamente, que o impasse estava a exigir uma solução macroeconômica, e, com o êxodo dos capitais privados do investimento, a atividade se tornou de propriedade pública por consequência, porque havia se tornado deficitária.<sup>109</sup>

A política de concessão de subsídios e a promessa de retorno ao investimento estrangeiro resultaram em um peso enorme para o orçamento brasileiro. A partir de dado momento, ficou claro que era preferível nacionalizar as linhas estrangeiras do que continuar a política adotada.<sup>110</sup>

De fato, a exploração econômica das ferrovias passa a ser tratada como parte da política nacional de transportes, depois de ao Estado ter cabido “herdar” um conjunto heterogêneo de estradas, constituído sob as mais diversas orientações e estruturas técnico-econômicas.<sup>111</sup>

A estatização mais ampla do setor ferroviário brasileiro ocorreu com a criação de uma *holding* controlada pelo Estado chamada Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) em 1957, já em um momento de maior preocupação com o conjunto das empresas estatais brasileiras que haviam sido criadas, como será tratado.

A criação da RFFSA foi idealizada no início da década de 1950. Em abril de 1952, Getúlio Vargas anunciou seu desejo de dinamizar a ação estatal no campo econômico através de empresas estatais em carta que encaminhou ao Congresso acompanhando o projeto de criação de uma grande *holding* ferroviária e mais outras duas, uma para o setor de navegação e portos e outra para o setor propriamente industrial.

A solução intentada pelo Governo partia de um diagnóstico elaborado por uma comissão da qual faziam parte Horácio Lafer e San Tiago Dantas. O estudo acabou identificando deficiências administrativas e financeiras nas atividades industriais do Estado, que eram agravadas por dificuldades de controle, gestão e pela ausência de uma política unificadora e racional por parte do Estado.

---

<sup>108</sup> DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada.** Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 58. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>109</sup> *Idem. Ibidem*, p. 58.

<sup>110</sup> TREBAT, Thomas J. **Brazil's state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur.** Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 40.

<sup>111</sup> *Idem. Ibidem*, p. 40.

Como solução para a questão, a comissão propôs a transformações de autarquias em empresas estatais, que deveriam atuar de maneira parecida com a iniciativa privada, que ora seriam concorrentes do Estado, ora a empresa estatal prestaria atividade complementar. A comissão propôs a criação de *holdings* com o intuito de possibilitar a coordenação setorial dos empreendimentos estatais e a elas seriam

transferidas as ações representativas do capital das demais sociedades, e que exerceriam, através das Assembléias Gerais e de medidas especiais, o controle de suas atividades, inclusive e especialmente no que diz respeito à escolha de administradores e a fiscalização das administrações.<sup>112</sup>

Do projeto compreensivo de criação do aparato do setor empresarial do Estado, o ferroviário foi o primeiro a ser implementado. A principal razão apontada para isso é a falta de interesse da iniciativa privada em um setor que já era deficitário e que necessitava de profunda reformulação, a demandar pesados investimentos, além de tudo ameaçado pela concorrência do rodoviário.<sup>113</sup>

Sulamis Dain, entretanto, ressalva também que a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos era, nesse ponto, convergente com a Comissão criada por Vargas.

A Comissão Brasil-Estados Unidos foi criada em 1951 por exigência do governo norte-americano após solicitação brasileira de financiamento de projetos de infraestrutura, com o intuito de obter ajuda financeira e técnica daquele país. Os trabalhos da comissão seriam necessários sempre que pudesse haver desembolso de recursos pelos Estados Unidos para realização de projetos brasileiros.<sup>114</sup>

Dain ressalva que o setor nacionalista brasileiro, em razão do apoio da referida Comissão Mista, desconfiava de uma tentativa de controle norte-americano das ferrovias brasileiras e que de fato a sugestão de criação da *holding* ia ao encontro dos interesses de bancos americanos:

Dada a situação de desespero financeiro do setor ferroviário, o Eximbank não consideraria a concessão de um novo e vultoso empréstimo necessitado pelo setor, a não ser com a mediação do Estado. Mais do que isso, a estatização do setor era o aval necessário e a garantia inicial para a administração da dívida. Assim, à pressão da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos devem ter-se juntado as intenções da Comissão de Vargas, constituindo-se em fator adicional para a implementação de suas recomendações no que diz respeito ao seu projeto ferroviário. Portanto, a matriz da estatização do transporte ferroviário no Brasil

---

<sup>112</sup> Mensagem do Poder Executivo, enviada ao Congresso Nacional, juntamente com o projeto 1907 que propõe a criação da R.F.F.S.A.

<sup>113</sup> DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada.** Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 60. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>114</sup> MEDEIROS, Lea Vidigal. **BNDES: um estudo de direito econômico.** São Paulo: LiberArs, 2019, p. 185.

alimenta-se de dois vetores equivocados: o da Comissão de Vargas, que recomendava a criação da holding, acreditando que o problema do transporte ferroviário pudesse ser resolvido nos limites da gestão empresarial da holding, ou seja, numa solução empresária isolada; o do nacionalismo às escuras, que, no afã de desvelar o inimigo oculto, incorretamente vetava a iniciativa, atribuindo-lhe um interesse por um empreendimento já então condenado ao fracasso. O único diagnóstico correto do ponto de vista da lógica capitalista é o dos banqueiros do Eximbank, que com precisão identificaram um cliente potencial que iria regularmente bater às suas portas no futuro. Para atendê-lo se cercavam das garantias necessárias para seu cadastramento, no caso a estatização.<sup>115</sup>

Dessa maneira, teve início o ímpeto industrializante do Estado brasileiro que, a partir de 1940, adquiriu dimensão mais ampla e estruturada.

### **2.3 Início da industrialização: substituição de importações e apoio no Estado produtor**

Como mencionado, em razão das dificuldades que o país passou a ter para importar, decorrentes das sucessivas crises internacionais, teve início um processo de industrialização chamado “substituição de importações”.

De início, aproveitando-se da demanda interna preexistente e que não estava sendo atendida pelas importações, o Brasil passou a produzir, sobreutilizando uma capacidade já existente, uma parte dos bens que importava. Depois, reorganizando os recursos disponíveis, especialmente o dinheiro, e utilizando a pouca capacidade para importar disponível para comprar do exterior bens de capital e matérias-primas necessárias à instalação de novas unidades produtivas para continuar o processo.

Criou-se algo inédito na economia brasileira, que é a preponderância do setor interno em relação ao externo no processo de formação da renda nacional.<sup>116</sup> O fator dinâmico principal na economia nacional nos anos seguintes se torna o mercado interno.<sup>117</sup>

Acompanhando as políticas de defesa da economia cafeeira do Governo<sup>118</sup>, os fazendeiros de café se industrializaram. Essa política sustentou o nível de demanda interna

---

<sup>115</sup> DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 61. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>116</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003, p. 474.

<sup>117</sup> *Idem. Ibidem*, p. 476.

<sup>118</sup> *Idem. Ibidem*, p. 430-431.

e, portanto, persistindo o estrangulamento externo, manteve-se o estímulo à diversificação da atividade substituidora de importações.<sup>119</sup>

Não existe uma conexão necessária entre o processo de industrialização por substituição de importações e as empresas estatais, mas os dados de países subdesenvolvidos, de industrialização retardatária, demonstram empiricamente essa relação. Como mencionado no primeiro capítulo, a possibilidade de depender de interesses privados para levar a cabo o ímpeto industrializante era considerada irrealista. Paralelamente, a possibilidade de envolvimento de capital estrangeiro era vista como ameaçadora para a soberania nacional. Por isso, as empresas estatais foram indispensáveis para a conquista da capacidade produtiva que o país almejava.<sup>120</sup>

Embora exista quem diga que a criação da empresa pública no Brasil foi acidental ou circunstancial, e não um resultado de uma ação planejada do Estado<sup>121</sup>, uma análise comprometida da realidade não permite essa conclusão.

Diante das crises de fornecimento de bens que a população precisava, diante do estrangulamento externo, enfim diante da ausência de iniciativa privada, ao Estado restavam outras opções: (i) desistir da industrialização e aceitar o “nicho de especialização” do país, ou sua vantagem comparativa no sistema econômico mundial de fornecer produtos primários; (ii) buscar a industrialização sem proteção do mercado interno, visando uma economia de enclave na qual a atividade produtiva do país é destinada a exportação sem integração local; (iii) procurar a industrialização em cooperação com multinacionais.

Mas o país, fortemente influenciado pelo ideário da CEPAL e do Keynesianismo, rejeitou todas essas opções para buscar a industrialização planejada para o desenvolvimento, com relevante papel do Estado como agente econômico, assumindo as funções de coordenador e produtor. Essa, aliás, foi uma realidade compartilhada com vários outros países subdesenvolvidos, e aliás também foi a realidade da industrialização alemã, japonesa e soviética.<sup>122</sup>

É verdade que o experimento de se apoiar na propriedade pública dos meios de produção não surgiu do vácuo. Tanto no Brasil quanto em outros países com experiências

---

<sup>119</sup> TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 60.

<sup>120</sup> WATERBURY, John. **Exposed to innumerable delusions: public enterprise and state power in Egypt, India, Mexico, and Turkey**. Cambridge [Inglaterra]: Cambridge University Press, 1993.

<sup>121</sup> TREBAT, Thomas J. **Brazil's state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 30.

<sup>122</sup> WATERBURY, John. *Op. Cit.*, p. 34.

semelhantes, como México, essas experiências foram iniciadas após crises e num contexto de descontinuidades. Mas certamente escolher essa opção não foi acidental ou circunstancial, sendo certo que fazê-lo demandaria esforços do Estado para mudar uma trajetória de país que já estava de certa forma desenhada.<sup>123</sup>

Esse fato fica claro, por exemplo, na já citada carta de Vargas ao Congresso Nacional em que enviou o projeto de lei de criação das três *holdings* estatais.

Por decisões voluntaristas, dá-se início ao processo de industrialização do país, que engendrou uma alteração de toda a estrutura da economia e da sociedade. À medida que a indústria se instala e que aumenta a sua participação relativa na geração de renda e emprego, a sociedade se urbaniza, o que vem acompanhado de profundas transformações políticas e sociais:

As indústrias inicialmente substitutivas são produtoras de bens de consumo simples. A primeira fase do modelo de substituição de importações, que se desenrola durante os anos trinta e quarenta, corresponde, assim, à fase final de implantação do setor tradicional da economia (...).<sup>124</sup>

Nesse momento, a indústria que se instala é de tecnologia simples, as dimensões das empresas são ainda relativamente reduzidas e os empresários são nacionais, embora já se formem algumas grandes empresas. Os bens produzidos por essa indústria incipiente são, principalmente, bens de consumo simples ou bens de salário.<sup>125</sup>

Já nesse período surge a necessidade de dotar o Estado de uma infraestrutura empresarial para conduzir o processo, são criadas algumas estatais relevantes, que passam a realizar funções fundamentais para o desenvolvimento nacional, como o Instituto de Resseguros do Brasil, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce,

---

<sup>123</sup> Nesse sentido: “Os experimentos foram todos iniciados após crises bastante devastadoras, isto é, no contexto de fortes descontinuidades com o passado imediato. É importante notar, no entanto, que todos os experimentos mostraram alguma descontinuidade com formulações intelectuais anteriores, e às vezes oficiais, com o mesmo espírito. Eles não emergiram do vácuo. Por exemplo, nos anos entre as guerras estavam em andamento no Partido do Congresso debates sobre o futuro socialista da Índia, a política industrial adequada e o respectivo papel dos setores público e privado, uma vez conquistada a independência. A experiência do México na década de 1930 tem algumas raízes no Porfiriato do último quartel do século XIX. A Turquia kemalista adotou políticas que poderiam ser rastreadas pelo menos até os jovens turcos na virada do século. A ruptura nasserista do Egito com o passado imediato foi a mais limpa, embora alguns historiadores egípcios gostem de retratar Nasser como tendo ressuscitado um projeto estatista lançado pela primeira vez pelo governador otomano Muhammed ‘Ali no início do século XIX.” Traduzido livremente de WATERBURY, John. **Exposed to innumerable delusions: public enterprise and state power in Egypt, India, Mexico, and Turkey.** Cambridge [Inglaterra]: Cambridge University Press, 1993, p. 35.

<sup>124</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado.** 7. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977, p. 117-118.

<sup>125</sup> *Idem. Ibidem*, p. 117-118.



a Companhia Nacional de Álcalis, a Fábrica Nacional de Motores e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco.

Antes de dar início ao seu esforço de criação do aparato estatal para a atuação em seu papel de agente direcionador da expansão da economia, entretanto, Vargas empreendeu verdadeira revolução na administração pública para preparar o Estado para a campanha, criando o Departamento Administrativo de Serviço Público – o DASP, com base no já citado art. 67 da Constituição de 1937. Com a criação do Departamento mencionado, por meio do Decreto-Lei nº 579, de 1938, Vargas atribuiu ao Estado tecnologia administrativa de ponta para a época e profissionalizou o serviço público, implementando os primeiros padrões típicos da administração burocrática.<sup>126</sup>

Sua função seria dar racionalidade à política e à administração pública, estabelecer maior integração aos seus diversos setores e promover aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio de um sistema de mérito com o intuito de diminuir as imposições de interesses privados na ocupação dos empregos públicos.

A estrutura do DASP seria composta por um presidente, um conselho deliberativo com cinco membros, os diretores de divisão, sob comando do presidente, cinco divisões: divisão de organização e coordenação; divisão do funcionário público; divisão do extranumerário; divisão de seleção e aperfeiçoamento e divisão de material. O Decreto-Lei nº 579 ainda previa a organização de uma divisão de orçamento, que continuaria sob responsabilidade do Ministério da Fazenda até a divisão ser efetivamente criada.<sup>127</sup>

A divisão de orçamento somente foi criada em 1940, dentro do Ministério da Fazenda mas sob a presidência do DASP, até que em 1945 finalmente foi transferida a divisão de orçamento dos serviços públicos estatais para dentro do Departamento.

Em 1939 é criada a primeira estatal por Getúlio Vargas, o Instituto de Resseguros do Brasil - IRB, por meio do Decreto-lei nº 1.186/1939. O IRB foi criado como sociedade mista vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Sua fundação também instituiu o monopólio de seguros no Brasil<sup>128</sup>:

---

<sup>126</sup> MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 48, n. 1, p. 43-79, jan./abr. 1997.

<sup>127</sup> Art. 3º. BRASIL, Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm). Acesso em: 14 dez. 2019.

<sup>128</sup> Sobre o monopólio do setor de resseguros exercido pelo IRB, vide PIZA, Paulo Luiz de Toledo. **Contrato de Resseguro: Tipologia, Formação e Direito Internacional**. 2. ed. (no prelo). São Paulo: ?, 2020.

O IRB foi criado pelo Decreto-Lei nº 1.186, de 03.04.1939, ao qual se seguiu, alguns meses depois, o Decreto-Lei nº 1.805, de 27.11.1939, que aprovou seus estatutos. O capital do IRB foi dividido em ações de classe A, correspondentes a 70% do capital total, a serem subscritas “pelas instituições de previdência social”, e ações de classe B, a serem subscritas pelas “sociedades de seguro” (arts. 4º a 10). Aquele decreto-lei foi revogado, posteriormente, pelo Decreto-Lei nº 9.735, de 04.09.1946, por meio do qual as ações de classe A passaram a corresponder a 50% do capital, sob a titularidade do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), e as ações de classe B aos 50% restantes do capital, sob a titularidade das sociedades seguradoras autorizadas a operar no país (arts. 3º ao 7º). O novo decreto-lei, além disso, consolidou a legislação relativa ao Instituto, passando a regê-lo em conjuntos com o disposto em seus estatutos. Estes, por sua vez, foram reformados, de conformidade com o novo paradigma legal, primeiro pelo Decreto nº 21.810, também de 04.09.1946; depois pelo Decreto nº 52.099-A, de 10.06.1963, e finalmente pelo Decreto nº 60.460, de 13.03.1967. A esta altura, o Decreto-Lei nº 73/1966 já havia introduzido alterações na estrutura do IRB. Foi mantida a divisão do capital social praticamente nos mesmos termos fixados pelo decreto-lei de 1946, e conferida ao IRB a competência para regulamentar o resseguro, o cosseguro e a retrocessão e fiscalizar estas operações (arts. 41 a 44), o que até então cabia, por força do disposto no Decreto-Lei nº 2.063, de 07.03.1940, ao Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização (arts. 67 a 80).<sup>129</sup>

Vale dizer que nesse período a expressão “sociedade mista” se referia às sociedades compostas por capital público e privado, embora não houvesse ainda uma definição exata desse instituto, que veio a acontecer com o Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940, passando a regular as sociedades por ações. O termo “sociedade de economia mista”, aliás, foi usado pela primeira vez na exposição de motivos do anteprojeto que deu origem a esse decreto, por Trajano de Miranda Valverde.<sup>130</sup>

O referido Decreto-Lei de 1940 foi o que regulou a forma jurídica das sociedades de economia mista até a criação de estatuto próprio pelo regime militar em 1967, com o Decreto-Lei nº 200. As empresas estatais, então, funcionavam sob o regime da lei comum societária. Em regra, a única diferença relevante consistia no modo de nomeação do diretor-presidente, escolhido pelo Presidente da República, e demissível por ele a qualquer momento. Os demais diretores são eleitos pela assembleia geral, o que significava, na prática, o próprio Estado-acionista, porque ele detinha a maioria das ações ordinárias.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> PIZA, Paulo Luiz de Toledo. **Contrato de Resseguro: Tipologia, Formação e Direito Internacional**. 2. ed. (no prelo). São Paulo: ?, 2020.

<sup>130</sup> COTRIM NETO, A.B. Teoria da empresa pública em sentido estrito. **Revista do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 122, p. 21-56, out./dez. 1975, p. 21.

<sup>131</sup> VALVERDE, Trajano de Miranda. Sociedades anônimas ou companhias de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 429-441, abr. 1945, p. 436. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8413/7162>. Acesso em: 28 nov. 2019. Vale dizer que, diante da progressiva criação de sociedades empresariais por parte do Estado, discutia-se a necessidade de elaboração de um estatuto especial para as empresas controladas pelo Estado. Neste artigo, Trajano de Miranda Valverde defendia que a lei geral das sociedades por ações resolveria todas as questões necessárias ao regime jurídico das empresas estatais, concluindo que “nenhuma razão séria apóia as exceções desta lei. Quando o Estado controla a maioria das ações de uma sociedade anônima ou companhia, deve o governo dar o exemplo do mais absoluto respeito à lei comum, principalmente quando ela, como no caso, ditou certas

A criação do IRB foi idealizada em 1936 apenas como um primeiro passo para a nacionalização das companhias de seguro, comando do já transcrito art. 145 da Constituição de 1937 (que repetiu o comando do art. 117 da Carta de 1934), para tornar esta medida viável técnica e economicamente.

O setor de seguros seria crucial, naquele momento, para garantir os interesses envolvidos com a implantação da industrial nacional, que envolvia grandes inversões públicas e privadas. O Governo entendia que faltava correspondência entre a expansão econômica do país e o tamanho da operação de seguros, bem como que seu crescimento não estava correspondendo aos interesses nacionais.<sup>132</sup>

A medida fez parte da estratégia de atuação estatal visando à internalização dos centros de decisão econômica no processo de industrialização e também visava, além do controle nacional do setor de seguros, evitar a evasão de divisas para o exterior e fortalecer a economia nacional, com o emprego das reservas acumuladas no país.<sup>133</sup>

A preocupação do Estado com os seguros naquele período era comum à experiência internacional. Ao longo do século XX, em vários países ampliou-se a iniciativa do Estado de participação e organização no setor:

Na Alemanha, por exemplo, desde a metade do século XIX debate-se a questão do controle estatal sobre os seguros. A partir de Bismarck, o Estado alemão definiu o seguro social como matéria estatal, subordinada ao regime jurídico administrativo, e manteve o setor privado no regime de concorrência, embora com participação de empresas estatais de seguro e forte regulação e fiscalização estatais.

Na França, por sua vez, o risco presente no setor de seguros sempre foi utilizado para justificar o controle estatal, que se consolidou em 1946, com a nacionalização de cerca de 60% (sessenta por cento) do setor, cujas reservas foram utilizadas como poupança forçada e forma de obtenção de recursos pelo Estado francês. Foi criado também um órgão estatal ressegurador, a *Caisse Centrale de Réassurances*, visando garantir o bom funcionamento do sistema. Finalmente, na Itália, o setor de seguros foi dominado, desde 1912, pelo INA (Istituto Nazionale delle Assicurazioni), um ente público criado para promover gradualmente a nacionalização do setor. Embora se tenha decidido, posteriormente, pela manutenção da iniciativa privada na área securitária, o INA dotou o Estado italiano de conhecimento técnico-econômico do setor e serviu para manifestar o poder estatal na regulação e controle dos seguros privados. Embora o INA tenha sido

---

medidas que visam a assegurar a moralidade na administração da empresa. O Estado, abrindo exceções injustificáveis para si, lança a desconfiança no público, que não acudirá ao seu apêlo nas futuras iniciativas”.

<sup>132</sup> ALVIM, Pedro. A intervenção do Estado no mercado de seguro privado. Rio de Janeiro: IRB, 1972, p. 46. Sobre a importância do setor de seguros para o desenvolvimento nacional, ver TZIRULNIK, Ernesto. **Seguro de riscos de engenharia: instrumento do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Roncarati, 2015 e BERCOVICI, Gilberto. IRB - Brasil Resseguros S.A. Sociedade de Economia Mista. Monopólio de Fato, Dever de Contratar e Proteção à Ordem Pública Econômica (Parecer). **Instituto Brasileiro de Direito do Seguro**, ago. 2008, p. 3-4. Disponível em: <http://www.ibds.com.br/artigos/sociedade-de-economia-mista-dever-de-contratar-e-ordem-publica-economica-parecer-gilberto-bercovici.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

<sup>133</sup> ALVIM, Pedro. **Política Brasileira de Seguros**. São Paulo: Ed. Manuais Técnicos de Seguros, 1980, p. 89-92.

privatizado na década de 1990, a atividade securitária na Itália continua a ser fortemente controlada e regulada pelo Estado.<sup>134</sup>

Prosseguindo nos desígnios de promover a industrialização do país, o Governo endereçou a questão da siderurgia. Embora a implantação desta como iniciativa estatal no Brasil tenha ocorrido nos anos 1940, a gênese dessa decisão remonta ao início do século XX.

O ferro era fundamental para a instauração de um sistema industrial moderno. Desde o governo de Nilo Peçanha, que editou o Decreto nº 8.019, de 19 de maio de 1910, concedendo incentivos para o estabelecimento de uma indústria siderúrgica no país, essa questão é considerada relevante para o Estado, ao mesmo tempo que havia uma descrença generalizada de que a solução viria pelo mercado.<sup>135</sup>

A mudança de política econômica que representou o Governo Provisório, com a tomada de consciência do subdesenvolvimento do país, levou a uma nova visão sobre a siderurgia e levou o Estado a assumir o controle sobre os recursos minerais do país. O Decreto nº 20.223 de 17 de julho de 1931, o Decreto nº 20.799, de 16 de setembro de 1931 e o Decreto nº 23.266, de 24 de outubro de 1933, por exemplo, acabaram por suspender todos os atos que implicassem alienação ou oneração das jazidas minerais nacionais.<sup>136</sup>

O Código de Minas de 1934 (Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934) foi o que representou a maior modificação no tratamento legal da matéria, pois separou e diferenciou as propriedades do solo e do subsolo, transferindo para domínio da União todas as riquezas do subsolo ainda não objeto de exploração. Desta forma, o Estado pôde atuar diretamente sobre recursos naturais estratégicos para a industrialização.

Foi mencionado que o processo de industrialização por substituição de importações fez crescer a importação de bens de capital. Esse desenvolvimento também levou à elevação dos preços desses bens de capital, o que por sua vez criou condições propícias para a instalação, no país, de uma indústria que os produzisse. Explicando melhor essa ideia, como é imaginável, a procura de bens de capital em economias dependentes coincide, via de regra, com a fase cíclica de expansão das exportações, porque há um aumento da renda nacional e, portanto, maior capacidade de investimento. Por outro lado, em razão do atraso na industrialização, nos países subdesenvolvidos não há relevante

---

<sup>134</sup> BERCOVICI, Gilberto. IRB - Brasil Resseguros S.A. Sociedade de Economia Mista. Monopólio de Fato, Dever de Contratar e Proteção à Ordem Pública Econômica (Parecer). **Instituto Brasileiro de Direito do Seguro**, ago. 2008, p. 3-4. Disponível em: <http://www.ibds.com.br/artigos/sociedade-de-economia-mista-dever-de-contratar-e-ordem-publica-economica-parecer-gilberto-bercovici.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

<sup>135</sup> *Idem*. **Direito econômico aplicado**: estudos e pareceres. São Paulo: Contracorrente, 2016, p. 580.

<sup>136</sup> *Idem*. *Ibidem*, p. 580.

mercado interno que justifique a instalação de indústrias de bens de capital. Essas desvantagens, somadas à facilidade de importações que prevalece nos períodos de expansão, reduzem o estímulo para a instalação dessa indústria dentro do próprio país.

Essa seria a regra geral. Entretanto, as condições descritas até aqui, que se criaram no Brasil desde 1930, quebraram este ciclo e convergiram tanto para o aumento da procura dos bens de capital quanto para a restrição nas importações para a instalação dessa indústria no país.<sup>137</sup>

Nesse contexto, a questão siderurgia ganha relevância ainda maior e, nas palavras do próprio Getúlio Vargas,

o surto industrial só será lógico, entre nós, quando estivermos habilitados a fabricar senão todas, a maior parte das máquinas que lhe são indispensáveis. Daí a necessidade de não continuarmos a adiar, imprevidentemente, a solução siderúrgica. Não é só o nosso desenvolvimento industrial que o exige, é também a nossa segurança nacional, que não deve ficar a mercê de estranhos, na constituição de seus mais rudimentares elementos de defesa.<sup>138</sup>

Vista a siderurgia como necessária à criação de uma base técnica nacional, restava a decidir como se articulariam os capitais nacionais, estrangeiros e o Estado no novo empreendimento.

Segundo Vargas, a solução para instalação da siderurgia nacional poderia ser feita pelo Estado, com capitais estrangeiros ou mediante o financiamento à base de minério exportado; com capitais mistos, do Estado e de empresas particulares nacionais; por empresas particulares nacionais, com capitais próprios e estrangeiros, e controle do Estado.<sup>139</sup>

Na busca de capitais estrangeiros, Vargas abriu duas frentes de negociação, uma com os alemães e outra com os norteamericanos, o que era favorecido pela situação política internacional, de disputa entre esses dois países no contexto da segunda guerra mundial. Ao mesmo tempo, a eclosão do conflito dificulta as negociações que dizem respeito a investimentos estrangeiros diretos do setor, enquanto facilita o jogo de alianças do qual faria parte o projeto siderúrgico brasileiro, como barganha feita por Vargas em troca de apoio político.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado, 2009, p. 479.

<sup>138</sup> VARGAS, Getúlio. **A Nova Política do Brasil**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Ed. José Olímpio, 1940, p. 39.

<sup>139</sup> *Idem. Ibidem*, p. 180.

<sup>140</sup> Para as intrincadas questões sobre o financiamento do projeto siderúrgico nacional, ver: DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 105-111. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018; e

Em 1940, após anos de negociação, os Estados Unidos formalizaram, por meio do Eximbank, o compromisso de financiar a usina siderúrgica estatal brasileira. Em 30 de janeiro de 1941, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) é oficializada, por meio do Decreto-Lei 3.002.

Apesar de formalizada em 1941 a criação da CSN, a viabilização do projeto, no caso o efetivo fornecimento de equipamento e de recursos financeiros pelo Governo Americano, só aconteceu com os Acordos de Washington, celebrados entre Brasil, Estados Unidos e Inglaterra em março de 1942. E assim a CSN só foi inaugurada oficialmente em 12 de outubro de 1946. O acordo garantiu dinheiro norte-americano para a modernização e a implantação do projeto siderúrgico brasileiro em troca de preferência na exportação para Inglaterra e Estados Unidos. O Governo inglês, de outra banda, desapropriou a *Itabira Iron Ore Company*, companhia inglesa de exploração de minério de ferro autorizada a funcionar no Brasil desde 1911.

O acordo possibilitou ao Estado brasileiro também a criação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), criada pelo Decreto-Lei nº 4.352 de 1942, encarregada de explorar e exportar minério de ferro.

A Companhia Vale do Rio Doce foi instrumentalizada para o desenvolvimento da região do vale do rio Doce e à melhoria da infraestrutura de apoio para a exploração das minas de Itabira. Por meio do seu decreto de criação, foi também constituído um fundo para tanto, mantido com parte dos lucros líquidos da companhia, que seria destinado a projetos conjuntos de desenvolvimento da região do Governo Federal e dos Governos de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Formalizado o projeto, a sua implementação não se deu sem dificuldades. Em razão de problemas decorrentes da Guerra, a entrega dos equipamentos foi atrasada. Mas em 1946 a CSN finalmente começa a operar e na década de 1950 já presencia seu apogeu, como empresa monopolista. A importância estratégica de sua produção, a existência de uma demanda bem distribuída e a modernidade de seu parque industrial, que a capacitou a produzir internamente produto de boa qualidade, garantem realização acelerada de lucros e valorização de seu capital.<sup>141</sup>

---

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico aplicado:** estudos e pareceres. São Paulo: Contracorrente, 2016, p. 602-610.

<sup>141</sup> DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo:** uma análise comparada. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 111. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018.

A CSN se torna predominante no mercado e, portanto, “definirá preços, quotas e relações de clientela, valendo-se para isso de sua privilegiada posição de mercado”<sup>142</sup>.

Tudo isso possibilita à Companhia desenvolver o mercado a seu favor e ainda possibilitar a sua expansão, o que depois veio a acontecer com a criação da segunda geração de empresas estatais, desta vez já sem a necessidade de capitais estrangeiros.

Já o aparelhamento da CVRD também fez parte do pacote do acordo de Washington e o banco *Eximbank* forneceria os fundos necessários para tanto. Ocorre que, nesse caso, o banco exigiu - por entender que as garantias oferecidas pelo governo brasileiro não eram suficientes, e para garantir a boa administração de seus recursos - que a companhia fosse dirigida por cidadãos brasileiros, norte-americanos e por outras pessoas a serem aprovadas pelos dois governos. Era a caracterização contratual da ingerência norte-americana nas decisões da estatal. Mas graças ao já mencionado bom desempenho da indústria, entretanto, essa ingerência acabou por não se concretizar na prática, pois a Vale conseguiu pagar seu empréstimo com 13 anos de antecedência.<sup>143</sup>

A implantação da siderurgia brasileira não veio sem debates ideológicos, que aliás persistem até hoje. O financiamento estrangeiro é a maior fonte de controvérsia – como mencionado no capítulo anterior, os mecanismos de financiamento utilizados pelo Estado brasileiro para a industrialização do país quase sempre foram fonte de debate.

Há quem defenda que a implantação do parque siderúrgico se deu em um contexto de impossibilidade de desenvolvimento realmente autônomo para o Brasil, sendo certo que as opções estruturais para o Brasil eram apenas aparentes porque o país se inseria num contexto maior que compelia para a América Latina. Roberto Gambini e José Luiz Fiori, por exemplo, não viam condições de superação da condição periférica do Brasil e o crescimento industrial desse período não alterava esse quadro.<sup>144</sup>

Para Fiori, embora Vargas efetivamente intentasse um desenvolvimento autônomo para o país, com base na mobilização de capitais nacionais e fortes restrições ao capital estrangeiro, a insuficiência de recursos nacionais e o estrangulamento externo em

---

<sup>142</sup> DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada.** Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 111. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>143</sup> *Idem. Ibidem*, p. 169.

<sup>144</sup> GAMBINI, Roberto. **O duplo jogo de Getúlio Vargas.** Influência Americana e Alemã no Estado Novo. São Paulo: Símbolo, 1977, p. 69. FIORI, José Luís. Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras - Leitura Política de uma Industrialização Tardia. In: FIORI, José Luís. **Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado.** Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 60-70.

razão da guerra impediriam uma política mais independente, tendo o país sido obrigado a se alinhar totalmente aos Estados Unidos, ainda que obtendo alguma vantagem de financiamento.<sup>145</sup>

Também nesse sentido, Luciano Martins entende que embora o financiamento externo tenha rompido o bloqueio à industrialização nacional, a abertura ao mercado ao grande capital estrangeiro teria sido a origem da internalização das relações de dependência, que se dá por dois processos simultâneos: a consolidação da grande empresa estrangeira e do setor estatal.<sup>146</sup> Para Sérgio Henrique Abranches, esse momento foi um ponto de inflexão, a partir do qual novos limites da autonomia nacional são revelados.<sup>147</sup>

Por outro lado, esse momento demonstra que as possibilidades de ampliar a autonomia nacional eram maiores.

A verdade inegável é que, até essa época, o financiamento, pelo Estado, de suas atividades só era economicamente viável onde a exportação proporcionava excedente. Seja com capital público ou privado, o desenvolvimento da infraestrutura dos países dependia diretamente desse setor exportador e, portanto, de como o mundo recepcionaria os produtos nacionais. Essa foi a configuração do mercado mundial que vinha se desenvolvendo durante o século que sucedeu o fim das guerras napoleônicas. Esta realidade era compreendida e aceita e mesmo quando um país dependente entrava em confronto com os países centrais, essa relação essencial seguia inquestionada. Antes de 1930, sim, parece-nos que se entendia que não havia meios de desenvolver a economia senão via crescente inserção subordinada no mercado mundial.<sup>148</sup>

É justamente a partir do estrangulamento externo e da “desglobalização” que passou o mundo, que se abalou a divisão internacional do trabalho e do mercado mundial de capitais. A já explicada dinâmica que se deu após o período de crises que se inaugurou a partir de 1915, durante a qual cada país importava o mínimo possível e estimulava a substituição desses produtos antes importados por outros produzidos no país, nada teve a ver

---

<sup>145</sup> FIORI, José Luís. **Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 280-294.

<sup>146</sup> MARTINS, Luciano. **Pouvoir et développement économique: Formation et Évolution des Structures Politiques au Brésil**. Paris: Éditions Anthropos, 1976.

<sup>147</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada. In: MARTINS, Carlos Estevam (org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1977.

<sup>148</sup> SINGER, Paul. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 12, n. 33, p. 119-130, maio/ago. 1998, p. 120. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141998000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000200008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 nov. 2019.



com os países subdesenvolvidos. Tratou-se de uma crise em decorrência de dois confrontos bélicos e uma crise financeira seguida de depressão. Mas, a despeito de nada ter a ver com os países periféricos, ela alterou profundamente a dependência desses países do centro do mundo. Eles foram praticamente obrigados a se industrializar, para suprir as suas necessidades que restaram desatendidas em razão da conjuntura.<sup>149</sup>

O lugar do mercado internacional foi assumido pela burguesia industrial e pelos empresários agrícolas, comerciais, bancários e de outros ramos, que antes eram ligados predominantemente ao setor interno. E essa experiência iniciada após 1930 demonstrou que era possível desenvolver economias primário exportadoras, semicoloniais. Para isso, logicamente seria preciso contar com receita cambial suficiente para importar os bens de capital, a tecnologia e os insumos necessários para a implantação gradativa das indústrias. E mesmo quando a última guerra mundial acabou, e o centro do mundo retomou sua capacidade de exportar e importar alguns países já tinham atingido um nível irreversível de industrialização.

De certa maneira, essa mudança foi revolucionária para parte da América Latina. No México e no Brasil, por exemplo, se instalaram novos regimes, declaradamente nacionalistas e em alguma medida desenvolvimentistas e industrializadores.<sup>150</sup>

E esses governos que se fundaram, nacionalistas, cuidaram de proteger essa indústria recém instalada, ao mesmo tempo que se utilizaram antigas relações com o mercado externo para se apossar das divisas que elas geravam e direcioná-las para o prosseguimento da industrialização. A maneira como alguns países passaram a enxergar a relação de dependência com o centro do mundo havia mudado, adquirindo formas mais variadas e complexas. Ainda que os países subdesenvolvidos dependessem dos desenvolvidos para obter equipamentos, tecnologia e recursos de capital em larga escala, essa relação de dependência passou a ser vista como provisória, a ser superada tão logo se garantisse uma industrialização emparelhada com as economias centrais.<sup>151</sup>

Essa mudança representou a transição de uma situação de dependência consentida para uma de dependência tolerada – ou mal tolerada:

---

<sup>149</sup> SINGER, Paul. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 12, n. 33, p. 119-130, maio/ago. 1998, p. 121. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141998000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000200008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>150</sup> *Idem. Ibidem*, p. 122.

<sup>151</sup> *Idem. Ibidem*, p. 122.

Passou-se assim a uma outra situação de dependência, que chamamos de tolerada. A nova classe dominante não enxergava a dependência com a mesma equanimidade da anterior. Diferentemente de antes, a partir da gradativa retomada da globalização, a nova dependência adquiria formas mais variadas e complexas. Os países em desenvolvimento passaram a depender dos industrializados para obter equipamentos e tecnologia, componentes e recursos de capital em larga escala. Esta dependência era vista pela nova classe dominante como essencialmente provisória, a ser superada tão logo a industrialização fizesse a economia emparelhar com as mais adiantadas.

A cada passo, o país dependente negociava com o país adiantado recursos destinados a diminuir a distância entre os dois e a permitir que o primeiro pudesse, no futuro, competir com o segundo. Na situação de dependência consentida, a divisão de trabalho entre centro e periferia não estava em questão. O progresso da periferia visava ao avanço de atividades agrícolas e extrativas que de modo geral não competiam com as que havia no centro. Por isso, a dependência era por suposto permanente. Na situação de dependência tolerada, o desenvolvimento almejado pela periferia destinava-se a revogar a divisão colonial de trabalho que a inferiorizava perante o centro.<sup>152</sup>

O desenvolvimentismo que fundava a atuação do governo brasileiro durante a instalação do parque siderúrgico nacional, assim, buscava a intervenção planejadora do governo para superar essa relação de dependência externa. Se pretendia justamente que os rumos do desenvolvimento não fossem ditados pelo mercado, mas por decisões políticas racionais, planejadas para tornar os países industrializados e economicamente soberanos.<sup>153</sup>

Para que isso viesse a ser possível naquele momento, não bastava que o Estado assumisse papel discriminatório que preservasse e ampliasse os interesses privados nacionais, sendo imprescindível que exercesse controle sobre os mecanismos de financiamento que tornaram possíveis essa expansão da industrialização, garantindo que ela fosse coordenada.<sup>154</sup>

Ganha especial relevância, para entender esse período e os que o seguiram, o tema tratado no primeiro capítulo, sobre a importância de poder contar com adequados mecanismos de financiamento, que não necessariamente precisam ser de propriedade do Estado, mas certamente precisam estar sob o seu controle.

A entrada de capital estrangeiro no Brasil tem as suas origens logo após a independência do país, por meio de empréstimos concedidos pela Inglaterra. A

---

<sup>152</sup> SINGER, Paul. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 12, n. 33, p. 119-130, maio/ago. 1998, p. 122. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141998000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000200008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>153</sup> *Idem*. *Ibidem*, p. 123.

<sup>154</sup> DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 181. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018.

vulnerabilidade do país à entrada desses capitais, a situação de dependência e subordinação econômica brasileira ao centro do sistema mundial é um fato que remonta não ao período tratado neste capítulo mas às raízes da formação do país, que nasceu como economia de exportação, constituída justamente com o fim de fornecer produtos primários aos países de economia desenvolvida.<sup>155</sup>

Assim, a implantação de empresas estatais naquele período busca dar uma solução conjunta justamente à necessidade de criação dos setores estratégicos à ruptura dessa lógica e às dificuldades de seu financiamento. Vale dizer que a segunda geração de empresas estatais de siderurgia que seguiu a criação da CSN e da Vale do Rio Doce, formada por Usiminas e Cosipa, de grande porte, e pela Companhia Ferro e Aço de Vitória, menores, já não contaram com as mesmas dificuldades que levaram à necessidade de captação de capitais estrangeiros. As empresas surgiram da conjunção de capitais privados de origem regional e de capitais públicos de níveis estaduais – e esses últimos garantiram a progressividade da posse dos recursos e das empresas siderúrgicas pelo Estado brasileiro.<sup>156</sup>

A fundação das empresas estatais neste período, ainda que financiada pelo capital estrangeiro, é justamente uma oposição ao controle estrangeiro sobre os recursos minerais nacionais.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> PRADO JUNIOR, Caio Prado. **História Econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. *E-book*.

<sup>156</sup> DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 112. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>157</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico aplicado: estudos e pareceres**. São Paulo: Contracorrente, 2016, p. 613.

## CAPÍTULO 3 – PLANEJAMENTO E APROFUNDAMENTO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

### 3.1 Considerações iniciais

O período que se inicia em 1945 é um objeto de disputa de narrativas até hoje. A queda de Getúlio Vargas e as eleições nacionais daquele ano foram os grandes eventos políticos. Há quem registre um clima de liberalismo político que permeou esses acontecimentos, que influenciava também o pensamento econômico.

De fato, nesse período, foi revogada a recém promulgada Lei Malaia (Decreto-lei 7.666/45), cujo intuito era coibir atos “contrários aos interesses da economia nacional” e que houvera criado a Comissão Administrativa de Defesa Econômica. Acusada de ser intervencionista, a norma foi revogada meses depois de promulgada.

Também foram facilitadas importações e o repatriamento de capital e lucros por empresas estrangeiras.<sup>158</sup>

Embora existam demonstrativos de uma intensificação de manifestações a favor do liberalismo econômico, essa é apenas metade da história. Nesse mesmo período, também houve um fortalecimento do discurso desenvolvimentista no país.<sup>159</sup>

A Constituição de 1946 dá uma ideia bastante realista desse contexto e do conteúdo da nova estrutura política que se consolidava.

