

# A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro

Sandro Grangeiro Leite

## 1. INTRODUÇÃO

**E**ste estudo possui como proposta traçar um histórico das estatais no contexto jurídico brasileiro. Esse histórico é importante para a compreensão do surgimento das estatais, da sua proliferação na realidade nacional, das disfunções geradas por esse crescimento, do surgimento de controles jurídicos impostos a essas empresas e do questionamento da presença do Estado nas áreas ocupadas por essas empresas.

## 2. PRIMEIRAS ESTATAIS

A primeira sociedade de economia mista em território pátrio foi o Banco do Brasil, fundado por alvará do Príncipe Regente em 12 de outubro de 1808. Segundo Souto:

O alvará fixou as bases de constituição da sociedade anônima e lhe outorgou os estatutos. A primeira nominata dos membros da Junta Administrativa e da Diretoria, fê-la o Príncipe Regente, que, no alvará, equiparou os honorários dos administradores e fiscais (diretores) do Banco aos que fossem pagos aos Ministros e Oficiais da Real Fazenda. (SOUTO, 1997, p. 76).

Esse mesmo autor observa que, nesse período, o Estado brasileiro não era intervencionista. Tratava-se do Estado Liberal, no qual a intervenção direta no âmbito econômico, na produção de bens, era diminuta, ou nos termos de Darcy Azambuja, tenderia ao Estado abstencionista (AZAMBUJA, 2001, p. 128). Os princípios do Estado Liberal são listados por Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira:

- a) existência de leis naturais em economia, como por exemplo a lei da oferta e da procura;
- b) livre concorrência e livre cambismo;
- c) defesa da propriedade privada;
- d) liberdade de contrato;
- e) combate ao mercantilismo;
- f) divisão internacional do trabalho. (PEREIRA, 1998, p. 24).

Sandro Grangeiro Leite é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em Engenharia Mecânico-Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA).

### 3. O ESTADO NOVO E O SURGIMENTO DO DASP

Já no final da década de trinta e na década de quarenta, do século XX, houve uma preocupação em dotar o Estado de uma infra-estrutura empresarial. Podemos citar a criação das seguintes empresas no período: Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) -1939, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) - 1941, Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) - 1943 e Companhia Hidrelétrica do São Francisco -1945. (SOUTO, 1997, ps. 76-77).

Nesse período, consoante exposto, houve a criação de várias empresas estatais que procuraram ocupar espaços que os particulares não tinham interesse ou capital suficiente para a consecução do negócio. Essa expansão do Estado e sua intervenção na economia fizeram parte de um contexto maior, representado pelo advento do **Estado do Bem-Estar Social**.

Giambiagi e Duarte de Além relacionam a intervenção do Estado na economia com o grau de desenvolvimento do mesmo. Enquanto nos países desenvolvidos houve uma grande expansão dos serviços sociais (educação, saúde, etc.), nos países subdesenvolvidos houve a presença do Estado para complementar o sistema produtivo. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 308).

O montante financeiro gerenciado pelo Estado Social, interventor na economia, gerou também um incremento da cobiça dos particulares, que tinham como principal objetivo a privatização da carga fiscal. Essa é a conclusão que deflui da seguinte lição de Bresser Pereira:

O surgimento do Estado do Bem-Estar para garantir os direitos sociais, e o papel cada vez maior que o Estado assumiu ao promover o crescimento econômico e a competitividade internacional, tornaram evidente o caráter do Estado como *res publica*. E implicaram um aumento considerável da cobiça de indivíduos e de grupos desejosos de submeter o Estado a seus interesses especiais. A privatização da carga fiscal (forma principal da *res publica*) passava a ser o principal objetivo dos *rent-seekers*. (PEREIRA, 1997, p. 9).

O autor segue afirmando que a partir da segunda metade do século XX os autores passaram a se preocupar com a proteção do patrimônio público, discorrendo sobre termos como **privatização do Estado e *rent-seeking***<sup>1</sup> (PEREIRA, 1997, p. 9), ou seja, passou-se a discorrer sobre a necessidade de proteger o erário de grupos poderosos e influentes, de modo a impedir que houvesse a apropriação privada da chamada *res publica*.

Do exposto, pode-se concluir que, no Brasil, a Era Vargas significou a implementação do Estado Intervencionista. Em associação à hipertrofia do Estado, com a sua inserção no âmbito econômico, houve a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938. Esse departamento “promoveu uma verdadeira revolução na administração pública, empregando tecnologia administrativa de ponta e profissionalizando o serviço público segundo o grau de mérito” (MARTINS, 1997, p. 55). Assim, procurou-se a implementação de padrões típicos da administração burocrática.

Após a Era Vargas, houve o período de redemocratização, cujas alterações em termos de administração pública são sintetizados por Martins:

O período compreendido entre 1945 e 1964 representa o desdobramento das estruturas institucionais do Estado, tendo como pano de fundo o panorama político e o retorno à democracia. O desmonte institucional do Estado Novo, a tentativa de reintrodução do dirigismo estatal no novo governo Vargas, a adaptação institucional às estratégias desenvolvimentistas estatais no governo JK e os ajustes decorrentes da disfuncionalidade burocrática e da crise política e econômico-financeira do Estado nos governos Quadros e Goulart têm em comum a incapacidade ou inconveniência em se aumentar o nível de racionalidade da administração pública pautadas numa finalidade predominantemente clientelista. (MARTINS, 1997, p. 55-56).

No período compreendido entre 1945 e 1964 foram criadas algumas estatais, dentre elas: em 1946 a Fábrica Nacional de Motores, em 1953 a Petrobras e em 1961 a Eletrobras. (SOUTO, 1997, pp. 76-77).

#### 4. DECRETO-LEI Nº 200/1967 – DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

O regime advindo do golpe militar procurou alterar o funcionamento da máquina administrativa. Segundo Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira:

A finalidade da reforma, por seu turno, enunciada pelo Presidente Castello Branco, seria obter que o setor público passasse a operar com a eficiência da empresa privada. A reforma apoiava-se no tripé **planejamento, orçamento-programa e programação financeira de desembolso**. (PEREIRA, 1998, pp. 53-54).

A reestruturação da administração pública partiu do Decreto-Lei nº 200/1967, no qual houve desconcentração no âmbito da administração direta e descentralização, tanto para atuar em setores tipicamente públicos, quanto para intervir na economia. Nesse diploma legislativo há as definições legais de empresa pública e de sociedade de economia mista.

Sobre a reestruturação empreendida pelo Decreto-Lei nº 200/1967, citamos o seguinte excerto de Martins:

Um dos compromissos básicos do regime implantado em 1964 era o melhoramento da maquinaria da administração pública. O Decreto-Lei nº 200, marco inicial deste movimento, estabeleceu uma radical reestruturação na administração pública federal, baseada em princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa; e desconcentração (*descentralização funcional*, no texto legal), notadamente por intermédio da administração indireta, quer para atuar em setores produtivos da economia, quer para o cumprimento, com mais flexibilidade, de funções típicas de Estado. (MARTINS, 1997, p. 57).

Em termos de administração pública, Bresser Pereira afirma que, nesse período, bem antes de surgirem as idéias neoliberais, surgiu a primeira tentativa de se instaurar uma administração gerencial<sup>2</sup>.

Sob o prisma econômico, esse período pode ser caracterizado como do **Estado Desenvolvimentista**, no qual houve o modelo de substituição de importações, uma política protecionista e a intervenção do Estado na economia. Essa intervenção econômica não se deu apenas sob a forma de legislação, fiscalização e planejamento, mas também na criação de empresas estatais em setores, à época, considerados estratégicos (estradas, energia e telecomunicações, entre outros). Cabe consignar que as áreas escolhidas pelo Estado para o investimento direto eram setores que o capital privado não conseguia suprir as demandas em virtude de incapacidade ou desinteresse. Por conseguinte, o Estado supriu a debilidade do empresariado (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 310).