Esta Carta, que alguns defendem ter promovido uma “democratização controlada”, garantia algumas liberdades individuais, como a de expressão e representação popular em geral, mas era cautelosa com a organização sindical, por exemplo:

A queda de Vargas e as eleições nacionais de dezembro foram os grandes eventos políticos de 1945. Em 1946, o grande evento foi a promulgação da nova Constituição. A expressão “democratização controlada”, de aceitação difundida entre os estudiosos da história política brasileira, dá a conotação exata do conteúdo da nova estrutura política consolidada da Carta Magna de 1946: garantia-se a liberdade de expressão e representação popular em geral, salvo no que diz respeito aos aspectos que ameaçavam a propriedade privada e a acumulação de capital, ou seja, salvo no que diz respeito às relações fundamentais do sistema entre o capital e o trabalho. Nessas, as liberdades foram oferecidas de forma cautelosa: a organização sindical seria garantida, mas sem alteração do arcabouço corporativista herdado do regime anterior (a Consolidação das Leis do Trabalho é de 1940), que vedava a união sindical de diferentes categorias profissionais, proibindo mais do que um sindicato a cada espaço geográfico definido por lei, dava

---

<sup>158</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Contraponto, 2007, p. 267.

<sup>159</sup> *Idem. Ibidem*, p. 267.

ao Ministério do Trabalho o direito de aprovação e anulação de todas as decisões sindicais e exigia limites práticos estreitos à extensão de uma greve. A reforma agrária seria recomendada, mas sob a salvaguarda praticamente impeditiva da exigência de “justa indenização em dinheiro ao proprietário”. A organização, o registro e o funcionamento dos partidos políticos seriam garantidos a todos, mas a base legal da cassação do Partido Comunista, ocorrida no ano seguinte, seria introduzida no artigo 141, parágrafo 13, que vedava a criação de partidos “cujo programa ou ação contrarie o regime democrático”.<sup>160</sup>

Apesar da ênfase na proteção da economia capitalista de mercado, a Constituição de 1946 não afastou hipóteses intervencionistas.<sup>161</sup>

Foi uma Carta Magna com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais e que deu ensejo à elevação da “questão regional” ao debate nacional, resultando na visão da importância da atuação estatal e do planejamento como elementos imprescindíveis para o desenvolvimento na sua concepção estruturalista – a CEPAL seria criada oficialmente logo depois, em 1948.<sup>162</sup>

A Constituição trouxe novamente um capítulo destinado à ordem econômica e social, que consagrou a intervenção do Estado na economia como forma e com o intuito de corrigir os desequilíbrios causados pelo mercado bem como suprir as lacunas deixadas pela iniciativa privada.<sup>163</sup>

Foi sob a vigência do conteúdo mencionado que a questão no Brasil deixou de ser a industrialização em si, que nesse momento já era uma realidade irretratável, e a preocupação passa a ser para onde conduzir o desenvolvimento e como alterar a estrutura social.<sup>164</sup>

É verdade que durante o governo Dutra há uma mudança de direcionamento na participação do Estado na economia – que exemplifica o já mencionado clima liberalizante, com um direcionamento para uma política econômica mais liberal, com extinção de órgãos de planejamento, por exemplo.<sup>165</sup> Mas essa breve alteração de rumo não foi capaz de desconstituir o aparato estatal criado durante o Estado Novo.<sup>166</sup>

---

<sup>160</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Contraponto, 2007, p. 263. No mesmo sentido: IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 53-54.

<sup>161</sup> TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003, p. 117.

<sup>162</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 25.

<sup>163</sup> *Idem. Ibidem*, p. 25.

<sup>164</sup> *Idem. Ibidem*, p. 27-28.

<sup>165</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Op. cit.*, p. 167.

<sup>166</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 197; DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil – 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 81-83; IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 91-93.

Com a volta de Vargas à Presidência da República, em 1951, há uma reorientação nas relações entre Estado e Economia e um retorno ao ideal de industrialização acelerada como condição para o desenvolvimento.<sup>167</sup> Essa reorientação, entretanto não ocorreu sem ambiguidades e dificuldades.

Nesse período, Getúlio Vargas precisa enfrentar alguns dilemas econômicos e financeiros importantes, como a inflação, o desequilíbrio na balança de pagamentos a necessidade de importação de bens de capital, gargalos em setores como energia e transportes etc.<sup>168</sup>

Esses pontos de estrangulamento da economia brasileira, bem como as possibilidades reais e as tendências possíveis de desenvolvimento do país, já estavam evidenciados nos anos anteriores. O avanço do debate político desde os anos 1930 havia deixado claros os principais dilemas econômicos e administrativos do país e novas estratégias políticas para a atuação do Estado na economia começavam a se configurar. O poder público volta a se engajar, dessa vez mais amplamente, no sistema econômico para a aceleração do desenvolvimento.<sup>169</sup>

O governo pretendia avançar na instalação de uma infraestrutura para o desenvolvimento econômico do país, integrando a indústria de base, de bens de capital e insumos. Por isso, direcionou o investimento público para setores estratégicos como petróleo, eletricidade e siderurgia, numa estratégia de integração vertical da industrialização do país. Buscou-se novamente a aliança com os Estados Unidos através de empréstimos públicos e colaboração técnica.<sup>170</sup> Vargas privilegiava o papel do Estado, mas reconhecia a necessidade da entrada de capitais estrangeiros no país, dada a carência de financiamento interno.<sup>171</sup>

Também para instrumentalizar esse processo, foi usada a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, por meio do Decreto n. 7.293 de 2 de fevereiro de 1945. Subordinada ao Ministério da Fazenda, controlava o mercado monetário. Tinha, entre suas atribuições, requerer emissões de papel-moeda para o Tesouro, controlar e receber com

---

<sup>167</sup> DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: Um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil – 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 167.

<sup>168</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 121-122.

<sup>169</sup> *Idem. Ibidem*, p. 122.

<sup>170</sup> CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**. São Paulo, 2009, v. 39, n. 3, p. 513-538, 2009, p. 515.

<sup>171</sup> *Idem. Ibidem*, p. 515.

exclusividade os depósitos dos bancos, delimitar as taxas de juros dos bancos, orientar a política cambial, vender e comprar títulos públicos etc.

### **3.2 Instrumentalização do planejamento econômico e expansão da atuação empresária do Estado**

Na já mencionada carta que Vargas enviou ao Congresso Nacional em 1952 encaminhando o Projeto de Lei nº 1.907, estavam descritos vários dilemas da economia brasileira e ainda medidas destinadas a reorganizar os “serviços de utilidade pública a cargo da União”, como Vargas chamou, além da exposição de motivos do referido projeto de lei, elaborada pela Comissão Especial composta por Horácio Lafer e San Tiago Dantas, entre outros. No referido documento havia um diagnóstico das deficiências de controle e gestão dos empreendimentos industriais do Estado, agravadas pela ausência de uma política única que orientasse todos eles:

Os serviços industriais do Estado, atualmente organizados sob a forma de autarquias ou repartições, estão exigindo medidas de reorganização interna e de sistematização, que conduzam a trabalhar em moldes administrativos e técnicos de maior eficiência, em obediência a uma política comum.

Essa reorganização exige, em primeiro lugar, que se altere a estrutura jurídica e administrativa das empresas, assegurando-lhes, de um lado, maior estabilidade e continuidade de direção, e aproximando, de outro lado, os métodos de trabalhos seguidos pela iniciativa privada da qual são as empresas do Estado, algumas vezes concorrentes, e outras vezes complementares: em segundo lugar, exige que os empreendimentos públicos tenham a sua orientação unificada por processo mais eficaz do que os laços burocráticos e a hierarquia administrativa não se têm mostrado suficientes para mantê-las sob uma política comum.

Esses objetivos parecem poder ser alcançados mediante duas medidas principais:

- a) A transformação das empresas atualmente organizadas sob a forma de autarquias ou repartições em sociedades anônimas;
- b) Criação de uma sociedade coordenadora, à qual serão transferidas as ações representativas do capital das demais sociedades.
- c) Desse modo, ficariam as empresas do Estado sob o controle de uma empresa de nível superior, que exerceria através das Assembléias Gerais e de medidas especiais, adiante indicadas, o controle de suas atividades, inclusive e especialmente no que diz respeito à escolha de Administradores e a fiscalização das administrações.<sup>172</sup>

Essa foi a diretriz geral que pautou a atuação do governo nos anos de 1951-1954, definitivamente abandonado as diretrizes liberais do quinquênio anterior, buscando dinamizar a atuação do Estado para fortalecer a economia nacional, inclusive no panorama internacional.

---

<sup>172</sup> BRASIL, Exposição de motivos do Projeto de Lei nº 1.907, de 1952. Em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06MAI1952.pdf#page=11>. Acesso em: 01 dez. 2019.

Esse conjunto de atividades do governo revela que o Estado foi levado a aprofundar sua atuação como agente de desenvolvimento, e assim ampliou-se o debate sobre a planificação da economia. Nessa época, se criaram novos órgãos governamentais justamente com o intuito de impulsionar a industrialização e resolver problemas econômicos, financeiros e administrativos.<sup>173</sup>

Também foi nesse contexto, por exemplo, que em 1951 o governo anunciou o Plano de Reparcelamento Econômico, também chamado de plano Lafer, que era um projeto quinquenal de investimentos em indústria de base, transporte, energia, frigorífico e modernização da agricultura. Esses projetos seriam financiados tanto pelo Banco Mundial quanto pelo *Eximbank*, desde que fossem analisados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Ao longo do ano, foram discutidos no Congresso Nacional e criadas as bases legais para a constituição do Fundo de Reparcelamento Estatal, que receberia o dinheiro destinado a financiar esses projetos e cuja principal fonte seria uma taxa adicional sobre o imposto de renda de pessoa física e jurídica.<sup>174</sup>

O Fundo foi criado por meio da Lei nº 1.474, de 1951.<sup>175</sup> Além da taxa adicional sobre o imposto de renda inicialmente prevista, seria composto por empréstimos externos contratados e avalizados pelo Poder Público, que passaram a ser autorizados pela Lei nº 1.518, também de 1951, e por recolhimentos compulsórios de até 4% do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas Federais, 25% das reservas técnicas que as companhias de seguro e capitalização constituiriam anualmente e até 3% da receita anual dos órgãos da Previdência Social, que começariam a ser devolvidos após 5 anos, conforme autorizado pela Lei nº 1.628 de 1952.

---

<sup>173</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 126.

<sup>174</sup> *Idem. Ibidem*, p. 126.

<sup>175</sup> “Art. 3º. O impôsto de que trata a Lei nº 154, de 25 de novembro de 1947, e regulamentada pelo Decreto nº 24.239, de 22 de dezembro de 1947, nos exercícios de 1952 a 1956, inclusive, será acrescido de um adicional que será calculado sôbre as importâncias devidas pelos contribuintes, a partir, quanto às pessoas físicas, de Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros) assim discriminado: [...] a) 15% (quinze por cento) sôbre o montante do impôsto a pagar; b) 3% (três por cento) sôbre as reservas e lucros em suspenso ou não distribuídos, em poder de pessoas jurídicas, formados ou escriturados a partir do ano base de 1951, inclusive, salvo o fundo de reserva legal e as reservas técnicas das companhias de seguro e de capitalização. § 1º O montante do adicional a que se refere o artigo constituirá fundo especial, com personalidade contábil, e será aplicado na execução do programa de reparcelamento de portos e ferrovias, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e de agricultura”. BRASIL, Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951. Modifica a legislação do imposto sôbre a renda. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L1474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1474.htm). Acesso em: 22 dez. 2019.



Essa lei também criou o Banco Nacional do Desenvolvimento, responsável por administrar o Fundo e que funcionaria como uma espécie de agência estatal cuja tarefa seria criar condições para superar os problemas de financiamento dos projetos de reaparelhamento do Estado e fomento da economia nacional.<sup>176</sup>

1. A criação do BNDE, em verdade, remonta a um período muito anterior. O debate sobre a criação de uma agência de desenvolvimento se estendeu desde a segunda metade da década de 1930 até o final da década de 1940 e envolveu diversos órgãos e instituições governamentais em busca da capacidade de planejar o desenvolvimento. Em 1952, finalmente nasceu o Banco Nacional do Desenvolvimento para instrumentalizar o planejamento da capacidade técnica-financeira do Estado.<sup>177</sup>
2. Na carta que enviou ao Congresso Nacional para encaminhamento do projeto de criação do banco, Getúlio Vargas anunciou que a medida fazia parte de um plano mais amplo de investimentos para o desenvolvimento econômico e social do país, impossível de ser realizado sem as necessárias bases financeiras e administrativas:

O BNDE foi concebido e criado no bojo desse esforço para ampliar o instrumental de racionalização e coordenação econômica do Estado brasileiro, e a sua criação consistiu uma etapa decisiva da construção da capacidade de planejamento, tanto pelo aporte de recursos financeiros como pela formação de uma burocracia moderna, em condições de elaborar estudos e instrumentar a promoção do desenvolvimento nacional.<sup>178</sup>

O banco foi instituído sob a jurisdição do Ministério da Fazenda e inicialmente tomou a forma de autarquia. Conforme estruturado pela sua lei de criação, seria administrado por dois órgãos: (i) a diretoria, formada por um presidente demissível a qualquer momento, um diretor superintendente, com mandato de cinco anos e dois diretores com mandato de quatro anos cada, todos indicados livremente pelo Presidente da República; e (ii) o conselho de administração, formado pelo presidente do banco e seis membros indicados livremente pelo Presidente da República entre cidadãos de reconhecida idoneidade moral e comprovada capacidade.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> BRASIL, Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951. Modifica a legislação do imposto sobre a renda. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L1474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1474.htm). Acesso em: 22 dez. 2019.

<sup>177</sup> MEDEIROS, Lea Vidigal. **BNDES**: um estudo de direito econômico. São Paulo: LiberArs, 2019, p. 59-71.

<sup>178</sup> *Idem. Ibidem*, p. 78.

<sup>179</sup> Art. 13. BRASIL, Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de

A lei definia os setores prioritários nos quais o banco deveria atuar, que eram “portos, sistemas de transportes, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e agricultura”.<sup>180</sup>

Foram dados ao BNDE, ainda, poderes para exercer todas as atividades bancárias normais, com restrições óbvias dada a sua instrumentalização para o desenvolvimento econômico do país e, portanto, o seu foco em financiamentos de longo prazo. Assim, só poderiam receber depósitos de entidades governamentais ou autárquicas, sociedades de economia mista, bancos, desde que autorizadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito, de sociedades de seguro e capitalização, para fins dos depósitos compulsórios criados pela Lei 1.471 de 1951, judiciais ou resultantes de operações realizadas pelo banco.<sup>181</sup>

Além dessas atribuições, ao Banco também cabia receber os recursos provenientes da cobrança, pelo Tesouro Nacional, dos adicionais ao Imposto de Renda criados para compor o Fundo do Reparcelamento Econômico ou outros tributos previstos em lei, movimentar créditos obtidos no exterior para o financiamento do programa de reaparelhamento, garantir o atendimento de compromissos assumidos pelo governo na execução do referido programa, ou de outros em cujo financiamento participar; receber em garantia, ou em pagamento, o produto da cobrança de impostos, taxas, sobretaxas, rendas ou contribuições de quaisquer espécies, destinadas a custear as inversões ou despesas com o reaparelhamento econômico a cargo da União, dos Estados e Municípios, autarquias ou sociedades de economia mista, ou que tenham por objetivo atender o serviço de juros, amortizações e resgate de encargos assumidos para o mesmo fim, satisfazer, diretamente ou por intermédio de outros órgãos, as obrigações decorrentes do serviço de juros, amortizações e resgate dos encargos assumidos, no país ou no exterior, em virtude da execução de programas de reaparelhamento e fomento; controlar e fiscalizar a aplicação dos recursos, de qualquer procedência, destinados a obras, serviços ou investimentos para cujo financiamento, total ou parcial, venha o Tesouro Nacional a dar a sua garantia ou fornecer

---

obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L1628.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1628.htm). Acesso em: 23 dez. 2019.

<sup>180</sup> Art. 3º, § 1º. BRASIL, Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951. Modifica a legislação do imposto sobre a renda. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L1474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1474.htm). Acesso em: 22 dez. 2019.

<sup>181</sup> Art. 10. *Idem. Ibidem.*

os recursos; contratar no exterior, por si ou como agente de governos, entidades autárquicas, sociedades de economia mista e organizações privadas, a abertura de créditos destinados à execução do programa de reaparelhamento e fomento e efetuar, sempre que autorizado em lei, outras operações visando ao desenvolvimento da economia nacional.<sup>182</sup>

Os primeiros anos do BNDE foram de consolidação e de estruturação para o exercício desse mencionado papel fundamental que desempenhou para a industrialização brasileira. Foi também um período de escassez de recursos, em razão de atrasos na transferência dos fundos e da inflação, que erodia os valores transferidos ao elevar os custos dos projetos a serem financiados, o que afetava a capacidade financeira do banco. A escassez de recursos também pode ser explicada pela frustração das expectativas geradas com os empréstimos externos do Banco Mundial e do *Eximbank*, o que se explica pelo fortalecimento do discurso nacionalista da época, o que levou ao encerramento antecipado dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.<sup>183</sup>

A capacidade operacional do banco foi bastante menor do que se esperava nesse momento inicial, mas cresceu rapidamente até 1965. Nesse período de poucos recursos, foram privilegiados os setores de energia elétrica e ferrovias. Ao final do governo, houve um progressivo aumento do investimento na indústria básica.<sup>184</sup>

O BNDE foi a primeira tentativa com êxito de planejamento em escala nacional do Estado brasileiro. Graças a ela, o Brasil foi um dos poucos países da América Latina que conseguiu manter um ritmo elevado de crescimento até o início da década de 1970 e em que o processo de substituição de importações levou a maiores níveis de integração industrial. Em 1971, foi transformado em empresa pública, adotando no ano seguinte a denominação BNDES. Foi essencial para a implantação da indústria pesada brasileira, bem como para desenvolver segmentos como de informática, e de microeletrônica.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Art. 11. BRASIL, Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951. Modifica a legislação do imposto sobre a renda. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L1474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1474.htm). Acesso em: 22 dez. 2019.

<sup>183</sup> MEDEIROS, Lea Vidigal. **BNDES**: um estudo de direito econômico. São Paulo: LiberArs, 2019, p. 75.

<sup>184</sup> *Idem. Ibidem*, p. 76.

<sup>185</sup> OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; casos: BNDES, Caixa, Petrobrás, Embrapa e Sabesp; setores estratégicos para o desenvolvimento; funções no Estado capitalista contemporâneo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 196.

### 3.3 A criação da Petrobrás

Dando prosseguimento ao plano de reaparelhamento estatal brasileiro, o governo avança no processo de industrialização por substituição de importações – que ganha novo dinamismo com a alta do preço do café de 1953-1954.<sup>186</sup>

Durante esse período, o processo de substituição de importações foi facilitado pela Instrução nº 70 da SUMOC, de 1953, que introduziu o sistema de taxas múltiplas de câmbio e abandonou o regime de taxa de câmbio única.

Foi criado um regime de leilões de divisas para importação categorizada, dividindo em cinco as categorias de importações de acordo com critérios de essencialidade. Quanto menos “essencial” uma importação, maior a restrição de oferta de divisas por parte do governo e pior era a taxa cambial relevante: o ágio referente à primeira categoria (insumos agrícolas) alcançou, em 1955, 366% em relação à taxa oficial, enquanto o relativo à quinta categoria (por exemplo, automóveis) atingiu mais de 1.500%. Também era privilegiadas outras categorias de importações especiais, como como papel de imprensa, trigo, determinados insumos agrícolas, petróleo, livros, todas ainda mais valorizadas do que as cinco categorias do leilão.<sup>187</sup>

Ao dificultar a importação de produtos não-essenciais, a Instrução nº 70 continuou a induzir a substituição de importações, mas conduzindo-a exatamente para os setores produtores de tais bens.<sup>188</sup>

A partir de 1953, as condições externas mudaram e voltaram a ser desfavoráveis para os países da periferia, com o retorno da capacidade do mundo de exportar. Entretanto, o processo de substituição de importações já tinha ganho dinamismo suficiente para continuar e ainda acentuar seu ritmo. Nesse período, houve ainda grandiosos investimentos por parte do governo na indústria petrolífera, com a criação da Petrobrás.

O petróleo foi uma questão que adquiriu importância para o governo ao mesmo tempo em que o ferro. Em tempos tumultuados e de estrangulamento externo, como era o

---

<sup>186</sup> TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 61.

<sup>187</sup> INSTRUÇÃO 70. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. FGV CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instrucao-113>. Acesso em: 8 nov. 2019.

<sup>188</sup> *Idem. Ibidem.*

caso desde 1930, o petróleo e os recursos minerais de maneira geral adquirem grande importância. O Brasil era, nesse período, totalmente dependente do fornecimento externo de petróleo. A preocupação deixa de ser apenas manter o equilíbrio da balança comercial enquanto importa o produto, mas passa a ser também a dependência externa em um período de escassez e especialmente durante um processo de fomento à industrialização.<sup>189</sup>

Buscando endereçar a questão, em 1938, o governo do Estado Novo editou o Decreto-Lei nº 366, que incorporou ao Código de Minas de 1934 artigos sobre o Petróleo e o Gás Natural, dispondo que o Estado não mais reconheceria o domínio privado sobre jazidas, que agora passariam ao domínio público da União ou dos Estados, e a exploração do petróleo encontrado em solo nacional seria feita diretamente pela União ou por meio de concessões especiais com participação da União.

Naquele ano, por meio de outro Decreto-Lei, de nº 395, foi regulamentado o setor petrolífero Brasileiro. O Decreto declarava de utilidade pública o abastecimento nacional do petróleo, sua produção, importação, exportação, o transporte, a distribuição e o comércio do petróleo e derivados, bem como sua refinação qualquer que fosse a procedência. Estabeleceu-se ainda a competência exclusiva do Governo Federal para atuar sobre o setor e criou-se o Conselho Nacional do Petróleo, que deveria ser constituído por brasileiros natos, designados pelo Presidente da República.

Foram editados sobre o Conselho Nacional do Petróleo também os Decretos-Lei nº 538, de 1938, que organizava e atribuía competências ao CNP, e o nº 1.143, de 1939, que tratava do seu orçamento, despesas e admissão de pessoal. O Conselho tinha alto grau de autonomia administrativa.

Assim como nos demais setores, a política nacional de petróleo sofreu uma mudança de curso durante o Governo Dutra e houve uma reorientação no sentido de ampliar a participação do capital estrangeiro na economia nacional. O Presidente Dutra chegou a encaminhar um anteprojeto de lei ao congresso, que seria uma proposta de Estatuto do Petróleo, que permitiria que estrangeiros ou sociedades com sede no Brasil pudessem ter até 40% do capital das refinarias de Petróleo inicialmente, até o país se tornar autossuficiente em Petróleo, quando então a limitação de 40% seria revogada e empresas estrangeiras ou nacionais privadas poderiam possuir a totalidade do capital das refinarias.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 118.

<sup>190</sup> *Idem. Ibidem*, p. 135.

Não foi por acaso que na comissão que elaborou o anteprojeto participaram dois consultores americanos e vinculados à *Standard Oil*, empresa petrolífera americana. Os dois consultores, indicados pelo então embaixador dos Estados Unidos no Brasil, William Pawley, eram Herbert Hoover Jr. e Arthur A. Curtice, que também foram autores do anteprojeto de lei do Petróleo Peruano e da lei do Petróleo da Venezuela, de 1943.<sup>191</sup>

Com a resistência popular e política, que se tornou a campanha organizada cujo lema era “O Petróleo é nosso”, o projeto não foi aprovado. Assim como nos demais setores da economia, apesar do governo Dutra ter desorganizado o aparato estatal para o desenvolvimento da economia, não chegou a haver um completo desmantelamento.

Com a eleição de Getúlio Vargas em 1950, o projeto nacionalista volta ao seu curso anterior. Vargas apresenta sua própria proposta de política nacional do petróleo, com o ponto de partida sendo a criação de uma empresa estatal monopolista, sob a forma de companhia mista, para executá-la. Certamente essa proposta foi uma reação ao plano intentado por Dutra<sup>192</sup>.

Na mensagem que enviou ao Congresso acompanhando o anteprojeto, elaborado pela assessoria econômica do governo, Vargas destacava que o avanço da industrialização e as condições geográficas do país impunham a expansão do tráfego rodoviário e aéreo, portanto aumentariam o emprego de combustíveis líquidos em navios e locomotivas, o que agravaria ainda mais a dependência externa em relação ao petróleo. E concluiu:

Não podemos, portanto, mostrar fraqueza ou retardo na verificação e aproveitamento das nossas jazidas de óleo mineral, em escala compatível com os recursos financeiros e técnicos que pudermos mobilizar, sob perfeito controle, e devidamente considerada a expansão dos outros ramos da economia do país. E devemos pensar até na produção de excedentes para exportação, melhorando assim nossa capacidade de importar outros bens essenciais à produção e ao consumo. Nessas condições, a produção do Petróleo influirá decisivamente na posição internacional do Brasil.<sup>193</sup>

O projeto foi aprovado pelo Congresso, contendo o monopólio estatal da pesquisa, refino e transporte do petróleo e derivados, criando a Petróleo Brasileiro S.A., a Petrobrás, por meio da Lei nº 2.004, de 1953.

---

<sup>191</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 141.

<sup>192</sup> OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; casos: BNDES, Caixa, Petrobrás, Embrapa e Sabesp; setores estratégicos para o desenvolvimento; funções no Estado capitalista contemporâneo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 206.

<sup>193</sup> BRASIL, Mensagem nº 469, de 12 de dezembro de 1951, p. 12828. Em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário do Congresso Nacional, 12 de dezembro de 1951. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12DEZ1951.pdf#page=58>. Acesso em: 13 dez. 2019.

A origem da Petrobrás foi particularmente importante para o Brasil, primeiro porque a indústria do petróleo era essencial para o funcionamento, expansão e diversificação da economia nacional. Ademais, devido à sua importância nas relações entre o Brasil enquanto país periférico e os países centrais dominantes, a criação do monopólio estatal sobre todos os processos do petróleo foi um fato decisivo na história do país e certamente correspondeu a uma afirmação da intenção de emancipação política e econômica. A Petrobrás acabou por se tornar um símbolo do sistema econômico brasileiro, além de fortalecer o setor público.<sup>194</sup>

O projeto seria financiado com o Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Lubrificantes, que teve 25% de sua arrecadação vinculada ao financiamento de “empreendimentos ligados à indústria do petróleo”, por meio da Lei nº 1.749, de 1952.

A Petrobrás foi proposta sob a forma de sociedade de economia mista. Em virtude do receio da forma empresarial proposta pelo Governo admitir brechas para a participação do capital estrangeiro sob a forma de acionista minoritário, o tipo formal da empresa estatal foi bastante debatido.

Articuladores e parlamentares vinculados à campanha do petróleo defenderam que o Estado deveria exercer o monopólio sobre o petróleo por meio de uma autarquia.

Já a União Democrática Nacional, oposição ao governo Vargas e até então favorável ao capital estrangeiro na exploração nacional, criticou as sociedades de economia mista por terem em sua estrutura interesses públicos e privados, inconciliáveis, porque os fins pretendidos pelo Estado e os pretendidos pelos acionistas minoritários privados seriam mutuamente excludentes. O Deputado Bilac Pinto, da UDN-MG sugeriu a utilização de empresas cujo capital fosse de propriedade exclusiva de entidades públicas, que ele chamava de moderna empresa pública, até então não utilizada no Brasil. Ela teria a personalidade jurídica de direito privado, portanto todas as características de uma empresa privada, porém de capital exclusivamente público, o que evitaria o conflito entre interesses públicos e privados na sua gestão.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 136

<sup>195</sup> PINTO, Bilac. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 32, p. 1-15, abr. 1953. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12801>. Acesso em: 27 nov. 2019.

É nesse momento que se cria, no Brasil, o termo “empresa pública” da forma que se conhece hoje em linhas gerais. Bilac Pinto foi o pregoeiro da expressão no país.<sup>196</sup>

Esse é mais um elemento demonstrador de como a criação da Petrobrás foi conformadora para a trajetória político-econômica do Brasil e de suas instituições. A esse momento remontam os primeiros debates organizados sobre a forma de atuação do Estado enquanto agente do setor produtivo. É uma época representativa de como passava a funcionar o Estado, sendo particularmente relevante para o fomento de estudos e debates realizados na esfera da atuação estatal na economia, essenciais para a formação do aparato estatal brasileiro.<sup>197</sup>

Para o debate do tema do petróleo, foram montados grupos de trabalho formados por empresários, militares, políticos, técnicos, juristas, administradores e economistas. As pessoas representavam interesses antagônicos, mas buscavam uma solução que conciliasse o necessário e o possível. A fundação da Petrobrás moldou a forma de pensar do Poder Executivo, que passou a incorporar o pensamento técnico-científico para tomar decisões.<sup>198</sup>

A formação da Petrobrás, enfim, tratava-se não só de eliminar pontos de estrangulamento da economia, mas de aperfeiçoar a função executiva do Estado brasileiro, de incorporar a ideia de planejamento e planificação da economia, de fortalecer o controle estatal dos instrumentos capazes de fomentar o desenvolvimento do país, de internalizar os centros de decisão de política econômica. E de fato, a partir desse momento, essas ideias e essa linguagem passaram a ser utilizadas por membros do governo e por lideranças de partidos.<sup>199</sup>

De fato, para atender a preocupações sobre a participação de capital privado na exploração do petróleo brasileiro, foi criada uma série de garantias do controle pelo Estado da Petrobrás no projeto. O capital ordinário inicial seria subscrito totalmente pela União, que então transferiria ações ou autorizaria o aumento de capital através de subscrição de capital por pessoas privadas, sempre preservando pelo menos 51% das ações ordinárias sob poder do Estado. Qualquer infringência desse limite de 51% seria nula de pleno direito.<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup> COTRIM NETO, A.B. Teoria da empresa pública em sentido estrito. **Revista do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 122, p. 21-56, out./dez. 1975, p. 22.

<sup>197</sup> IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 137.

<sup>198</sup> *Idem. Ibidem*, p. 137.

<sup>199</sup> *Idem. Ibidem*, p. 137.

<sup>200</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 155.



Somente poderiam ser acionistas com direito de voto pessoas jurídicas de direito público, pessoas jurídicas com sócios exclusivamente brasileiros com limite de aquisição de 100 mil ações ordinárias, pessoas físicas brasileiras ou naturalizadas há mais de dois anos, com limite de aquisição de 20 milhões de ações e outras pessoas jurídicas com o mesmo limite de ações das pessoas físicas. Ações preferenciais sem direito de voto não poderiam ser convertidas em ações ordinárias.<sup>201</sup>

A direção da empresa seria composta por um presidente e três diretores executivos, todos nomeados pelo Presidente da República e brasileiros natos. O Presidente poderia ser demitido *ad nutum* e os diretores executivos tinham mandatos de três anos.

A Petrobrás iniciou suas atividades em maio de 1954 e seu primeiro presidente foi Juracy Magalhães, ex-governador da Bahia e ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce.

A criação da Petrobrás garantiu o controle sobre um recurso mineral estratégico, importante fonte de energia para a indústria moderna. O preço de sua distribuição é definido em termos políticos. Garantiu a subversão da lógica de dependência externa, tendo em vista que os países desenvolvidos via de regra são dependentes desse recurso e por isso ele é razão frequente os países subdesenvolvidos terem sua soberania econômica violada. Também garantiu a rejeição de um destino comum para países produtores de minerais, que é a de que a descoberta de um recurso mineral estratégico, em razão da organização da economia mundial e das relações de subordinação econômica nela existentes, geralmente tem um efeito desestruturador e não desenvolvimentista.<sup>202</sup>

Com a criação da empresa, consolida-se a industrialização brasileira, supera-se a fase da industrialização induzida pelo estrangulamento externo e estão plenamente constituídas as forças produtivas capitalistas no Brasil.<sup>203</sup>

### 3.4 O plano de metas

---

<sup>201</sup> Art. 18. BRASIL, Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências. Em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2004-3-outubro-1953-366242-norma-pl.html>. Acesso em: 08 dez. 2019.

<sup>202</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 40.

<sup>203</sup> *Idem. Ibidem*, p. 166.

Em 1955, Juscelino Kubitschek foi eleito Presidente da República, com um programa que, utilizando-se do parque industrial que se consolida com a criação da Petrobrás e das instituições públicas criadas por Vargas, se voltava para a expansão do desenvolvimento nacional com a articulação entre o capital estatal, o capital privado nacional e o estrangeiro.<sup>204</sup>

O país já possuía institutos sólidos e estava razoavelmente preparado para colocar em prática uma política econômica planejada. Os anos anteriores foram de experiências bem-sucedidas, ainda que inacabadas ou esboçadas, e o debate técnico sobre desenvolvimento, industrialização, planejamento, autonomia e soberania nacional, bem sedimentado. O novo governo estava preparado para levar a frente a política econômica desenvolvimentista.<sup>205</sup>

O período que se iniciava foi de novo aumento da participação estatal nos investimentos na indústria, com a consolidação do papel do Estado brasileiro como produtor direto em setores estratégicos da economia e controlador em outros setores predominantemente privados, bem como de um incremento da entrada do capital estrangeiro no país.<sup>206</sup>

O aumento da participação estatal nos investimentos se deu através do Plano de Metas, o programa de desenvolvimento econômico do governo Juscelino Kubitschek. Para a implantação do seu programa de desenvolvimento, Kubitschek utilizou-se principalmente das instituições com capacidade técnica e operativa criadas por Vargas, em especial o BNDE.

O diagnóstico pressuposto do programa de governo do presidente era o mesmo feito pela CEPAL: a incapacidade da indústria nacional de fornecer os bens necessários à população e a dependência das importações em um momento de restrições. Para JK, a saída da situação demandava a expansão da industrialização do país por meio da modernização e diversificação do parque industrial para capacitá-lo a fim de fornecer todos os bens essenciais da economia brasileira e também alterar a pauta de exportações com a permissão

---

<sup>204</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 162-163. No mesmo sentido: BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 166.

<sup>205</sup> IANNI, Octavio. *Op. cit.*, p. 156.

<sup>206</sup> *Idem. Ibidem*, p. 72.

de ingresso, no país, de grupos exportadores de produtos manufaturados, possibilitando a realização de um comércio internacional mais equânime.<sup>207</sup>

A atuação de Kubitschek atribuiu racionalidade ao processo de industrialização brasileira, através da atuação direta do Estado e do incentivo à atuação da iniciativa privada:

Creio que o desenvolvimento orientado de nossa economia não deve ser consequência do propósito único de aumentar o grau de intervenção do Estado, mas deve visar, antes, a substituir a intervenção esporádica e descoordenada do Estado pela formulação de um programa orgânico, dentro do qual a iniciativa privada conheça as metas gerais que o desenvolvimento econômico exige e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar. Para esse fim, o programa de governo que me proponho a realizar, prevê, inicialmente, a adoção de um “Plano Nacional de Desenvolvimento”, no qual se determinam os objetivos e as condições necessárias para que a iniciativa privada nacional, com o auxílio do capital estrangeiro e a eficaz assistência do Estado, possa realizar a grande tarefa de nosso desenvolvimento e emancipação.<sup>208</sup>

O programa de governo partia de 5 grandes setores: energia, transportes, indústria, alimentação e educação. Cada setor tinha suas próprias metas concretas, que deveriam ser atingidas ainda durante o seu mandato. JK planejou a construção de Brasília, uma nova capital nacional que se localizaria no Planalto Central, justamente para ocupar e integrar política e economicamente o interior do país.<sup>209</sup>

Carlos Lessa descreveu o plano de metas como “provavelmente a mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada”.<sup>210</sup>

Neste período, ocorreu a instalação da indústria mecânica de bens de capital como a de material elétrico pesado, além da automobilística e de construção naval. Também se expandiram outras indústrias de base como a siderúrgica, a petrolífera, metalúrgica, celulose etc.<sup>211</sup>

Como mencionado, JK utilizou-se de órgãos já existentes, como o BNDE, a Petrobrás, a SUMOC, além de criar novos órgãos executivos e consultivos diretamente

---

<sup>207</sup> OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Por que construí Brasília**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000. p. 48.

<sup>208</sup> OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1955, p. 15.

<sup>209</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 164-165.

<sup>210</sup> *Idem*. *Ibidem*, p. 27.

<sup>211</sup> TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 72.

ligados à presidência da república, como Grupos Executivos, os Grupos de Trabalho e o Conselho de Política Aduaneira (CPA).<sup>212</sup>

O BNDE foi um dos grandes articuladores do plano de metas, responsável pelo financiamento da maior parte do setor público. O banco foi o órgão centralizador dos recursos públicos e dos repasses em moeda estrangeira para os programas de energia elétrica e indústrias de base como metalurgia e siderurgia.<sup>213</sup>

Para cumprir esse papel, foi necessário dotar o BNDE de mais recursos – haja vista a frustração das expectativas de empréstimos externos do Banco Mundial e do *Eximbank*, bem como a iminência da extinção do Fundo de Reparelhamento Econômico, que seria financiado pelo adicional no imposto de renda que somente duraria 5 anos.

Para solucionar o problema, foi proposta a prorrogação do adicional do imposto de renda, o que veio a acontecer por meio da Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956, ao longo de dez anos.

Antes do governo JK já existiam o Fundo Federal de Eletrificação, o Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias, o Fundo de Renovação Patrimonial e o Fundo de Pavimentação, todos geridos pelo BNDE. Para somar a esses fundos e especificamente para o financiamento do plano de metas, foram criados o Fundo de Marinha Mercante, por meio Lei n. 3.381, e o Fundo Portuário Nacional, pela Lei n. 3.421, ambas de 1958. Esses fundos também seriam geridos pelo BNDE e todos tinham destinação especial.

O BNDE também financiou a importação de bens e serviços necessários ao cumprimento de metas, garantindo créditos de fornecedores estrangeiros e avaliando empréstimos internacionais.<sup>214</sup>

O aumento dos investimentos públicos, articulados pelo banco, foram direcionados, principalmente, aos setores de infraestrutura e energia elétrica. E assim surge, durante o plano de metas, uma segunda geração de empresas produtivas, integradas por vários empreendimentos no setor de energia elétrica, bem como pela já mencionada Rede

---

<sup>212</sup> A partir desse momento, os grupos políticos e seus respectivos interesses estavam bastante sedimentados, de modo que os processos de tramitação legislativa de propostas tornavam-se cada vez mais longos e debatidos. LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-61):** processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 82-89.

<sup>213</sup> DAIN, Sulamis. Empresa estatal e política econômica no Brasil. *In*: MARTINS, Carlos Estevam (org.). **Estado e capitalismo no Brasil.** São Paulo, Hucitec, 1977, p. 152.

<sup>214</sup> LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-61):** processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 96. Para entender a distribuição e a destinação dos recursos do BNDE no período, ver MEDEIROS, Lea Vidigal. **BNDES: um estudo de direito econômico.** São Paulo: LiberArs, 2019, p. 87-95.

Ferroviária Federal, que unifica as estradas de ferro federais com sua constituição. No setor de indústria básica, também é constituída uma segunda geração de siderúrgicas, como a Usiminas, a Ferro e Aço Vitória e a Cosipa.<sup>215</sup>

Os subsídios que estimularam esse período de expansão e diversificação foram concedidos principalmente através da Lei nº 3.244, conhecida como a lei de tarifas de 1957, de caráter eminentemente protecionista, que criou mecanismos capazes de dinamizar o sistema tarifário, adaptando-o à volubilidade do processo de industrialização. Por ter conferido maior eficácia ao instrumento tarifário, criando mecanismos capazes de dinamizá-lo, adaptando-o às condições cambiantes do processo de industrialização, e por ter feito isso para proteger a indústria nacional, a lei de tarifas significou um grande avanço no tratamento da matéria, inclusive em relação aos demais instrumentos de política econômica da época.<sup>216</sup>

Outra frente de atuação do Governo Federal no período foi a questão das desigualdades regionais, tema endereçado pelo presidente Juscelino Kubitschek ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) no final de 1956, criado por meio Decreto nº 40.554 e encarregado de elaborar uma política de desenvolvimento para a região nordeste do país. Após uma grande seca em 1958 - que agravou o problema das desigualdades regionais de maneira a revelar sua amplitude nacional - o governo federal determina a criação de uma política direcionada para a região.

A ideia era expandir o desenvolvimento que havia sido engendrado no Sudeste do país para o Nordeste, promovendo a industrialização através de investimentos em infraestrutura e reforma das estruturas agrárias, transformando assim as bases socioeconômicas da região.<sup>217</sup>

Após a apresentação do relatório da GTDN e com base nele, o presidente Juscelino Kubitschek enviou o projeto de lei de criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.<sup>218</sup> Este documento encontrou forte resistência no Congresso Nacional, inclusive pelos próprios parlamentares nordestinos, ligados ao setor canavieiro, mas conseguiu ser aprovado com o apoio da bancada progressista do Centro-Sul.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> DAIN, Sulamis. *Op. Cit.*, p. 143.

<sup>216</sup> LESSA, Carlos. **15 anos de Política Econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 107-109.

<sup>217</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 104.

<sup>218</sup> Durante a tramitação do projeto, que encontrava resistência dos próprios parlamentares nordestinos, o Nordeste sofria com os efeitos da grande seca de 1958, o que levou o Presidente Juscelino Kubitschek a criar, por meio do Decreto nº 45.445, de 1959, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste – CODENO.

<sup>219</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Op. Cit.*, p. 104. Também nesse sentido: “A lei de criação da Sudene passou um ano no Congresso e foi aprovada, em 1959, pela bancada progressista do Nordeste com o apoio da bancada

### 3.5 A integração do setor elétrico no Brasil

Já no início dos anos 1960, mas ainda fazendo parte dessa mesma fase de expansão do setor produtivo estatal, foi criada a Eletrobrás como a primeira *holding* estatal, em verdade idealizada por Vargas e sua assessoria econômica.<sup>220</sup>

Até 1950, o setor elétrico no Brasil era dominado pelo capital privado. A base produtiva era formada por sistemas isolados, a maioria de pequeno porte. Duas companhias estrangeiras monopolizavam virtualmente os serviços de eletricidade nos principais centros urbanos, as *holdings* Brazilian Traction, Light and Power Company (Light) e American & Foreign Power Company (Amforp), que adquiriram dezenas de empresas nacionais a concessão dos serviços de eletricidade em diversas cidades.<sup>221</sup>

No mesmo esforço de regulamentação dos recursos naturais e edição do Código de Minas, Getúlio Vargas promulgou também o Código de Águas, em 1934, e estabeleceu a competência exclusiva do governo federal como poder concedente dos aproveitamentos hidrelétricos. Em 1939, criou o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, com o fim de solucionar problemas que se apresentavam no setor elétrico. Em 1945, foi criada a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), cuja implantação foi efetivamente promovida pelo governo Dutra, para atender a região Nordeste, precariamente servida de energia elétrica. A CHESF, entretanto, não resolveria os problemas mais amplos do setor.

No início da década de 1950, a crise elétrica era uma constante. Com a inauguração do novo ciclo de expansão da industrialização, inclusive com a inauguração de novas empresas estatais, o déficit de energia elétrica era um sério obstáculo ao avanço do

---

progressista do Sudeste, contra a bancada oligárquica do Nordeste”. PANDOLFI, Dulce (*et. al.*). Entrevista - Tania Bacelar de Araújo. **Revista Democracia Viva**. Rio de Janeiro, p. 20-31, ed. 45, jul. 2010. Disponível em: [https://ibase.br/userimages/dv\\_ibase\\_45\\_entrevista.pdf](https://ibase.br/userimages/dv_ibase_45_entrevista.pdf). Acesso em: 09 nov. 2019.

<sup>220</sup> DAIN, Sulamis. Empresa estatal e política econômica no Brasil. In: MARTINS, Carlos Estevam (org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo, Hucitec, p. 144.

<sup>221</sup> GALVAO, Jucilene; BERMANN, Célio. Crise hídrica e energia: conflitos no uso múltiplo das águas. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 29, n. 84, p. 43-68, ago. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142015000200043&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000200043&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 28 nov. 2019.

processo de industrialização, como destacou Vargas em sua mensagem ao Congresso apresentando o projeto de criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A., a Eletrobrás.<sup>222</sup>

O rompimento das negociações para o financiamento de projetos por meio da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos atrasou o plano em razão das suas dificuldades de financiamento. O projeto enfrentou forte oposição das concessionárias estrangeiras, do empresariado nacional e de dirigentes de empresas estaduais que resistiam à centralização do poder sobre o setor elétrico na esfera federal. Após anos de tramitação e muitas emendas, o projeto foi aprovado e sancionado por Jânio Quadros, dando origem à Lei nº 3.890-A, de 1961.<sup>223</sup>

A Eletrobrás assumiu a forma de uma *holding* a ser ancorada nas hidrelétricas estatais brasileiras.

O processo de constituição da empresa começou de fato já no governo João Goulart, que, por meio do Ministério de Minas e Energia, criou um grupo de trabalho específico para investigar os problemas do setor hidrelétrico.

A Eletrobrás foi oficialmente instalada em 11 de junho de 1962, com toda a sua carteira de aplicações tendo saído do BNDE.

Apenas um ano após o início de suas operações, a Eletrobrás já se destacou dentro do cenário elétrico nacional, ancorada basicamente em quatro subsidiárias: CHESF, Furnas, Chevap e Termochar. Em 1963, a usina de Furnas, autorizada a funcionar sob a forma de empresa de economia mista pelo Decreto nº 41.066, de 1957, entrou em operação graças aos recursos distribuídos pela Eletrobrás e evitou uma paralisação no fornecimento de energia às indústrias do Rio de Janeiro e São Paulo, além de representar o primeiro grande passo para a integração do sistema elétrico do Sudeste.<sup>224</sup>

A Eletrobrás, além de constituir subsidiárias, passou a adquirir participação minoritária em concessionárias estaduais e federais, denominadas empresas associadas. No final de 1963, a *holding* já tinha dez associadas: a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE); as Centrais Elétricas de Urubupungá (Celusa); e as Centrais Elétricas de Goiás

---

<sup>222</sup> BRASIL, Mensagem nº 135 de 1954 ao Congresso Nacional. Em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1217915&filename=Dossie+-PL+4280/1954](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217915&filename=Dossie+-PL+4280/1954). Acesso em: 07 nov. 2019.

<sup>223</sup> LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer. A energia elétrica como campo de pesquisa historiográfica no Brasil. **America Latina en la historia económica**. Ciudad de México, n. 8, p. 39-49, jul./dez. 1997, p. 42.

<sup>224</sup> DEMANI, Annelize. Proposta de Vargas, Eletrobras ganhou lei com Jânio e foi criada por João Goulart. **O Globo**, 13 nov. 2017. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/proposta-de-vargas-eletrobras-ganhou-lei-com-janio-foi-criada-por-joao-goulart-22044455>. Acesso em: 28 nov. 2017.

(Celg); a Sociedade Termoelétrica de Capivari (Sotelca) e a Companhia Hidroelétrica de Boa Esperança (Cohebe), criadas respectivamente em 1957 e 1963, sob o controle da Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional e da SUDENE<sup>225</sup>:

A Eletrobrás seria como uma empresa *holding*, o que de fato acabou sendo, uma empresa *holding* de dois sistemas de empresas regionais: as subsidiárias, nas quais detinha a maioria do capital, prevista para as áreas de pequeno poder econômico, e as associadas, que operam nas regiões mais ricas, e onde os governos regionais tinham maioria de capital, como é o caso das empresas do Rio Grande do Sul, de São Paulo e de Minas Gerais.<sup>226</sup>

Operando como núcleo de um conjunto de empresas, a Eletrobrás desempenhou uma função de agência financeira setorial. Vale dizer que quase metade de seus recursos nos dois primeiros anos de funcionamento foi destinada a Furnas.<sup>227</sup>

Durante o governo Goulart, a Eletrobrás integrou a Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos (Conesp) e exerceu relevante papel no processo preparatório para a compra das empresas do grupo Amforp. A compra efetivamente veio a acontecer após a deposição de Goulart, sob o comando do governo militar, em condições já muito criticadas quando propostas antes do golpe militar de 1964.<sup>228</sup> Em 1965, o grupo Eletrobrás respondia por 54% dos 7.400MW de potência instalada.<sup>229</sup>

### 3.6 Esgotamento do modelo de substituição de importações, crise de transição e balanço geral do período

Ao fim do governo Kubitschek, havia ocorrido um crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) de 8% ao ano, com relevante mudança qualitativa – a indústria teve sua participação no PIB aumentada 26,6% em 1955 para 33,2% em 1960. Foi, de fato, um ponto de inflexão no processo de industrialização brasileiro, que ocorreu principalmente através da expansão do mercado interno.<sup>230</sup>

<sup>225</sup> BRANDI, Paulo. ELETROBRAS (Centrais Elétricas Brasileiras S. A.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. FGV CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/eletrobras-centrais-eletricas-brasileiras-s-a>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>226</sup> LIMA, Medeiros. **Petróleo, energia elétrica, siderurgia**: a luta pela emancipação – um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 120.

<sup>227</sup> BRANDI, Paulo. ELETROBRAS (Centrais Elétricas Brasileiras S. A.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. FGV CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/eletrobras-centrais-eletricas-brasileiras-s-a>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>228</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>229</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>230</sup> MEDEIROS, Lea Vidigal. **BNDES**: um estudo de direito econômico. São Paulo: LiberArs, 2019, p. 93.



Esses resultados vieram em um período de condições desfavoráveis para os países periféricos, de deterioração dos preços internacionais dos produtos primários exportados por esses países, bem como de volta da capacidade produtiva dos países centrais. Somente uma política econômica direcionada poderia garanti-los.

Além disso, nesse período o Brasil teve o maior salário mínimo desde sua criação até hoje – o menor é o do período de Fernando Henrique Cardoso.<sup>231</sup> Muito disso pode ser atribuído ao crescimento do setor produtor estatal. A taxa de evolução da renda gerada por essas empresas era sensivelmente maior do que a economia nacional.<sup>232</sup>

Algumas observações se fazem necessárias, entretanto. Essas modificações bruscas decorrentes do intenso processo de industrialização não poderiam deixar de criar desequilíbrios. Para Carlos Lessa, o Plano de Metas tinha como objetivo principal redinamizar o processo de industrialização, ainda que para isso tivesse de sacrificar o propósito de estabilidade: “[...] no tocante à instabilidade, se contemplaram providências estabilizadoras até o ponto em que não afetassem a consecução dos objetivos propostos. Nestas oportunidades a opção foi clara e no sentido do desenvolvimento industrial”.<sup>233</sup>

Além disso, a concentração industrial em uma região do país que já era anteriormente mais desenvolvida porque era onde primordialmente se desenvolvia o setor exportador contribuiu para a consagração das desigualdades regionais, econômicas, políticas e sociais, condições que a SUDENE não foi capaz de corrigir antes de ter sua função desviada pelo governo militar.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> OLIVEIRA, Mariana. Veja evolução do salário mínimo desde sua criação, há 70 anos. **G1**, 16 fev. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/02/veja-evolucao-do-salario-minimo-desde-sua-criacao-ha-70-anos.html>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>232</sup> VILLELA, Anibal. As empresas do governo brasileiro e sua importância para a economia nacional 1956-1960. In: SHERWOOD, Frank. **Empresas públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 200.

<sup>232</sup> LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 73.

<sup>233</sup> *Idem. Ibidem*, p. 73.

<sup>234</sup> Com a mudança do eixo da política de desenvolvimento para o Nordeste que adveio com o golpe militar de 1964, diminuir as desigualdades regionais e sociais deixou de ser o foco da política econômica nacional, que decidiu por uma política vocacionista de aproveitar as potencialidades de cada estado para o crescimento do país. Assim, o Estado passa aumentar o uso de mecanismos de incentivos fiscais para atrair artificialmente investimentos para o Nordeste e financiar a industrialização da região. Graças a esses incentivos fiscais conseguiu-se a expansão da indústria brasileira para o Nordeste a partir de 1970. Esses incentivos fiscais, junto com o Pro-Álcool, programa nacional criado em 1975 que visava à substituição dos combustíveis veiculares derivados de petróleo por álcool, garantiram, a partir desse ano, um novo surto expansivo à indústria do açúcar e deixou a economia nordestina dependente da atividade canavieira. A política de incentivos fiscais conseguiu, de fato, garantir ao Nordeste taxas de crescimento do PIB superiores à média nacional. Com a política indiscriminada de concessão de incentivos fiscais, a SUDENE passou a servir mais como instrumento financiador da acumulação concentrada de capital do Nordeste do que como instrumento de desenvolvimento. Os incentivos conseguiram manter a agroindústria nordestina, uma indústria de baixo rendimento e tecnologia defasada, em posição privilegiada no ranking de maiores empresas brasileiras em termos de faturamento. A sobrevivência artificial da agroindústria canavieira impediu que o capitalismo

Por isso, a CEPAL reviu sua posição para defender que a industrialização deveria ser feita concomitantemente à redistribuição de renda e correção de outras desigualdades, a fim de efetivamente houvesse desenvolvimento e não apenas modernização da economia.

De todo modo, entretanto, o processo de industrialização por substituição de importações começou a perder dinamismo no início dos anos 1960:

Após um crescimento real médio de 8,8% ao ano no período 1957-62, o PIB brasileiro cresceu apenas 0,6% em 1963, enquanto a inflação (medida pelo IGP) elevou-se da média de 32,5% ao ano naqueles anos para 79,9% em 1963.<sup>235</sup>

Muito se discute sobre as razões para isso, mas elas podem ser resumidas em duas principais.

O centro do capitalismo domina o avanço tecnológico, como mencionamos, estando sempre à frente da barreira tecnológica e movendo-a para ainda mais distante da periferia, nesse sentido sempre ampliando-a.

Maria da Conceição Tavares descreve com clareza a viciosidade desse ciclo: “caracteriza-se assim a contradição que anima o processo: as substituições dinamicamente superam e reconstituem o estrangulamento externo”.<sup>236</sup>

Por isso, a tecnologia que seria necessário importar para continuar o processo de substituição importações era cada vez mais difícil de adquirir, de forma que se tornava realmente muito difícil continuar a substituir importações:

Em síntese, o modelo se esgota quando já não é mais tão fácil continuarmos a substituir importações. O desafio que este modelo representou à chamada lei das vantagens comparativas do comércio internacional podia ser levado até um certo ponto, mas não podia chegar até à eliminação do nosso comércio exterior. Quando necessitávamos tanto de uma tecnologia muito avançada, quanto de capitais em volume muito elevado, ou de mercados que seria necessário montar também muito grandes para as grandes empresas, neste momento é claro que não havia mais condições para continuar um processo fácil de substituição de importações. Sob um outro ângulo, poder-se-ia dizer que o modelo se esgotou porque não era mais possível continuar a reduzir o coeficiente de importações. Começamos esse processo de desenvolvimento em 1930 com um coeficiente de importações de

---

alcançasse fases mais complexas mesmo na zona da mata, com solos férteis e de alta produtividade. Para entender melhor a questão, ver BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003; LIMA, Araken Alves de. **Alagoas e o complexo agroindustrial canavieiro no processo de integração nacional**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2006; e FURTADO, Celso. **“A Operação Nordeste”**. A saga da Sudene: 1958-1964. Vol. 3. Rio de Janeiro: Contraponto - Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

<sup>235</sup> HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 51.

<sup>236</sup> TAVARES, Maria da Conceição. Substituição de importações e desenvolvimento econômico na América Latina. **Dados**. Rio de Janeiro, n. 1. p. 115-140, Rio de Janeiro, 1966, p. 125.

mais ou menos 22%. Em 1960 esse coeficiente tinha baixado para cerca de 6%. Continuar a baixar mais do que isso era inviável.<sup>237</sup>

Além disso, tal modelo produzira desequilíbrios para a economia brasileira. O protecionismo cambial e tarifário, bem como os subsídios que proporcionaram a industrialização criaram distorções no sistema produtivo. Embora a indústria fosse excessivamente diversificada, não havia produção de escala, o que elevava os custos de produção e a capacidade ociosa. A indústria também se organizou de forma oligopolística, cada setor contava com poucas fábricas, sem muita concorrência, o que também contribuía para a inflação.<sup>238</sup>

Também nesse período, inicia-se um processo de intensificação da entrada de capital estrangeiro no Brasil, destinado ao financiamento de projetos específicos e orientado basicamente para os setores da indústria mecânica sob a forma de investimento direto, possibilitado pela Instrução nº 113 da SUMOC, promulgada em 1955 pelo presidente Café Filho.

A instrução permitia a importação de equipamentos sob a forma de investimento direto estrangeiro, aumentando assim a importação de bens de capital sem no entanto desequilibrar a balança de pagamentos. A Instrução também acabou por diminuir a burocracia para a entrada de dinheiro no país e estabelecer uma remuneração que atraísse o capital estrangeiro.<sup>239</sup> Tal forma de aproximar capital estrangeiro também facilitava o investimento no País, ao diminuir a burocracia para sua entrada e instituir uma remuneração atraente para ele.

Essa operação, ao contribuir naquele momento para o aumento da participação do capital estrangeiro no processo de industrialização nacional, iniciou um processo de internacionalização da economia do país. O sistema era extremamente favorável ao ingresso de multinacionais no Brasil. Os capitais estrangeiros que entraram no país por meio da

---

<sup>237</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. A estratégia brasileira de desenvolvimento entre 1967 e 1973. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, v. 17, n. 4, p. 17-26, ago. 1977, p. 18. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n4/v17n4a02.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

<sup>238</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. A estratégia brasileira de desenvolvimento entre 1967 e 1973. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, v. 17, n. 4, p. 17-26, ago. 1977, p. 18. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n4/v17n4a02.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

<sup>239</sup> CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**. São Paulo, 2009, v. 39, n. 3, p. 513-538, 2009, p. 518. As autoras explicam o mecanismo da Instrução: estes equipamentos importados por meio da Instrução 113 eram contabilizados pelas empresas importadoras como investimento, com taxa de câmbio livre, já a remessa de lucros e amortizáveis se dava com base numa taxa de câmbio preferencial; havia, assim, um tratamento cambial que favorecia este tipo de investimento.

Instrução nº 113 entre 1955 e 1961 eram, quase inteiramente, investimentos em empresas controladas internacionalmente.<sup>240</sup>

O projeto levado a cabo no período pelo governo, em razão da sua natureza e do escopo de seus objetivos, dependia excessivamente da entrada de capital e da técnica estrangeira. De fato, capital estrangeiro e estatal foram as principais bases desse novo ciclo de expansão da indústria.

Esse novo ciclo encontra bem menos resistência dos países centrais, tendo em vista a clara divisão de áreas de atuação e o novo papel atribuído às empresas estatais. O BNDE, por exemplo, passou a financiar diretamente investimentos públicos em setores que foram essenciais para a instalação das multinacionais no Brasil, como energia, transportes e indústrias de base.<sup>241</sup>

O papel do Estado empresário foi atuar em setores que se caracterizavam por investimentos de volume elevado, longa maturação e baixa rentabilidade, para suprir insumos e serviços básicos que geravam economias externas que beneficiavam principalmente o setor privado. Nesse sentido, a ação do Estado por meio das suas empresas teve o condão de oferecer suporte à iniciativa privada e ao capital internacional.<sup>242</sup>

No setor da energia elétrica, por exemplo, que o Estado se tornara dominante, tampouco houve resistência do capital estrangeiro, já que aquele atuou nas áreas menos lucrativas e garantiu a presença estrangeira em outras atividades, como a de distribuição.<sup>243</sup> As empresas estatais, desta maneira, forneciam subsídios à acumulação das empresas multinacionais.<sup>244</sup>

Já no setor automobilístico, o Estado passou a fomentar o transporte rodoviário em detrimento do ferroviário para assim criar as condições para a instalação dessa indústria.<sup>245</sup>

---

<sup>240</sup> INSTRUÇÃO 113. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. FGV CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instrucao-113>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>241</sup> SUZIGAN, Wilson. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: SILVA, Fernando Rezende da (et. al.). **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976, p. 89.

<sup>242</sup> *Idem. Ibidem*, p. 107.

<sup>243</sup> DAIN, Sulamis. Empresa estatal e política econômica no Brasil. In: MARTINS, Carlos Estevam (org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 1977, p. 145-146.

<sup>244</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998). Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 45-52. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>245</sup> *Idem. Ibidem*, p. 46.

Criou-se um novo estágio no processo de internacionalização da economia brasileira. A estrutura do setor industrial de fato chegou a se tornar integrada ao sistema econômico mundial, mas através das multinacionais. Indubitavelmente o Plano de Metas representou uma opção política que fortaleceu o setor privado, especialmente aquele ligado ao capitalismo mundial.<sup>246</sup>

A política adotada por Juscelino Kubitschek, embora possa ser considerada uma continuidade da adotada por Getúlio Vargas, por apresentar uma estratégia política de desenvolvimento, encontra uma diferença essencial: entre os dois houve uma transição, que alguns consideram casual e outros deliberada, de uma política destinada criar e desenvolver o sistema capitalista nacional para uma orientada para o desenvolvimento econômico dependente.<sup>247</sup>

A crise de transição pela qual o Brasil passara era identificada em uma série de problemas graves para a economia brasileira, alguns de enfrentamento imediato e outros de longo prazo, que não eram causados pela crise em si, mas precisariam ser corrigidos de qualquer maneira.

Os problemas de longo prazo são aqueles já mencionados e que nunca eram efetivamente resolvidos. Era preciso aumentar eficiência e reduzir os custos da indústria nacional, aumentar a taxa de poupança da economia para fornecer adequados mecanismos de financiamento do desenvolvimento, reduzir equilíbrios regionais, distribuir melhor a renda e ainda voltar a aumentar o grau de autonomia do país que havia diminuído com a internacionalização da economia.<sup>248</sup>

Já entre os problemas de curto prazo, os principais eram a necessidade de adequar a demanda à oferta agregada, em razão das limitações do mercado interno, o que também resolveria o problema da capacidade ociosa e absorveria mão-de-obra excedente, a necessidade de aumentar as exportações, já que havia se esgotado a possibilidade de continuar reduzindo as importações e reduzir a inflação, já que não era mais possível continuar a reduzir o coeficiente de importações.

Havia problemas cujas soluções eram contraditórias: aumentar a taxa de poupança e redistribuir renda, por exemplo. Evidentemente, seria necessário elaborar um

---

<sup>246</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 180.

<sup>247</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 159.

<sup>248</sup> *Idem. Ibidem*, p. 159.

novo modelo de desenvolvimento para o país.<sup>249</sup> Mas há quem defenda que, a partir do plano de metas, o futuro da economia brasileira estava determinado. A forma como passou a se dar a participação do poder público nas decisões e realizações econômicas criou condições, possibilidades, mas também limitações.

Quando João Goulart procurou reorientar a política econômica estatal, no sentido de retomar a ampliação da autonomia nacional, essa opção não se verificou mais possível. Assim, mostrou-se que o modelo econômico traçado a partir de 1964, embora tenha representado uma ruptura com o adotado anteriormente, tinha sido engendrado no interior do subsistema econômico criado com a execução do Plano de Metas.<sup>250</sup>

### 3.7 Tentativa de reformas de base

Em setembro de 1961, João Goulart assumiu a Presidência da República do Brasil. A principal discussão do seu governo foi a implementação das Reformas de Base que incluíam as mudanças bancária, tributária, do estatuto do capital estrangeiro, administrativa, eleitoral, universitária, urbana e principalmente a agrária.

A reforma bancária tinha como objetivo principal direcionar o emprego dos recursos depositados nos bancos – a poupança popular –, de forma instrumentalizá-los para o atendimento do interesse nacional, não apenas para os interesses empresariais dos dirigentes e acionistas das instituições financeiras. Também fazia parte da reforma a alteração da política creditícia para buscar ampliar e democratizar o acesso ao crédito e o Banco do Brasil teria seu papel reforçado na política creditícia e monetária. Era proposto um maior controle sobre o câmbio, a participação dos trabalhadores nos órgãos decisórios do sistema financeiro nacional e a nacionalização dos bancos de depósito estrangeiros.<sup>251</sup>

---

<sup>249</sup> “Era preciso, todavia, definir-se uma estratégia que configuraria o novo modelo brasileiro de desenvolvimento e essa estratégia foi sendo definida na prática. Não creio que tenha havido, em qualquer momento, uma definição precisa, clara, de toda essa estratégia, apesar de contarmos no Brasil ao nível do governo com economistas competentes. Provavelmente não foi definida toda uma estratégia, mas definiu-se parte dela. É preciso entender também que sob muitos aspectos a estratégia decorre das próprias forças ou da própria dinâmica do sistema econômico vigente”. *Idem. Ibidem*, p. 159.

<sup>250</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 180.

<sup>251</sup> BERCOVICI, Gilberto. Reformas de base e superação do subdesenvolvimento. **Revista de Estudios Brasileños I**. Salamanca, v. 1, n. 1, p. 97-112, 2014, p. 98-99. Disponível em: [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/125658/REB\\_2014\\_vol1\\_num1\\_97~112.pdf?sequence=1](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/125658/REB_2014_vol1_num1_97~112.pdf?sequence=1). Acesso em: 23 dez. 2019.

A reforma tributária, por sua vez, se baseava no reforço aos impostos diretos, aumentando a tributação sobre o patrimônio e a renda, diminuindo a tributação indireta. A reforma do estatuto do capital estrangeiro tinha como principal objetivo a regulação da remessa de lucros para o exterior, objetivo que veio a ser atingido pela aprovação da Lei nº 4.131 em 1962.<sup>252</sup> Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 53.451, que, dentre outras medidas, limitava em 10% sobre o capital registrado as remessas de lucro para o exterior, considerava as remessas em excesso a esse limite como retorno de capital.

A reforma administrativa foi proposta para atender ao que o governo descreveu como uma necessidade urgente e indeclinável de reestruturar a máquina administrativa federal, com o objetivo de reforçar o Estado e garantir-lhe instrumentos para melhor atuar. Foi criado um Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, sob o comando de Ernâni do Amaral Peixoto, e elaborados alguns projetos de lei: (i) do Sistema Administrativo Federal (Projeto de Lei no 1.482, de 19 de novembro de 1963), (ii) que reorganizava o Sistema de Material do Serviço Público, (iii) que dispunha sobre o Sistema de Mérito no Serviço Civil Brasileiro e (iv) que alterava a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Também foi criada a Coordenação do Planejamento Nacional, por meio do Decreto nº 52.256, de 11 de julho de 1963, que, em articulação com órgãos de desenvolvimento regional como a SUDENE, se encarregaria de orientar a atuação governamental e estabelecer critérios a serem observados durante a execução de projetos.

Também eram objetivos da reforma do Estado a ampliação do monopólio estatal do petróleo para abranger todo o refino e distribuição, a estruturação da Eletrobrás como planejadora e executora da política energética, a recuperação e ampliação das ferrovias e portos.<sup>253</sup>

Todas as demais reformas pretendidas pelo governo João Goulart tinham a característica comum de pretender alterar as estruturas sociais e econômicas do país de maneira a garantir um desenvolvimento nacional autônomo:

A reforma eleitoral defendia o voto dos analfabetos, a elegibilidade de soldados e sargentos e a democratização dos partidos políticos. O seu pilar central estava na adoção de uma legislação de combate à influência do poder econômico nas eleições.

---

<sup>252</sup> *Idem. Ibidem*, p. 99.

<sup>253</sup> BERCOVICI, Gilberto. Reformas de base e superação do subdesenvolvimento. **Revista de Estudios Brasileños** I. Salamanca, v. 1, n. 1, p. 97-112, 2014, p. 99. Disponível em: [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/125658/REB\\_2014\\_vol1\\_num1\\_97~112.pdf?sequence=1](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/125658/REB_2014_vol1_num1_97~112.pdf?sequence=1). Acesso em: 23 dez. 2019. No mesmo sentido: BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece. In: SAFATLE, Vladimir e TELES, Edon. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 81.

A visão defendida pela reforma universitária era a de uma universidade para todos, não apenas para a formação intelectual das elites. Combatia, assim, a visão do ensino superior como privilégio. Propunha-se a abertura do acesso à universidade, com a eliminação do sistema de vagas pré-determinadas a serem preenchidas pelo exame vestibular. O ensino superior deveria ser entendido como um direito, buscando-se a “universalização” da universidade. Além disto, a reforma universitária pretendia democratizar a estrutura universitária, com o fim da vitaliciedade da cátedra e a ampliação da participação dos alunos e funcionários nos processos decisórios.

A reforma urbana, assim como a reforma agrária, dependia da mudança constitucional, necessitando da facilitação da desapropriação, o que era bloqueado pelo texto constitucional de 1946, como veremos adiante. Ao combater o monopólio da propriedade imobiliária, a reforma urbana tinha por objetivo ampliar o acesso aos imóveis urbanos. Buscava, assim, combater a especulação imobiliária, a implementação de uma política efetiva de habitação popular planejada e com acesso ao crédito, a ampliação do acesso aos serviços públicos urbanos e uma política de transporte coletivo (que hoje chamaríamos de “mobilidade urbana”).

A reforma agrária era a principal das Reformas de Base. Romper com o monopólio da propriedade da terra e democratizar o acesso à propriedade era entendido como a superação do maior empecilho ao desenvolvimento brasileiro. O objetivo consistia na ampliação do mercado interno e na incorporação dos trabalhadores rurais ao processo de desenvolvimento, além da garantia das necessidades de abastecimento das áreas urbanas. A Constituição de 1946 tratou da propriedade em dois dispositivos, um, o artigo 141, §16 (“É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.”) situado no capítulo dos direitos e garantias individuais e o outro, o artigo 147 (“O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”), localizado no capítulo da ordem econômica e social. Apesar do retrocesso em matéria de desapropriação, a função social da propriedade estava consagrada no texto constitucional.<sup>254</sup>

As reformas de base receberam o apoio de inúmeros setores da sociedade, mas encontraram resistência de uma parcela expressiva da elite econômica nacional e estrangeira, especialmente dos Estados Unidos.

A resposta à proposta das reformas de base e à resistência dos setores radicais em negociar com os mais conservadores ou moderados, levou ao golpe de Estado militar e a alteração do rumo da atuação do Estado definitivamente para uma, até hoje adotada, fundada na manutenção da dependência externa e no fortalecimento de setores primário-exportadores comandados pelas mesmas elites econômicas de sempre.

---

<sup>254</sup> BERCOVICI, Gilberto. Reformas de base e superação do subdesenvolvimento. **Revista de Estudios Brasileños I**. Salamanca, v. 1, n. 1, p. 97-112, 2014, p. 99-100. Disponível em: [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/125658/REB\\_2014\\_vol1\\_num1\\_97~112.pdf?sequence=1](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/125658/REB_2014_vol1_num1_97~112.pdf?sequence=1). Acesso em: 23 dez. 2019.



## CAPÍTULO 4 – GOVERNO MILITAR E RUPTURA

### 4.1 Mudança do paradigma da intervenção do Estado na economia

O período de 1950-1964 foi de grandes mudanças tanto econômicas quanto sociais. Ao longo da década de 1950, a expectativa de vida dos brasileiros passou de 45,9 para 52,7 anos, e a taxa de mortalidade infantil caiu de 144,7 para 118,1 por 1.000 nascimentos. Neste intervalo temporal, os analfabetos deixaram de ser maioria da população de mais de 15 anos de idade.<sup>255</sup>

No terreno macroeconômico, o Brasil também passou por diversas mudanças, inclusive estruturais. Entre 1957 e 1960, a economia brasileira cresceu, anualmente, 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4%. Em 1961, a economia expandiu 8,6%, ainda embalada pelo Plano de Metas de JK. Entre 1962 e 1963 houve uma inflexão e o crescimento da economia acabou prejudicado em decorrência do tumultuado cenário político entre a renúncia de Jânio e a presidência de João Goulart, tendo o PIB crescido apenas 0,6% em 1963.<sup>256</sup>

As mudanças pelas quais passou a economia brasileira também foram estruturais, o que se nota pela análise da participação percentual dos setores de atividade no PIB.

Em 1950, o setor agropecuário representava 24,3% do PIB brasileiro e a indústria, 24,1%. Em 1955, esta última já ultrapassava um pouco o setor agropecuário em sua participação no PIB e representava 25,6% contra 23,5% do primeiro. A partir da implementação do Plano de Metas, o quadro muda mais rapidamente: o setor agropecuário perde espaço para a indústria e, em 1960, tem peso de 17,8% no PIB contra 32,2% da indústria. O ritmo seguiu até 1963 e a participação industrial na economia atingiu 32,5%.<sup>257</sup>

Embora tenha sido um período de crescimento do PIB, o Brasil chegou a 1964 com alta da inflação e déficit nas contas do governo. Entre 1961 e 1963, a inflação bateu uma média de 60% ao ano e o déficit do governo federal nesse mesmo período chegou a equivaler a 50% das receitas totais.<sup>258</sup>

---

<sup>255</sup> VILLELA, André. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida. In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 29.

<sup>256</sup> *Idem. Ibidem*, p. 29.

<sup>257</sup> *Idem. Ibidem*, p. 30.

<sup>258</sup> *Idem. Ibidem*, p. 28.

Esse era o contexto econômico do país, um quadro de “estagflação” - estagnação da atividade econômica, acompanhada de aumento da inflação. Apresenta-se, portanto, o cenário a ser enfrentado pela política econômica no início da ditadura militar.

O modelo de política econômica adotado a partir de 1964 para enfrentar os problemas decorrentes da crise de transição que passava a economia nacional foi formulado pelos ministros do Planejamento e da Fazenda do governo Castello Branco, Roberto Campos e Octávio G. de Bulhões, ambos economistas ortodoxos. Foram estabelecidos como principais problemas a serem atacados os de resolução de curto prazo: o combate gradual à inflação, a expansão das exportações e a retomada do crescimento como principais objetivos da política econômica.<sup>259</sup>

Essa estratégia foi adotada até 1973, mas logo de início, devido ao cenário de desequilíbrio monetário e externo do início do período, a política econômica acabou por assumir uma orientação claramente restritiva. De 1964 a 1967 deu-se a fase de ajuste conjuntural e estrutural da economia, visando justamente o combate da inflação, do desequilíbrio externo e do quadro de estagnação.<sup>260</sup>

Durante esse período foi implantado o PAEG, o Plano de Ação Econômica do Governo, de inspiração ortodoxa, que tinha como objetivo a estabilização de preços e principais medidas as seguintes:

(1) um programa de ajuste fiscal, com base em metas de aumento da receita (via aumento da arrecadação tributária e de tarifas públicas) e de contenção (ou corte, em 1964) de despesas governamentais; (2) um orçamento monetário que previa taxas decrescentes de expansão dos meios de pagamentos; (3) uma política de controle do crédito ao setor privado, pela qual o crédito total ficaria limitado às mesmas taxas de expansão definidas para os meios de pagamento; (4) um mecanismo de correção salarial pelo qual “as revisões salariais (...) deverão guiar-se pelo critério da manutenção, durante o período de vigência de cada reajustamento, do salário real médio verificado no biênio anterior, acrescido de porcentagem correspondente ao aumento de produtividade”. Essa regra salarial foi aplicada, inicialmente, à administração pública e, a partir de 1966, estendeu-se ao setor privado.<sup>261</sup>

Além do PAEG, Roberto Campos também aponta como linha principal de ação para a superação da crise o lançamento de reformas de estrutura, que seriam as reformas tributária e financeira.

---

<sup>259</sup> HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 50.

<sup>260</sup> *Idem. Ibidem*, p. 50.

<sup>261</sup> *Idem. Ibidem*, p. 51-52.

O objetivo declarado da reforma tributária era o aumento da arrecadação do governo, que se daria mediante o aumento da carga tributária, e a racionalização do sistema tributário.

Para tanto, promulgou-se o Código Tributário Nacional, por meio da Lei nº 5.172, de 1966, que tinha entre suas principais mudanças a grande concentração da arrecadação tributária no nível federal, a instituição do modelo de arrecadação de impostos através da rede bancária, a criação do Imposto Sobre Serviços (ISS), que seria de arrecadação municipal, a substituição do imposto estadual sobre vendas, que incidia sobre o faturamento das empresas, pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), a substituição do imposto estadual sobre vendas, incidente sobre o faturamento das empresas, pelo ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), que incide apenas sobre o valor adicional após cada etapa de comercialização do produto, a ampliação da base de incidência do imposto sobre a renda de pessoas físicas (IRPF), a criação de diversos mecanismos de incentivos a atividades que o governo à época considerava prioritárias (por exemplo concedendo isenções tributárias a aplicações financeiras para estimular o aumento da poupança e a investimentos em capital fixo em regiões e setores específicos) e ainda a criação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), que repassava parte dos impostos cuja arrecadação estava concentrada no governo federal às demais esferas.<sup>262</sup>

Essas medidas de fato levaram a um aumento da carga tributária do país – de 16% do PIB em 1963 para 21% em 1967. A reforma era marcada, entretanto, pelo seu caráter regressivo. A maior parte do aumento da arrecadação foi obtida através de impostos indiretos, que penalizam mais as classes de baixa renda relativamente, já que foram concedidos incentivos no imposto de renda para as classes poupadoras, que no caso são as de renda mais alta.<sup>263</sup>

Vale dizer, nesse sentido, que o sucesso da reforma em aumentar a carga tributária e assim financiar o processo de crescimento econômico do país no período que

---

<sup>262</sup> HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 54.

<sup>263</sup> *Idem. Ibidem*, p. 54. Também sobre a regressividade da reforma tributária levada a cabo por Castello Branco: “Todas essas medidas foram destinadas a ampliar e dar melhor estrutura e racionalidade à ação do Estado no Brasil. De um modo geral, foram bem sucedidas, ainda que frequentemente revelassem um claro caráter classista, como, por exemplo, a reforma tributária, de caráter regressivo, na medida que concedia uma série de incentivos fiscais a quem tinha capacidade de investir”. PEREIRA, Luiz C. Bresser. A estratégia brasileira de desenvolvimento entre 1967 e 1973. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, v. 17, n. 4, p. 17-26, ago. 1977, p. 24. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n4/v17n4a02.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ficou conhecido como o “milagre” deve ser creditado também à falta de resistência formal em decorrência do autoritarismo do regime militar. Uma reforma regressiva e centralizadora como a que foi realizada dificilmente teria sido aprovada pelo Congresso e aceita pela sociedade em um processo democrático.<sup>264</sup>

A outra reforma empreendida durante esse período foi a financeira. Ao longo de todo o momento de substituição de importações o país teve dificuldades com os mecanismos de financiamento do processo. Durante o Plano de Metas, essa falta ficou ainda mais patente e o programa teve que usar, como fontes predominantes, a emissão de moeda, algumas fontes fiscais ou parafiscais e o capital externo.

O diagnóstico, então, era o de que o sistema financeiro nacional tinha deficiências que geravam uma lacuna nas fontes privadas especializadas em crédito a longo prazo.

Diante desse quadro, o objetivo principal da reforma financeira foi complementar o sistema financeiro nacional e criar instituições e mecanismos de financiamento capazes de sustentar o prosseguimento do processo de industrialização de forma não inflacionária.

O modelo de financiamento original previsto para a reforma seria o modelo vigente nos Estados Unidos, em que as instituições financeiras atuam em segmentos separados, cabendo aos bancos de investimento a função de prover financiamento de longo prazo, seja como emprestadores de dinheiro ou como intermediários na colocação de títulos no mercado do trabalho. Mas no Brasil manteve-se um espaço relevante para os bancos públicos no financiamento de longo prazo.<sup>265</sup>

Primeiramente seria necessário reorganizar o mercado monetário e para isso o governo criou duas instituições: o Banco Central do Brasil (Bacen), que substituiu a SUMOC na tarefa de executar a política monetária, e o Conselho Monetário Nacional (CMN), para regular o sistema financeiro.

---

<sup>264</sup> HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 55.

<sup>265</sup> *Idem*. *Ibidem*, p. 55. Bresser Pereira identifica a criação do mercado de capitais como incentivo à poupança privada teve um efeito pouco significativo, de modo que se continuou precisando do Estado como financiador. PEREIRA, Luiz C. Bresser. A estratégia brasileira de desenvolvimento entre 1967 e 1973. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, v. 17, n. 4, p. 17-26, ago. 1977, p. 24. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n4/v17n4a02.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019. No mesmo sentido: ALMEIDA, Julio Sergio Gomes de. **As financeiras na reforma do mercado de capitais: o descaminho do projeto liberal**. Dissertação (Mestrado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 45-48.

Para viabilizar esse modelo, seria necessário não apenas regular eficientemente o funcionamento do mercado de capitais, o que foi o objetivo das leis nº 4.595, de 1964, que estruturou e segmentou o sistema financeiro nacional, nº 4.728, de 1965, que regulamentou o mercado de capitais, Resolução nº 16/66 do Banco Central, que criou regulamentou as sociedades de capital aberto, Resolução nº 39/66, sobre as Bolsas de Valores e Resolução nº 45/66 que instituiu os bancos de investimento. Também seria necessário propiciar às instituições financeiras condições de acesso a recursos de longo prazo.

Uma consequência relevante das reformas empreendidas no período foi a ampliação da abertura da economia ao capital externo. Para tanto, o governo alterou a legislação sobre investimentos estrangeiros no país para torná-lo mais atrativo para o capital estrangeiro, facilitando a remessa de lucro ao exterior, permitiu a captação direta de recursos externos por empresas privadas nacionais, através da Lei nº 4.309/1964, e editou a Resolução nº 63 do Banco Central, que regulamentou a captação, pelos bancos nacionais, de empréstimos no exterior para repasse a empresas domésticas.<sup>266</sup> A Resolução nº 63 permitiu a captação de recursos através de empréstimos no mercado financeiro internacional por parte de bancos comerciais, bancos privados de investimento e do BNDE, para posterior repasse a empresas em operação no país, para financiamento de capital fixo e, especialmente, de giro.

Essa abertura financeira era vista como uma condição capaz de contribuir para o aumento da concorrência e, portanto, da eficiência do sistema financeiro nacional. Em razão da carência de poupança interna do país, a oferta de fundos para financiamento do crescimento teria de ser suplementada mesmo por recursos externos. Esse diagnóstico se provou equivocado.

Enfim, a reestruturação da reforma do sistema bancário pode ser resumida em quatro importantes frentes: (i) a segmentação das instituições de crédito na forma de captação de recursos financeiros; (ii) a criação do mercado de títulos, abastecido pelas emissões de títulos de dívida do governo federal; (iii) a criação da ORTN para instituir o mecanismo de correção monetária, incentivando assim a oferta de crédito de maior prazo e (iv) a regulamentação da captação de empréstimos em moeda estrangeira junto à fontes externas.<sup>267</sup>

---

<sup>266</sup> HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 58.

<sup>267</sup> AFONSO, José Roberto; BIASOTO JR., Geraldo. Estado e novo arranjo para o financiamento do

Assim foi instrumentalizado o sistema financeiro nacional que, em tese, deveria sustentar o setor produtivo que levaria ao desenvolvimento econômico.

Em 1967, o governo militar promulgou nova Constituição Federal que trouxe um capítulo destinado à ordem econômica e social, como as anteriores, e em seu art. 157 dispôs que a ordem econômica tinha como fim realizar a justiça social e se fundaria nos princípios da valorização do trabalho como condição da dignidade humana, na função social da propriedade, no desenvolvimento econômico, na repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelos domínios de mercado, eliminação da concorrência e aumento arbitrário dos lucros, bem como na harmonia entre os fatores de produção. Entretanto, a verdadeira preocupação do novo governo, amparado em planos econômicos ortodoxos, era garantir condições de funcionamento e expansão da empresa privada nacional e internacional – e a nova Carta Constitucional garantia poderes excepcionais para que esses objetivos fossem atingidos.<sup>268</sup> De fato, as grandes empresas nacionais e as estrangeiras foram as mais beneficiadas pelo novo modelo econômico, como se demonstrará à frente.<sup>269</sup>

A Constituição de 1967 trouxe como princípio fundador da ordem econômica a liberdade de iniciativa e em seu art. 163 dispôs que “às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas” e que o Estado somente organizaria ou exploraria diretamente a atividade econômica para “suplementar a iniciativa privada”.<sup>270</sup>

---

investimento público no Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 1 (59), p. 189-213, abr. 2017, p. 193-194.

<sup>268</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 28.

<sup>269</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 259-275.

<sup>270</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 13 dez. 2019.