O crescimento das empresas estatais e as inversões de capital por elas realizadas contribuíram de modo significativo para o desenvolvimento econômico do país, consoante lição de Giambiagi e Além:

[...] O investimento das empresas estatais foi um dos motores de crescimento da economia brasileira na segunda metade dos anos 1970, tendo tido ainda uma importância expressiva até o início dos anos 1980. [...] (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 307).

Entretanto, houve a ampliação desordenada da administração indireta que “tornaria virtualmente impossível a retomada do controle governamental, quer mediante o regime de supervisão ministerial, quer mediante a instituição de mecanismos de controle econômico-financeiro atrelados ao planejamento.” (MARTINS, 1997, p. 58).

Nesse período, houve o crescimento da tecnocracia, havendo dissociação do Estado da política. Predominou a regulação tecnocrática, que não conseguiu preservar o Estado da influência patrimonialista da própria tecnocracia (MARTINS, 1997, p. 58).

Bresser Pereira também argumenta, consoante mencionado, que no Estado desenvolvimentista a administração burocrática propiciou a apropriação dos excedentes pela nova classe média de burocratas e tecnocratas (PEREIRA, 1997, p. 12).

O resultado da Reforma empreendida a partir de 1967 é descrito por Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira:

Com efeito, percebe-se que a chamada Reforma Administrativa de 1967 procurou adotar vigorosa política de descentralização, com a supressão de controles meramente formais. O resultado, contudo, não foi o esperado, mas uma proliferação de empresas públicas e entidades autárquicas de serviços públicos, com o agigantamento da burocracia. Doze anos após, foi criado o Ministério Extraordinário da Desburocratização, sob a responsabilidade do ministro Hélio Beltrão, que, apesar de seus esforços, não alcançou os resultados almejados. (PEREIRA, 1998, p. 55).

Saliente-se que, segundo a autora, o aumento de despesas gerou a discussão sobre a validade da intervenção do Estado na economia:

Acontece, porém, que as despesas públicas passaram a níveis elevados e, assim, após os anos 70, as crises fiscais do Estado do bem-estar fizeram ressurgir o pensamento liberal. Passou-se ao entendimento oposto – de que o Estado intervinha demais, sendo necessária uma nova regulação do mercado sem o Estado. (PEREIRA, 1998, p. 28).



## 5. REDEMOCRATIZAÇÃO

A década de 1980 foi marcada pela redemocratização do Brasil. Nesse período, houve uma deterioração fiscal na América Latina, oriunda da crise da dívida externa, gerada pela cessação do fluxo de capitais internacionais. Essa situação difícil também foi observada em relação às empresas estatais, que praticavam reajustes tarifários abaixo da inflação, executando políticas públicas, e possuíam grandes passivos. Essas afirmações são de Giambiagi e Além, que concluem:

[...] Como consequência, houve, em muitos casos, a necessidade crescente de transferência de recursos fiscais federais para arcar com as necessidades operacionais das empresas estatais, o que aumentava os custos políticos de sua sustentação. Além disso, a incapacidade do Estado de financiar investimentos em suas estatais comprometeu o aumento da capacidade produtiva em setores-chave de infra-estrutura. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 309).

Por conseguinte, os autores asseveram que a necessidade de privatizar foi uma resposta ao mencionado desajuste nas contas públicas. Os recursos a serem obtidos nas privatizações seriam duplamente úteis, reduzindo tanto a dívida pública quanto a necessidade de o Estado promover investimentos nos setores dominados pelas empresas estatais. Assim, o setor privado seria o responsável pela injeção de recursos, o que evitaria a formação de gargalos em setores de infra-estrutura que poderiam comprometer o crescimento futuro do país. Também houve a justificativa de que haveria ganho de eficiência com a passagem das estatais ao ambiente privado.