Era o chamado “princípio da subsidiariedade”, originário da legislação fascista de Benito Mussolini<sup>271</sup> e de Francisco Franco<sup>272, 273</sup>

O governo militar promoveu uma reforma administrativa, elaborada a partir de uma comissão, denominada Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (CONESTRA), criada pelo Decreto nº 54.501, de 1964, presidida pelo ministro do Planejamento, Roberto Campos.<sup>274</sup> Tampouco a reforma administrativa proposta seria debatida no Congresso, tendo sido levada a cabo com base nos poderes de exceção do artigo 9º, §2º do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Foi promulgada diretamente pelo Presidente Castello Branco, por meio do Decreto-lei nº 200/1967.

O Decreto-lei nº 200 operou significativa remodelação da lógica de funcionamento do setor produtivo estatal. A reestruturação da administração pública promoveu a desconcentração no âmbito da administração direta e descentralização, criando a administração indireta, tanto para atuar em setores tipicamente públicos, quanto para agir no setor produtivo. É nesse diploma que surgem, pela primeira vez, as definições de empresa pública e de sociedade de economia mista. As empresas públicas seriam de capital exclusivo da União, criadas por lei para “desempenhar atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito”<sup>275</sup>. Tal definição foi ligeiramente alterada pelo art. 1º do Decreto-lei nº 900, de 1969, e passou contar

---

<sup>271</sup> *Carta del Lavoro*, IX: “A intervenção do Estado na produção econômica só tem lugar quando a iniciativa privada falte ou seja insuficiente, ou quando estejam em jogo interesses políticos do Estado. Esta intervenção pode assumir a forma de controle, de estímulo e de gestão direta”. ITALIA, *Carta del Lavoro*, 21 aprile 1927. Em: POLARCHY. Disponível em: <http://www.polyarchy.org/basta/documenti/carta.lavoro.1927.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.

<sup>272</sup> *Fuero del Trabajo*, XI, 4 e XI, 6: “4 - En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación. [...] 6 - El Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación”. *Ley de Principios del Movimiento Nacional*, X: “Se reconoce al trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada, en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social. La iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado”. ESPAÑA, *Fuero del Trabajo*, de 09 de marzo de 1938, modificado por la Ley Orgánica de 10 de enero de 1967. Em: UNIVERSITAT DE BARCELONA. Disponível em: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/trabajo/1938.htm>. Acesso em: 03 dez. 2019.

<sup>273</sup> BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece. In: SAFATLE, Vladimir e TELES, Edon. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 82.

<sup>274</sup> *Idem. Ibidem*, p. 81-82.

<sup>275</sup> Art. 5º, II. BRASIL, Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 02 dez. 2019.

com a expressão “exploração de atividade econômica” e não mais “atividade de natureza empresarial”<sup>276</sup>.

O Decreto-lei nº 900, em artigo que não se fez integrante do corpo do Decreto-lei nº 200, faz menção à possibilidade de participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como entidades da administração indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios participarem do capital votante da empresa pública – ou seja não apenas a União deteria a totalidade do capital votante.

Já as sociedades de economia mista também seriam criadas por lei, mas sob a forma de sociedade anônima e com a maioria das ações com direito de voto pertencentes à União ou à entidade da administração indireta, para o exercício de “atividade de natureza mercantil”<sup>277</sup> – a expressão também foi alterada para “exploração de atividade econômica” por meio do Decreto-Lei nº 900.

Apesar de o referido Decreto-Lei trazer em suas definições a expressão “exploração de atividade econômica” para empresa pública e sociedade de economia mista, ao longo do regime militar foram criadas diversas empresas estatais com o objeto social o exercício de atividades tipicamente públicas, como é o caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

O Decreto-lei continha esses mencionados e inúmeros outros defeitos, tanto de conteúdo quanto de redação, inadequações aos seus propósitos fundantes, como bem definiu Celso Antônio Bandeira de Mello:

Não é difícil perceber que o decreto-lei em exame, desde o seu ponto de partida, ressentia-se tanto de impropriedades terminológicas quanto de falhas em seus propósitos sistematizadores, levando a crer que foi elaborado por pessoas de formação jurídica nula ou muito escassa, como sóia ocorrer ao tempo da ditadura militar instalada a partir de 1964 e cujos últimos suspiros encerrar-se-iam em 1986.<sup>278</sup>

De todo modo, a finalidade da reforma, conforme enunciado pelo Presidente Castello Branco, seria garantir às empresas estatais condições de operação e funcionamento

---

<sup>276</sup> “Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito”. BRASIL, Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/De10900.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De10900.htm). Acesso em: 02 dez. 2019.

<sup>277</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>278</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 160.



iguais às do setor privado, obtendo do setor produtivo estatal a “mesma eficiência” da empresa privada.<sup>279</sup>

Com o objetivo da eficiência, as empresas estatais também teriam sua autonomia garantida, pois seriam vinculadas e não subordinadas aos ministérios, aos quais caberia apenas controle de resultados:

É sensível a preocupação da Reforma Administrativa em bem caracterizar as entidades da Administração Indireta, impedindo, a todo preço, que se queira sujeitá-las às regras habituais e gerais do Serviço Público Federal, que se destinam à Administração Direta. 74 Assim é que, além de acentuar que aquelas entidades possuem personalidade jurídica própria, deixa expresso que as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista são "dotadas de personalidade jurídica de direito privado". Não satisfeita com isso, estabelece que as referidas entidades são "vinculadas" (Art. 4.º, § 1) - e não "subordinadas" - aos Ministérios; ao cuidar da supervisão ministerial, deixa claro que esta assegurará "a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade" (Art. 26, item IV); e para tornar mais explícito o pensamento descentralizador e o manifesto propósito de propiciar às Empresas Públicas e às Sociedades de Economia Mista condições de funcionamento e de operação idênticas às do setor privado, a Lei declara: "Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo" (art. 27, parágrafo único).<sup>280</sup>

Estabelecendo os parâmetros de eficiência e lucratividade para a criação e atuação das empresas estatais, análogos aos do setor privado, as empresas estatais também foram obrigadas a adotarem a política do realismo tarifário, para garantir-lhes maior rentabilidade e também buscar a eliminação do déficit público, política implementada a partir do PAEG – pretendia-se eliminar os subsídios dos serviços públicos e insumos básicos.<sup>281</sup>

Por outro lado, também havia a intenção de melhorar sua capacidade de financiamento, por meio de tomada direta de recursos externos e negociação de suas ações na Bolsa de Valores.<sup>282</sup> Essas medidas também reforçariam a autonomia das empresas

---

<sup>279</sup> BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece. In: SAFATLE, Vladimir e TELES, Edson. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 83. Para entender o discurso da época, ver DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. Cadernos de administração pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968, p. 54.

<sup>280</sup> DIAS, José de Nazaré Teixeira. *Op. Cit.*, p. 78-79.

<sup>281</sup> DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980, p. 263. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018. No mesmo sentido: CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984, P. 139-140.

<sup>282</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 73. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

estatais – quanto maior a capacidade de autofinanciamento da empresa, mais autônoma em relação ao governo ela seria.

Bresser Pereira afirma que, nesse período, antes de se disseminar o ideário neoliberal, surgiu a administração pública gerencial.<sup>283</sup>

## 4.2 Emergência de um novo modelo econômico

Inauguradas as reformas do governo militar, a economia brasileira iniciou uma fase de crescimento a partir de 1968, durando até 1973. O aumento do PIB, nesse período, se deu a uma taxa média de 11% ao ano, liderado pelo setor de bens de consumo duráveis e pelo de bens de capital. Também o investimento cresceu nesse período, subiu de 15% do PIB no período de 1964-1967 para 19% em 1968 e chegou a passar de 20% até 1973. O crescimento da economia brasileira no período complementou o processo de ampliação da produção e consumo de bens duráveis, que havia iniciado com o Plano de Metas.<sup>284</sup>

O período entre 1967 e 1973 foi um de auge da economia brasileira e mundial, tanto condições internas e externas eram favoráveis ao funcionamento de um modelo político brasileiro.

Como já estava claro, e essa conclusão veio a ser reforçada depois, não se dispensou o papel do Estado na sua estruturação e nem no seu desenvolvimento:

[...] estratégia também claramente adotada já a partir de 1964 foi a de ampliar e organizar as funções do Estado. Dentro desse modelo, ficou bem claro que há dois grandes agentes de desenvolvimento ou de crescimento econômico: um é o Estado e o outro, as empresas multinacionais. O Estado é o agente fundamental. Ele vai ampliar e organizar as suas funções através de uma série de medidas bastante significativas: a reforma tributária representou um importante esforço de racionalização do sistema fiscal brasileiro além de permitir a ampliação da carga tributária, levando ao equilíbrio orçamentário do Estado; a criação do Banco Central; a organização do Conselho Interministerial de Preços, através do qual se podia controlar administrativamente as fontes oligopolísticas da inflação; a criação de organismos regionais e setoriais de desenvolvimento como a Sudam, Embratur, Sudepe; a criação de mecanismos de poupança forçada, como o FGTS, o PIS e o Pasep; e o desenvolvimento e aperfeiçoamento administrativo das empresas estatais. Todas essas medidas foram destinadas a ampliar e dar melhor estrutura e racionalidade à ação do Estado no Brasil. De um modo geral, foram bem sucedidas, ainda que frequentemente revelassem um claro caráter classista, como,

---

<sup>283</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 48, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997, p. 12.

<sup>284</sup> HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio *et. al.* **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 62.

por exemplo, a reforma tributária, de caráter regressivo, na medida que concedia uma série de incentivos fiscais a quem tinha capacidade de investir.<sup>285</sup>

Essas estratégias resultaram no atingimento de alguns objetivos a longo prazo, como o aumento de eficiência da economia e de poupança, em detrimento de outros como o de distribuição de renda e de autonomia de decisões no plano internacional. O resultado disso foi um modelo fundado em dois principais agentes: o grande Estado tecnoburocrático capitalista, como chamado por Luiz Carlos Bresser Pereira, e a grande empresa, seja nacional ou estrangeira. E são esses os grandes beneficiários do modelo, que tinha como características básicas, de um lado, uma economia de mercado com grau crescente de planejamento econômico, de industrialização e de internacionalização e de outro, uma economia concentradora de renda, que mantém à margem uma grande parcela da população e o país dependente do centro.<sup>286</sup>

Apesar do discurso de conter o “estatismo”, durante o governo militar houve verdadeira expansão do Estado, especialmente do seu setor produtor.<sup>287</sup>

Nesse período, surge uma terceira geração de empresas estatais, frequentemente subsidiárias de empresas estatais já existentes, formando-se *holdings*. Essa terceira geração de estatais não surge no mesmo nível de conflito das outras duas gerações – especialmente a primeira. Em parte porque são criadas sob um Estado autoritário, no qual são impedidas mobilizações populares, mas especialmente porque a criação das estatais, nesse período, se deu para atender aos anseios do capital estrangeiro e garantir condições para sua permanência e maior controle do setor produtivo.<sup>288</sup>

As empresas estatais criadas nesse período se concentraram em setores caracterizados por investimentos de volume elevado, longa maturação e baixa rentabilidade

---

<sup>285</sup> PEREIRA, Luiz C. Bresser. A estratégia brasileira de desenvolvimento entre 1967 e 1973. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, v. 17, n. 4, p. 17-26, ago. 1977, p. 24. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n4/v17n4a02.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

<sup>286</sup> *Idem. Ibidem*, p. 24.

<sup>287</sup> Nesse sentido: MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 57-82; BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece. In: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edon. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 84-87; IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 289-297; DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980 p. 146-149. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018; OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; casos: BNDES, Caixa, Petrobrás, Embrapa e Sabesp; setores estratégicos para o desenvolvimento; funções no Estado capitalista contemporâneo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 50-51.

<sup>288</sup> DAIN, Sulamis. *Op. Cit.*, p. 146.

– setores que o Estado já vinha atuando, mas expandiu sua operação. As empresas privadas, nacionais ou estrangeiras, por sua vez, permaneceram em setores da economia mais rentáveis, como os de transformação e bens de consumo duráveis.<sup>289</sup>

O aumento da participação das empresas estatais na economia brasileira nesses setores foi fundamental para manter a política de crescimento acelerado após o período recessivo.<sup>290</sup>

Nesse período destacaram-se alguns setores estatais. A Eletrobrás liderou a retomada dos investimentos estatais e aumentou expressivamente seus investimentos em um setor sem capacidade ociosa e crucial para a expansão da indústria, o que exigiu do Estado não só planejamento a longo prazo, como controle direto e firme sobre o setor. Seus investimentos foram direcionados à produção de energia elétrica, enquanto empresas privadas estrangeiras virtualmente monopolizavam a sua distribuição – a parte mais rentável do ciclo econômico da energia elétrica. A Petrobrás, que durante o período enfrentou uma reestruturação administrativa, manteve um nível mínimo de investimentos, com crescimento moderado de capacidade produtiva –, o que, numa situação de crise geral, certamente atua como elemento positivo. O setor siderúrgico intensificou seus investimentos a partir de 1970, também contribuindo para o ciclo expansivo.<sup>291</sup>

Em suma, os investimentos no setor produtivo estatal foram elevados durante o período de 1967-1973, o que foi definitivo para a reversão do ciclo recessivo de 1963 a 1967. Ou seja, as empresas estatais foram mecanismo fundamental para reativar os níveis de produção nacionais. A partir de 1968 efetivamente elas funcionaram como fonte de propulsão para a aceleração do crescimento econômico.<sup>292</sup>

Inclusive por isso, apesar do discurso do realismo tarifário, essas empresas não tiveram aumento das tarifas dos seus serviços, tampouco preços de suas mercadorias foram

---

<sup>289</sup> Nesse sentido, por exemplo, “[...] uma das principais funções da siderurgia estatal é prover abastecimento adequado de aço de baixo preço à indústria automobilística. Grandes empresas e grupos na faixa superior de riqueza são os que mais se beneficiam com as operações das empresas de propriedade estatal. As companhias telefônicas beneficiam uma pequena fração de residências servidas por telefone. As operações ferroviárias podem beneficiar principalmente os embarcadores de produtos industriais e agrícolas. Em seus substanciais programas de compras, todas essas empresas de propriedade do Estado favorecem a indústria nacional de bens de capital (de origem privada)”. TREBAT, Thomas. Uma avaliação do desempenho econômico das grandes empresas estatais no Brasil: 1965/75. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, IPEA, P. 813-850, dez. 1980, p. 846.

<sup>290</sup> BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edon. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 85.

<sup>291</sup> COUTINHO, Luciano Galvão; REICHSTUL, Henri Philippe. O setor produtivo estatal e o ciclo. *In*: MARTINS, Carlos Eduardo. **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1977, p. 74-75.

<sup>292</sup> *Idem*. *Ibidem*, p. 73.

corrigidos no mesmo patamar da inflação, ao contrário, sempre abaixo desse nível. O objetivo de combate ao cenário de estagflação da economia nacional prevaleceu ao do realismo tarifário e a política econômica do governo imposta às estatais foi a de combater a inflação e subsidiar as grandes empresas privadas com repasses de bens e serviços a preços baixos:

Entre a necessidade de assegurar elevadas margens de lucros para aqueles setores líderes (dos bens duráveis) e a necessidade de conter a inflação, prevaleceria a imposição de limites para os reajustes de determinados preços para o aço, álcalis etc., com reflexos posteriormente desfavoráveis sobre a expansão das siderúrgicas.<sup>293</sup>

A contenção tarifária atingiu mais intensamente os setores de infraestrutura e os produtores de insumos de uso generalizado que estavam no núcleo do programa de aceleração industrial.<sup>294</sup>

Tal situação comprometeu a rentabilidade dessas empresas, bem como sua capacidade de autofinanciamento, o que posteriormente levou ao endividamento das estatais.

Marcado pelo aumento dos investimentos no setor produtivo estatal e por uma política de modicidade tarifária, os investimentos do setor privado no período de 1965-1967 alcançaram seus níveis mais baixos em relação ao PIB.<sup>295</sup>

O cenário internacional de oferta de crédito ajudou nesse processo, facilitando o financiamento por meio do endividamento do Estado e das empresas estatais. Já a iniciativa privada, por sua vez, aumentou sua participação na economia através de empresas multinacionais por meio de fusões e aquisições, redundando em um nível mais acentuado de desnacionalização da economia.<sup>296</sup>

A conjuntura acima é justificada pelo fato de que a política econômica do Governo Castello Branco se orientou, principalmente, para combater a inflação. De forma a atender a esse objetivo, para além da política de contenção dos déficits governamentais,

---

<sup>293</sup> COUTINHO, Luciano Galvão; REICHSTUL, Henri Philippe. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, Carlos Eduardo. **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1977, p. 72.

<sup>294</sup> Davidoff ressalva que, “Nesse processo, tiveram sua capacidade de auto financiamento relativamente preservada os setores de mineração - cuja principal empresa dedica-se à exportação - e de petróleo, este beneficiado pelas atividades internacionais da Petrobrás e pela política de preços dos derivados de petróleo”. CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984, p. 140.

<sup>295</sup> *Idem. Ibidem*, p. 140.

<sup>296</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 80. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

adotou-se um verdadeiro tratamento de choque, de congelamento salarial e controle de crédito às empresas privadas. A política creditícia teve efeitos nefastos principalmente para a indústria nacional – pequenas, médias e até mesmo grandes empresas nacionais foram prejudicadas. Com o aumento da carga tributária e a redução do nível da demanda em razão da política de congelamento salarial, muitas empresas faliram.<sup>297</sup>

Enquanto isso, empresas estrangeiras tiveram facilitado o acesso à capital de giro para a expansão de suas atividades, porque puderam trazer de fora os capitais indispensáveis ao seu funcionamento através da Instrução nº 289 da SUMOC, de 1965.

De 1966 a 1973, mais da metade das multinacionais que estabeleceram filiais no Brasil fizeram-no por meio da compra de indústrias nacionais.<sup>298</sup>

Como a Instrução nº 289 possibilitava a contratação de empréstimos externos para capital de giro diretamente entre empresas do exterior e empresas que operavam no país, ela favorecia as filiais que operavam em solo nacional, que tinham acesso a capital de giro no exterior com base em suas relações privilegiadas com matrizes e bancos estrangeiros, enquanto as empresas nacionais estavam sendo duramente afetadas pelas restrições ao crédito doméstico decorrentes da política anti-inflacionária.

Esse cenário facilitou a continuidade e expansão das empresas estrangeiras e agravou o processo de concentração de capital pela absorção ou aglutinação de empresas. Mudou rapidamente a estrutura do sistema industrial e financeiro brasileiro, acentuou-se a importância das grandes empresas multinacionais. Em 1970, dos 27 bancos de investimento existentes no país, 17 eram estrangeiros.<sup>299</sup> A expansão das atividades estatais é acompanhada de uma privatização do Estado.

Por outro lado, o período também foi marcado por uma ausência de planejamento e articulação entre os subsetores do setor produtivo estatal – a despeito da sua expansão. Por exemplo, no caso do crescimento do setor de bens de capital, apesar de fortemente dependente do setor siderúrgico estatal, uma parte relevante das demandas desse setor escapava para fora do sistema nacional, com grande importação de equipamentos por parte do Estado inclusive. Isso ocorreu porque não houve uma política articulada de diversificação para o setor, atenta às necessidades de crescimento a longo prazo, aliado a

---

<sup>297</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 262-263.

<sup>298</sup> BAER, Monica. **A internacionalização financeira no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 93.

<sup>299</sup> IANNI, Octavio. *Op. Cit.*, p. 95.

deficiências de tecnologia nacional e facilidades de apoio a obtenção de crédito no exterior.<sup>300</sup>

Em consequência, não houve uma implantação plena desse setor no país, o que justamente impossibilitou a internalização dos efeitos dinamizadores do setor produtivo estatal na economia.<sup>301</sup>

Por outro lado, a Petrobrás, diante da primeira crise do petróleo em 1973, se viu impossibilitada de contar com tecnologia e equipamentos produzidos internamente para fazer frente a novas fronteiras de prospecção marítima, bem como os projetos hidrelétricos brasileiros deixaram de explorar a fundo a capacidade de oferta do parque produtivo nacional no período em razão da sua dependência tecnológica e financeira.<sup>302</sup>

Enfim, as inversões realizadas pelo setor produtivo estatal após a implantação do regime autoritário de 1964 poderiam ao menos ter sido utilizadas para estimular o desenvolvimento tecnológico do país, mas esse crescimento foi altamente desarticulado. Isso é explicável pela condução da política econômica no período, caracterizada pelo imediatismo, pela miopia e pela ausência de planejamento.<sup>303</sup>

No período conhecido como “milagre econômico”, portanto, a participação do Estado e das empresas estatais, embora tenha se revelado imperativa para o crescimento econômico acentuado, não garantiu um desenvolvimento econômico autônomo nem melhorou as condições de vida da maior parte da população brasileira. Pelo contrário, serviu principalmente para subsidiar a acumulação privada das empresas multinacionais.

### 4.3 O colapso da dívida externa

Em 1973, em pleno auge desse modelo, já se mostravam os primeiros sinais da crise pela qual ele passaria. Nesse ano, a OPEP decidiu quadruplicar o preço do petróleo<sup>304</sup>. O aumento ocasionou um expressivo acúmulo de receitas em dólares pelos países produtores de petróleo, que, incapazes de absorver a quantidade de recursos em seu próprio setor

---

<sup>300</sup> COUTINHO, Luciano Galvão; REICHSTUL, Henri Philippe. O setor produtivo estatal e o ciclo. *In*: MARTINS, Carlos Eduardo. **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1977, p. 89.

<sup>301</sup> *Idem. Ibidem*, p. 89.

<sup>302</sup> *Idem. Ibidem*, p. 90.

<sup>303</sup> *Idem. Ibidem*, p. 90.

<sup>304</sup> A decisão foi resultado de crises internacionais que levaram os países árabes organizados na OPEP a aumentar o preço do petróleo em mais de 400%.

produtivo, geralmente subdesenvolvido<sup>305</sup>, decidem direcioná-los ao sistema bancário internacional para financiar circuitos produtivos no exterior e serem remunerados.<sup>306</sup>

A alta liquidez internacional fez muitos países periféricos aproveitarem a abundância de crédito para financiar seu próprio crescimento econômico.<sup>307</sup>

Paradoxalmente, além da crise do Petróleo inundar os países industrializados com “petrodólares”, ela também gerou a contração da atividade econômica mundial, o que afetou bruscamente a capacidade de exportar do Brasil, gerando déficit na balança comercial, que em 1974 foi de US\$ 9,9 bilhões.<sup>308</sup>

Para lidar com esse problema, diante do governo estavam duas opções: adotar uma política recessiva, que passaria pela desvalorização do câmbio e pela alteração dos preços para conter a demanda, ou aplicar uma política de crescimento com endividamento, seguindo com a política de substituição de importações para interiorizar a produção de capital enquanto houvesse financiamento externo abundante.<sup>309</sup>

A Segunda opção foi a praticada pelo governo, materializada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), anunciado em 1974.

Tratava-se de um ousado plano de investimentos públicos e privados dividido em oito eixos principais: (i) adaptar a estrutura econômica à escassez de petróleo; (ii) consolidar a industrialização do país nas áreas de indústrias básicas, desenvolvimento científico e tecnológico e infraestrutura econômica; (iii) readequar a política energética também para a escassez de petróleo; (iv) atualizar a política científica e tecnológica; (v) integrar o país; (vi) ocupar produtivamente a Amazônia; (vii) promover desenvolvimento social, com política de criação de empregos e valorização do salário; (viii) garantir integração com a economia mundial, com atenção à política de diversificação das fontes de

---

<sup>305</sup> Para entender a relação entre a exportação de recursos naturais e o subdesenvolvimento do setor manufatureiro, ver BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 26-42.

<sup>306</sup> FURTADO, Celso. **Brasil: construção interrompida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 8.

<sup>307</sup> *Idem. Ibidem*, p. 68.

<sup>308</sup> DALCOMUNI, Sonia Maria. **A Implantação da Aracruz Celulose no Espírito Santo principais fatores em jogo**. Dissertação (Mestrado): Economia. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1990, p. 69-70.

<sup>309</sup> Nesse sentido, CAMPOS, Adriana Fiorotti. O II PND e o processo de estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização. **Raízes**. Campina Grande, ano XVIII, n. 19, maio 1999, p. 49-64; HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fabio (*et. al.*). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 78-80.



financiamento, dos mercados externos e do investimento direto estrangeiro, para manter sob controle o déficit do balanço de pagamentos em conta-corrente.<sup>310</sup>

O programa previa um importante aumento do setor de bens de produção e uma adaptação da infraestrutura brasileira de forma a adaptá-la ao quadro energético pós-crise do petróleo. Os projetos eram grandiosos e foram iniciados simultaneamente, principalmente através de empresas estatais<sup>311</sup>, sendo certo que essas teriam papel de subsidiar a acumulação privada. O programa era claro:

[...] deixar com a iniciativa privada a função de investir e produzir, com rentabilidade adequada. Só [haveria] projetos sob controle de empresas governamentais se, na prática, a iniciativa privada, claramente, [demonstrasse] que não [poderia], ou não [desejaria], realizá-los (por motivos ligados ao volume dos investimentos, à baixa rentabilidade direta dos projetos ou à tecnologia) [...]. Ainda mais: mesmo que [tivessem] de assumir o comando de certos projetos, [procurariam] normalmente as empresas de Governo associar-se ao setor privado utilizador do insumo a produzir, e, sempre que possível, em oportunidade futura, [passariam] a iniciativa às mãos de empresários.<sup>312</sup>

Segundo o discurso oficial da época, os projetos, caracterizados por muitos como megalomaniacos, teriam de ser financiados primordialmente com a tomada de recursos externos para viabilização de altas taxas de crescimento do produto interno. A estratégia se fundava no discurso de que o Brasil, dado seu “estágio de desenvolvimento” – ainda com notórias insuficiências quanto à produção de diversos bens intermediários e de capital – não teria os suficientes recursos financeiros e de bens para atingir os objetivados níveis de crescimento, sendo necessário o uso de capitais alienígenas para suprir lacunas básicas do sistema econômico brasileiro. A necessidade de recursos externos, deste modo, seria condição inexorável para o crescimento.

Diante da restrita capacidade de exportar naquele momento, a estratégia de obter recursos no exterior para financiar o programa somente seria possível com novos aumentos da dívida externa brasileira, o que dependia, de forma crucial, das condições de crédito no mercado internacional.

Luciano Coutinho classifica a opção política da época como incoerente, uma “tentativa de conjugar objetivos irreconciliáveis”:

Entre 1974 e 1978 a política econômica estiolou-se na tentativa de conjugar objetivos irreconciliáveis. Na primeira fase entre 1974 e 1976, projetou-se o II

---

<sup>310</sup> BRASIL. **II Programa Nacional de Desenvolvimento (1975 – 1979)**. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/ii-pnd-75\\_79](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/ii-pnd-75_79). Acesso em: 10 dez. 2018.

<sup>311</sup> COUTINHO, Luciano. Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980. **Revista de economia política**. São Paulo, v. 1, n. 1, jan./mar. 1981, p. 78.

<sup>312</sup> BRASIL. *Op. Cit.*, p. 38.

Programa Nacional de Desenvolvimento, um novo padrão de expansão, objetivando-se de um lado, sustentar as elevadas taxas de crescimento e, de outro lado, a aceleração da inflação e conter o déficit do balanço de pagamentos. Havia, portanto, uma contradição inequívoca entre a política de gasto e investimento público, ambiciosa e expansionista, e a política de crédito e financiamento que deveria perseguir objetivos contencionistas.<sup>313</sup>

A partir destas proposições, o endividamento externo ocorrido no período passou a ser apresentado como o instrumento necessário para mais um ciclo expansivo numa economia que estaria “em desenvolvimento”.

Além disso, haveria um esforço para expandir as exportações e manter uma pauta de importações adequada para o ajuste do balanço de pagamentos.

O II PND foi proposto ao Congresso Nacional e aprovado por meio da Lei nº 6.151 de dezembro de 1974, para vigor no quinquênio 1975 a 1979.

A partir da aprovação do II PND, o Estado, de modo geral, incentivou e institucionalizou o crescimento da dívida externa, criando dispositivos que facilitavam e estimulavam a captação de recursos fora do país. Alguns destes mecanismos foram: (i) a Resolução nº 63, que facilitou o alcance externo pelos tomadores domésticos, por intermédio das instituições financeiras, com a redução dos prazos para a realização dos empréstimos; (ii) a Circular nº 230, que possibilitou que os bancos depositassem recursos externos não aplicados em investimentos no Bacen, que garantia remuneração desses valores; (iii) a Resolução nº 423, que permitiu que empresas não-financeiras pudessem obter empréstimos diretamente com os bancos internacionais ao mesmo tempo que protegia as empresas contra as oscilações que chegavam a mais de 70% do custo nominal em cruzeiros; (iv) a Lei nº 4.131, que a partir de 1964 passou a facilitar a entrada de empréstimos através dos repasses e captação direta (para as empresas multinacionais, a Lei ainda proporcionava a possibilidade de aumento de remessas aos países originários); (v) a Circular nº 350 do Bacen, editada para estimular as captações por parte do capital privado, reduzindo, de 25% para 5% a alíquota de impostos sobre a remessa de juros, comissões e despesas, entre outros.

Acontece que o II PND não foi capaz de constituir um novo padrão de crescimento para a economia brasileira, porque não realizou ajustes estruturais significativos, tendo somente prosseguido tendências inscritas no ciclo expansivo anterior. O país, cujo mercado interno em dado momento chegou a ter papel determinante para o desenvolvimento nacional, não possuía mais um setor interno capaz de absorver a

---

<sup>313</sup> COUTINHO, Luciano. Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980. **Revista de economia política**. São Paulo, v. 1, n. 1, jan./mar. 1981, p. 77.

capacidade ociosa decorrente do estrangulamento externo causado pela crise do Petróleo. Em verdade, as regiões do Brasil eram mais integradas com o setor externo do que entre si.<sup>314</sup>

Assim, o plano não tornou o país menos vulnerável ao ciclo econômico.

Além da necessidade de superação da restrição externa, o governo também teria de lidar com o problema da inflação. Apesar da prática de controle direto de preços, como mencionado, a inflação persistia e mostrava sinais de aceleração ao longo de 1974 – que encerrou com a inflação de 35%, enquanto no ano anterior tinha sido de 16%.<sup>315</sup>

O início da implementação dos investimentos previstos no II PND, embora tenha feito o PIB de fato crescer pouco mais de 10% em 1976, acendeu o alerta da inflação, que atingiu 46% naquele ano. Iniciou-se imediatamente uma política monetária contencionista – o que, no entanto, não contraiu os investimentos das estatais.<sup>316</sup> Pelo contrário, a dívida pública crescia, puxada pela facilitação de entrada de capital externo no mercado cambial brasileiro.

Ao longo do período de duração do II PND, embora a inflação estivesse presente, o objetivo de manter altas taxas de crescimento predominou na condução da política econômica – embora abaixo da meta anunciada (acima de 10%), a média anual de crescimento do governo Geisel foi de 6,7% do PIB.<sup>317</sup>

A política de desestimular as importações para estimular a indústria interna foi abandonada e o coeficiente de importações crescia, em especial para os bens intermediários e de capital.

Ademais, a significativa e crescente participação do capital estrangeiro em diferentes e estratégicos ramos da indústria brasileira – especialmente a de transformação -, acabou por contribuir para a elevação do coeficiente de importações, dada a sua alta propensão a importar e a ausência de restrições efetivas à importação<sup>318</sup>.

Os custos macroeconômicos da manutenção dessas altas taxas de crescimento, portanto, foram altíssimos, especialmente com relação ao balanço de pagamentos.

---

<sup>314</sup> FURTADO, Celso. **Brasil: construção interrompida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 32.

<sup>315</sup> HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 82.

<sup>316</sup> *Idem. Ibidem*, p. 82-83.

<sup>317</sup> *Idem. Ibidem*, p. 84.

<sup>318</sup> CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984, p. 15-16.

Condições de domínio da tecnologia de ponta, questões relativas à dimensão do mercado interno foram todas subdimensionadas pelo II PND, assim como foi a influência dos interesses do grande capital internacional àquela altura já predominante no país – tudo isso acaba por fazer com que o atendimento da demanda doméstica de bens de capital acabe implicando volume de importações complementares à produção interna, com graves consequências para o balanço de pagamentos.<sup>319</sup>

Pior, com o início da virada nas condições de liquidez do mercado internacional a partir do segundo choque do Petróleo e a resposta restritiva dos países centrais, que elevaram suas taxas de juros, a dívida externa brasileira sofre, a partir de 1979, significativo aumento. Quando constatada a recuperação do nível de atividade das economias centrais, o que deveria equilibrar a relação comercial brasileira com o mundo, e isso não ocorreu, a única explicação possível para o aumento da dívida nesse período é o seu próprio custo de manutenção:

As experiências frustradas de ajuste externo do período de 1979-84 refletiram uma característica do desequilíbrio externo brasileiro negligenciada no modelo de ajuste recessivo: o fato de que grande parte do aumento do déficit em conta-corrente a partir de 1979 — e quase a totalidade desse aumento a partir de 1981 — refletia o crescimento exógeno dos encargos da dívida externa, explicado pelos elevados juros internacionais. O mesmo ocorria com as contas públicas nesse período: o aumento do superávit primário e a redução do déficit operacional nos primeiros anos da década de 1980 não foram acompanhados de redução do déficit nominal (e, portanto, da dívida do setor público), porque os encargos financeiros da dívida subiam, devido à correção monetária e cambial. Nessas condições, antes que uma redução significativa das despesas financeiras que pesavam sobre o BP e as contas públicas fosse possível, era muito difícil acomodar nos saldos comerciais e no resultado primário do governo todo o ajuste externo e fiscal requerido. Assim, uma solução para o impasse externo e para o crescimento inercial da dívida pública só foi alcançada quando uma renegociação da dívida externa — que envolveu a aceitação de um deságio por parte dos credores — foi, finalmente, obtida em 1994, permitindo a estabilização do câmbio e dos preços no Brasil.<sup>320</sup>

---

<sup>319</sup> CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento**: a experiência brasileira nos anos setenta. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984, p. 15-16.

<sup>320</sup> HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea**: 1945- 2010. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 93-94. Sobre a renegociação da dívida externa: “[O] Plano Brady, anunciado em março de 1989, teve como elemento essencial a reestruturação da dívida soberana de 32 países, mediante a troca desta por bônus de emissão do governo do país devedor, que contemplavam abatimento do encargo da dívida (seja sob a forma de redução do seu principal, seja por alívio na carga de juros). Essa renegociação alterou fundamentalmente as condições de liquidez para países signatários, mas a oferta abundante de financiamento internacional estava condicionada à realização de reformas e de um profundo ajuste fiscal. Na realidade, o Brasil só completou a renegociação do Plano Brady, iniciada em 1992, no ano de 1994 — e isso foi fundamental para a consolidação da estabilização. Sem uma liquidez externa abundante, seria impossível promover a estabilização durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. As chamadas ‘reformas estruturais’, porém, foram iniciadas anteriormente, como veremos na próxima seção.”. CASTRO, Lavinia Barros. Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-114

Como tratado anteriormente, a lógica da subordinação entre as nações foi renovada e reinventada ao longo do tempo. Não seria diferente com o regime de acumulação centrado no sistema financeiro internacional, que surgia sob hegemonia norte-americana. As economias subdesenvolvidas e periféricas foram “capturadas” “num movimento geral do capital financeiro internacional em busca de oportunidades de valorização”<sup>321</sup>.

Com base na formulação de política econômica fortemente influenciados pelo pensamento Cepalino, países periféricos chegaram a realizar mudanças que trouxeram benesses econômicas em decorrência de uma rápida industrialização. Mas, em razão dos problemas mencionados nos tópicos anteriores, esse processo deu lugar a um significativo aumento dos custos financeiros das empresas e também à crescente necessidade de capital de giro, o que levou esses países a acabarem abandonando os ímpetus desenvolvimentistas, eventualmente cedendo à entrada massiva dos capitais estrangeiros e submetendo-se novamente à dinâmica do sistema-mundo:

O dimensionamento apresentado pelas economias dos países industrializados a partir da segunda metade do século XX, o interesse político cada vez maior em se determinar as áreas de influência econômica, sobretudo do aspecto comercial, e a necessidade de expansão a níveis internacionais pelas empresas já dimensionadas em grande escala, aliados ao imperativo do desenvolvimento econômico colocado para os países considerados, então, subdesenvolvidos, com economias predominantemente voltadas para as atividades primárias, apresentando-se, esses países, no cenário mundial, como carentes de recursos financeiros e de bens (de consumo, inicialmente), ensejaram a migração internacional de capitais disputando novos mercados, por um lado, e a procura desses capitais pelos países deles necessitados e que neles viam a alternativa obrigatória para a consecução do desenvolvimento de suas economias, por outro. Em verdade, a preocupação em utilizar-se capitais alienígenas decorre do fato de esses recursos virem preencher lacunas básicas no sistema econômico onde se verifica a ausência de investimento, pelas razões as mais diversas [...].<sup>322</sup>

Já a partir de 1980, os gastos com juros e amortização da dívida externa passaram a ser maiores do que os empréstimos e financiamentos. Em 1982, os serviços da dívida superavam em US\$ 5,59 bilhões os empréstimos e financiamentos, em 1984 já eram US\$ 9,71 bilhões e em 1985 atingiram US\$ 11,461 bilhões.<sup>323</sup>

---

1994). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 136. No mesmo sentido: CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984, p. 19 e BAER, Monica. **A internacionalização financeira no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 95

<sup>321</sup> CRUZ, Paulo Davidoff. *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>322</sup> CHIARA, José Tadeu de. Capitais estrangeiros. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 16, n. 26, p. 67-85, 1977, p. 67.

<sup>323</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas,

Eventualmente abandonou-se de vez o esforço substitutivo e a instrumentalização da dívida externa para o desenvolvimento do país e essa passa a ser usada para sua própria manutenção. Depois que o II PND perdeu o fôlego, iniciou-se definitivamente o processo de endividamento para a rolagem do serviço da dívida e não mais para investimentos reais. O governo chegava a inventar projetos de investimento para legitimar empréstimos tomados para o fechamento do balanço de pagamentos.<sup>324</sup>

À medida que o governo decidiu adotar para tentar saldar o débito foi a geração de robustos superávits comerciais<sup>325</sup> – e isso comprometeu especialmente o setor produtivo estatal, como será visto no tópico seguinte.

Paralelamente, a partir de 1980, adotou-se uma política econômica ainda mais recessiva, na tentativa de equilibrar a balança comercial, diminuindo as importações e expandindo as exportações.<sup>326</sup>

Essas medidas econômicas, de natureza ortodoxa, significaram corte no gasto público, elevação da carga tributária, redução de subsídios, controle quantitativo da expansão do crédito e concomitante liberação das taxas de juros praticadas no segmento livre do mercado financeiro, além de contenção salarial.<sup>327</sup>

Ainda assim, foi necessário queimar reservas cambiais, o que fragilizava as contas nacionais e a capacidade do país e das empresas estatais de arcar com seus compromissos externos.<sup>328</sup>

Francisco de Oliveira atribui o aumento do endividamento externo à falta de esforço, da parte do governo militar, para resolver o problema do financiamento interno da expansão do capital, embora o problema tivesse sido herdado:

O endividamento externo apareceu então como a “solução”, e por esse lado abriu as portas à financeirização da economia e das contas do Estado brasileiro, que ficou patente no último governo militar da ditadura, sob o mesmo czar das finanças

---

Campinas, São Paulo, 2017, p. 104. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>324</sup> BIASOTO JR, Geraldo. Dívida externa, déficit público e dívida interna: algumas observações sobre a ruptura do padrão de financiamento no setor público. **Indicadores Econômicos Fee Análise Conjuntural**. Porto Alegre, v. 16, n. 3, 1988, p. 71.

<sup>325</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 104. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>326</sup> *Idem*. *Ibidem*, p. 105.

<sup>327</sup> CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984, p. 23.

<sup>328</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. *Op. Cit.*, p. 105.

que havia imperado no período do “milagre” brasileiro, que, talvez por ter Antonio no nome, fosse considerado milagreiro. Revelou-se um enorme farsante.<sup>329</sup>

Mas, repisa-se, não se trata propriamente de uma “falha” do regime militar tanto quanto de um movimento natural e desejado da ordem econômica internacional, que inaugurou uma nova fase em 1980. Vale lembrar que a dependência dos países periféricos continuava a ser “desejada” pelo centro do sistema:

Não podemos deixar de salientar que o circuito financeiro internacional inaugurado na segunda metade dos anos sessenta, com os dólares americanos sendo primeiramente absorvidos pelos demais países capitalistas desenvolvidos que, num segundo momento, integram os países do “Terceiro Mundo” através do euromercado de moedas, segue, do ponto de vista geopolítico, os mesmos passos, faz clara analogia, ao movimento da internacionalização do capital produtivo no pós-guerra (...). Da mesma forma em que, na esteira do “Plano Marshall”, os capitais americanos reconstróem os países capitalistas desenvolvidos e os capitais dos “reconstruídos”, seguidos pelos capitais americanos, passam a “desenvolver” o “Terceiro Mundo”, os dólares americanos, fora de suas fronteiras nacionais, amplificam o euromercado de moedas que, por sua vez, acaba inserindo o “Terceiro Mundo” no circuito financeiro internacional que se segue à crise do dólar.<sup>330</sup>

A partir desse momento, o endividamento externo toma dimensões inéditas – ainda que fosse uma questão pré-existente, marcando o início da inserção brasileira no circuito da valorização financeira mundial.<sup>331</sup>

#### 4.4 Estatização da dívida e corrupção da função das empresas estatais

Como mencionado, nesse período houve ampla expansão do setor produtivo estatal, com a criação de novas subsidiárias e de novas empresas, inclusive prestadoras de serviços. Foram criados o Banco Nacional de Habitação, em 1964; foi recriada a Empresa Brasileira de Telecomunicações – Embratel, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a Empresa Brasileira de Aeronáutica, as três em 1969; as Indústrias Nucleares do Brasil – INB, em 1971; a Empresa de Infraestrutura Aeroportuária e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, ambas em 1972; a Casa da Moeda do Brasil, em 1973 e a Itaipu Binacional em 1974.

---

<sup>329</sup> OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 132.

<sup>330</sup> KILSZTAJN, Samuel. **Autoridades monetárias, dívida externa e haveres financeiros**. Brasil – anos setenta. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984, p. 49.

<sup>331</sup> Sobre o tema da inserção da economia brasileira no circuito financeiro mundial, ver: LINS, Júlia Normande. **As bases da financeirização no desenvolvimento econômico do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito): Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2019.

O BNDE, concebido como autarquia e, em 1971, transformado em empresa pública por meio da Lei nº 1.628, foi posicionado como peça chave na implementação do II PND. Durante o período, o Banco criou algumas subsidiárias, como a EMBRAMEC – Mecânica Brasileira S.A., IBRASA – Investimentos Brasileiros S.A. e a FIBASE – Insumos Básicos S.A.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento evidenciou a importância das empresas estatais para a estratégia de substituição de importações, ressaltando a intenção de incentivar a liderança do capital privado nacional nesses setores, mas esclarecendo que, na ausência de iniciativa privada, o Estado buscava empreender os projetos necessários à implementação do plano.

Mencionou-se que a expansão do setor produtivo estatal se deu sem nenhuma articulação ou planejamento. O discurso de autonomia para as estatais em relação ao Estado, e de eficiência equiparável ao setor privado foi justamente a maior causa dessa desarticulação e, paradoxalmente, da expansão do setor público. As empresas estatais chegaram, no período, a especular nas bolsas de valores para aumentar suas margens de autofinanciamento, incentivadas pelo governo, principalmente a partir de 1976<sup>332</sup>, com o advento da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e reforma a legislação sobre mercado de capitais, e da Lei nº 6.404, de 17 de dezembro de 1976, a nova lei das sociedades anônimas – aplicável às sociedades de economia mista – o que reflete a gestão “empresarial” que busca maximizar o lucro ao invés de perseguir o interesse público.<sup>333</sup>

Ao mesmo tempo em que as empresas estatais eram “incentivadas” a agir como empresas privadas, eram instrumentalizadas pelo governo do período para a implementação do seu plano de desenvolvimento cujo maior beneficiário deveria ser o setor privado, nacional e principalmente internacional. O financiamento desses projetos, entretanto, só foi possível a partir do endividamento das empresas estatais em razão do comprometimento do autofinanciamento pelos objetivos anti-inflacionários, o que levou a uma contenção dos preços e tarifas de bens e serviços públicos. As empresas estatais, então, foram impedidas

---

<sup>332</sup> De acordo com Luciano Martins, “a especulação na Bolsa de Valores, desde o início dos anos 70, atividade incentivada pelo próprio Governo, foi em grande parte sustentada pelos papéis de empresas governamentais. Tanto assim que no período 1972-75 papéis de empresas governamentais responderam por cerca de 75%, em média, do conjunto das transações realizadas”. Nesse sentido: MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 71.

<sup>333</sup> BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edon. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 85.



de exercer seu “poder monopólico” via preços e passaram a ter sua atuação definida segundo critérios macroeconômicos, não de acordo com uma lógica microempresarial.

Mesmo exercendo monopólio em muitas áreas nas quais atuavam, as empresas estatais tiveram rentabilidade menor que o setor privado, porque foram usadas para cumprir a função de “poupar lucro” para o capital privado.<sup>334</sup> A menor rentabilidade das empresas estatais ocorreu justamente após a política de elevação de preços orientada pelo Estado autoritário, em um período em que as empresas privadas tiveram incremento de rentabilidade maior.<sup>335</sup>

Esse fator inclusive prejudicou a expansão dos setores nos quais atuavam.<sup>336</sup>

---

<sup>334</sup> CIPOLLA, Francisco Paulo. A estatização segundo Wilson Suzigan. In: MARTINS, Carlos Eduardo. **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977, p. 43-44. John Waterbury, que estudou as empresas estatais no Egito, México, Índia e Turquia, chegou à conclusão de que também nesses países, a eficiência e a lucratividade das empresas foram comprometidas em favor da política econômica adotada pelo governo: “O ponto de partida são as várias missões atribuídas às SOEs (empresas estatais). Normalmente, elas são chamadas a promover a industrialização, elevar o padrão de vida das áreas atrasadas localizando-as, realizar o desenvolvimento de infra-estrutura construindo suas próprias ligações ferroviárias e usinas de energia, gerar emprego quando necessário ou não, gerar excedentes financeiros para o tesouro do estado, absorver ou desenvolver novas tecnologias, fornecer bens baratos a populações pobres e, eventualmente, competir com fornecedores estrangeiros ou bens e serviços similares. Isso não pode e não poderia ser feito sem que as empresas estatais se tornassem um dreno líquido dos recursos públicos. É surpreendente que isso não tenha sido reconhecido desde o início, mas, como mostrou James Wilkie (1990), na América Latina as empresas públicas receberam inicialmente uma grande autonomia jurídica justamente porque se temia que os políticos canibalizassem o que se previa como seu alto nível de lucros. A combinação de altas tarifas de proteção, setores oligopolizados ou monopolizados e restrições orçamentárias suaves ao longo do tempo produziram o desempenho econômico patologicamente ruim das empresas estatais. Inicialmente, no entanto, a proteção e o oligopólio, juntamente com a entrada do estado na indústria pesada, geraram na EIMT taxas de crescimento razoavelmente altas”. Traduzido livremente de WATERBURY, John. **Exposed to innumerable delusions: public enterprise and state power in Egypt, India, Mexico, and Turkey**. Cambridge [Inglaterra]: Cambridge University Press, 1993.

<sup>335</sup> “[...] entre 1968 e 1974, a lucratividade das empresas estatais cresceu 168,6% enquanto a das empresas privadas nacionais teve incremento maior, de 230%, e as estrangeiras melhoraram sua rentabilidade em 251,8%. Esses dados corroboram o argumento de que a expansão das empresas estatais no período esteve relacionada principalmente a sua capacidade de endividamento para dar suporte à lucratividade do setor privado. Tanto foi assim que as próprias possibilidades de reinvestimentos do setor estatal diminuíram por conta da sua baixa rentabilidade relativa” RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 74. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>336</sup> Para Coutinho e Reichstul: “Entre a necessidade de assegurar elevadas margens de lucros para aqueles setores líderes (dos bens duráveis) e a necessidade de conter a inflação, prevaleceria a imposição de limites para os reajustes de determinados preços para o aço, álcalis etc., com reflexos posteriormente desfavoráveis sobre a expansão das siderúrgicas”. COUTINHO, Luciano Galvão; REICHSTUL, Henri Philippe. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, Carlos Eduardo. **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1977, p. 72. No mesmo sentido, “a siderurgia que, devido a sua posição de estar articulada com as empresas produtoras de bens duráveis, para favorecer esse setor, se manteve numa política de contenção de preços. A fixação de preços num patamar muito baixo forçou as empresas estatais do setor siderúrgico a operarem com elevados níveis de endividamento”. RÜCKERT, Isabel Noemia Junges. Alguns aspectos das empresas estatais no Brasil. **Revista Ensaio Fundação de Economia e Estatística**. Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 75-93, 1981, p. 81.

Além disso, a partir de 1975, com o desaquecimento da economia brasileira, as inversões privadas experimentam significativa redução e a economia brasileira precisava de recursos externos cada vez maiores o que determinou uma participação cada vez maior do setor público como forma de assegurar ingressos massivos desses recursos.

Por tal razão, foram impostas novas restrições à captação de recursos no mercado financeiro doméstico pelas empresas estatais, a fim de que o caminho natural para o seu financiamento no período tornasse a tomada de recurso junto aos bancos internacionais, quando era abundante a disponibilidade de crédito internacional. Destarte, a crescente estatização da dívida externa refletia clara opção do governo quanto ao padrão de financiamento dos grandes projetos do setor público.<sup>337</sup>

A progressiva estatização da dívida externa se impôs em razão da necessidade crescente da tomada de recursos externos, primeiro para fazer frente aos investimentos necessários à implantação do II PND, depois para equilibrar a conta de mercadorias e serviços produtivos e ainda para enfrentar as determinações financeiras da própria dívida.<sup>338</sup>

É essa assimetria, que progressivamente se agrava pela desaceleração do crescimento, responsável por determinar a estatização da dívida externa brasileira.<sup>339</sup>

No início do II PND os recursos externos captados foram direcionados ao financiamento do programa de investimentos em infra-estrutura, insumos básicos e bens de capital. No entanto, como mencionado, também o setor público, progressivamente, passa a ficar dependente de novos recursos externos para a rolagem da dívida externa assumida. A dívida das empresas estatais deixa também de ter um caráter produtivo para ter um caráter eminentemente financeiro.<sup>340</sup>

Esse caráter financeiro do endividamento ocorrido é revelado quando se observa que as contratações de empréstimos e financiamentos tiveram como destinação principal o custo da própria dívida – US\$ 1,6 bilhão relativos a juros vencidos no período – e, especialmente, à formação de reservas internacionais, o que significa a criação de poder de compra que não se realiza retornando ao circuito financeiro mundial.<sup>341</sup>

---

<sup>337</sup> CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento**: a experiência brasileira nos anos setenta. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984, p. 140-141.

<sup>338</sup> *Idem. Ibidem.*, p. 137-138.

<sup>339</sup> *Idem. Ibidem.*, p. 137-138.

<sup>340</sup> LUNDBERG, Eduardo Luis; CASTRO, Antonio Luis Parkinson de. Desequilíbrio financeiro do setor público e seu impacto sobre o orçamento monetário. In: LOZARDO, Ernesto (org.). **Déficit Público Brasileiro**: política econômica e ajuste Estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 72.

<sup>341</sup> CRUZ, Paulo Davidoff. *Op. Cit.*, p. 11.

Ao longo de 1978, a expansão das reservas internacionais do Brasil atingiu pouco mais de US\$ 4,6 bilhões. O crescimento descontrolado da dívida, acentuado pela intensificação da diferença das taxas de juros, já desvelava as incongruências dos meios e objetivos da política econômica, o que parecia levar a um fim desagregador. A partir de 1979, com a elevação dos juros internacionais e as desvalorizações cambiais acentuadas, acelera-se o processo de endividamento externo para manutenção da dívida, dado seu alto custo.

A estatização da dívida externa seguiu pela década 1980 de maneira institucionalizada, especialmente depois da segunda crise do petróleo. Com a retração da demanda privada por crédito, parcela significativa dos recursos tomados via Resolução nº 63, por exemplo, acabou sendo direcionada para o setor público, diretamente para empresas estatais. Na mesma época, foram facilitadas as contratações de operações de repasse pelas empresas estatais pelo Conselho Monetário Nacional.<sup>342</sup>

A mudança no padrão de financiamento das estatais obviamente cobrou seu preço. A quantidade de capitais externos financiando empresas do estado passou a influenciar a sua política de compras e até mesmo suas relações com a indústria doméstica de bens de capital. As estatais foram ficando mais e mais vulneráveis a imposições dos credores estrangeiros:

Esse fenômeno está refletido, por exemplo, em vários casos em que há queda no índice de nacionalização da oferta de bens de capital para projetos públicos. É conhecido o ocorrido com o programa de energia hidrelétrica, onde o índice de nacionalização de turbinas hidráulicas foi bastante elevado (cerca de 85%) para as usinas de São Simão, Itumbiara e Paulo Afonso IV, caindo drasticamente em projetos seguintes. Com efeito, para as usinas de Tucuruí e Itaparica, tal índice situou-se em torno de 50,5%, como resultado da exigência dos credores internacionais quanto à liberação de empréstimos em moeda. São ilustrativas, também, as negociações envolvidas em projetos dos setores de transportes e de siderurgia (Ferrovia do Aço e Usina Siderúrgica Tubarão, por exemplo).<sup>343</sup>

Todos esses fatores refletem uma clara opção do governo de instrumentalizar o setor produtivo estatal para a concentração de capitais e a desnacionalização da economia brasileira no período. O Estado se distinguiu como principal tomador de empréstimos do país, não só para financiar seu próprio setor produtivo, mas para fornecer crédito ao setor privado, a juros negativos inclusive, constituindo-se importante sustentáculo da elevada lucratividade das multinacionais oligopolistas recém instaladas no país:

---

<sup>342</sup> CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento**: a experiência brasileira nos anos setenta. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984, p. 170.

<sup>343</sup> *Idem. Ibidem*, p. 190-191.

Enquanto as empresas estatais se endividavam para produzir insumos básicos a “bon marché”, as agências estatais de financiamento forneciam empréstimos a juros negativos, arcando, na prática, com parte dos custos do capital constante e do capital de giro. Vê-se, pois, que uma parcela considerável dos lucros das empresas oligopolistas deve-se às transações financeiras do aparato estatal e, em grande parte, à capacidade de endividamento deste último no exterior.<sup>344</sup>

O golpe civil-militar permitiu a apropriação da coisa pública por agentes privados, que então direcionaram o Estado para atender às demandas do capital internacional. As empresas estatais tiveram um papel central nesse fenômeno. Se é possível dizer que sem elas não teria se iniciado o processo de industrialização no Brasil, também é verdade que esse processo não teria acontecido nos moldes apresentados, de maneira dependente e subordinada, sem a atuação das estatais nesse período. Embora a política econômica desse período tenha garantido, com mudanças financeiras e institucionais, algum crescimento econômico, tal crescimento apenas acentuou a dependência externa e o desenvolvimento desigual interno.

#### **4.5 Ajustes no setor empresarial estatal, criação da SEST e reprivatizações**

A crise que marcou a economia brasileira na segunda metade da década de 1970, caracterizada pelo segundo choque do petróleo, elevação dos juros pelos Estados Unidos, crescimento da dívida externa, recrudescimento da inflação foi ainda evidenciada por uma brusca queda na arrecadação tributária, em decorrência da política econômica de contenção salarial e de créditos.

Outrossim, a equipe econômica brasileira estava decidida a fazer todo o esforço necessário para o pagamento dos juros da dívida externa - diferentemente do México, por exemplo, que decretou moratória em agosto de 1982.

Durante o governo de João Figueiredo (1979-1985), cuja equipe econômica era encabeçada pelo ministro Delfim Neto, adotaram-se medidas destinadas principalmente ao combate do déficit público, o que veio acompanhado de um discurso de redução da participação do Estado na economia. O cenário contribuiu para o fortalecimento de ideias neoliberais, especialmente em razão da recessão econômica conjugada com a altíssima inflação. O debate sobre a capacidade do Estado de investir em desenvolvimento é fortalecido.

---

<sup>344</sup> MANTEGA, Guido. Acumulação de capital, crise e capital estrangeiro. *In*: MANTEGA, Guido; MORAES, Maria (Orgs.). **Acumulação monopolista e crises no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 67-68.

As medidas adotadas nesse contexto foram consubstanciadas em um ajuste fiscal, ocorrido principalmente sobre o setor produtivo estatal, que tinha aumentado significativamente sua participação na economia durante o regime militar.

Vale esclarecer o contexto em que surge esse discurso: após a instalação das multinacionais no Brasil - beneficiadas pelo grande mercado interno, pelo baixo nível salarial, pelo preço subsidiado dos insumos e pelos recursos naturais não renováveis -, elas passaram a transitar para a internacionalização financeira. O setor produtivo estatal, assim, deixava de ter a mesma importância que teve durante o período da instalação das multinacionais, o período da internacionalização produtiva.<sup>345</sup>

O setor produtivo estatal passou a ser apresentado pelo governo como a fonte do desequilíbrio do déficit público e do quadro inflacionário. A ênfase de todo o controle administrativo passou a ser o gasto público. É nesse momento também que surge o discurso, até hoje presente, de que a criação das empresas estatais se deveu não a uma opção política, mas a uma imposição conjuntural. Passado o cenário exposto, a intervenção estatal no setor produtivo não se faria mais necessária.

Como uma linha de chegada no processo de desvio no uso das estatais e de sua destruição, que passou por exagerada subtarifação, falta de recursos para investimentos e endividamento, criou-se, primeiro, um órgão de controle dessas empresas, a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), por meio do Decreto nº 84.128/79, de 29 de outubro de 1979.

A SEST surgiu com grandes poderes: tornou-se responsável pela elaboração do orçamento das empresas estatais, decisões sobre seus financiamentos, quadro de trabalhadores das empresas e até pela política de preços do setor. Tinha como meta evitar o excessivo crescimento do setor público e, se possível, reduzir a sua participação aos setores monopolísticos e de infraestrutura.<sup>346</sup>

Em verdade, estavam submetidos à SEST inclusive autarquias e fundações e órgãos da Administração Direta, considerados empresas estatais para fins do Decreto nº 84.128 de 1979.

---

<sup>345</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019, p. 114-115. E de fato, os ajustes sobre as empresas estatais e a redução do setor produtivo estatal não chegaram a causar prejuízos para as demandas das multinacionais.

<sup>346</sup> *Idem. Ibidem*, p. 116.

A criação da SEST subverte o princípio da autonomia gerencial prevista no Decreto-Lei nº 200/1967 pois significa a criação de uma instância de controle unificado e centralizado, com orçamento único.<sup>347</sup>

Além disso, o Decreto de sua criação tratava todas as empresas estatais, autarquias, fundações e órgãos da administração direta de uma mesma maneira e essa lógica permeou toda a atuação da SEST. As empresas se submetiam a objetivos e tetos globais, sem distinções, tidas como equivalentes. Universidades públicas e a Petrobrás recebiam o mesmo tratamento.<sup>348</sup>

Também como parte da estratégia para o setor, de criar saldo para pagamento da dívida externa, têm início, na década de 1980, privatizações de empresas estatais e as reprivatizações de empresas que haviam sido adquiridas pelo Estado como forma de pagamento de suas dívidas.<sup>349</sup>

A percepção de que a privatização poderia reduzir o déficit público era bastante equivocada, pois a venda de uma empresa resultaria, eventualmente, no fim da receita gerada pela mesma, comprometendo a capacidade de pagamento do Estado. As estatais eram entendidas não como um investimento, mas como um custo puro e simples. A lógica

---

<sup>347</sup> Nesse sentido, REZENDE, Fernando. O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira. *In*: CEPAL. **Seminário sobre planejamento e controle do setor de empresas estatais: casos nacionais**. Brasília: IPEA, 1983, p. 31-32. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28190/EcepalBRASsem2R6\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28190/EcepalBRASsem2R6_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 29 nov. 2019. BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edon. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 85.

<sup>348</sup> No art. 2º do Decreto de criação da SEST, consta a equiparação de tais órgãos: “Consideram-se empresas estatais, para os fins deste Decreto: I - empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e todas as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União; II - autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público; III - órgãos autônomos da Administração Direta (Decreto-lei nº 200/67, art. 172)”. Já no Art. 4º, há previsão para elaboração de limites máximos globais para o setor produtor estatal: “Art. 4º. Compete à Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST): III - elaborar, com base nas informações fornecidas pelas empresas estatais, propostas de fixação de limites máximos de dispêndios globais a serem aprovados pelo Presidente da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE); VIII - elaborar propostas de fixação de limites globais de valor, a serem aprovados pelo Presidente da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), para importação direta de bens e serviços e para compra e locação ou arrendamento mercantil de bens de origem externa no mercado interno, por parte das empresas estatais e dos órgãos da Administração Direta Federal; IX - elaborar propostas de fixação de limites globais, a serem aprovados pelo Presidente da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), para aquisição de combustíveis destinados a veículos automotores, por parte das empresas estatais e dos órgãos da Administração Direta Federal”. BRASIL, Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 02 dez. 2019.

<sup>349</sup> CAMPOS, Adriana Fiorotti. O II PND e o processo de estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização. **Raízes**. Campina Grande, ano XVIII, n. 19, maio 1999, p. 58.

simplista, então, era que vender empresas aumentaria a receita do Estado e diminuiria o déficit público.

Por outro lado, a estratégia de considerar agentes tão diferentes como similares, adotada pelo governo militar por meio da SEST, tinha como objetivo obviamente promover a privatização de muitas delas, mesmo quando superavitárias. Com essa metodologia, as especificidades de muitas empresas desapareciam e todas eram tratadas como deficitárias e causadoras dos desequilíbrios nas contas públicas.<sup>350</sup>

Ainda em 1979, foi criada a Comissão de Privatização do BNDES, pela Portaria nº 06, que tinha entre suas atribuições preparar as condições básicas para alienação de ações do capital de empresas sob sua propriedade, e coordenar a propostas de grupos privados nacionais para a aquisição dessas ações. Sob essa política, o BNDES reprivatizou algumas empresas que haviam sido encampadas após o fracasso de projetos financiados pelo banco.<sup>351</sup>

O próprio Banco, entretanto, financiou a maior parte das aquisições, sob condições bastante favoráveis, o que acabou por não minimizar prejuízos financeiros sofridos pelo Estado com as encampações.<sup>352</sup>

Nesse mesmo ano, foi editado o primeiro decreto com fins de promover a desestatização da economia: o Decreto nº 83.740, que criou o Programa Nacional de Desburocratização (PND) para “simplificar e dinamizar o funcionamento da administração pública”.

#### O decreto elencava como objetivos do programa

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; 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; e velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos

---

<sup>350</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 121. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>351</sup> MEDEIROS, Lea Vidigal. **BNDES: um estudo de direito econômico**. São Paulo: LiberArs, 2019, p. 192-193.

<sup>352</sup> *Idem. Ibidem*, p. 193. “A BNDESPAR teria desembolsado US\$ 505,65 milhões, entre 1982/1989 para atender às necessidades de caixa para giro ou saneamento financeiro, e o processo de privatizações teria arrecadado US\$ 462,83 milhões, e não os US\$ 556 milhões alegados pela instituição, implicando um resultado líquido negativo, um prejuízo de US\$ 42,82 milhões para a BNDESPAR.”

em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.<sup>353</sup>

O Decreto nº 86.215, de 1981, fixou as regras para a transferência, transformação e desativação de empresas controladas pelo Estado e criou a Comissão Especial de Desestatização (CED) para executar a política de privatização, subordinada aos ministros da Secretaria do Planejamento, Ministério da Fazenda e Ministério Extraordinário para a Desburocratização. Foram as primeiras medidas legais instituídas no Brasil para promover privatizações.

Naquele ano, foram realizadas as primeiras privatizações de empresas estatais no Brasil, que seguiram até depois do governo militar. Diversificadas, envolveram editora, tecelagem, setor de celulose e energia. A mais relevante foi a do grupo Riocell, que atuava no setor celulose, por US\$ 77,5 milhões<sup>354</sup>, encampada pelo BNDES como forma de arrecadar parte dos recursos destinados ao financiamento de projetos fracassados. Antes de ser reprivatizada pelo BNDES, passou por saneamento financiado pelo banco público.<sup>355</sup>

Ao fim do governo Figueiredo, em 1985, entretanto, o ajuste fiscal proposto, com o objetivo de conter a inflação e promover o crescimento da economia, se demonstrou equivocado. A economia brasileira cresceu, em média, 1,53% durante seu governo e a inflação passou de 99,7% em 1982 para 235% em 1985. De fato, houve geração de saldo na balança comercial para pagamento dos juros da dívida externa, o que deixa claro que o único horizonte da política econômica da época foi mesmo gerar os saldos necessários para esse fim, em detrimento de qualquer ideia de desenvolvimento econômico brasileiro.<sup>356</sup>

Estavam postas as bases do neoliberalismo brasileiro, que eram a socialização da dívida externa e a instrumentalização do setor produtivo estatal para a geração de lucros pelas empresas privadas multinacionais. Esse cenário levou eventualmente à privatização das empresas estatais, em condições extremamente vantajosas para o setor privado, em detrimento de ideais de autonomia nacional e soberania econômica.

---

<sup>353</sup> Art. 3º. BRASIL, Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D83740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm). Acesso em: 06 dez. 2019.

<sup>354</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 177. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>355</sup> MEDEIROS, Lea Vidigal. **BNDES: um estudo de direito econômico**. São Paulo: LiberArs, 2019, p. 176 e 192-193.

<sup>356</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. *Op. Cit.*, p. 165.



## CAPÍTULO 5 – NOVA REPÚBLICA E DESESTATIZAÇÃO

### 5.1 A Constituição Federal de 1988

A crise econômica do fim dos anos 1970 e início dos anos 1980 levou à crise política, aumentando o questionamento do regime autoritário e acerca do papel do Estado na economia, o que gerou uma gradativa abertura política que culminaria no fim do regime militar.

Em agosto de 1979, foi sancionada pelo então presidente João Figueiredo a Lei da Anistia, como é conhecida a lei nº 6.683, que concedeu anistia a todos que

cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares e outros diplomas legais.

Em 1980, foi extinto o bipartidarismo. Entre 1983 e 1984, um movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas ganhou força. Em 1984, o Deputado Federal Dante de Oliveira (PMDB-MT) apresentou uma Proposta de Emenda Constitucional nº 05/1983, que pretendia alterar os artigos 74 e 148 da Constituição Federal de 1967 (Emenda Constitucional nº 01, de 1969) e reinstalar eleições diretas para a Presidência da República no Brasil. A proposta foi rejeitada, mas houve uma vitória parcial quando, no ano seguinte, Tancredo Neves foi eleito presidente pelo Colégio Eleitoral na última eleição ocorrida de forma indireta.

Esse processo de abertura política e “redemocratização” foi controlado pelas elites políticas – inclusive os próprios militares – e econômicas. Em 1988, foi promulgada nova Constituição Federal, o que marcaria fim da ditadura militar. Mas a convocação da constituinte não representou uma ruptura da ordem anterior, a sua desconstituição pelas forças sociais para o estabelecimento de uma outra ordem.<sup>357</sup>

Em verdade, a convocação para a Constituinte resultou de uma “evolução e transformação do próprio regime instaurado em 1964” nas palavras de Eros Grau<sup>358</sup>.

---

<sup>357</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 295.

<sup>358</sup> *Idem. Ibidem*, p. 295.

Esse aspecto não pode ser ignorado sobre a instituição do Estado brasileiro em 1988. Mas a Assembleia Constituinte, marcada pela internalização dos conflitos dos segmentos sociais que debatiam as bases em que se fundaria a República a partir dali, preocupou-se, na elaboração do texto, com a consolidação de um Estado Democrático de Direito e com a criação de um projeto nacional de desenvolvimento, voltado à transformação e à melhoria das condições de vida da população.<sup>359</sup>

A Constituição elege, como objetivos fundamentais da República brasileira,

construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.<sup>360</sup>

O ponto principal sobre a nova Carta Política foi a prioridade dada aos direitos sociais. O documento reconhece a saúde, a educação, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados como direitos, não como serviços a serem prestados pelo Estado.

No capítulo destinado à organização administrativa do Estado, a Constituição adotou a estrutura criada pelo Decreto-Lei nº 200, de divisão entre administração direta e indireta e manutenção das formas jurídicas criadas pelo referido Decreto-Lei. Trouxe regras destinadas a blindar a Administração Pública de sua apropriação por agentes privados, determinando que a administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Nesse sentido, determinou que a investidura em cargos e empregos públicos se dará, como regra, por meio de concurso público e que

as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.<sup>361</sup>

O capítulo da ordem econômica sistematiza a atuação do Estado no domínio econômico e a configuração jurídica da economia. Nesta parte, estão colocados os

---

<sup>359</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 9.

<sup>360</sup> Art. 3º. BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 nov. 2019.

<sup>361</sup> Art. 37. *Idem. Ibidem.*

fundamentos da ordem econômica, que são a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, bem como seus objetivos, que são assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Destarte, aparecem princípios balizadores do exercício da atividade econômica, que são a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003), a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995).

O art. 173 garante a exploração direta de atividade econômica pelo Estado quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Um aspecto importante a se ressaltar é que a Lei não restringe ou retém a expansão das empresas estatais, apenas impõe a participação do Legislativo nesse processo de decisão.<sup>362</sup> Não foi repetido no texto constitucional o princípio da subsidiariedade que constava da Constituição anterior. Também desapareceu a necessidade de lei federal como requisito para a formação do monopólio.

Ainda no capítulo da ordem econômica, a Constituição Federal dispõe que o sistema financeiro nacional deverá ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem. Também determina que o interesse nacional disciplinará os investimentos de capital estrangeiro, bem como incentivará reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

Percebe-se uma preocupação da constituinte em regular e incentivar a criação de mecanismos adequados para o financiamento do programa de superação do subdesenvolvimento que nela está desenhado. Entendendo, inclusive por experiências passadas, que o crédito é um elemento escasso e que essa falta tende a se diferir no tempo,

---

<sup>362</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 256.

os dispositivos que o regulam na Constituição projetam o conflito pelo acesso ao crédito no tempo e definem como esse recurso deverá ser distribuído.<sup>363</sup>

Essa mesma lógica de incorporação do conflito no texto constitucional também permeia os artigos destinados à política urbana (art. 182 e 183) e à política agrícola e fundiária (art. 184 e 191).

O capítulo destinado à ordem econômica apresenta as maiores batalhas ideológicas no âmbito da assembleia constituinte, sendo este o capítulo mais desfigurado pelas reformas constitucionais levadas a cabo pelo governo Fernando Henrique Cardoso, chamadas por ele de “revisão constitucional”. Até hoje é esse capítulo é objeto de maiores debates ideológicos.

De um lado é imputado caráter conservador à Constituição, porque ela teria mantido o “estatismo”, negligenciado a eficiência econômica e inibido a internacionalização da economia brasileira. De outro, há quem diga que se trata de uma Constituição liberal, dado que consagra o predomínio da livre iniciativa e reforça o sistema capitalista fundado no livre mercado.<sup>364</sup>

A Constituição Federal de 1988 caracteriza-se por ser uma constituição dirigente, isto é, estabelece compromissos a que devem se submeter os governos legitimados por ela e determina que estes, em conjunto com a sociedade civil, encontrem soluções para o desenvolvimento nacional autônomo.

A própria Constituição é, portanto, um programa para mudança porque não é a de um Estado desenvolvido, que projeta o desenvolvimento e também incorpora, em seu texto, a condição estrutural brasileira de dupla subordinação – uma em relação à economia mundial e outra interna, das classes mais pobres para as mais ricas.

Nesse sentido, somente podem enxergar um modelo econômico acabado na Constituição de 1988, seja para declará-lo neoliberal ou estatista, aqueles que têm uma visão estática da realidade e, portanto, do direito. A Constituição é, em verdade, dinâmica e não se encerra em si mesma.<sup>365</sup>

---

<sup>363</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 31.

<sup>364</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 173. No sentido do neoliberalismo marcante da Constituição Federal, por exemplo, TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003, p. 126-127.

<sup>365</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op. Cit.*, p. 173. No sentido do neoliberalismo marcante da Constituição Federal, por exemplo, TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003, p. 276.

## 5.2 Privatizações e desmonte do aparelho estatal

Como explica Fábio Konder Comparato, “a lei, isoladamente considerada, revela-se um instrumento deficiente. Pois a edição de normas não impulsiona, não cria o movimento; apenas estabelece balizas para o seu curso ordenado”.<sup>366</sup>

O que se percebeu na prática após a promulgação da Constituição de 1988, é que ela, por si só, não transforma a realidade e que não se pode ignorar Estado e política, por meio dos quais a Constituição virá a ser concretizada.<sup>367</sup>

Nesse aspecto, a Nova República é uma época marcada pela esperança e pela frustração. A verdade é que o regime instaurado em 1964 não foi totalmente destituído, não houve ruptura completa. Sob o comando de militares e empresários, o regime evoluiu e se transformou por si mesmo.

Apesar da nova Constituição, as estruturas que conformavam o Estado não foram tocadas: continuaram vigentes o Decreto-Lei nº 200, o Código Tributário Nacional, a Lei dos bancos, a Lei do mercado de capitais, por exemplo, todos criados no período anterior.

A partir do colapso da dívida externa, da recessão econômica e da altíssima inflação, o Brasil é submetido aos ajustamentos dos órgãos financeiros “internacionais” e são impostas ideias neoliberais no início da década de 1990.

O contexto no sistema-mundo no período é o aumento da financeirização e da expansão do capital financeiro em direção à periferia. Por meio do endividamento externo comentado no capítulo anterior e do caráter eminentemente financeiro da dívida ao final da década de 1980, abriu-se o caminho para a valorização financeira do capital estrangeiro e para a internacionalização da economia brasileira, que levou à imposição do ideário neoliberal por meio de acordos com o Fundo Monetário Internacional.

Marcaram esse período a imposição de reformas aos países periféricos como condição de participação no novo ciclo de internacionalização de capital: a Rodada Uruguai, que eventualmente culminou, em 1995, na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), a cartilha do Consenso de Washington e a renegociação da dívida externa por meio do Plano Brady e a criação do Mercosul em 1991.

---

<sup>366</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. *In: JAGUARIBE, Hélio (et. al.). Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985, p. 403.

<sup>367</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 41.

Com a criação da OMC, os Estados Unidos passariam a ter mais influência nas decisões sobre o comércio mundial. Já o Consenso de Washington compôs-se de dez medidas que economias periféricas teriam de adotar para promover o "ajustamento macroeconômico" e assim ter acesso aos capitais financeiros. Dentre as dez medidas estavam a privatização de estatais, a redução dos gastos públicos, desregulamentação econômica e trabalhista etc.<sup>368</sup>

Para a imposição destas, foi proposta a renegociação da dívida externa através do Plano Brady. Endividado e submetido aos interesses de seus credores internacionais, o Estado brasileiro realizou diversas reformas necessárias ao desempenho de seu papel na divisão internacional do trabalho nessa nova etapa de acumulação baseada no capital financeiro internacional.

Para conseguir renegociar sua dívida e continuar a receber investimentos estrangeiros, o Brasil realizou a abertura comercial, produtiva e financeira, além de buscar estabelecer uma política econômica com estabilidade de preços.

Em verdade, antes mesmo da Constituição Federal, em 1985, o governo Sarney, alinhado às imposições do mercado internacional e dando continuidade ao projeto iniciado durante a ditadura militar, editou o Decreto nº 91.991 que tratava da condução do processo de privatizações de empresas sob controle direto ou indireto do governo federal. Também foi criado, pelo referido decreto, o Conselho Interministerial de Privatização. O Decreto nº 95.886, de 1988, criou o Programa Federal de Desestatização, dispôs sobre a regulamentação e a concessão de serviços públicos ao setor privado. Algumas estatais foram privatizadas neste período, sendo a mais relevante a Aracruz Celulose, pelo valor de US\$ 133,8 milhões.

As novas diretrizes de política econômica ganham força com o governo Collor, iniciado em março de 1990 já sob o regime da Constituição Federal, propondo reformas que representam não só o descumprimento de preceitos constitucionais, mas um ponto de inflexão na trajetória brasileira de crescimento com elevada participação do Estado e proteção tarifária – mudança aprofundada no governo seguinte.

Nesse contexto, logo no início o governo lançou o Plano Brasil novo, popularmente conhecido como “Plano Collor” que combinava liberação fiscal e financeira com medidas radicais para estabilização da inflação.

---

<sup>368</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 169-170. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

O Plano Collor envolvia uma nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), que acabava com restrições tarifárias e não tarifárias para importações e exportações. Foi eliminado todo o poder discricionário do governo para autorizar exportações e licenciar importações – a lista de 1.500 produtos de importação proibida, que servia para proteger a produção nacional, foi extinta, todas as isenções e reduções tarifárias de importações foram revogadas e fechados órgãos que cuidavam de implementar política de comércio exterior etc. A ideia do PICE era estimular a competitividade do setor produtivo, eliminando proteções à indústria nacional e garantir a recuperação do atraso industrial, o que seria condição necessária para a estabilidade duradoura de preços. Transformava-se radicalmente a política de industrialização por substituição de importações.<sup>369</sup>

As medidas de estabilização da inflação e o PICE foram acompanhados de um programa de privatização intitulado Programa Nacional de Desestatização, mais conhecido como PND. Sob a justificativa de que haveria aumento da competição, logo, da eficiência, o programa de privatizações foi considerado prioritário para o governo. Com o programa, pretendia-se contribuir para o redesenho do parque industrial, consolidar a estabilidade de preços e reduzir a dívida pública por meio da aceitação de títulos como moeda de privatização.<sup>370</sup> O programa foi efetivamente criado por meio da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. A lei definia as empresas que poderiam ser privatizadas (art. 2º), estabelecia o que considera desestatização (art. 2º, §1º), bem como os limites do programa (art. 2º, § 3º e art. 3º) e as modalidades operacionais (art. 4º), criou a Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, definiu sua composição, forma de deliberação e competência (arts. 5º e 6º) e fixou o total de ações suscetível de alienação para o capital estrangeiro e atribuiu competência para redução (art. 13).

O artigo 6º da referida lei ressaltava a necessidade de “aprovar ajustes de natureza operacional, contábil ou jurídica, bem como o saneamento financeiro de empresas que [fossem] necessários à implantação dos processos de alienação”. Esse dispositivo garantiu que antes de serem privatizadas, as empresas fossem modernizadas e saneadas financeiramente. Para isso, seriam contratadas duas empresas privadas que realizavam a avaliação econômico-financeira das empresas estatais e sugeririam um preço mínimo de venda. Uma outra empresa faria a auditoria do processo de privatização. Isso fazia parte do

---

<sup>369</sup> CASTRO, Lavinia Barros. Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 136-138.

<sup>370</sup> *Idem. Ibidem*, p. 137.

discurso de que o Estado era ineficiente, e, portanto, até o processo de privatizações seria privatizado.<sup>371</sup>

As vendas do controle das empresas estatais seriam realizadas principalmente por meio de leilões na Bolsa de Valores. Em torno de 10% das ações se destinariam aos funcionários ativos e aposentados das estatais, que poderiam adquiri-las fora dos leilões.

Nesse processo de desestatização, o BNDES teria um papel central. O banco seria responsável por sugerir ao presidente da República quais empresas poderiam ser privatizadas, além de coordenar e fiscalizar a execução do plano. A partir das sugestões, o presidente da República estabeleceria, por meio de decreto, as empresas a ser privatizadas.

Tratou-se de grave ruptura com a função institucional para a qual foi criado:

Ao longo da década de 1990, com as reformas liberalizantes, a descrença na possibilidade de uma resposta nacional ao subdesenvolvimento que fundamentou a ampla internacionalização da economia, e a considerável desarticulação da capacidade estatal de planejar, fomentar e estimular setores fundamentais em prol da condução “pelo mercado” e do papel regulador do Estado, o BNDES foi gradativamente direcionado para atuar em sentido muito diverso da missão para a qual foi criado e que exerceu – com maior ou menor grau de coerência – ao longo de sua história.

De agente do desenvolvimento – tantas vezes formulador ou fornecedor de capacidade técnica para a formulação do planejamento econômico, sempre executor e financiador dos planos vinculado de uma estratégia (democrática ou autoritária) de desenvolvimento nacional –, o banco passou a destacar-se por sua atuação como gestor do Plano Nacional de Desestatização, com papel significativo na reestruturação do setor público. Cada vez mais, a instituição passou a adotar um perfil de banco privado, destinando uma diminuta parcela dos seus recursos para projetos assistencialistas ou de caráter compensatório às políticas macroeconômicas de impactos antissociais.<sup>372</sup>

O processo de vendas conforme adotado pelo BNDES foi cegamente controlado pelo mercado e impediu que o governo tivesse qualquer controle sobre a continuidade da atividade das empresas privatizadas. Em outros países que passaram por processos de privatizações, como México e Argentina, a privatização era negociada a partir de propostas tanto de preço quanto de compromissos futuros de investimento, o que não ocorreu no Brasil.<sup>373</sup> Além disso, o processo de privatização conforme concebido, radicalmente subordinado a ajustes fiscal e patrimonial de curto prazo, foi realizado absolutamente

---

<sup>371</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 186-187. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>372</sup> MEDEIROS, Lea Vidigal. **BNDES: um estudo de direito econômico**. São Paulo: LiberArs, 2019, p. 234-235.

<sup>373</sup> PRADO, Sérgio Roberto Rios do. **Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1994, p. 150.



desarticulado e sem planejamento, tendo sido impossibilitada a introdução de qualquer objetivo derivados de políticas de reestruturação produtiva<sup>374</sup>.

As privatizações se iniciaram pelas empresas estatais ligadas ao setor produtivo, sobretudo as relacionadas à infraestrutura. O argumento que se fortalecia era aquele de que o Estado deveria atuar somente em setores então inexistentes ou que não fossem do interesse da iniciativa privada, devendo voltar as atenções para o que se entendia como “atividades essenciais”, vagamente descritas no relatório do Programa relativo às atividades de 1991 como relacionadas à “educação, saúde, bem-estar social e qualidade de vida”.<sup>375</sup>

Quatro privatizações foram realizadas até dezembro de 1991, sendo a mais relevante, em termos de valor e capacidade produtiva, a Usiminas – o valor total arrecadado no ano de 1991 com as privatizações foi de US\$ 1,26 bilhão, sendo 1,1 bilhão referente a essa empresa. No relatório das atividades daquele ano, a Usiminas é mencionada como “uma das mais eficientes em termos mundiais”<sup>376</sup>.

A Usiminas foi a primeira a ser privatizada justamente por se tratar de uma empresa de grande porte e lucrativa, atrativa para o investidor privado. Essa escolha aumentaria as chances de sucesso do Programa e enfraqueceria qualquer oposição política.<sup>377</sup>

Após a privatização, a participação de instituições financeiras na composição do capital da Usiminas chegou a mais de 46%. Este ato significou o aumento da participação do capital estrangeiro na sua composição, com destacada posição do grupo japonês *Nippon Steel Corp.* Ao longo dos anos subsequentes à sua venda, a desnacionalização da Usiminas também se deu por meio de contratos internacionais de compra de tecnologia. Entre 1993 e 1995, realizou investimentos destinados à reforma e substituição de equipamentos que somaram US\$ 78 milhões, com compras principalmente de empresas japonesas. Também em 1993, celebrou contrato para projeto, fabricação e instalação de novo sistema de acionamento do laminador a quente com a *Toshiba Corporation Ltda.* Em 1995, comprou equipamentos em acordo com a *trading* japonesa *Mitsui & Co.* Em 1998 contratou a norte-americana *Rockwell* e a francesa *Kvaerner Metals* para montar uma nova unidade de laminação de tiras a frio, com a norte-americana mencionada. Todos esses contratos com

---

<sup>374</sup> PRADO, Sérgio Roberto Rios do. **Intervenção estatal, privatização e fiscalidade:** um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1994, p. 101.