Adicionalmente, Giambiagi e Além observam que, pelo menos no início do processo de privatização, a razão para a alienação das estatais esteve ligada, principalmente, à mudança na imagem externa no país, que procurava a inserção internacional, certamente, com o intuito de atrair capitais estrangeiros:

A rigor, na sua origem, do ponto de vista macroeconômico, a principal importância da privatização esteve ligada a uma questão intangível, qual seja, a recuperação da imagem externa do país, negativamente afetada pela alta inflação e pela crise da dívida externa. Nesse sentido, a desestatização da economia era vista no exterior como uma demonstração de comprometimento do país com a realização de reformas estruturais que poderiam abrir espaço para uma nova fase do desenvolvimento do país. Isso colocava o Brasil como um país alinhado com a retórica do “consenso de Washington”, associado a reformas envolvendo privatização, abertura da economia, ajuste fiscal, combate à inflação e, em linhas gerais, a adoção de políticas pró-mercado. O que as autoridades desejavam, em última instância, no início dos anos 1990, era “credenciar” o país para se beneficiar da reabertura do mercado de crédito internacional – fechado aos países latino-americanos após 1982 – obtendo novos empréstimos que permitiriam diminuir a transferência de recursos reais ao exterior e gerar uma certa poupança externa em condições de contribuir para o financiamento do aumento do investimento. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 313).

A privatização representava a passagem para o setor privado de áreas de infra-estrutura econômica, por exemplo, energia e telecomunicações, que, caso não possuíssem o aporte necessário de investimentos seriam um obstáculo ao crescimento econômico do país. Esperava-se que o setor privado realizasse os investimentos que o Estado não era mais capaz de fazê-los.

Nesse sentido, Giambiagi e Além concluem que a década de 1980 marcou a crise do modelo anterior de intervenção do Estado na economia, nos seguintes termos:

A crise dos anos 1980 refletiu o esgotamento do modelo de desenvolvimento anterior calcado fundamentalmente no investimento estatal, financiado pelo endividamento externo, e, assim, lançou as bases para a discussão de um novo papel do Estado. De fato, o processo de privatização deve ser visto em um contexto mais amplo de reformulação do papel do Estado na economia, onde o Estado produtor cede cada vez mais espaço para o Estado regulador. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 311).

Em termos de administração pública, a Nova República teria representado a sua deterioração, sendo marcante a influência da política patrimonialista sobre a administração. Teria havido uma aliança patrimonialista do novo estamento político com a burocracia pela via do corporativismo (MARTINS, 1997, pp. 58-60).

Segundo Bresser Pereira, a transição para a democracia representou o abandono da reforma administrativa em direção à administração gerencial. Dessa forma, teria havido uma tentativa de retorno ao sistema burocrático (PEREIRA, 1997, p. 21).

## 6. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 – MAIOR CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foram estabelecidos para os entes da administração indireta os controles antes restritos ao núcleo central do Estado. Assim, o concurso público e a licitação tornaram-se regras para a administração pública como um todo e foi estabelecida a necessidade de lei específica para a criação desses entes. Pode-se ver a Súmula/TCU nº 231, onde está consignada a obrigação da administração indireta contratar por concurso público. Observa-se o esforço para evitar a proliferação de **estatais**.

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Constituição de 1988 teria representado um retrocesso em termos de **administração pública gerencial**:

[...] Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 27).

Poder-se-ia pensar que houve um retrocesso, pois os entes da administração indireta foram criados para permitir uma gestão mais flexível. Entretanto, há um componente valorativo nessas informações que parte do pressuposto de que há incompatibilidade entre esses institutos e a apregoada eficiência no serviço público. O que interessa, neste ponto, é salientar a extensão de um série de controles, antes restritos à administração direta, à administração indireta, realizada pela Constituição Federal de 1988.



## 7. ALTERAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 – RUPTURA DE MONOPÓLIOS – E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA INICIAL DE PRIVATIZAÇÕES

A Constituição de 1988 procurou restringir a expansão da presença do Estado na atividade econômica, que somente poder-se-ia dar se atendidos os pressupostos de interesse público relevante ou de segurança nacional. Entretanto, essa carta política preservou, pelo menos em sua forma original, “um modelo de economia com forte participação do Estado, caracterizada pela reserva de amplos setores da infra-estrutura para exploração pelo capital público e/ou capital nacional, que possuía proteção para seu desenvolvimento” (SCAFF, 2003, p. 99).