<sup>375</sup> BRASIL. **Programa nacional de desestatização:** relatório de atividades, 1991. Rio de Janeiro: BNDES, 1992, p. 2.

<sup>376</sup> *Idem. Ibidem*, p. 49.

<sup>377</sup> PRADO, Sérgio Roberto Rios do. *Op. Cit.*, p. 133.

fornecedores internacionais foram financiados com o governo. Aliás, de maneira geral, após privatizada a Usiminas recorreu ao financiamento público, através do FINEP e do BNDES.<sup>378</sup>

Após a privatização, a empresa realizou reajuste de preços, o que não era permitido enquanto era controlada pelo Governo em razão da submissão à política macroeconômica. Em abril de 1995, por exemplo, foi anunciado um aumento de mais de 8% no preço dos laminados. Os ajustes de preços, aliados à expansão de empresas do setor automobilístico e eletrodomésticos que aumentavam a produção no Brasil, levaram a um crescimento significativo da Usiminas, que em 2001, chegou a apresentar patrimônio líquido de R\$ 3,3 bilhões.<sup>379</sup>

Em 1992 foram privatizadas 14 empresas, arrecadando-se quase o dobro do que o ano anterior. A privatização mais relevante do ano, em termos de valor, foi da Copesul, vendida por US\$ 797,1 milhões. Em 1999, atingiu lucro líquido de R\$ 139,766 milhões e receita líquida anual de R\$ 1,2 bilhão<sup>380</sup>

A estratégia que garantiu os altos lucros da Copesul foi financiada, em grande medida, pelo dinheiro público: em setembro de 1997 o BNDES aprovou uma linha de crédito de R\$ 235 milhões para a expansão do polo de Triunfo (RS). A *International Finance Corporation (IFC)* e o *Eximbank*, dos EUA, também financiaram o empreendimento.<sup>381</sup>

Outra estatal vendida no período por valor relevante foi a Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita), por US\$ 465,4 milhões. A empresa era interessante para o governo porque detentora do monopólio nacional da fabricação do aço inox. Depois de 59 anos de prejuízo, em 1993, apenas um ano após ser privatizada, a Acesita apresentou lucro de US\$ 30 milhões. Os números foram conseguidos com reajuste de preços e grande saneamento financeiro – três meses depois de privatizada, foi implantado um Programa de

---

<sup>378</sup> O Banco Bozano, Simonsen adquiriu participação relevante na composição acionária da Usiminas após a privatização, vindo a deter 7,6%. Além disso, o banco, que tinha entre seus sócios Júlio Bozano e o ex-ministro do planejamento do governo João Figueiredo, ex-ministro da Fazenda do governo Ernesto Geisel e ex-presidente do Banco Central no governo Castelo Branco, Mario Henrique Simonsen, durante o processo de privatizações, veio a entrar no capital de diversas empresas desestatizadas, como Embraer, Escelsa e CST. RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 191-192. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>379</sup> *Idem*. *Ibidem*, p. 193-194.

<sup>380</sup> COPESUL teve lucro 48,2% maior no ano passado. **Diário do grande ABC**, 06 mar. 2000. Disponível em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/147950/copewel-teve-lucro-48-2-maior-no-ano-passado>. Acesso em: 13 nov. 2019.

<sup>381</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. *Op. Cit.*, p. 196-197.

Demissões Voluntárias (PDV) e em apenas 5 dias, 1.800 pessoas saíram da empresa, o que representou um corte no custo de US\$ 20 milhões. A companhia conseguiu renegociar sua dívida. Também na Acesita, a maior fonte de financiamento após sua privatização foi o BNDES.<sup>382</sup>

A Companhia Siderúrgica de Tubarão, que fabricava placas de aço e se voltava ao mercado externo, foi a terceira maior privatização de 1991. Vendida por US\$ 465,4 milhões, seus principais adquirentes foram os bancos Bozano, Simonsen e Unibanco, com 25,4% e 20%, respectivamente. Os bancos logo venderam suas participações, em 1996, o que indica que pretendiam lucrar com a especulação das ações após a privatização. A venda foi bastante lucrativa: as ações tinham valorizado 211% em apenas 4 anos. Nesse período, a CST chegou a um valor de mercado, estimado pela cotação de suas ações em bolsa, de US\$ 1,1 bilhão mais do que o dobro do valor de sua privatização.<sup>383</sup>

Especificamente no que tange aos processos de privatizações, o Governo Collor foi alvo de inúmeras denúncias de irregularidades nos processos, bem como sobre os valores estimados para a alienação das ações. Entre 1991 e 1992 foram propostas diversas ações judiciais contra as privatizações, bem como Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 8.031. Nenhuma privatização foi anulada, entretanto. A política adotada pelo poder executivo e a interpretação do Supremo Tribunal Federal da Constituição foram convergentes.<sup>384</sup>

Após uma série de escândalos e divulgação de esquemas de corrupção e dois planos econômicos malsucedidos, Fernando Collor de Mello sofreu processo de impeachment e renunciou ao cargo de presidente. Itamar Franco, que assumiu a presidência em seu lugar, deu continuidade ao programa de privatizações.

Visando atrair mais capital privado, o governo Itamar editou a Medida Provisória nº 362, de 25 de outubro de 1993, que alterou o art. 14, IV da Lei nº 8.031, de 1990, e permitiu a elevação da participação do capital estrangeiro no processo de privatização, até então era de 40%, para 100% das ações disponíveis em leilões. Naquele mesmo ano foi

---

<sup>382</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 197-199. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>383</sup> *Idem. Ibidem*, p. 199-200.

<sup>384</sup> *Idem. Ibidem*, p. 187. ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-451, 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 dez. 2019.

aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 8.666, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes, inclusive, a alienações públicas. A lei determina que a alienação de bens móveis e imóveis se subordinará ao interesse público e será precedida de licitação, que será dispensada no caso de venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica.

Naquele período, seis empresas estatais sofreram processo de desestatização – e ao final do mencionado período, quase todo o setor siderúrgico brasileiro já estava privatizado.

A mais expressiva privatização de 1993 foi a CSN. De US\$ 2,58 bilhões arrecadados no ano, a Companhia correspondeu a praticamente metade – US\$ 1,27 bilhão. A CSN era, naquele período, a maior siderúrgica integrada fabricante de produtos planos e aço comum do Brasil, com capacidade para produzir 4,6 milhões de toneladas de aço por ano.<sup>385</sup> Para garantir tal venda, o governo promoveu seu saneamento financeiro, tendo dispendido US\$ 756 milhões, mais da metade do valor arrecadado.<sup>386</sup>

Assim como no caso de outras empresas estatais, após a privatização a CSN pôde adotar reajuste de preços e rapidamente reverter seus resultados negativos. Um ano após sua venda, apresentava lucro de US\$ 150 milhões.<sup>387</sup>

Como no caso de outras privatizações, a CSN realizou novos investimentos após a sua privatização com ajuda do BNDES<sup>388</sup>, além de ter recebido diversos incentivos fiscais do governo do Rio de Janeiro<sup>389</sup>.

Foram privatizadas ainda a Açominas e a Cosipa, em processos com traços similares aos das demais privatizações tratadas aqui.

Em 1994, foram implementadas outras mudanças legais, como o Decreto nº 1.068, de março, que além de facilitar a alienação de participações minoritárias detidas direta e indiretamente pela União, entre outras alterações incluía no PND,

---

<sup>385</sup> BRASIL. **Programa nacional de desestatização**: relatório de atividades, 1993. Rio de Janeiro: BNDES, 1994, p. 9.

<sup>386</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 206. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>387</sup> *Idem*. *Ibidem*, p. 206-207.

<sup>388</sup> BNDES financiará fornecedores da CSN na região. **O Globo**, 19 mar. 1996. Rio de Janeiro, p. 29.

<sup>389</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. *Op. Cit.*, p. 207.

as participações societárias minoritárias de que são titulares as fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e quaisquer outras entidades controladas, direta e indiretamente, pela União.<sup>390</sup>

A Medida Provisória nº 772, de 20 de dezembro de 1994, alterou a Lei nº 8.031. Demonstra-se a existência de uma preocupação maior no período em gerar saldos para o poder público em razão da implantação do Plano Real.<sup>391</sup>

Por essa razão, Itamar Franco e seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, estabeleceram um amplo programa de leilões para 1994. Nesse ano, finalizou-se a privatização do setor siderúrgico brasileiro, com a venda de ações remanescentes de empresas como Usiminas, CSN, Cosipa e CST. Foram privatizadas ainda nove empresas no ano, o que gerou um valor de US\$ 619,6 milhões para o Estado.<sup>392</sup>

A venda mais relevante em termos de valor foi a Petroquímica União S.A. (PQU), pelo valor de US\$ 287,5 milhões. A empresa era a principal indústria de abastecimento de produtos petroquímicos básicos de São Paulo e era uma das 10 maiores empresas do setor. Por ano, faturava cerca de US\$ 400 milhões.<sup>393</sup>

A segunda maior privatização do ano foi a da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer), pelo valor de US\$ 192,2 milhões. A Embraer projeta e fabrica aviões comerciais, executivos, agrícolas e militares, peças aeroespaciais, além de prestar serviços e suporte na área. Em 1994, controlava quatro empresas: Indústria Aeronáutica Neiva S.A.; Embraer *Aircraft Corporation* (EAC), na Flórida (Estados Unidos); Embraer *Aviation International* (EIA), na França; e Órbita Sistemas Aeroespaciais S.A. Antes de ser privatizada, as ações eram quase todas da União (95,2%). Após a privatização, a União manteve 20% da empresa, a maior parte da composição acionária. Em seguida, aparece o Banco Bozano, Simonsen, com 16,1%. O governo justificou a manutenção de 20% das ações da Embraer pelo “caráter específico da indústria, com desenvolvimento tecnológico de

---

<sup>390</sup> Art. 1º. BRASIL, Decreto nº 1.068, de 02 de março de 1994. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND) das participações societárias minoritárias, detidas pelas entidades da Administração Federal que menciona, e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D1068.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1068.htm). Acesso em: 04 dez. 2019.

<sup>391</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 210. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>392</sup> *Idem. Ibidem*, p. 210.

<sup>393</sup> TAVARES, Marco Antonio. Consórcio de empresas recua e participa hoje do leilão da PQU. **Folha de S. Paulo**, 24 jan. 1994. São Paulo: Caderno Folha ABCD, p. 1.

elevado padrão, treinamento de mão de obra de altíssima qualificação técnica e científica e potencial de exportação de alto conteúdo tecnológico”.<sup>394</sup>

Era a única indústria aeronáutica que não pertencia a um país do centro do sistema econômico, com tradição na área e capaz de competir com as empresas multinacionais do setor.<sup>395</sup>

Antes de efetivamente ser privatizada, esteve no radar dos programas de desestatização, por isso, recebeu diversos investimentos voltados à sua modernização e ao seu saneamento financeiro. Por exemplo, em 1993, possuía uma dívida de US\$ 902,9 milhões. Desse valor, quase metade, US\$ 438 milhões, havia sido contratada entre 1987 e 1992. O saneamento financeiro da Embraer, por sua vez, envolveu um refinanciamento de US\$ 438 milhões, negociado com o Banco do Brasil, bem como a injeção direta de recursos de US\$ 300 milhões. Em novembro de 1993, a União aumentou o capital da empresa em US\$ 190 milhões, que foi usado para diminuir o estoque de dívida de longo prazo. Feitos esses ajustes financeiros, a Embraer enviou ao governo um plano em que projetava potencial de faturamento até 2003 entre US\$ 800 milhões e US\$ 900 milhões. O preço mínimo estabelecido pela Comissão Diretora do PND foi reduzido duas vezes (primeiro de US\$ 295,3 para US\$ 265 milhões, ambos maiores do que o preço final de venda, e depois para US\$ 153 milhões) sob a justificativa de que havia dívidas remanescentes.<sup>396</sup>

A estimativa de faturamento enviada se demonstrou extremamente subestimada – só em 1997 a empresa exportou cerca de US\$ 600 milhões, isso sem considerar as operações nacionais. O valor representava 3 vezes o que ela foi vendida. Naquele ano, a receita bruta foi de aproximadamente US\$ 750 milhões.<sup>397</sup>

A empresa recorreu ao BNDES após sua privatização.<sup>398</sup>

---

<sup>394</sup> BRASIL. **Programa nacional de desestatização**: relatório de atividades, 1994. Rio de Janeiro: BNDES, 1995, p. 21-24.

<sup>395</sup> BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 35.

<sup>396</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 214-215. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>397</sup> *Idem. Ibidem*, p. 214-215.

<sup>398</sup> “Em 12 de fevereiro de 1997, por exemplo, o BNDES aprovou US\$ 1 bilhão em financiamento para que uma empresa norte-americana, a American Eagle (subsidiária da American Airlines), comprasse 40 jatos da Embraer. Em junho de 1998, anunciou que estava negociando o fornecimento de 150 aviões ARJ-135, de 37 lugares, para a American Airlines, um contrato de US\$ 1,7 bilhão, que contaria com financiamento do BNDES por meio do Programa de Financiamento à Exportação (Finamex)”. *Idem. Ibidem*, p. 215-216.

Ao final dos governos Collor-Franco, em 1994, 33 empresas estatais federais tinham sido privatizadas – os principais setores foram siderurgia, petroquímica e fertilizantes. O total obtido de receitas foi de US\$8,6 bilhões, além de terem sido transferidos ao setor privado US\$3,3 bilhões em dívidas. As privatizações renderam menos dinheiro do que indicavam os prognósticos iniciais do governo, em grande parte em razão dos dispêndios do poder público para sanear as empresas antes de vendê-las.<sup>399</sup>

Em 1994, finalmente o Brasil conseguiu concluir um acordo no âmbito do Plano Brady, renegociando a dívida externa, o que alterou fundamentalmente as condições de liquidez para o país, o que foi fundamental para a consolidação da estabilização obtida no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.<sup>400</sup>

A política industrial durante esse período foi escanteada de forma a priorizar o combate à inflação, o que acabou por levar à recessão e perda de credibilidade das instituições de poupança. O resultado da política do período foi que a indústria nacional deixou de acompanhar o progresso técnico e tecnológico das economias desenvolvidas, o país se desindustrializou, porque a abertura produtiva e comercial possibilitou a oferta de mercadorias importadas de maneira mais expressiva. A indústria mais afetada foi a de bens de capital. Houve uma regressão de 30% do índice de produção física entre 1980 e 1990. A renda per capita da economia brasileira diminuía mais de 0,5% ao ano nessa década.<sup>401</sup>

Fernando Henrique Cardoso foi eleito, em 1994, com o declarado objetivo de consolidar a estabilização monetária, prosseguir o processo de diminuição da participação do Estado no setor produtivo e ampliar a internacionalização da economia brasileira.

Assim que assumiu o governo, FHC objetivou a reforma da Constituição – o que havia sido visado por Fernando Collor em moldes muito parecidos. O discurso corrente era o de que a Constituição impossibilitava a estabilidade e o crescimento econômico, além de tornar o país ingovernável. Assim como discursos contrários a atuação do Estado no setor produtivo nacional, as falas eram reproduzidas acriticamente.

As emendas constitucionais patrocinadas pelo governo FHC e aprovadas já a partir de agosto de 1995 são definitivamente inspiradas pelo neoliberalismo, pretendendo a abertura da economia nacional ao mercado e ao capital internacional. A Emenda

---

<sup>399</sup> CASTRO, Lavinia Barros. Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 137.

<sup>400</sup> *Idem. Ibidem*, p. 136.

<sup>401</sup> *Idem. Ibidem*, p. 132-135.

Constitucional nº 5, de 15.8.95, alterou a redação do §2º do art. 25 da Constituição, que antes somente admitia a concessão dos serviços locais de gás canalizado à empresa estatal com exclusividade de distribuição, para admitir sua concessão para empresa privada. A nova redação do §2º ainda contou com a vedação ao uso de medida provisória para tratar da matéria, o que Eros Grau considera sinalizadora da irracionalidade que caracterizou a “revisão” constitucional promovida por FHC, pois não existem medidas provisórias estaduais.<sup>402</sup>

A Emenda Constitucional nº 6, por sua vez, revogou o art. 171 que definia empresa brasileira com sede e administração no País e empresa brasileira de capital nacional e concedia tratamento preferencial para empresas brasileiras de capital nacional nas compras públicas, prevendo a edição de leis para a promoção de políticas de proteção às empresas brasileiras de capital nacional que desenvolvessem atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País.

A Emenda também alterou o inciso IX do art. 170 para ampliar a possibilidade de favorecimento de empresas de pequeno porte de capital estrangeiro, desde que estabelecida sua sede no país, bem como alterou o §1º do art. 176 para possibilitar a pesquisa e a lavra de recursos minerais e potenciais de energia hidráulica por empresa de capital estrangeiro desde que constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País.

O argumento que justificou tão drástica alteração da Constituição era de que a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional criaria obstáculo ao investimento de capitais estrangeiros no Brasil. Como explicou Eros Grau, fosse isso verdade teria sido suficiente substituir a alteração “empresa brasileira de capital nacional” no inciso IX do art. 170 e no §1º do art. 176 e alguns ajustes em especial no §2º do art. 178 – que eventualmente foram feitos por outras emendas constitucionais. A revogação do art. 171 foi diretamente ao encontro dos interesses do capital internacional, aos quais se alinhou esse governo, ao impedir a concessão de qualquer proteção ou benefício às empresas nacionais.<sup>403</sup>

A Emenda Constitucional nº 8 alterou a redação do inciso XI e da alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição, que autorizava concessão serviços telefônicos,

---

<sup>402</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 161.

<sup>403</sup> *Idem. Ibidem*, p. 239-240.



telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações somente a empresas sob controle acionário estatal. A nova redação agora menciona genericamente apenas “serviços de telecomunicações” e removeu a expressão “sob controle acionário estatal”, o que significa que os serviços podem ser concedidos a empresas privadas sem qualquer restrição.

A Emenda Constitucional nº 9, alterou o art. 177 da Constituição Federal e removeu a restrição a contratação de empresas para a pesquisa, lavra, refino, importação, exportação e transporte de petróleo. O monopólio continuou sendo da União, mas ele pode ser exercido através de delegação a empresas privadas, inclusive estrangeiras.<sup>404</sup>

A Emenda Constitucional nº 13 alterou a redação do inciso II do art. 192 da Constituição para remover a referência ao “órgão oficial ressegurador”, o que era um indicativo do fim do monopólio estatal do resseguro e, portanto, do fim da necessidade de uma entidade estatal brasileira, no caso o Instituto de Resseguros do Brasil.

Já em 1998, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19/1998, ápice da reforma administrativa realizada por FHC, chamada reforma gerencial. O objetivo declarado era aumentar a eficiência dos órgãos estatais, voltar as atenções da administração pública para o “cidadão-usuário”, passar a atuar sob a lógica de controle de resultados, e não de controle de procedimentos, transferir para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos, entre outros.<sup>405</sup>

A reforma transformaria ou criaria instituições para aumentar a governança do Estado, sendo as atividades privatizadas e fiscalizadas pelo Estado. As novas instituições criadas consistiriam em agências autônomas, independentes da estrutura administrativa tradicional, compostas por critérios técnicos e não políticos.<sup>406</sup> O discurso não era exatamente novo pois desde 1967 com as reformas administrativas empreendidas pelo governo militar se falava em eficiência e tecnicidade da administração pública, por exemplo.

Na prática, a Emenda Constitucional nº 19 significou a “flexibilização”, como se chamava, da obrigatoriedade de licitações a que se sujeitavam as empresas estatais, bem

---

<sup>404</sup> Sobre a desnacionalização da exploração dos recursos minerais por meio da reforma constitucional promovida por FHC, ver BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 237-260.

<sup>405</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos MARE da Reforma do Estado 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 42. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2019.

<sup>406</sup> *Idem. Ibidem*, p. 43.

como do regime jurídico aplicável aos contratos celebrados por elas. Conforme esclarece Eros Grau, a licitação é um procedimento que encontra fundamento no princípio republicano e garante formalmente o princípio da impessoalidade e da igualdade de oportunidade de acesso de todos às contratações que a Administração pública pretenda.<sup>407</sup>

A Emenda Constitucional nº 19, alinhada à ideia de diminuição do Estado, também dificultou a criação de fundações públicas e aumentou o controle do legislativo sobre a expansão da atuação estatal no setor produtivo.

Percebe-se que as alterações na Constituição, em resumo, abriram para a iniciativa privada a exploração dos serviços de gás canalizado, autorizaram empresas constituídas sob a lei brasileira e que tenham sede e domicílio no país a realizar pesquisa de minérios, e permitiram à União a celebração de contrato com empresas privadas visando ao desenvolvimento de atividades ligadas à exploração de serviços de telecomunicação e à exploração de petróleo.

Além da reforma constitucional, o governo FHC editou leis, decretos e medidas provisórias que não só aprofundaram as privatizações, inclusive para empresas prestadoras de serviços públicos, como também facilitaram e simplificaram esse processo. A Medida Provisória nº 841, de janeiro de 1995, foi uma das principais. Ela alterou a Lei nº 8.031, de abril de 1990, e criou o Conselho Nacional de Desestatização para substituir a Comissão Diretora, com todos os cargos subordinados diretamente à presidência da República, com o objetivo de conferir “maior agilidade” às privatizações. A medida provisória destacava como meta “contribuir para a redução e melhoria do perfil da dívida pública, concorrendo para o saneamento do setor público”.

Em 1995 também foram editadas as Leis nº 8.987, que estabelecia o marco legal das concessões, e nº 9.074, que definiu o novo regime de concessões de serviços públicos. O objetivo era facilitar a transferência da execução de serviços a cargo do Estado para a iniciativa privada, sendo que a Lei nº 8.987 estendeu o Programa Nacional de Desestatização a estados e municípios.

Em 1996 foi editado o Decreto nº 2.077, que permitiu que o Conselho Nacional de Desestatização pudesse “estabelecer procedimentos simplificados para os processos de desestatização, inclusive para a fixação do preço mínimo”.

---

<sup>407</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 97-98.

Em 1997, foi aprovada a Lei nº 9.491, que substituiu a Lei nº 8.031 e criou o II Programa Nacional de Desestatização. Os objetivos eram muito semelhantes aos do primeiro programa, mas foram incluídos serviços públicos e instituições financeiras públicas estaduais “que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas”.

Nesse mesmo ano foi editada a Lei nº 9.472, que dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações e criou a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, como órgão regulador, com o objetivo de privatizar o sistema Telebrás e conceder os serviços de telecomunicação ao setor privado. Também foi criada neste mesmo ano a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, por meio do Decreto nº 2.335, “com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica”.

Foi editado o Decreto nº 2.655, de 2 de julho de 1998, que estabeleceu regras para o mercado atacadista de energia elétrica; o Decreto nº 2.534, que aprovou o plano geral de outorgas de serviço de telecomunicações; e o Decreto nº 2.546, que aprovou o modelo de reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações supervisionadas pelo Ministério das Comunicações.

Ao passo das diversas reformas constitucionais e legais promovidas no início do governo FHC, aprofundou-se o processo de privatização, tendo sido dada prioridade à desestatização dos serviços públicos no Brasil – especialmente energia elétrica, transportes, portos, telecomunicações. O BNDES criou uma unidade especialmente para essa finalidade e ficou encarregado de financiar as operações de privatização federais, estaduais e municipais. O banco não só adiantou recursos às empresas privatizáveis, para contribuir para seu saneamento, como criou linhas de financiamento para os compradores.<sup>408</sup>

A primeira privatização do governo FHC foi a Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (Escelsa) por US\$ 399,9 milhões. Depois de privatizada, foram autorizados os aumentos tarifários. Em 2001, por exemplo, foi concedido um reajuste de quase 20% pela Aneel, mesmo com a Escelsa apresentando baixos indicadores na qualidade dos serviços prestados.<sup>409</sup>

---

<sup>408</sup> MEDEIROS, Lea Vidigal. **BNDES: um estudo de direito econômico**. São Paulo: LiberArs, 2019, p. 242-243.

<sup>409</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 221. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

Em 1996, seguiu-se a privatização do setor de energia elétrica com a privatização da Light Serviços de Eletricidade S.A., por US\$ 2,36 bilhões, aliás, seu preço mínimo, o que significa que o leilão sequer teve disputa. O controle da empresa foi arrematado pelo consórcio liderado pela estatal francesa Electricité de France (EDF), associada às norte-americanas Houston Energy Industries, do Texas, e a AES Corporation, de Virginia. A Light era uma empresa lucrativa apresentando tendência de rendimento e receita crescentes, tendo somado lucro líquido de \$ 173,3 milhões em 1996, ano de sua privatização, e um ano depois já chegava a R\$ 324,3 milhões.<sup>410</sup>

Depois da Light, a maior privatização de 1996 foi a da RFFSA. Para facilitar sua comercialização, foi dividida em 6 malhas regionais, sendo a Sudeste vendida pelo maior valor, US\$ 888,9 milhões.<sup>411</sup>

Em 1997, foi privatizada a Companhia Vale do Rio Doce, maior privatização até então, por aproximadamente US\$ 3,3 bilhões. A Vale era a maior produtora e exportadora de minério de ferro do mundo. De 1993 a 1997, realizou negócios com empresas chinesas para exploração e exportação conjunta de minério de ferro e em 1995 anunciou que havia batido o recorde histórico de vendas de minério de ferro e pelotas. Registrava altos lucros e tinha significativo patrimônio líquido, boa rentabilidade e uma produção em expansão. Em 1995, chegou a ser avaliada pelo Banco Salomon Brothers em quase US\$ 8 bilhões e pelo Banco Lehman Brothers, em US\$ 10,4 bilhões. Também como no caso de outras privatizações, realizou vários investimentos logo antes de ser vendida, expandindo sua capacidade de produção e diversificação.

Apesar disso, o governo justificou que estava vendendo “empresas estatais caindo aos pedaços”, como definiu, em 2000, o presidente do Banco Central, Gustavo Franco.<sup>412</sup>

Após a privatização, o lucro líquido atingiu R\$ 30,1 bilhões em 2010. A verdade é que o leilão da Vale era a única esperança para amenizar o déficit no balanço de pagamentos e a perda de reservas internacionais para o governo.<sup>413</sup>

---

<sup>410</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 229. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>411</sup> *Idem. Ibidem*, p. 230.

<sup>412</sup> FRANCO, Gustavo. O capital estrangeiro. **Revista Veja**, 2 fev. 2000. Rio de Janeiro, Editora Abril, ed. 1634, ano 33, n. 5.

<sup>413</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. *Op. Cit.*, p. 238.

Foi a comercialização mais polêmica até então e teve menos apoio político. Bateu o recorde de ações judiciais, sendo necessário responder a um total de 217.<sup>414</sup>

Seu controle foi adquirido pelo Consórcio Brasil, liderado pela CSN, já controlada pela iniciativa privada. E nesse mesmo ano, CSN, Cosipa e Usiminas reivindicaram um reajuste de 8 a 12% no preço do aço. A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça chegou a alegar indícios de cartelização de dessas empresas no preço do aço e o CADE chegou a pedir a suspensão do aumento, mas a CSN impetrou mandado de segurança contra ao ato e reverteu a suspensão.<sup>415</sup>

Também o setor de energia elétrica apresentava concentração de capitais – os mesmos controladores da Escelsa, privatizada em 1995, em 1997 compraram a Enersul, estatal de energia do Mato Grosso do Sul pelo valor de R\$ 625,5 milhões.<sup>416</sup>

A EDF, que havia comprado o controle da Light, por sua vez, demonstrava interesse em participar do leilão da CERJ, o que lhe daria o monopólio da distribuição de energia do Estado do Rio de Janeiro e em distribuidoras de gás no estado.<sup>417</sup>

Em 1998, foi realizada a privatização de maior valor até hoje no Brasil, do sistema Telebrás, por R\$ 22 bilhões. A maior parte desse valor foi proveniente de capital estrangeiro. O capital externo associado investiu mais de R\$ 10 bilhões<sup>418</sup>. Todas as controladas do sistema Telebrás davam lucro e a Telesp foi entregue à Telefônica, espanhola, com R\$ 1 bilhão em caixa.<sup>419</sup>

---

<sup>414</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. Os Antecedentes Macroeconômicos e a Estrutura Institucional da Privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro, BNDES/OCDE, 1999, p. 32. No mesmo sentido: “[M]as o governo derrubou todas elas para garantir a sua privatização em 1997. Na noite anterior ao dia do leilão, em 5 de maio, o STJ acolheu o pedido do governo de cassação de 23 liminares contrárias à sua venda (BNDES..., 06/05/1997, p. A1, B6 e B7). Várias denúncias de irregularidades também não foram levadas em consideração. Em março de 1997, por exemplo, a comissão externa da Câmara que acompanhava a privatização encaminhou ao Tribunal de Contas da União (TCU) um relatório que afirmava que a Merrill Lynch, uma das empresas que participaram da modelagem da venda, seria proprietária de uma corretora que operava com um dos fortes candidatos à compra, a mineradora sul-africana Anglo American (RELATÓRIO..., 07, 08 e 09/03/1997, p. B1)”. RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 238. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>415</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. *Op. Cit.*, p. 207.

<sup>416</sup> *Idem. Ibidem*, p. 222-223.

<sup>417</sup> *Idem. Ibidem*, p. 229.

<sup>418</sup> TELES SÃO privatizadas por R\$ 22 bi e ágio médio de 64%. **Folha de São Paulo**, 30 jul. 1990. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc30079802.htm> Acesso em: 17 dez. 2019.

<sup>419</sup> BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 16.

O BNDES não só financiou o pagamento da compra do sistema Telebrás, como também forneceu recursos para investimentos após a sua privatização.<sup>420</sup>

A venda do sistema Telebrás foi o centro de um escândalo, com a divulgação de conversas que indicavam que o ministro das Comunicações, o presidente do BNDES e o próprio FHC teriam favorecido algumas empresas no processo, entre elas o banco Opportunity, que tinha como um dos diretores Pêrsio Árida, ex-ministro do governo FHC.<sup>421</sup>

Em 1998, as privatizações avançaram para o setor portuário, tendo sido privatizadas a Companhia Docas do Rio de Janeiro e a Companhia Docas do Espírito Santo. Impulsionado pela privatização do sistema Telebrás, o ano de 1998 foi o que mais arrecadou com a desestatização. Essa receita representou 2,63% do PIB – era o último ano do primeiro mandato do FHC, e manter o volume de privatizações era necessário para conservar o real valorizado, amenizar o déficit das transações correntes, para manter viável sua candidatura à reeleição.<sup>422</sup>

O ano também foi o de maior participação do capital estrangeiro, que chegou a representar 58% de toda a receita das vendas. De 1991 a 1998, a média da participação estrangeira foi de 42% do total arrecadado.<sup>423</sup>

O governo FHC foi o que mais privatizou até hoje no Brasil. Em seu primeiro mandato, a média anual de arrecadação com privatizações foi de 0,93% do PIB, enquanto no governo Collor foi de 0,47% e no governo Itamar de 0,36%.

Apesar do discurso do governo, o projeto das privatizações foi perdendo apoio, especialmente após a comercialização da CVRD.<sup>424</sup>

---

<sup>420</sup> BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 21.

<sup>421</sup> SAIBA O que revelam as fitas do BNDES. **Folha de São Paulo**, 26 maio 1999. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre\\_sp\\_67.htm](https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre_sp_67.htm). Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>422</sup> BIONDI, Aloysio. *Op. Cit.*, p. 42.

<sup>423</sup> RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017, p. 249. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

<sup>424</sup> “A preferência pela privatização no Congresso tem um padrão de distribuição muito consistente e ideologicamente coerente: vai diminuindo da direita para a esquerda no leque partidário. Ainda assim, o apoio, entre 1990 e 1993, à privatização de siderúrgicas, empresas químicas, petroquímicas, de fertilizantes e de navegação de cabotagem foi maior que o apoio dado para o caso dos portos, das empresas de telecomunicações e de eletricidade. Este, por sua vez, foi maior do que o apoio dado à privatização relativa à mineração de ferro e petróleo”. ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. Dados**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-451, 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 dez. 2019.

O discurso oficial durante o governo FHC era de que a privatização transferiria para o setor privado empresas deficitárias ou empresas superavitárias com níveis inadequados de investimento e esses gastos deixariam de pressionar as contas públicas.

Não foi o que aconteceu:

O comportamento dos juros também ajuda a explicar, embora não exclusivamente, a diferença entre o comportamento das contas fiscais no Brasil em relação à experiência internacional. Nesta, o comportamento das contas do governo acompanham o ciclo do crescimento discutido. Aqui, nos anos em que os juros são maiores, as contas fiscais pioram — e vice-versa, a exceção do ano de 1995, onde a maior deterioração deriva do comportamento das contas primárias. A combinação de câmbio apreciado com elevados juros colocou a economia em uma trajetória de crescimento cada vez menor, déficits crescentes no balanço de pagamentos, ao mesmo tempo em que a dívida pública se expandia. O êxito sobre a inflação dessa estratégia combinada de câmbio apreciado com elevados juros (e não de uma estratégia de combate à inflação baseada em política fiscal) é indiscutível — mas o custo para o lado real da economia foi também bastante elevado.<sup>425</sup>

Mais uma vez restava evidente que o aumento da dívida pública no período não estava relacionado com o aumento do gasto público. Trata-se de um aumento de gasto não produtivo, mas financeiro. Por isso, a despeito das privatizações e da diminuição da participação do Estado na economia, as contas fiscais não encontraram melhora.

Em 1999, os juros da dívida pública somavam R\$ 130 bilhões – praticamente todo o orçamento da União naquele ano excluindo-se a previdência.<sup>426</sup>

A venda das estatais superavitárias, além de tudo, retirou do governo uma fonte de arrecadação, portanto, piorou sua capacidade de pagamento da dívida, como confessado pelo então Ministro da Fazenda Pedro Malan em carta de intenções entregue ao FMI em 13 de novembro de 1998: “a privatização de diversas empresas estatais nos anos recentes limitam a contribuição que esse setor pode fazer para o ajuste fiscal nos anos seguintes”.<sup>427</sup>

Além disso, a expressiva participação do capital estrangeiro nas privatizações, sem qualquer condição ou obrigação de usar fornecedores nacionais, acabou por contribuir para a piora da balança comercial. Em março de 1999, a Telefônica, compradora da Telesp, anunciou sua primeira “concorrência” para compra de equipamentos e não convidou

---

<sup>425</sup> CASTRO, Lavinia Barros. Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 155.

<sup>426</sup> BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 24.

<sup>427</sup> Tradução livre. Original: “the privatization of several profitable enterprises in recent years limits the contribution that this sector can make to the fiscal adjustment in the years ahead”. BRAZIL – Memorandum of Economic Policies. **International Monetary Found**, 13 nov. 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm>. Acesso em: 18 dez. 2019.

nenhuma empresa brasileira para disputar. Este era um setor bastante expressivo para a economia, sendo que de 1993 a 1998 as compras da área no exterior aumentaram dez vezes, e pularam de 280 milhões de dólares para 2,8 bilhões de dólares, o que deixou um déficit setorial de 2,5 bilhões de dólares.<sup>428</sup>

A abertura comercial e financeira, as privatizações, bem como o aumento dos investimentos estrangeiros diretos elevaram o nível de concorrência internacional dentro da economia nacional. A tal “economia modernizada” que se propagandeou e instalou no país durante os governos que seguiu o fim do regime militar, enfim, não foi favorável ao crescimento econômico, tampouco orientaram o mercado interno ao desenvolvimento social. Esses fatores, combinados com as crises cambiais entre 1998 e 2002, resultaram em falências de empresas nacionais, desemprego e desnacionalização da economia. A desindustrialização foi acompanhada da piora nas contas públicas e da persistente inadequação do sistema tributário regressivo, aquele desenhado durante o regime militar.<sup>429</sup>

Todos esses problemas foram enfrentados com política econômica ortodoxa: socorro na liquidez externa, cortes de gastos públicos e elevação nas taxas de juros.<sup>430</sup>

O Brasil iniciou o século XXI, num contexto econômico difícil, com uma economia desnacionalizada e desindustrializada e como uma das sociedades mais desiguais do mundo.

Em 2002, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito com o discurso histórico do Partido dos Trabalhadores, sobre a necessidade de a redução das desigualdades sociais e regionais, além da implementação da participação popular no desenvolvimento nacional. O partido sempre defendeu a necessidade de uma guinada no país para a redistribuição de renda, a inclusão social, a serem obtidas através de planejamento e do aumento da autonomia nacional em oposição à submissão ao mercado financeiro internacional.

Maria da Conceição Tavares escreveu em 2000, época em que era conselheira de Lula, um artigo na Folha de São Paulo defendendo que

está mais do que na hora de submeter à população um plebiscito nacional sobre a dívida externa que esclareça os prejuízos decorrentes de manter essa situação de

---

<sup>428</sup> BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 25.

<sup>429</sup> BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**. São Paulo, n. 58, p. 263-288, jun. 2014, p. 272-273. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>430</sup> *Idem. Ibidem*, p. 272-273.



submissão às regras do FMI que mantêm o país prisioneiro do capital financeiro internacional.<sup>431</sup>

Em 2001, o Partido dos Trabalhadores divulgou o documento intitulado “Um outro Brasil é possível”, divulgado como plano econômico, no qual constavam propostas de renegociação da dívida externa e imposição de um teto percentual para a destinação do pagamento de juros da dívida pública.

Entretanto, no período que se inicia com a vitória eleitoral, antes mesmo do início do mandato, até abril de 2003, o governo eleito já começa a tomar decisões que significam uma clara mudança em relação ao discurso passado do PT: (i) anunciou metas de inflação para 2003 e 2004 bastante mais fortes do que a de 2002, endossando a política anti-inflacionária; (ii) elevou a taxa de juros básica (Selic) nas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom); (iii) definiu um aperto da meta de superávit primário, que passou de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003; e principalmente (iv) ordenou cortes do gasto público para viabilizar o objetivo fiscal.

Lula já indicava aspectos de ortodoxia na sua política econômica, o que prevaleceu durante os primeiros anos de seu governo.

A emergência da solução para as condições econômicas objetivas herdadas pelo governo orientou a política econômica para o controle da inflação e a redução da dívida pública (que ultrapassava 60% do PIB no final de 2002), por meio de uma política monetária restritiva, *superávits* fiscais, bem como uma agenda de reformas estruturais alinhadas com o governo anterior.<sup>432</sup>

Em que pese a ortodoxia da política econômica, Lula voltou a formular políticas industriais, lançando em seu primeiro governo a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), e no segundo a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que possibilitou alguma ampliação da capacidade da atuação do Estado na promoção do desenvolvimento.

---

<sup>431</sup> TAVARES, Maria da Conceição. Por que é preciso um plebiscito sobre a dívida externa. **Folha de São Paulo**, 02 jul. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0207200023.htm>. Acesso em: 10 nov. 2019.

<sup>432</sup> BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**. São Paulo, n. 58, p. 263-288, jun. 2014, p. 275. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 dez. 2019.

Mas os motores que efetivamente garantiram o crescimento econômico do país no período<sup>433</sup> não foram essas políticas.

A melhoria da situação econômica mundial nos anos seguintes, com as baixas taxas de juros nas economias centrais, a retomada dos fluxos de capital para países subdesenvolvidos e a fase ascendente de preços de *commodities* primárias puxada pela demanda chinesa por importações de matérias primas, tiveram papel essencial na recuperação da economia brasileira e no balanço de pagamentos.<sup>434</sup>

Assim, a forte demanda externa puxou a economia em 2002 e 2003. Nos anos seguintes, o principal componente do dinamismo da economia mundial foi o consumo interno, o grande diferenciador de Lula em relação ao governo anterior: a consistente ampliação do mercado de consumo para estimular a atividade econômica.<sup>435</sup>

De fato, durante o governo Lula, a parcela de famílias que viviam abaixo da linha de pobreza diminuiu de 28,1% em 2003 para 15,3% em 2009. O crescimento da renda dos pobres entre 2001 e 2009 foi significativamente maior do que o dos ricos: os 10% mais pobres tiveram, em média, um aumento de 7,2% ao ano, enquanto para os 10% mais ricos esta taxa foi de 1,4%. Tal transformação significou a ascensão de 25 milhões de pessoas da classe “D” para a “C”, logicamente com mais capacidade de consumo.<sup>436</sup>

As mudanças não são resultantes de um, mas de alguns fatores: política de valorização do salário mínimo, aumento no volume de emprego, políticas de transferência de renda e a expansão do crédito interno.<sup>437</sup>

O carro chefe das políticas de transferência de renda para as camadas mais pobres da população foi o Bolsa Família, que seria uma espécie de “imposto de renda

---

<sup>433</sup> Em 2004, o PIB cresceu 5,7% e, até a média de todo o Governo Lula, inclusive considerando a crise de 2009, quando o PIB caiu 0,3%, ficou em 4,1%. BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**. São Paulo, n. 58, p. 263-288, jun. 2014, p. 275. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>434</sup> *Idem. Ibidem*, p. 275. No mesmo sentido, BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, p. 729-747, dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea02.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>435</sup> Também se tratou de grande diferencial em relação a política econômica durante a ditadura militar, que instrumentalizou a concentração de renda para promover o crescimento econômico. BIANCARELLI, André M. *Op. Cit.*, p. 276.

<sup>436</sup> *Idem. Ibidem*, p. 276.

<sup>437</sup> Os fatores mencionados são elencados, por exemplo, por André Biancarelli e Ricardo Bielschowsky concordam com a existência dos quatro fatores. *Idem. Ibidem*, p. 275. BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Op. Cit.*

negativo”, que não foi uma criação do governo Lula, no entanto, o tamanho e o impacto do programa certamente são distintivos deste governo.<sup>438</sup>

O salário mínimo durante o governo Lula teve - depois de anos de estagnação ou pequenos aumentos - ganhos reais, de quase 56% entre 2003 e 2010 – e de 2006 a 2015 vigorou uma regra estável para a definição deste preço.<sup>439</sup>

Outro fator mencionado foi a expansão do crédito. Estimulado por medidas regulatórias (por exemplo as garantias relacionadas ao crédito habitacional), novos produtos (como crédito consignado) e pela melhoria nas condições de renda, os bancos ampliaram o a concessão de crédito, tanto para pessoas físicas quanto para empresas.<sup>440</sup>

Apesar da expansão do crescimento com base no crescimento do mercado interno, os níveis de investimento continuaram baixos durante o governo Lula (em 2010, quando representou um auge dos últimos anos, chegou a 19,5% do PIB).<sup>441</sup> Entretanto, embora seja comum encontrar notícias sobre a continuidade do ritmo das privatizações durante o governo Lula<sup>442</sup>, indubitavelmente há uma queda. Volta a ganhar força a partir de seu segundo mandato e do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento em 2007, especialmente sob a forma de concessão da prestação de serviços públicos, como administração de rodovias, aeroportos e alguns bancos estaduais.

Uma privatização relevante ocorrida durante o governo do Partido dos Trabalhadores foi a do Instituto de Resseguros do Brasil. A privatização do IRB foi um projeto desde a criação do Programa Nacional de Desestatização criado por Fernando Collor. O Decreto-Lei nº 2423/1997 incluiu o leilão de venda das ações do IRB sob titularidade do Tesouro Nacional, que foi inicialmente agendado para outubro de 1999. Foi inúmeras vezes adiado e finalmente obstado por uma liminar conferida pelo Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Constitucionalidade contra dispositivos da Lei nº 9.932/1999 que removia do IRB a competência para regulamentar e fiscalizar as operações de resseguro, cosseguro e retrocessão e assim pavimentava o caminho para sua privatização.

---

<sup>438</sup> BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**. São Paulo, n. 58, p. 263-288, jun. 2014, p. 277. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>439</sup> *Idem. Ibidem*, p. 277.

<sup>440</sup> De 2004 a 2010, a oferta total de crédito, passou de 25 para 45% do PIB. *Idem. Ibidem*, p. 279.

<sup>441</sup> *Idem. Ibidem*, p. 275.

<sup>442</sup> Como por exemplo: HISTÓRICO DE 20 anos mostra que PT manteve ritmo de privatizações. **Economia IG**, 25 out. 2011. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/historico-de-20-anos-mostra-que-pt-manteve-ritmo-de-privatizacoes/n1597316438518.html>. Acesso em: 19 dez. 2019.

A privatização do IRB acabou não ocorrendo nos moldes previstos pelo PND. Eventualmente foi extinto, sob o governo Lula, o monopólio do resseguro no país por meio da Lei Complementar nº 126/2007, que finalmente transferiu, dessa vez sem dar azo a acusações de inconstitucionalidade informal, a referida competência do IRB para os órgãos regulador e fiscalizador do setor como CNSP e SUSEP.

Em 2013, já no governo Dilma Rousseff, que sucedeu o presidente Lula, através do aumento de capital do IRB e sua oferta a bancos privados, controle do IRB foi passado à iniciativa privada. Finalmente, entre os anos de 2017 e 2019, no governo Michel Temer, as ações do IRB que ainda eram de titularidade da União Federal e de bancos públicos foram vendidas através de sucessivas ofertas públicas de ações.<sup>443</sup>

Nas últimas décadas, várias empresas estatais realizaram ofertas públicas de ações para se transformarem em companhias abertas listadas em bolsas de valores no país e no exterior<sup>444</sup>, ou mesmo para ampliação da participação privada nas empresas do Estado. Viu-se um processo de internacionalização das empresas estatais e sua participação em empreendimentos explorados em conjunto com empresas privadas.

Ao mesmo tempo, a demanda do mercado interno passou a ser atendida pela importação de bens industriais de consumo popular da China principalmente, o que significava, na prática, uma reprimarização da economia brasileira, que teve seu crescimento econômico associado à expansão das exportações de commodities para aquele país, aumentando as importações de produtos manufaturados chineses.<sup>445</sup>

Em 1990, os produtos industriais representavam 80,5% do total das exportações no Brasil. Já em 2000, a participação destes no conjunto das exportações caiu para 32,1% e,

---

<sup>443</sup> PIZA, Paulo Luiz de Toledo. **Contrato de Resseguro: Tipologia, Formação e Direito Internacional**. 2. ed. (no prelo). São Paulo: ?, 2020.

<sup>444</sup> São exemplos a Sabesp, que abriu passou a ofertar suas ações na bolsa de valores em 2002 e a BR distribuidora, que fez o mesmo em 2017. Também se discute atualmente a oferta de ações da Eletrobrás e da Caixa Seguridade em bolsas de valores até o ano que vem. HISTÓRICO. Relações com investidores. **Sabesp**. Disponível em: <http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=investidoresnovo&pub=T&db=&docid=124CE9965E00F497832576BD00604D3A&docidPai=1698C08F24239E5A8325768C00517EF8&pai=filho1&filho=neto-1>. Acesso em: 12 dez. 2019.

<sup>445</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, p. 729-747, dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea02.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2019.

em 2008, para 22,5%. Quanto mais inovadora a cadeira produtiva, maior a queda da sua participação na pauta de exportações brasileira.<sup>446</sup>

Por outro lado, a estrutura das importações também mudou. Enquanto as importações totais cresceram 4,8 vezes entre 2002 e 2011, as de bens de capital e bens intermediários aumentaram em menor proporção (4,1 e 4,3 vezes, respectivamente) e as de consumo durável ampliaram 9,6 vezes. Essa expansão de importações vem até hoje dificultando e até mesmo quebrando diversos setores produtivos brasileiros, além de inibir o investimento na indústria e na inovação tecnológica.<sup>447</sup>

O Brasil passou a ter, com a China, a clássica relação centro-periferia. A pauta exportadora chinesa passou a ser constituída, fundamentalmente, de produtos manufaturados e sua pauta importadora, de produtos primários.

Ainda hoje, a relação brasileira com o centro da economia mundial é de subordinação. O Estado chinês tem adotado uma agressiva estratégia de ingresso na economia brasileira, especialmente por meio de suas empresas estatais e da compra de empresas brasileiras e do parque de infraestrutura nacional. Em 2010, a estatal chinesa *State Grid Corporation* comprou, por US\$ 1 bilhão de dólares, sete companhias de energia elétrica brasileiras, adquirindo licença para explorar, por 30 anos, linhas de transmissão e outras estruturas no sudoeste do Brasil, para fornecer energia inclusive para cidades como Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo.<sup>448</sup>

Entre 2015 e 2019, estatais estrangeiras investiram mais de R\$ 120 bilhões para participar do setor de infraestrutura brasileiro, seja por meio de aquisições, fusões concessões ou parcerias público-privadas. Esses investimentos se destinaram, principalmente, aos setores de energia elétrica, óleo e gás, mas também houve destaque para o setor de transporte, especialmente aeroportos e ferrovias.<sup>449</sup>

---

<sup>446</sup> CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Economia e sociedade**. Campinas, v. 21, n. spe, p. 831-851, dez. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182012000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>447</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>448</sup> ESTATAL chinesa compra 7 companhias energéticas brasileiras por US\$ 1 bi. **BBC**, 21 dez. 2010. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101221\\_china\\_compra\\_energia\\_brasil\\_mdb](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101221_china_compra_energia_brasil_mdb). Acesso em 19 dez. 2019.

<sup>449</sup> ROCKMAN, Roberto. Estatais estrangeiras gastam R\$ 120 bi no setor de infraestrutura do Brasil, e movimento vai crescer. **Valor econômico**, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/ue/noticia/2019/06/14/estatais-estrangeiras-gastam-r-120-bi-no-setor-de-infraestrutura-do-brasil-e-movimento-vai-crescer.ghtml>. Acesso em: 19 dez. 2019.

Na área de distribuição de energia, cerca de um terço da distribuição de energia está na mão de estatais estrangeiras. Na de geração, detêm pouco mais de 20 mil MW (o que é mais do que a capacidade da hidrelétrica de Itaipu, uma das três maiores do mundo). Têm participação acionária em três dos maiores terminais aeroportuários brasileiros (Confins, Recife e Porto Alegre). Em ferrovias, empresas estatais chinesas e russas estudam investimentos em segmento em que os atuais operadores são empresas privadas nacionais como a Rumo, a MRS e a Vale.<sup>450</sup>

As estatais petroleiras chinesas também estão presentes no país. Somente a *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) possui hoje direito de exploração de 10% do campo de Búzios, no pré-sal da Bacia de Santos, 10% do campo de Mero, 20% de Alto de Cabo Frio Oeste e 30% de Pau-Brasil. A CNOOC se beneficia de bacias de petróleo no México, na Guiana e nos Estados Unidos, tem produção diária de 1,3 milhão de barris da matéria equivalente por dia – 1/3 do que realiza a Petrobras e já declarou objetivo de, até 2025, possuir 50% da produção vinda de águas profundas.<sup>451</sup>

Em suma, apesar da estabilidade macroeconômica conquistada, a política macroeconômica após a redemocratização foi mantida nos moldes do regime autoritário, sem preocupação com o financiamento da atividade produtiva. Continuaram a ser priorizados setores primários e de baixa produtividade, que não contribuem para maior autonomia financeira ou tecnológica do país e ainda promovem sua desindustrialização.

Conseqüentemente, apesar da melhoria de alguns indicadores sociais, não foi realizada nenhuma reforma estrutural no país e o Brasil permanece sentindo os efeitos da crise estrutural e persistente de 30 anos: baixa poupança doméstica, baixos índices de investimento, inexistindo alteração do quadro de desigualdades regionais.

### 5.3 Estado regulador e ideologia de crise

Como visto, a mudança operada nos parâmetros de atuação do Estado na economia remonta, em verdade, há mais três décadas.

---

<sup>450</sup> ROCKMAN, Roberto. Estatais estrangeiras gastam R\$ 120 bi no setor de infraestrutura do Brasil, e movimento vai crescer. **Valor econômico**, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/06/14/estatais-estrangeiras-gastam-r-120-bi-no-setor-de-infraestrutura-do-brasil-e-movimento-vai-crescer.ghtml>. Acesso em: 19 dez. 2019.

<sup>451</sup> ROSA, Bruno. As estatais chinesas que chamaram a atenção no leilão do pré-sal. **Época**, 06 nov. 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/economia/as-estatais-chinesas-que-chamaram-atencao-no-leilao-do-pre-sal-24066343>. Acesso em: 19 dez. 2019.

A Reforma de Estado que se operou a partir de 1994 e se clama não finalizada até hoje tem sido sempre associada com a diminuição do setor público e a desregulamentação da economia. A estrutura jurídica que tem sustentado o Estado buscou, pela importação de teorias norte-americanas, criar um “Estado Regulador” no lugar do “Estado Intervencionista”.

Rapidamente se esquece do papel inevitável que o Estado exerceu em todos os regimes de acumulação de capital, mais ainda nos países de industrialização tardia. Passa-se a defender que o Estado deixe de fornecer diretamente serviços públicos, apenas se torne regulador e fiscal da prestação pelo setor privado. Também se sustenta que o Estado deixe de exercer atividade econômica, para apenas regulá-las e corrigir suas falhas. Essa teoria, além de tudo, defende que se mantenham as atividades como públicas mas não estatais, porque, com base na “teoria da captura”, entende que as falhas de governo resultantes da cooptação do Estado e dos órgãos reguladores para fins privados são tão ou mais danosas do que as falhas de mercado.<sup>452</sup>

Pelo menos é assim que se pode entender o movimento de reformas liberais que tomou o Brasil desde a década de 1990, porque, como bem definido por Dalmo Dallari,

a proposta de total eliminação do Estado, ou é uma fantasia anarquista, que jamais conseguiu ultrapassar os limites da especulação teórica, ou então é ingênuo ou fingido hino de louvor à iniciativa privada, como se esta não quisesse a participação do Estado como financiador, incentivador, sócio, consumidor ou protetor de direitos e privilégios econômicos.<sup>453</sup>

No “novo” Estado regulador, as empresas estatais foram e são descritas como espaços de poder privilegiados, portanto sua privatização voltaria a tornar público o Estado, que criaria “agências reguladoras independentes”, órgãos técnicos, neutros, protegidos de política. Trata-se de clássico caso de uso de discurso da técnica e da ciência para a legitimação de determinadas políticas.

Um crescente número de serviços públicos tem sido privatizado em todo o mundo em nome desse argumento da “eficiência” sem que no entanto um bom estudo prove a real redução de custo dessa privatização ou a melhoria da qualidade dos serviços.<sup>454</sup> Outro exemplo da atencividade do discurso sobre o Estado perdulário ou ineficiente é a crise financeira de 2008, que foi causada pelo endividamento excessivo do setor privado,

---

<sup>452</sup> BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edon. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 88-89.

<sup>453</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. O Estado-instrumento. **Folha de São Paulo**, 22 jul. 1989, p. A-3.

<sup>454</sup> MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014, p. 42.

especialmente no mercado imobiliário americano e muitas pessoas foram levadas a acreditar que a dívida pública foi a culpada. Nesse caso específico, ainda pior, a dívida pública efetivamente subiu, mas em razão dos resgates bancários financiados pelo governo.<sup>455</sup>

O poder da ideologia consegue fabricar um discurso com ares de tecnicidade, mas o fato é que, como bem definido por um dos formuladores da reforma gerencial operada nos anos 1990, Luiz Carlos Bresser-Pereira, “[n]em o mais ortodoxo economista neoclássico ou o mais fiel representante dos interesses privados das empresas multinacionais nega o papel estratégico do Estado no processo de desenvolvimento”.<sup>456</sup>

A reforma gerencial, enfim, não reformou o Estado. As agências reguladoras foram apenas acrescentadas à estrutura administrativa brasileira, ainda regulamentada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, até hoje vigente, e agora também pela Lei nº 13.303, de 2016, da qual se falará mais adiante. Há apenas nova roupagem de modernidade, que frequentemente vem acompanhada de expressões relacionadas ao *New Public Management* (nova gestão pública) e à aplicação de regras de *Corporate Governance* (governança corporativa).

A imposição de uma ideologia de crise, que vem embutida no discurso da prática da “boa política”, da “governança corporativa” e do “Estado ineficiente” é explicada pelo atendimento a interesses dos países centrais e a manutenção e renovação das velhas relações de subordinação entre nações e entre classes.

As políticas impostas pelo mercado internacional através de reformas como as que aconteceram no Brasil nunca foram adotadas pelo centro do sistema e são, na verdade, resultado e não causa do seu desenvolvimento – mesmo contemporaneamente muitas não são efetivamente praticadas pelos Estados que as recomendam. Os países centrais não recomendam o emprego das políticas que garantiram seu desenvolvimento, mas impõem políticas e instituições que em verdade os beneficiam. Ainda que se possa admitir que isso é feito por um equívoco de interpretação da própria história, é inegável que as reformas neoliberais até hoje impostas atrapalharam o desenvolvimento de países subdesenvolvidos – e consequentemente beneficiaram os países do centro do sistema.

O crescimento *per capita*, nos países da América Latina e do Caribe, caiu de aproximadamente 3% a. a. entre 1960-1980 para 1,5% a. a. em 1980-1999, que coincide com o período da imposição das reformas neoliberais. No mesmo período, os únicos países que

---

<sup>455</sup> MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014, p. 43-44.

<sup>456</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. 7. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977, p. 136.



conseguiram taxas de crescimento acima do nível médio foram os do leste e do sul da Ásia, que têm taxas de crescimento puxadas pela China e pela Índia respectivamente. Curiosamente, estes são criticados com frequência por não adotarem políticas de governança e não aperfeiçoarem suas instituições.<sup>457</sup>

É inegável que até hoje as reformas não conseguiram gerar o dinamismo prometido no crescimento nas duas últimas décadas – pelo contrário, em muitos países os índices econômicos e sociais pioraram – beneficiando o capitalismo central, com as trocas econômicas desiguais do sistema-mundo.

O esforço intelectual para efetivamente compreender o papel das instituições e da política, evitando teorias abstratas, é importante, tanto mais em países com desafios a superar como é o caso do Brasil.

## 5.4 Nova lei das estatais

### 5.4.1 Considerações necessárias

Como mencionado no primeiro capítulo, a empresa estatal é instrumento que foi e é largamente utilizado por diversos países, mesmo aqueles que propagandeiam a intervenção mínima do Estado na economia e o livre mercado. É uma realidade econômica contemporânea a forte presença de empresas estatais, das mais diversas formas, na economia mundial.

Com apoio no relatório da UNCTAD mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, citamos que as 5 maiores empresas do mundo em ativos são empresas estatais<sup>458</sup>, e que em 2017 havia 1.500 estatais com participação fora de seus países de origem, com 86

---

<sup>457</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. 7. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977, p. 220-221.

<sup>458</sup> Como já mencionado anteriormente, são elas: ICBC (Chinesa), China Construction Bank (Chinesa - <http://www.ccb.com/en/investor/history.html>), Agricultural Bank of China (Chinesa), Fannie Mae (Norteamericana) e Bank of China (Chinesa - [http://www.boc.cn/en/aboutboc/ab1/200809/t20080901\\_1601737.html](http://www.boc.cn/en/aboutboc/ab1/200809/t20080901_1601737.html)). THE WORLD'S largest public companies. **Forbes**. Disponível em: [https://www.forbes.com/global2000/list/#header:assets\\_sortreverse:true](https://www.forbes.com/global2000/list/#header:assets_sortreverse:true). Acesso em: 14 jul. 2018.

mil filiais internacionais ao redor do mundo<sup>459</sup>, mais da metade delas se situando em países em desenvolvimento, como a China, a Malásia, a África do Sul e a Rússia<sup>460</sup>.

As atividades em que estão envolvidas essas empresas são as mais diversas. Quando se trata de serviços não financeiros, variam desde a exploração de recursos naturais - como petróleo, mineração e pedreiras - à prestação de serviços como fornecimento de eletricidade, gás e água, confecção de veículos automotores, refino e telecomunicação<sup>461</sup>.

Mas a área principal de atuação das empresas estatais é, definitivamente, a financeira, sendo a mais frequente o banco comercial. Das 10 maiores estatais multinacionais financeiras, 7 estão localizadas na China, incluindo a maior (Banco Industrial e Comercial da China)<sup>462</sup>.

Na maior parte dos setores, a despeito das diferenças oriundas do nível de desenvolvimento de cada país e de especificidades políticas, o que influencia na atuação das empresas estatais, o envolvimento do Estado no setor produtivo tem sido um fator útil e necessário à continuidade do processo de acumulação de capital realizado e liderado pelo setor privado da economia.

O debate sobre a propriedade pública de meios de produção e a atuação do Estado na economia sob a forma empresária segue sendo extremamente relevante.

A onda de privatização das empresas estatais brasileiras, ou da submissão da sua atuação a interesses privados, tornou importante resgatar a gênese dessa forma de atuação do Estado na economia e seus fundamentos.

Observa-se o fortalecimento do discurso sobre a importância de buscar uma economia mais “dinâmica” e “competitiva”, segundo o qual Estado, em seus moldes atuais, seria muito grande e pesado para o que se precisa. Portanto, diante da inviabilidade de transferir à iniciativa privada empresas como a Petrobras, a Eletrobrás e instituições financeiras como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, restou aos governos desde então tentar aproximar cada vez mais as estatais do modo privado de gestão, procurando

---

<sup>459</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2017: investment and the Digital Economy**. Geneva: United Nations, 2017, p. 30. Disponível em: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf). Acesso em: 15 jul. 2018.

<sup>460</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2017: investment and the Digital Economy**. Geneva: United Nations, 2017, p. 31. Disponível em: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf). Acesso em: 15 jul. 2018.

<sup>461</sup> *Idem. Ibidem*, p. 32.

<sup>462</sup> *Idem. Ibidem*, p. 32.

sempre atenuar e limitar controles, como a exigência de licitação.<sup>463</sup>

A chegada das ideias neoliberalistas no Brasil foi reflexo da tendência do sistema econômico mundial, que garantiu assim o Estado e seu setor produtivo continuassem a fazer parte do processo de criação e envio de excedente econômico para os países centrais. Mais recentemente, com a ascensão de uma fase de acumulação baseada no capital financeiro, isso acontece, por exemplo, com o envio de lucros para acionistas minoritários sediados no exterior e com a transferências de patrimônio para multinacionais por meio de privatizações.

Nas últimas décadas, várias empresas estatais realizaram ofertas públicas de ações para se transformarem em companhias abertas listadas em bolsas de valores no país e no exterior, ou mesmo para ampliação da participação privada nas empresas do Estado. Viuse um processo de internacionalização das empresas estatais e sua participação em empreendimentos explorados em conjunto com empresas privadas.

Alterações nos marcos institucionais e legais sempre foram necessárias para fundamentar esse processo – acompanhadas de discursos de inoperância ou ineficiência do Estado burocrático e frequentemente à margem da Constituição Federal. Foi assim com o Programa Nacional de Desestatização, criado no governo de Fernando Collor (1990-1992), a reforma administrativa brasileira realizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e com a edição da Lei nº 13.303/2016 e seus decretos regulamentadores.

Entretanto, apesar de setores que possuíam forte presença estatal no Brasil tenham sido completamente privatizados, ainda permanecem sob titularidade do Estado empresas de grande porte, com atuação em áreas estratégicas como exploração de óleo e gás, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, bem como no mercado financeiro.

Diante da inegável importância da atuação do Estado na economia sob a forma de empresa, da relação entre as alterações na forma dessa atuação e as tendências da economia global, as pesquisas acadêmicas recentes no âmbito do estudo do direito a respeito da figura do Estado empresário e do funcionamento da empresa estatal são feitas, via de regra, sob um ponto de vista estritamente administrativo, centrando-se no exame do regime jurídico aplicável e ignorando aspectos funcionais desse instituto.

O pouco debate que se coloca hoje sobre aspectos funcionais da empresa estatal é feito a partir de pontos de vista com tendências notadamente liberais, que defendem a

---

<sup>463</sup> LEITE, Sérgio Granjeiro. A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro. **Revista do TCU**. Brasília, v. 109, p. 99-110, maio/ago. 2007, p. 109.

proteção de acionistas minoritários de empresas controladas pelo Estado, ou mesmo a expansão da privatização da economia brasileira.

Defende-se, por exemplo, que a Lei nº 13.303

tem o claro intuito de fazer com que as empresas estatais tenham uma atuação mais transparente, profissionalizada, com regras claras sobre riscos, controle e governança. Busca-se deixar mais claros quais são os poderes e os limites do Estado enquanto acionista controlador das empresas estatais. Pretende-se que haja uma maior oxigenação com a previsão de certas garantias aos acionistas minoritários e membros independentes do Conselho de Administração das sociedades de economia mista, bem como com a previsão de instrumentos de fiscalização específicas para licitação realizadas pelas empresas estatais que exploram atividade econômica, aproveitando-se basicamente a experiência de modo geral bem-sucedida pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC)<sup>464</sup>.

O discurso da importância da aplicação de princípios de governança corporativa às empresas estatais tem conquistado cada vez mais espaço no meio acadêmico e parte da premissa de que a empresa estatal deva atuar exatamente como empresa privada, não lhe cabendo qualquer função instrumental em matéria de política pública ou regulação indireta do mercado.<sup>465</sup>

O discurso atende a interesses específicos que não necessariamente os nacionais e certamente não se direciona ao atingimento dos objetivos do país previstos na Constituição Federal, tampouco respeita os princípios fundantes da República.

Ao que parece, o maior desafio que se coloca atualmente para a empresa estatal não é atingir e manter padrões de eficiência semelhantes aos da iniciativa privada. É resgatar seu encargo público, que é fundamento de sua existência e constitui limite claro para sua atuação. Isso se faz notar especialmente no momento atual do país em que há um retorno da sensação de insuficiência de capitais privados para financiar grandes empreendimentos de interesse nacional, durante o qual o papel do Estado novamente é colocado em xeque.

---

<sup>464</sup> SCHWIND, Rafael Walbach. **O Estado acionista: empresas estatais e empresas privadas com participação estatal**. São Paulo: Almedina, 2017, p. 80. Nessa mesma obra o autor ainda defende que o Estado não pode simplesmente deixar de lado os interesses de seus sócios privados (p. 87) e que a empresa estatal deverá se preocupar com seus resultados econômicos e com a ocupação de uma melhor posição no mercado (p. 84). Vão nesse mesmo sentido, por exemplo: GUEDES, Filipe Machado. **Atuação do Estado na economia como acionista minoritário**. São Paulo: Almedina, 2015 e ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. São Paulo: Forense, 2017.

<sup>465</sup> Por exemplo, Alexandre Aragão defende que “deve-se buscar que a imposição de objetivos públicos implique operações comerciais menos lucrativas, mas não deficitárias, e mesmo assim com as devidas compensações”. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. Cit.*, p. 356.

#### 5.4.2 A governança corporativa

O termo governança corporativa se popularizou nos anos 1970, quando houve uma transição do modelo societário baseado na organização familiar, em que predominava a presença forte do acionista controlador que cumulava o papel de sócio majoritário e de gestor da empresa, para o surgimento de um modelo baseado na divisão de poder entre os acionistas e os gestores da empresa, aparecendo os primeiros conselhos de administração, com algum grau de autonomia.<sup>466</sup>

A adoção indiscriminada desse modelo gerencial, que conferia ampla discricionariedade aos administradores, acaba por gerar conflitos de agência, em que há assimetria de informações entre acionistas e administradores. Em resposta, surge o movimento pela governança corporativa, com grande força nos Estados Unidos, onde grandes investidores passaram a se mobilizar contra algumas companhias administradas de maneira irregular, em detrimento dos acionistas.<sup>467</sup> Esse movimento buscou a criação de regras para organizar a formação das deliberações e da conduta negocial das sociedades anônimas, para separá-las da vontade individual dos acionistas.<sup>468</sup>

O fundamento dessas regras é criar um modelo de distribuição ótima de poder entre os grupos de interesse que permeiam a sociedade empresária para garantir a satisfação do interesse de todos os acionistas, ou seja, o lucro.

Foi essa, essencialmente, a lógica que permeou a elaboração da Lei nº 13.303, de 2016 – como declarado em seu art. 6º –, que dispôs sobre o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos”<sup>469</sup>.

---

<sup>466</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista.** São Paulo: Forense, 2017, p. 72. No mesmo sentido: BORGES, Luiz Ferreira Xavier; SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. **Revista do BNDES.** Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005, p. 120.

<sup>467</sup> BORGES, Luiz Ferreira Xavier; SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. *Op. Cit.*, p. 112.

<sup>468</sup> WARDE JR., Walfrido Warde. Legislador Frankenstein! – Não é possível transplantar governança das empresas privadas às empresas estatais. *In:* NORONHA, João Otávio de Noronha; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto. **Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei nº 13.303/2016.** Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 74.

<sup>469</sup> Art. 2º. BRASIL, Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade e da economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

A Lei que hoje regulamenta o estatuto jurídico das estatais veio para regulamentar o art. 173 da Constituição Federal, em sua redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, que empreendeu a reforma gerencial do governo FHC. O estatuto das estatais efetivamente tratou de aspectos societários e do regime de contratações e licitações das empresas estatais, não alterando a sua inserção no esquema geral da Administração Pública, essa ainda gerida pelo Decreto-Lei nº 200/1967, mantido o formato da vinculação ministerial e disposição orçamentária. Ou seja, a Lei das Estatais não representou uma reforma estrutural do setor produtivo estatal, apenas serviu para jurisdicizar esses conceitos de governança corporativa.

A atuação do Estado como agente econômico, entretanto, não é inspirada pela mesma lógica do empreendedorismo privado. A atuação do Estado encontra fundamento, baliza e norteia em objetivos públicos, que nem sempre priorizam a maior rentabilidade ou o maior lucro para o acionista.

A política pública, que deve ser perseguida pela empresa estatal, não coincide necessariamente com critérios de eficiência econômica ou maximização de lucros. Quando o Estado presta serviços, ele deve atender a objetivos como garantia de oferta e acesso universal, o que ganha contornos particulares em um país de ampla população pobre e desigualdade social. Além disso, a atuação do Estado no setor produtivo não se restringe à universalização, tampouco à geração de receitas ao erário. Como visto ao longo deste trabalho, o exercício, pelo Estado, da empresa tem ainda contornos regulatórios a partir da interação direta com outros agentes de mercado para subsidiar outras atividades produtivas, impor condutas desejáveis, corrigir falhas de mercado etc. Não raro ainda servem ao atendimento de objetivos macroeconômicos como estabilização de preços, contenção de importações para superar crises cambiais ou expansão do endividamento para equilibrar a balança de pagamentos e implementam políticas industriais.

Como bem definiu Celso Antônio Bandeira de Mello,

Empresas públicas e sociedades de economia mista são, fundamentalmente e acima de tudo, instrumentos de ação do Estado. O traço essencial caracterizador destas pessoas é o de se constituírem em auxiliares do Poder Público; logo, são entidades voltadas, por definição, à busca de interesses transcendentais aos meramente privados.

(...)

O traço nuclear das empresas estatais, isto é, das empresas públicas e sociedades de economia mista, reside no fato de serem coadjuvantes de misteres estatais. Nada pode dissolver este signo insculpido em suas naturezas. Dita realidade jurídica representa o mais certo norte para a interpretação destas pessoas. Consequentemente, aí está o critério vetor para interpretação dos princípios jurídicos que lhes são obrigatoriamente aplicáveis, pena de converter-se o

*acidental* - suas personalidades de Direito Privado - em *essencial*, e o essencial - seu caráter de sujeitos auxiliares do Estado - em *acidental*.<sup>470</sup>

Além disso, o exercício do poder de controle nas sociedades estatais é resultado da interação com uma miríade de outros agentes para além daqueles normais de uma empresa privada. Por isso, inclusive, as empresas estatais estão sob controle da administração direta. Ainda que não haja uma lógica de subordinação hierárquica tradicional, nem um dever jurídico de obediência, há um poder de tutela que pressupõe que a empresa estatal esteja vinculada a algum Ministério ou secretaria de Estado, que exerça supervisão.

É verdade que a Lei nº 13.303 impôs controles a esse poder de supervisão, ao limitar, no art. 85, o controle externo e interno que as esferas de governo terão sobre as empresas estatais “à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial” e ao determinar, no art. 89, que

o exercício da supervisão por vinculação da empresa pública ou da sociedade de economia mista, pelo órgão a que se vincula, não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da entidade supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável.

Mas a Lei parece ignorar o fato de a empresa estatal fazer parte de um organismo maior, a administração pública, e não pode ser uma unidade produtiva isolada a perseguir seus próprios objetivos. Também parece desprezar que isso decorre de preceitos constitucionais, como aquele previsto no art. 174 da Constituição Federal, segundo o qual “o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

Enfim, fica claro que, a despeito do que pretendeu o legislador, a aplicação das regras de governança corporativa às empresas estatais sem qualquer adaptação encontra um obstáculo na própria lógica de existência da empresa estatal. O regime jurídico das estatais é funcional ao atingimento do objetivo público que justificou sua criação e essa funcionalidade lhe impõe um plexo normativo que deve ser sempre observado a fim de harmonizar eventuais conflitos surgidos da interação entre interesses públicos e interesses privados. Isso é bem definido por Bandeira de Mello como uma obviedade:

Como os objetivos estatais são profundamente distintos dos escopos privados, próprios dos particulares, já que almejam o bem-estar coletivo e não o proveito individual, singular (que é perseguido pelos particulares), compreende-se que

---

<sup>470</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 198-199.

exista um abismo profundo entre as entidades que o Estado criou para secundá-lo e as demais pessoas de Direito Privado, das quais se tomou por empréstimo a forma jurídica. Assim, o regime que a estas últimas naturalmente corresponde, ao ser transposto para empresas públicas e sociedades de economia mista, tem que sofrer - também naturalmente - significativas adaptações, em atenção a suas peculiaridades.

Se assim não fosse, e se as estatais desfrutassem da mesma liberdade que assiste ao comum das empresas privadas, haveria com- prometimento de seus objetivos e funções essenciais, instaurando-se, ademais, sério risco para a lisura no manejo de recursos hauridos total ou parcialmente nos cofres públicos. Além disto, sempre que o Poder Público atuasse por via destes sujeitos, estariam postas em xeque as garantias dos administrados, descendentes da própria índole do Estado de Direito ou das disposições constitucionais que o explicitam. Com efeito, o regime de Direito Privado, *sic et simpliciter*, evidentemente, não impõe o conjunto de restrições instauradas precisamente em atenção aos interesses aludidos.<sup>471</sup>

O regime jurídico de direito privado não pode ser aplicado indiscriminadamente às empresas estatais, sob pena de se inviabilizar sua atuação como instrumento do Estado.

Os interesses que permeiam uma sociedade empresarial privada são homogêneos e voltam-se exclusivamente para o lucro. O papel da governança corporativa, nesse contexto, é de organizar o poder no âmbito de uma estrutura empresarial para que prevaleçam os interesses de todos os sócios, que, como dito, são homogêneos. Entre as empresas estatais, os conflitos são outros e a supremacia do interesse público é a regra, que não pode ser mitigada pela adoção de técnicas e instrumentos de *soft law* como as regras de governança corporativa jurisdicizadas pela Lei nº 13.306, cuja finalidade é a harmonização de interesses homogêneos para fins de geração de lucro.<sup>472</sup>

Além disso, em verdade, nenhuma das supostas novidades da governança corporativa, encampadas pela nova lei, são novidades no Brasil. Por exemplo, a transparência nas atividades da empresa já era obrigatória pelo princípio da publicidade que rege a administração pública, previsto na Constituição Federal e disciplinado pela Lei de Acesso à informação. Os deveres de prestação de conta também já eram obrigatórios para toda a administração pública.

A Lei parece em verdade ter sido motivada pelo interesse de investidores privados, que aliás trabalharam para a sua aprovação no congresso brasileiro, justamente porque entendiam que ela aumentava seu poder de ingerência nas estatais e colocava limites

---

<sup>471</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 199.

<sup>472</sup> WARDE JR., Walfrido Warde. Legislador Frankenstein! – Não é possível transplantar governança das empresas privadas às empresas estatais. In: NORONHA, João Otávio de Noronha; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto. **Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei nº 13.303/2016**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 67.



no poder de controlador do Estado.<sup>473</sup>

#### 5.4.3 Objeto social, interesse social e objetivos públicos

Como mencionado, a Lei nº 13.303/2016, com o objetivo de traçar um regime jurídico adequado para a organização e gestão das empresas estatais, buscou incorporar regras de governança corporativa para empresas estatais. Realizou principalmente criando órgãos obrigatórios, independentemente do regime jurídico que a empresa estatal adote e de sua composição acionária, como o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e o Comitê de Auditoria Estatutário.

É importante notar, nesse ponto, que a Lei cuidou de distinguir as empresas estatais das empresas privadas nas quais o Estado detém participação acionária, deixando claro que nas últimas os deveres de transparência, governança e controle de risco não são iguais aos das estatais, mas proporcionais à relevância, materialidade e aos riscos referentes ao negócio do qual o Poder Público participa. Ou seja, a lei busca regular o poder de controle do Estado.<sup>474</sup>

O regime jurídico aplicável às empresas estatais, por sua vez, somente pode ser compreendido em sua inteireza a partir de dois parâmetros centrais: o objeto social e o interesse social. O objeto social define a atividade de uma sociedade empresária e o interesse social, os parâmetros que conformam os meios pelos quais a essa atividade deve ser exercida.<sup>475</sup>

O objeto social da empresa estatal deve ser necessariamente um que atenda ao comando do art. 173 da Constituição Federal, ou seja, que atenda “aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”. O objeto social, portanto, deve atender ao interesse público. Esse objeto social obviamente delimitará “a discricionariedade dos

---

<sup>473</sup> OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; casos: BNDES, Caixa, Petrobrás, Embrapa e Sabesp; setores estratégicos para o desenvolvimento; funções no Estado capitalista contemporâneo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 167.

<sup>474</sup> FRAZÃO, Ana. O abuso de poder de controle na lei das estatais. *In*: NORONHA, João Otávio de Noronha; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto. **Estatuto jurídico das estatais**: análise da Lei nº 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 109.

<sup>475</sup> *Idem. Ibidem*, p. 122-123.

administradores e do acionista controlador na gestão dos negócios sociais”, ainda que se esteja falando do Estado.<sup>476</sup>

O objeto social deve estar bem definido no estatuto social da empresa, como já determinado pela Lei nº 6.404, de 1976: “O estatuto social definirá o objeto de modo preciso e completo” (art. 2º).

O interesse público a ser perseguido pela empresa estatal é aquele específico que legitimou sua criação, por isso o interesse social que deve permear a atuação da empresa é aquele relacionado com o seu objeto social, mas também cumprir a função social da empresa e respeitar o interesse dos acionistas, dos trabalhadores e da comunidade em que atua. É o comando da Lei nº 6.404, em seu art. 116, parágrafo único.

Percebe-se que todas as empresas estatais adotantes da forma de sociedade anônima – ou seja todas as sociedades de economia mista obrigatoriamente, já desde muito antes da Lei nº 13.303, estavam sujeitas aos comandos da Lei nº 6.404. Defende-se que estas não podiam desprezar completamente sua função lucrativa, tampouco instrumentalizar sua gestão e direcioná-la a outros fins a não ser os que legitimaram sua criação. Esses limites já estavam colocados para os controladores e para os administradores das empresas estatais.<sup>477</sup>

A Lei das Sociedades Anônimas já colocava limites aos gestores das empresas estatais, destinados a impedir que essas se transformassem em instrumentos maleáveis usados por governos para atender interesses estranhos ou absolutamente incompatíveis com o objeto social.<sup>478</sup>

Com o advento da Lei nº 13.303, a possibilidade de atendimento a outros interesses, ainda que públicos, está condicionada à observância de rigorosas regras como aquelas presentes no art. 27, §1º:

Art. 27. A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.<sup>479</sup>

---

<sup>476</sup> PINTO JUNIOR, Mario Engler. **O Estado como acionista controlador**. Tese (Doutorado): Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 273-274.

<sup>477</sup> FRAZÃO, Ana. O abuso de poder de controle na lei das estatais. *In*: NORONHA, João Otávio de Noronha; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto. **Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei nº 13.303/2016**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 114.

<sup>478</sup> *Idem. Ibidem*, p. 114.

<sup>479</sup> BRASIL, Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da

O artigo prossegue para limitar a possibilidade das empresas estatais adotarem práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa desde que compatíveis com o mercado em que atuam (§2º) ou de patrocinar promoção de atividades “culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se” (§3º).

Com isso, reforça-se que a persecução de qualquer objetivo macroeconômico ou a prática de atos gratuitos como os de promoção de cultura, não poderão decorrer de mera liberalidade do gestor público e deverão estar inseridos no contexto da racionalidade empresarial, trazendo, ainda que indiretamente, alguma contrapartida econômica com vistas a garantir a sustentabilidade da empresa.<sup>480</sup>

Ou seja, ironicamente, a nova Lei das empresas estatais tornou a perseguição do interesse público geral mais restritiva para o Estado do que para as companhias privadas, porque estas possuem considerável autonomia para buscar tais objetivos mesmo que a título gratuito, como determina o §4º do art. 154: “O conselho de administração ou a diretoria podem autorizar a prática de atos gratuitos razoáveis em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe a empresa, tendo em vista suas responsabilidades sociais”.

Trata-se de mais um exemplo de que o legislador pareceu querer atender a um discurso político e ideológico disfarçado de técnico, porque não é possível sequer imaginar o estabelecimento de uma relação de causalidade entre os problemas de gestão que acometeram as empresas estatais desde os anos 1970 com o “desenvolvimento ou emprego de tecnologia” nacional, ou com o patrocínio de atividades culturais ou esportivas.<sup>481</sup>

Em verdade, mesmo antes da promulgação da Lei nº 13.303, muito se discutia sobre a possibilidade de se perseguir objetivos públicos por meio de empresas estatais<sup>482</sup>, como se não fosse esse o próprio fundamento de existência desse instituto, como já demonstrado. As empresas estatais são importantes instrumentos de persecução de política

---

sociedade e da economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

<sup>480</sup> FRAZÃO, Ana. O abuso de poder de controle na lei das estatais. In: NORONHA, João Otávio de Noronha; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto. **Estatuto jurídico das estatais**: análise da Lei nº 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 114.

<sup>481</sup> Art. 27. BRASIL, Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade e da economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

<sup>482</sup> Por exemplo: ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais**: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. São Paulo: Forense, 2017, p. 337 e sgs.

macroeconômica, de implementação de política industrial setorial, de regulação de mercado etc.

A ideia do Estado promotor do desenvolvimento, como é o desenhado pela Constituição Federal, é que ele intervenha no mercado, corrija-o, empreenda, assuma riscos, crie mercados e promova justiça distributiva.

Existe uma inegável conexão entre as origens da empresa estatal e o tema da justiça distributiva, especialmente em países subdesenvolvidos.<sup>483</sup> A nacionalização em grande escala altera a distribuição do poder dentro de uma sociedade, justamente porque as decisões sobre preços, investimentos e tecnologia são tiradas do domínio de empreendedores privados e transferidas para pessoas que deveriam ser responsáveis perante o público<sup>484</sup>.

As ideias de desenvolvimento e transformações sociais profundas foram, gradualmente, sendo incorporadas aos planos de governo de diversos países, que vinculam a atuação de todos os setores estatais, inclusive das empresas – como explicado por Ramanadham e já citado anteriormente:

[Em muitos países] as empresas públicas absorveram altas proporções dos investimentos públicos. [...]

Esses dados, aliás, têm o valor de sugerir que as empresas públicas têm um alto potencial para perseguir políticas que albergam objetivos distributivos. Em vários setores ocupam posições de monopólio. Por isso, é fácil para eles adotar estratégias de input e output sem serem inibidos pela presença de concorrentes e sem deferência às disciplinas de mercado<sup>485</sup>.

Atualmente, em muitos países, tanto a existência quanto o estabelecimento de empresas nacionalizadas foram justificados por alegações de sua superioridade alocativa, distributiva e de estabilização sobre as empresas privadas. Por exemplo, o estabelecimento de empresas públicas conseguiria garantir preços econômicos para serviços de utilidade pública e, ao mesmo tempo, viabilizar a confiabilidade do fornecimento, porque as empresas públicas seriam concebidas como centro de autoridade decisória amplamente independentes, orientadas para a otimização do bem-estar, em vez de buscarem a maximização do lucro. Essas foram as ideias que influenciaram a nacionalização de empresas francesas em 1982.<sup>486</sup>

---

<sup>483</sup> RAMANADHAM, V. V. **The Economics of Public Enterprise**. London/New York: Routledge, 1991, p. 11-12.

<sup>484</sup> BOS, Dieter. **Public enterprise economics**. New York: Elsevier Science Publishing Company, 1989, p. 25.

<sup>485</sup> RAMANADHAM, Venkata Vemuri. **Public Enterprise and Income Distribution**. London/New York: Routledge, 1988, p. 3, tradução livre. Original: “public enterprises absorbed high proportions of the public investments. [...] These data, incidentally, have the value of suggesting that public enterprises have a high potential for pursuing policies harboring distributional objectives. In several sectors they occupy positions of monopoly. Hence it is easy for them to adopt input and output strategies without being inhibited by the presence of competitors and without deference to market disciplines”.

<sup>486</sup> BOS, Dieter. **Public enterprise economics**. New York: Elsevier Science Publishing Company, 1989, p. 27.

Também em diversos países se argumenta em favor da nacionalização de empresas enfatizando a distribuição mais igualitária de renda ou riqueza que pode ser obtida pela mudança da propriedade privada para propriedade pública.

Os efeitos distributivos da nacionalização não se restringem à mudança de propriedade e compensação. Ao contrário das empresas privadas, as empresas estatais em muitos países são frequentemente instruídas a reduzir os preços de bens que são demandados principalmente por pessoas com menor renda, influenciando a distribuição pessoal dos rendimentos reais.<sup>487</sup>

Destaca-se a política relativa aos funcionários das empresas estatais. Em diversos países, inclusive no Brasil, aquelas praticam salários mais altos do que empresas privadas, além de empregarem mais pessoas.<sup>488</sup>

Além disso, são da mesma forma importantes os objetivos de estabilização e planificação da economia por meio da nacionalização de empresas. Em países com tradição de planejamento da economia de mercado, como França e Holanda, há uma forte presença de empresas estatais, defendendo-se que o Estado controle parte importante dos investimentos. Também se justifica uma forte presença estatal no setor financeiro para fins de política monetária e controle de investimentos, garantindo políticas anticíclicas em períodos de baixo investimento<sup>489</sup>.

---

<sup>487</sup> *Idem. Ibidem*, p. 27.

<sup>488</sup> Sobre esse ponto específico, Ramanadham: “A base para supor que as empresas públicas oferecem altos salários é tripla. Primeiro, o governo pretende que eles sejam empregadores modelo e que os salários oferecidos nas empresas públicas devem ter um efeito de demonstração sobre o resto da economia. Em segundo lugar, a maioria das empresas públicas em vários países em desenvolvimento é caracterizada por algum grau de poder de monopólio; Portanto, os funcionários podem exercitar sua força em negociações salariais. Terceiro, os funcionários obtêm um senso de poder político, por causa de seu acesso relativamente fácil aos interesses políticos no governo; e qualquer perspectiva de uma longa greve suscita críticas parlamentares que os ministros interessados querem evitar. Em suma, desenvolve-se uma atmosfera de suavidade em todo o parcelamento das remunerações dos empregados, a partir das receitas das empresas”. RAMANADHAM, Venkata Vemuri. **Public Enterprise and Income Distribution**. London/New York: Routledge, 1988, p. 13, tradução livre. Original: “The basis for assuming that public enterprises offer high wages is threefold. First, the government intends that they should be model employers and that the wage rates offered in public enterprise ought to have a demonstration effect on the rest of the economy. Second, a majority of public enterprises in several developing countries are characterized by some degree of monopoly power; hence he employees can exercise their muscle in wage negotiations. Third, the employees derive a sense of political power, because of their relatively easy access to the political interests in government; and any prospect of a long drawn out strike arouses parliamentary criticism which the ministers concerned want to avoid. In short, there develops an atmosphere of softness all round in the parceling out of employee remunerations from out of the revenues of the enterprises”.

<sup>489</sup> BOS, Dieter. **Public enterprise economics**. New York: Elsevier Science Publishing Company, 1989, p. 27, tradução livre: “A longa tradição de planejamento em algumas economias de mercado européias, em primeiro lugar a França e a Holanda, leva a uma forte acentuação do papel das empresas públicas no processo de planejamento. O autor socialista francês Attali (1978) conclui que o planejamento só pode ser realizado com sucesso em caso de ‘... controle pelo Estado de pelo menos 50% do investimento. Essa é a razão pela qual em

As compras das empresas estatais são essenciais para manter a demanda agregada da economia. Se o setor produtivo do Estado decidisse, subitamente, reduzir seus investimentos, certamente o setor privado não o substituiria e o crescimento da economia seria mantido. Pelo contrário, certamente uma crise levaria o setor privado a também reduzir seus investimentos até que a economia encontrasse um novo equilíbrio, em nível mais baixo de produtividade.<sup>490</sup>

Enfim, deveria ser desnecessário falar em possibilidade de persecução de objetivos públicos por meio de empresas estatais, visto que essa é a própria razão de sua existência. Preservar o interesse nacional, promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho, proteger interesses do consumidor, garantir fornecimento em todo o território nacional não são ideais etéreos, mas objetivos concretos que demandam atividade racional e planejada do Estado para o seu atendimento, sendo as empresas estatais instrumentos adequados para esses fins. O objetivo destas não é a obtenção de receitas, mas a implementação de políticas públicas:

Sob a Constituição de 1988, as empresas estatais estão subordinadas às finalidades do Estado, como o desenvolvimento (artigo 3º, II da Constituição). Neste sentido, o interesse público é o fundamento, o limite e o critério da iniciativa econômica pública. Os objetivos das empresas estatais estão fixados por lei, não podendo furtar-se a estes objetivos. Devem cumpri-los, sob pena de desvio de finalidade. Para isto foram criadas e são mantidas pelo Poder Público. A legitimidade da ação do Estado como empresário (a iniciativa econômica pública do artigo 173 da Constituição de 1988) é a produção de bens e serviços que não podem ser obtidos de forma eficiente e justa no regime da exploração econômica privada. Não há nenhum sentido em o Estado procurar receitas por meio da exploração direta da atividade econômica. A esfera de atuação das empresas estatais é a dos objetivos da política econômica, de estruturação de finalidades maiores, cuja instituição e funcionamento ultrapassam a racionalidade de um único ator individual (como a própria sociedade ou seus acionistas). A empresa estatal não tem apenas finalidades microeconômicas, ou seja, estritamente “empresariais”, mas tem essencialmente objetivos macroeconômicos a atingir, como instrumento da atuação econômica do Estado.<sup>491</sup>

---

nosso Programa Comum na França, nós propomos nacionalizar nove dos principais grupos de empresas privadas, ...’ Em 1967, Tinbergen em seu livro sobre política econômica, argumentou que ‘a existência de um setor público de algum tamanho é uma base favorável para políticas anti-cíclicas no campo do investimento’’. Original: “The long standing planning tradition in some European market economies, first of all France and the Netherlands, leads to a heavy accentuation of public enterprises’ role in the planning procedure. The French socialist author Attali (1978) concludes that planning can only be performed successfully in case of ‘... control by the state of at least 50 percent of investment. That Is the reason why in our Common Programme in France, we propose to nationalize nine of the main private enterprise groups,...’ In 1967, Tinbergen in his textbook on economic policy, argued that ‘the existence of a public sector of some size is a favourable basis for anti-cyclic policies in the field of investment’”.

<sup>490</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. 7. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977, p. 165.

<sup>491</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Decisão de Lewandowski e a Restauração da Legalidade. **Carta maior**, 02 jul. 2018. Disponível em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Estado-Democratico-de-Direito/A-Decisao-de-Lewandowski-e-a-Restauracao-da-Legalidade/40/40790>. Acesso em: 20 dez. 2019.

#### 5.4.4 Flexibilização de regras para a alienação do patrimônio público

A regra para a alienação de bens e ativos de entes da Administração Pública é a exigência de licitação, de acordo com a própria Constituição Federal, em seus artigos 37, XXI, e 173, §1º, III<sup>492</sup>. A licitação garante o atendimento dos princípios a que está sujeita a administração pública, que são a legalidade, a isonomia e a impessoalidade, previstos não só na Carta Magna como também na legislação específica que a regula a Lei nº 8.666, de 1993.

Garante-se que todos os agentes econômicos tenham igual acesso à administração pública, veda-se qualquer tipo de preferência ou distinção que não tenha fundamento no interesse público e por assim dizer no ordenamento jurídico.

A exceção, no sistema constitucional brasileiro, é a contratação ou alienação pública direta, sem licitação. Entretanto, a despeito de vir a regulamentar um artigo desta mesma Constituição, prevê a dispensa de licitação taxativamente no caso de compra e venda de ações, títulos de crédito e de dívida ou de bens que as sociedades de economia mista e as empresas públicas produzam ou comercializem.<sup>493</sup>

A pretexto de regulamentar o disposto na referida lei, o Presidente da República editou o Decreto n. 9.188, de 2017, que “estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais” e criou um regime especial de desinvestimento de ativos que inclui a alienação por ele definida como “qualquer forma de transferência total ou parcial de ativos para terceiros”<sup>494</sup>.

---

<sup>492</sup> “Art. 37, XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. “Art.173, §1º, III: §1º: A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública”. BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 nov. 2019.

<sup>493</sup> Art. 29, XVIII. BRASIL, Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade e da economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

<sup>494</sup> Art. 1º, § 4º, II. BRASIL, Decreto nº 9.188, de 1 de novembro de 2017. Estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas

Ainda que seja verdade que eventual alienação de ações ou a comercialização de produtos ou bens que a empresa produza não pode ser confundida com alienação de todo e qualquer ativo, tampouco com a alienação do controle da empresa estatal, a regra prevista na Lei nº 13.303 e regulamentada pelo referido artigo é absolutamente incompatível com o regime previsto na Constituição.

A despeito da personalidade jurídica de direito privado das empresas estatais, como já mencionado em tópico anterior, o regime jurídico aplicável é dotado de regras especiais decorrentes de sua natureza de integrante da administração pública. A forma empresarial é apenas um instrumento do Estado para cumprir suas funções. Essas regras especiais decorrem do fato de que o Estado, ao criar uma empresa, não age como acionista, mas como Poder Público – por isso, inclusive, sua criação deve ser autorizada por lei. Na criação da empresa estatal, autorizada pela via legislativa, o Estado age como Poder Público, não como acionista.<sup>495</sup>

São diversas as exceções ao regime jurídico de direito privado aplicáveis às empresas estatais. Por exemplo, toda empresa estatal está submetida às regras gerais da Administração Pública e ao controle do Congresso Nacional, como previsto nos artigos 37 e 49, X da Constituição Federal. O orçamento de investimentos das empresas estatais federais deve ser, obrigatoriamente, previsto no orçamento-geral da União, como determina artigo 165, §5º também da Constituição.

Pelo princípio do paralelismo das formas, não haveria sentido em se exigir, para a autorização constituição de uma Empresa pelo Estado, um procedimento provido de máxima publicidade, para depois ser alienada por meio de procedimento privado e ainda mais sigiloso, observando-se o art. 7º e seus parágrafos do Decreto nº 9.188/2017.<sup>496</sup>

---

sociedades de economia mista federais. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9188.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

<sup>495</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Decisão de Lewandowski e a Restauração da Legalidade. **Carta maior**, 02 jul. 2018. Disponível em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Estado-Democratico-de-Direito/A-Decisao-de-Lewandowski-e-a-Restauracao-da-Legalidade/40/40790>. Acesso em: 20 dez. 2019.

<sup>496</sup> “Art. 7º. O procedimento competitivo de alienação observará os princípios da publicidade e da transparência, que possibilitarão a fiscalização, a conformidade e o controle dos atos praticados pela sociedade de economia mista. § 1º Excepcionalmente, o órgão estatutário competente da sociedade de economia mista poderá classificar a operação, as suas etapas ou os documentos como sigilosos, desde que a revelação de informações possa gerar prejuízos financeiros para a sociedade de economia mista ou para o ativo objeto da alienação. Ver tópico. § 2º As avaliações econômico-financeiras serão sigilosas, exceto quando exigida a sua publicidade pela legislação societária em vigor”. BRASIL, Decreto nº 9.188, de 1 de novembro de 2017. Estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9188.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.



Caso sejam consideradas as empresas prestadoras de serviço público, imaginar a alienação do seu controle sem participação do legislativo e sem qualquer planejamento da continuidade do serviço prestado parece ainda mais um desatino.

É exigido do Estado autorização legislativa inclusive para criação de subsidiárias de empresas estatais (art. 37, XX da Constituição). Por consequência, parece inimaginável que se dispense a autorização legislativa para que o Estado se retire da atividade econômica. Do mesmo jeito que a empresa estatal deve, obrigatoriamente, ter sua criação autorizada por lei, sob pena de a ela não se aplicar o regime jurídico aplicável às demais, ela também somente pode ser extinta por lei. Nesse sentido, a Constituição dispõe em seu art. 61, §1º, II, 'e', ser de iniciativa privativa do Presidente da República que as leis disponham acerca da criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.<sup>497</sup>

Não pode haver dúvida sobre a necessária autorização legislativa e licitação para que ocorra a alienação do controle acionário de empresas estatais, sob pena de se estar descumprindo a Constituição Federal e inclusive a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que regulamenta o Plano Nacional de Desestatização ainda hoje vigente.<sup>498</sup>

Sendo as empresas estatais entes constitucional e legalmente vinculados a fins definidos nas leis que as instituírem, não há qualquer possibilidade jurídica de livremente disporem de seu patrimônio, por seus gestores ou pela vontade de um governo, para atender a outras finalidades, menos ainda para comprometer sua própria existência enquanto ente da Administração Pública e instrumento do Estado.<sup>499</sup>

---

<sup>497</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>498</sup> *Idem. Ibidem.*

<sup>499</sup> Vale dizer que em julgamento de uma medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade ocorrido no dia 6 de junho de 2019, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública, mas que a “transferência do controle de subsidiárias e controladas não exige a anuência do Poder Legislativo e poderá ser operacionalizada sem processo de licitação pública, desde que garantida a competitividade entre os potenciais interessados e observados os princípios da administração pública constantes do art. 37 da Constituição da República”. *Idem.* Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação cautelar. ADI 5624 MC. Distrito Federal. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 06 de junho de 2019.

## CONCLUSÃO

Diminuir a distância entre a realidade material e a forma jurídica é tarefa importantíssima para os estudiosos do direito, pois, por mais que haja quem pretenda ignorar, esse nexos existe. A questão não é, portanto, se os diferentes interesses foram considerados no processo de elaboração do direito positivo, mas de que forma foram e quais interesses prevaleceram. Desse modo, tentar entender o fenômeno do Estado empresário sem interpretar os fenômenos sociais, tais como a empresa, a conformação de poder na economia mundial ou a intervenção dos Estados nas economias nacionais, é tarefa inócua.

De nada adianta destrinchar o mais novo – sempre cambiante – marco legal que regula empresas estatais, sem efetivamente compreender o contexto em que surgiram as grandes empresas brasileiras, a função que pretendiam cumprir e a trajetória que seguiram. Sem isso, os controles que se pretende exercer sobre o instituto serão sempre ingênuos e descompassados com a realidade.

O trabalho procurou demonstrar que a corrupção que efetivamente assola as empresas estatais desde os anos de 1980 não é a consubstanciada em desvio de dinheiro, mas sim no desvio de suas funções públicas para o atendimento de interesses privados nacionais e internacionais.

As empresas estatais brasileiras surgiram, semelhantemente a outros países de capitalismo retardatário, em um contexto de restrições do mercado internacional que fizeram o Brasil voltar-se para si mesmo. Com ânimos de independização, os governos que comandaram o país entre 1930 e 1964, ainda que com alguma diferença de estratégia, buscaram desenvolver o país autonomamente, engendrando ciclos de expansão do setor produtivo nacional a partir da atuação direta na economia, da proteção da indústria nacional recém nascida e de garantir ao país a internalização de seus centros de decisão.

Nesse sentido foi orientada a criação das primeiras empresas estatais brasileiras, como o Instituto de Resseguros do Brasil, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce e a Petrobrás. Ainda que sem um marco legal definido a regular essas empresas, mesmo que dependendo de recursos externos para sua implantação, sua criação assegurou ao país a diminuição da dependência econômica das economias centrais e o aumento da autonomia nacional.

Entretanto, como demonstrado, as crises de transição que decorreram dessa rápida industrialização foram o gatilho para que as pressões externas conseguissem

engendrar mudanças internas que representassem o abandono desses ímpetus desenvolvimentistas e o retorno à lógica da dependência.

O golpe militar de 1964 definitivamente representou uma ruptura na dinâmica que se havia instalado no Brasil por mais de três décadas. A partir da introdução de práticas gerenciais típicas da iniciativa privada na administração pública, o Estado passa a regular as empresas estatais não com o intuito de possibilitar sua expansão com fins de garantir o desenvolvimento nacional, mas com o objetivo declarado de colocá-las a serviço da iniciativa privada nacional e internacional.

A primeira lei a estruturar a Administração Pública, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, surgiu nesse contexto e foi orientada para dar origem a um modo de expansão do Estado caracterizado pela concentração de capitais e descentralização de agências, que ganham autonomia financeira e administrativa. Na prática, essa independência significou a perda da capacidade planejadora e coordenadora do Estado, levando a uma desordem na atuação estatal.

Com fundamento nesse novo marco legal, a atividade estatal se expandiu durante o regime militar a partir de dinâmicas muito bem explicadas pela natureza de país de capitalismo retardatário e dependente, bem como da lógica de empresa pública a serviço da iniciativa privada – o que contrariava o próprio discurso oficial de que o governo conduziria as empresas estatais como eram coordenadas as privadas. Essa era a fase da internacionalização produtiva e as empresas estatais eram necessárias ao capital internacional a fim de que preparassem o terreno para a chegada das multinacionais. Nesse período, atuaram em setores que não eram interessantes à iniciativa privada e subsidiaram sua atividade fornecendo insumos a preços baixos.

Com base nessa dinâmica, os países desenvolvidos puderam escoar seus capitais acumulados e recolher frutos nos países periféricos que já não podiam angariar internamente dada a saturação de suas economias.

A partir desse momento, os controles que se exerciam sobre a empresa estatal, que já eram precários, ganham status permanente de problema nunca resolvido. O Estado passa a se expandir a partir da proliferação de órgãos que ganham vida própria sem serem subordinados a uma lógica que organiza o sistema estatal.

Por mais contraditório que possa parecer à vista do senso comum que permeia o debate sobre a atuação estatal, o Estado passa por um processo de “feudalização” acelerado justamente pela introdução de práticas gerenciais na administração pública. A emergência

do Estado empresarial, no Brasil, significou a sua privatização e a apropriação da coisa pública por grupos determinados.<sup>500</sup>

O problema institucional que se colocava naquele momento, persistente até hoje, era, portanto, a expansão do Estado sem coordenação e a partir de lógicas particulares submetidas a interesses privados.

Depois da década de 1970, quando começou a transição para a internacionalização financeira, as estatais não eram mais tão necessárias ao capital internacional e passam a sofrer com sua desfuncionalização. Foram sobreendividadas e descapitalizadas para garantir superávits da balança comercial. O resultado foi o sucateamento do setor produtivo estatal, que desaguou na criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais, que na década de 1980 acabou encarregada de realizar ajustes e implantar políticas neoliberais no Brasil.

O fim da década de 1980 deveria representar também o fim do regime militar no Brasil e desse ideário que o sustentava. Mas o Estado estruturado sob a ditadura militar persiste até hoje, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A atual configuração do sistema financeiro nacional, do sistema tributário nacional e da estrutura administrativa são ainda aquelas desenhadas pelo governo militar.

Convivendo com essas persistentes estruturas, as influências da internacionalização financeira prosseguiram pela década de 1990. A solução propagandeada a respeito das empresas estatais, já altamente precarizadas, passou a ser a privatização. As empresas passaram então a ser saneadas com recursos públicos fornecidos pelo BNDES, para se tornarem atrativas para a iniciativa privada.

As privatizações se iniciaram ainda no fim da década de 1980 mas se acirraram nos anos 1990 e seguem até hoje. Elas significaram a desnacionalização da economia e sua financeirização, porque o controle das empresas estatais foi adquirido em grande parte pelo capital estrangeiro e por instituições financeiras. As privatizações e a abertura comercial e financeira elevaram o nível de concorrência internacional dentro da economia nacional e o país acabou por se desindustrializar, haja vista que a abertura produtiva e comercial ampliou a oferta de mercadorias importadas a preços competitivos.

---

<sup>500</sup> MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 81.

A desindustrialização foi acompanhada da piora nas contas públicas, porque além de tudo, com a venda de empresas estatais superavitárias, o Estado perdeu capacidade de pagamento.

O resultado da desfuncionalização das empresas estatais e das privatizações foi a diminuição da autonomia nacional e das possibilidades de o Estado buscar o desenvolvimento do país. Tudo isso aconteceu em flagrante descumprimento aos preceitos da Constituição Federal de 1988, que desenhou um programa nacional para a superação do subdesenvolvimento a ser cumprido.

Como se percebe, somente um esforço de reexame da história econômica do Brasil, que foi o que pretendeu essa dissertação, consegue evitar abstrações erradas. Todas as reformas de Estado realizadas desde a ditadura militar não modificaram efetivamente o Estado. As alterações nos marcos legais não representaram nenhuma novidade e tampouco qualquer ruptura com as velhas estruturas que governam o Brasil.

Ainda não foram adotadas soluções legítimas e eficazes contra a atuação desordenada e irresponsável do Estado, que tem sido cada vez mais feudalizado. As questões da efetividade e do controle da atuação do Estado na economia, portanto, continuam sem resposta, persistindo o desafio de encontrar um modo de garantir que a atuação econômica e social do Estado se destine à emancipação do país e à melhoria da vida da população.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada. In: MARTINS, Carlos Estevam (org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1977.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Empresa pública como agente de políticas do Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior. In: IPEA. **A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar**. Brasília: IPEA, 1980.

AFONSO, José Roberto; BIASOTO JR., Geraldo. Estado e novo arranjo para o financiamento do investimento público no Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 1 (59), p. 189-213, abr. 2017.

ALMEIDA, Julio Sergio Gomes de. **As financeiras na reforma do mercado de capitais: o descaminho do projeto liberal**. Dissertação (Mestrado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-451, 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 dez. 2019.

ALVIM, Pedro. **A intervenção do Estado no mercado de seguro privado**. Rio de Janeiro: IRB, 1972.

ALVIM, Pedro. **Política Brasileira de Seguros**. São Paulo: Ed. Manuais Técnicos de Seguros, 1980.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. São Paulo: Forense, 2017.

ARAÚJO, Carla; MEDEIROS, Tania. Temer sanciona Lei de Responsabilidade das Estatais com dez vetos. **Estadão**, 01 jul. 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-sanciona-lei-de-responsabilidade-das-estatais-com-dez-vetos,10000060319>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BAER, Monica. **A internacionalização financeira no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986.

BERCOVICI, Gilberto. A Decisão de Lewandowski e a Restauração da Legalidade. **Carta maior**, 02 jul. 2018. Disponível em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Estado-Democratico-de-Direito/A-Decisao-de-Lewandowski-e-a-Restauracao-da-Legalidade/40/40790>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico aplicado**: estudos e pareceres. São Paulo: Contracorrente, 2016, p. 580.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. IRB - Brasil Resseguros S.A. Sociedade de Economia Mista. Monopólio de Fato, Dever de Contratar e Proteção à Ordem Pública Econômica (Parecer). **Instituto Brasileiro de Direito do Seguro**, ago. 2008. Disponível em: <http://www.ibds.com.br/artigos/sociedade-de-economia-mista-dever-de-contratar-e-ordem-publica-economica-parecer-gilberto-bercovici.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edon. **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e subdesenvolvimento. *In*: OCTAVIANI, Alessandro. **Estudos, pareceres e votos de direito econômico**. São Paulo: Singular, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. Reformas de base e superação do subdesenvolvimento. **Revista de Estudios Brasileños I**. Salamanca, v. 1, n. 1, p. 97-112, 2014. Disponível em: [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/125658/REB\\_2014\\_vol1\\_num1\\_97~112.pdf?sequence=1](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/125658/REB_2014_vol1_num1_97~112.pdf?sequence=1). Acesso em: 23 dez. 2019.

BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**. São Paulo, n. 58, p. 263-288, jun. 2014. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 dez. 2019.

BIASOTO JR, Geraldo. Dívida externa, déficit público e dívida interna: algumas observações sobre a ruptura do padrão de financiamento no setor público. **Indicadores Econômicos Fee Análise Conjuntural**. Porto Alegre, v. 16, n. 3, 1988.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, p. 729-747, dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea02.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Contraponto, 2007.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BNDES financiará fornecedores da CSN na região. **O Globo**, 19 mar. 1996. Rio de Janeiro, p. 29.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005.

BOS, Dieter. **Public enterprise economics**. New York: Elsevier Science Publishing Company, 1989.

BRAGA, José Carlos de Souza. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais. **Economia e Sociedade**, v. 2, n. 1, p. 25-57, fev. 2016.

BRANDI, Paulo. ELETROBRAS (Centrais Elétricas Brasileiras S. A.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. **FGV CPDOC**, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/eletrobras-centrais-eletricas-brasileiras-s-a>. Acesso em: 29 nov. 2019.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 13 dez. 2019.



BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 1.068, de 02 de março de 1994. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND) das participações societárias minoritárias, detidas pelas entidades da Administração Federal que menciona, e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D1068.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1068.htm). Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL, Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D83740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm). Acesso em: 06 dez. 2019.

BRASIL, Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL, Decreto nº 9.188, de 1 de novembro de 2017. Estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9188.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL, Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De10579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De10579.htm). Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL, Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/De10900.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De10900.htm). Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. Exposição de motivos do Projeto de Lei nº 1.907, de 1952. Em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06MAI1952.pdf#page=11>. Acesso em: 01 dez. 2019.

BRASIL. **II Programa Nacional de Desenvolvimento (1975 – 1979)**. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/ii-pnd-75\\_79](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/ii-pnd-75_79). Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL, Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951. Modifica a legislação do imposto sobre a renda. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L1474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1474.htm). Acesso em: 22 dez. 2019.

BRASIL, Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L1628.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1628.htm). Acesso em: 23 dez. 2019.

BRASIL, Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências. Em: CÂMARA

DOS DEPUTADOS. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2004-3-outubro-1953-366242-norma-pl.html>. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL, Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade e da economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL, Mensagem nº 135 de 1954 ao Congresso Nacional. Em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1217915&filenome=Dossie+-PL+4280/1954](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217915&filenome=Dossie+-PL+4280/1954). Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL, Mensagem nº 469, de 12 de dezembro de 1951, p. 12828. Em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário do Congresso Nacional, 12 de dezembro de 1951. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12DEZ1951.pdf#page=58>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. **Programa nacional de desestatização:** relatório de atividades, 1991. Rio de Janeiro: BNDES, 1992.

BRASIL. **Programa nacional de desestatização:** relatório de atividades, 1993. Rio de Janeiro: BNDES, 1994.

BRASIL. **Programa nacional de desestatização:** relatório de atividades, 1994. Rio de Janeiro: BNDES, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação cautelar. ADI 5624 MC. Distrito Federal. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 06 de junho de 2019.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII:** os jogos das trocas. Vol. II. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

BRAZIL – Memorandum of Economic Policies. **International Monetary Found**, 13 nov. 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRUNHOFF, Suzanne de. **A política monetária:** uma tentativa de interpretação marxista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CAMPOS, Adriana Fiorotti. O II PND e o processo de estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização. **Raízes**. Campina Grande, ano XVIII, n. 19, maio 1999.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Economia e sociedade**. Campinas, v. 21, n. spe, p. 831-851, dez. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182012000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 dez. 2019.

CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**. São Paulo, 2009, v. 39, n. 3, p. 513-538, 2009.

CASTRO, Lavinia Barros. Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al.). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CEPAL. **América Latina: ensaios de interpretação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

CEPAL. **La Intermediación Financiera en America Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 1971.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 1, n. 1 (18), p. 1-44, 2002.

CHESNAIS, François. Introdução geral. In: CHESNAIS, François (org.). **A mundialização financeira: gênese, custo e apostas**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

CHIARA, José Tadeu de. Capitais estrangeiros. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 16, n. 26, p. 67-85, 1977.

CHIARA, José Tadeu de. **Moeda e ordem jurídica**. Tese (Doutorado): Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 1986.

CIPOLLA, Francisco Paulo. A estatização segundo Wilson Suzigan. In: MARTINS, Carlos Eduardo. **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977.

COMPARATO, Fábio Konder. Direito de Participação nos Lucros Sociais. Interpretação de Cláusula do Contrato Social. In: COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

COMPARATO, Fábio Konder. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. *In*: JAGUARIBE, Hélio (*et. al.*). **Brasil, sociedade democrática**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985.

COPELUL teve lucro 48,2% maior no ano passado. **Diário do grande ABC**, 06 mar. 2000. Disponível em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/147950/copelul-teve-lucro-48-2-maior-no-ano-passado>. Acesso em: 13 nov. 2019.

COTRIM NETO, A.B. Teoria da empresa pública em sentido estrito. **Revista do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 122, p. 21-56, out./dez. 1975.

COUTINHO, Luciano. Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980. **Revista de economia política**. São Paulo, v. 1, n. 1, jan./mar. 1981.

COUTINHO, Luciano Galvão; REICHSTUL, Henri Philippe. O setor produtivo estatal e o ciclo. *In*: MARTINS, Carlos Eduardo. **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1977.

COUTINHO, Luciano; SARTI, Fernando. Política industrial e a retomada do desenvolvimento. *In*: LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Célio. (Org.). **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984.

DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada**. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1980. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285684>. Acesso em: 11 nov. 2018.

DAIN, Sulamis. Empresa estatal e política econômica no Brasil. *In*: MARTINS, Carlos Esteves (org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 1977.

DALCOMUNI, Sonia Maria. **A Implantação da Aracruz Celulose no Espírito Santo principais fatores em jogo**. Dissertação (Mestrado): Economia. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1990.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Estado-instrumento. **Folha de São Paulo**, 22 jul. 1989.

DEMANI, Annelize. Proposta de Vargas, Eletrobras ganhou lei com Jânio e foi criada por João Goulart. **O Globo**, 13 nov. 2017. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/proposta-de-vargas-eletobras-ganhou-lei-com-janio-foi-criada-por-joao-goulart-22044455>. Acesso em: 28 nov. 2017.

DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. Cadernos de administração pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: Um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil – 1930-1960. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ESPAÑA, Fuero del Trabajo, de 09 de marzo de 1938, modificado por la Ley Orgánica de 10 de enero de 1967. Em: UNIVERSITAT DE BARCELONA. Disponível em: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/trabajo/1938.htm>. Acesso em: 03 dez. 2019.

ESTATAL chinesa compra 7 companhias energéticas brasileiras por US\$ 1 bi. **BBC**, 21 dez. 2010. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101221\\_china\\_compra\\_energia\\_brasil\\_mdb](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101221_china_compra_energia_brasil_mdb). Acesso em 19 dez. 2019.

FIORI, José Luís. **Em Busca do Dissenso Perdido**: Ensaios Críticos sobre a Festejada Crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FIORI, José Luís. Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras - Leitura Política de uma Industrialização Tardia. *In*: FIORI, José Luís. **Em Busca do Dissenso Perdido**: Ensaios Críticos sobre a Festejada Crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FRANCO, Gustavo. O capital estrangeiro. **Revista Veja**, 2 fev. 2000. Rio de Janeiro, Editora Abril, ed. 1634, ano 33, n. 5.

FRAZÃO, Ana. O abuso de poder de controle na lei das estatais. *In*: NORONHA, João Otávio de Noronha; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto. **Estatuto jurídico das estatais**: análise da Lei nº 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FRAZÃO, Ana. Regime societário das empresas públicas e sociedades de economia mista. *In*: MARTINS, Ricardo; DAL POZZO, Augusto Neves. **Estatuto jurídico das empresas estatais**: Lei 13.303, de 30.06.2016. São Paulo: Contracorrente, 2018

FURTADO, Celso. “**A Operação Nordeste**”. A saga da Sudene: 1958-1964. Vol. 3. Rio de Janeiro: Contraponto - Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

FURTADO, Celso. **Brasil: construção interrompida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado, 2009.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GALVAO, Jucilene; BERMANN, Célio. Crise hídrica e energia: conflitos no uso múltiplo das águas. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 29, n. 84, p. 43-68, ago. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142015000200043&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000200043&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 28 nov. 2019.

GAMBINI, Roberto. **O duplo jogo de Getúlio Vargas**. Influência Americana e Alemã no Estado Novo. São Paulo: Símbolo, 1977.

GORDON, Lincoln. **Public Corporation in great britain**. Londres: Oxford University Press, 1938.

GRAU, Eros Roberto. **Ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GUEDES, Filipe Machado. **Atuação do Estado na economia como acionista minoritário**. São Paulo: Almedina, 2015.

HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fabio (*et. al.*). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio *et. al.* **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HISTÓRICO DE 20 anos mostra que PT manteve ritmo de privatizações. **Economia IG**, 25 out. 2011. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/historico-de-20-anos-mostra-que-pt-manteve-ritmo-de-privatizacoes/n1597316438518.html>. Acesso em: 19 dez. 2019.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

INSTRUÇÃO 70. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. **FGV CPDOC**, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instrucao-113>. Acesso em: 8 nov. 2019.

INSTRUÇÃO 113. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. **FGV CPDOC**, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instrucao-113>. Acesso em: 29 nov. 2019.

ITALIA, Carta del Lavoro, 21 aprile 1927. Em: POLARCHY. Disponível em: <http://www.polyarchy.org/basta/documenti/carta.lavoro.1927.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KILSZTAJN, Samuel. **Autoridades monetárias, dívida externa e haveres financeiros**. Brasil – anos setenta. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1984.

LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-61): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer. A energia elétrica como campo de pesquisa historiográfica no Brasil. **America Latina en la historia económica**. Ciudad de México, n. 8, p. 39-49, jul./dez. 1997.

LEITE, Sérgio Granjeiro. A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro. **Revista do TCU**. Brasília, v. 109, p. 99-110, maio/ago. 2007.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.



LIMA, Araken Alves de. **Alagoas e o complexo agroindustrial canavieiro no processo de integração nacional**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2006.

LIMA, Medeiros. **Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação – um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

LINS, Júlia Normande. **As bases da financeirização no desenvolvimento econômico do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito): Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2019.

LUNDBERG, Eduardo Luis; CASTRO, Antonio Luis Parkinson de. Desequilíbrio financeiro do setor público e seu impacto sobre o orçamento monetário. *In: LOZARDO, Ernesto (org.). Déficit Público Brasileiro: política econômica e ajuste Estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

MANTEGA, Guido. Acumulação de capital, crise e capital estrangeiro. *In: MANTEGA, Guido; MORAES, Maria (Orgs.). Acumulação monopolista e crises no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 48, n. 1, p. 43-79, jan./abr. 1997.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, Luciano. **Pouvoir et développement économique: Formation et Évolution des Structures Politiques au Brésil**. Paris: Éditions Anthropos, 1976.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2011.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEDEIROS, Lea Vidigal. **BNDES: um estudo de direito econômico**. São Paulo: LiberArs, 2019.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINSKY, Hyman P. **Estabilizando uma economia instável**. 2. ed. Osasco: Novo Século Editora, 2013.

MUTTI, Antonio. **A burguesia de estado: estrutura e funções da empresa pública**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1979.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; casos: BNDES, Caixa, Petrobrás, Embrapa e Sabesp; setores estratégicos para o desenvolvimento; funções no Estado capitalista contemporâneo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1955.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Por que construí Brasília**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.

OLIVEIRA, Mariana. Veja evolução do salário mínimo desde sua criação, há 70 anos. **G1**, 16 fev. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/02/veja-evolucao-do-salario-minimo-desde-sua-criacao-ha-70-anos.html>. Acesso em: 29 nov. 2019.

PANDOLFI, Dulce (*et. al.*). Entrevista - Tania Bacelar de Araújo. **Revista Democracia Viva**. Rio de Janeiro, p. 20-31, ed. 45, jul. 2010. Disponível em: [https://ibase.br/userimages/dv\\_ibase\\_45\\_entrevista.pdf](https://ibase.br/userimages/dv_ibase_45_entrevista.pdf). Acesso em: 09 nov. 2019.

PARGENDLER, Mariana. **Evolução do Direito Societário: lições do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. A estratégia brasileira de desenvolvimento entre 1967 e 1973. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, v. 17, n. 4, p. 17-26, ago. 1977. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n4/v17n4a02.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos MARE da Reforma do Estado 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 42. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>

Acesso em: 17 dez. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. 7. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 48, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. Os Antecedentes Macroeconômicos e a Estrutura Institucional da Privatização no Brasil. *In*: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. **A Privatização no Brasil**: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro, BNDES/OCDE, 1999.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. **O Estado como acionista controlador**. Tese (Doutorado): Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2009.

PINTO, Bilac. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 32, p. 1-15, abr. 1953. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12801>. Acesso em: 27 nov. 2019.

PIZA, Paulo Luiz de Toledo. **Contrato de Resseguro**: Tipologia, Formação e Direito Internacional. 2. ed. (no prelo). São Paulo: ?, 2020.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do. **Intervenção estatal, privatização e fiscalidade**: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1994.

PRADO JUNIOR, Caio Prado. **História Econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. *E-book*.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, ano 3, n. 3, p. 47-111, set. 1949.

RAMANADHAM, V. V. **The Economics of Public Enterprise**. London/New York: Routledge, 1991.

RAMANADHAM, Venkata Vemuri. **Public Enterprise and Income Distribution**. London/New York: Routledge, 1988, p. 3, tradução livre.

ROCKMAN, Roberto. Estatais estrangeiras gastam R\$ 120 bi no setor de infraestrutura do Brasil, e movimento vai crescer. **Valor econômico**, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/06/14/estatais-estrangeiras-gastam-r-120-bi-no-setor-de-infraestrutura-do-brasil-e-movimento-vai-crescer.ghtml>. Acesso em: 19 dez. 2019.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. **Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998)**. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322818>. Acesso em: 29 nov. 2019.

RODRIGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROSA, Bruno. As estatais chinesas que chamaram a atenção no leilão do pré-sal. **Época**, 06 nov. 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/economia/as-estatais-chinesas-que-chamaram-atencao-no-leilao-do-pre-sal-24066343> Acesso em: 19 dez. 2019.

RÜCKERT, Isabel Noemia Junges. Alguns aspectos das empresas estatais no Brasil. **Revista Ensaio Fundação de Economia e Estatística**. Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 75-93, 1981.

SAIBA O que revelam as fitas do BNDES. **Folha de São Paulo**, 26 maio 1999. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre\\_sp\\_67.htm](https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre_sp_67.htm). Acesso em: 18 dez. 2019.

SHERWOOD, Frank P. **Empresas públicas**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança, 1964.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SCHWIND, Rafael Walbach. **O Estado acionista: empresas estatais e empresas privadas com participação estatal**. São Paulo: Almedina, 2017.

SHERWOOD, Frank P. **Empresas públicas**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança: 1964.

- SINGER, Paul. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 12, n. 33, p. 119-130, maio/ago. 1998. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141998000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000200008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 nov. 2019.
- SOARES, Glaucio Ary Dillon. O novo Estado na América Latina. **Estudos Cebrap**. São Paulo, n. 13, jul./set. 1975.
- STUDART, Rogério. **Investment finance in economic development**. Londres: Routledge, 1995.
- SUZIGAN, Wilson. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: SILVA, Fernando Rezende da (*et. al.*). **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.
- TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003.
- TAVARES, Marco Antonio. Consórcio de empresas recua e participa hoje do leilão da PQU. **Folha de S. Paulo**, 24 jan. 1994. São Paulo: Caderno Folha ABCD, p. 1.
- TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- TAVARES, Maria da Conceição. Por que é preciso um plebiscito sobre a dívida externa. **Folha de São Paulo**, 02 jul. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0207200023.htm>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- TELES SÃO privatizadas por R\$ 22 bi e ágio médio de 64%. **Folha de São Paulo**, 30 jul. 1990. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc30079802.htm> Acesso em: 17 dez. 2019.
- THE WORLD'S Largest Public Companies. **Forbes**. Disponível em: [https://www.forbes.com/global2000/list/#header:assets\\_sortreverse:true](https://www.forbes.com/global2000/list/#header:assets_sortreverse:true). Acesso em: 14 jul. 2018.
- TOMIC, Dale. **Through the Prism of Slavery: Labor, Capital, and World Economy**. Nova Iorque: Rowman & Littlefield publishers, 2004.
- TREBAT, Thomas J. **Brazil's state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

TREBAT, Thomas. Uma avaliação do desempenho econômico das grandes empresas estatais no Brasil: 1965/75. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, IPEA, p. 813-850, dez. 1980.

TZIRULNIK, Ernesto. **Seguro de riscos de engenharia: instrumento do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Roncarati, 2015.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2017: investment and the Digital Economy**. Geneva: United Nations, 2017. Disponível em: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf). Acesso em: 14 jul. 2018.

VALVERDE, Trajano de Miranda. Sociedades anônimas ou companhias de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 429-441, abr. 1945. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8413/7162>. Acesso em: 28 nov. 2019.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria Geral do Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

VILLELA, André. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida. In: GIAMBIAGI, Fabio (et. al). **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VILLELA, Anibal. As empresas do governo brasileiro e sua importância para a economia nacional 1956-1960. In: SHERWOOD, Frank. **Empresas públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world-economy*. Londres: Cambridge University Press, 1977.

WARDE JR., Walfrido Warde. Legislador Frankenstein! – Não é possível transplantar governança das empresas privadas às empresas estatais. In: NORONHA, João Otávio de Noronha; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto. **Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei nº 13.303/2016**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

WATERBURY, John. **Exposed to innumerable delusions: public enterprise and state power in Egypt, India, Mexico, and Turkey**. Cambridge [Inglaterra]: Cambridge University Press, 1993.

YERGIN, Daniel. **O Petróleo, uma história de ganância, dinheiro e poder.** 2. ed. São Paulo: Scritta, 1992.