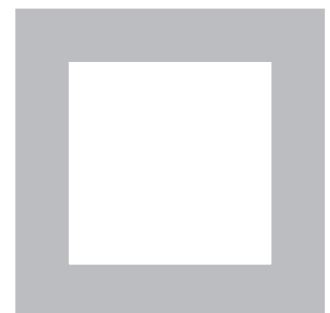
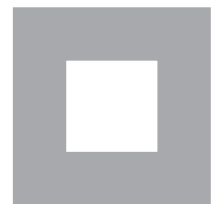
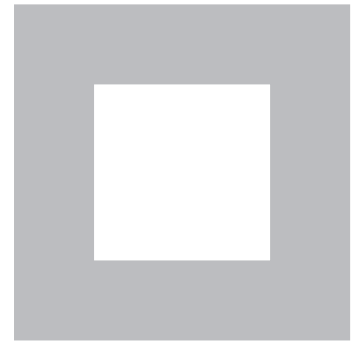
Entretanto, com o governo Fernando Henrique Cardoso, pode-se verificar a intenção de eliminar algumas das características acima citadas da Constituição Federal de 1988:

Escolhido para o cargo de ministro, propus que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias para pelo novo governo – reforma fiscal, reforma da previdência social e eliminação dos monopólios estatais. [...] (PEREIRA, 1997, p. 6).

As reformas constitucionais subseqüentes implicaram a ruptura de monopólios, assegurando a presença da iniciativa privada em áreas consideradas anteriormente como espaço estatal, ligadas ao que era considerado segurança nacional, como o petróleo e as telecomunicações. Pode-se constatar, por conseguinte, uma mudança de paradigmas, pois com os mesmos termos, há definição de espaços completamente distintos. Há nítida limitação do espaço público, com a sua privatização. Scaff discorre sobre as alterações constitucionais:

31 A redução do perfil estatista ocorreu primordialmente através de quatro Emendas Constitucionais, nºs 5, 7, 8 e 9. Nas 3 primeiras destas Emendas o objetivo foi afastar a obrigatoriedade de outorga dos serviços públicos para empresas estatais, sendo que na de nº 9 ocorreu a quebra do monopólio do exercício da atividade econômica de exploração de petróleo, e outras correlatas, com empresa estatal. (SCAFF, 2003, p. 92).

A Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995, liberalizou a exploração dos serviços de gás canalizado. A Emenda Constitucional nº 7, promulgada na mesma data, eliminou, entre outras, a vedação de que a navegação de cabotagem e interior fosse privativa de embarcações nacionais. Já a Emenda nº 8 eliminou o monopólio estatal nas telecomunicações, possibilitando a privatização do sistema Telebrás. Assim, pode-se constatar uma constante redução das áreas antes atribuídas à exploração exclusiva do Estado, em uma sistemática flexibilização de monopólios e permissão à introdução de capital privado, nacional e internacional.





O programa de privatizações foi iniciado na década de 1980, tornando-se mais efetivo na década seguinte. Ele visava à obtenção de recursos para a amortização da dívida pública. Acreditava-se que a transferência das empresas estatais à iniciativa privada conferiria maior eficiência ao sistema e esperava-se que o setor privado realizasse maiores investimentos em setores de infra-estrutura (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 309).

Giambiagi e Além dividem o processo de privatizações em três fases: “a) a que ocorreu ao longo dos anos 1980; b) a que foi de 1990 a 1995; e c) a que se iniciou em 1995.” (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 314).

O primeiro período foi caracterizado pela venda de estatais que compunham a carteira de investimentos do BNDES. Trata-se das chamadas reprivatizações, ou seja, venda de empresas que não pertenciam tradicionalmente ao setor público. Não houve a privatização de grandes empresas, mas pode-se considerar que houve ganho de experiência para os empreendimentos posteriores. Giambiagi e Além descrevem o perfil das empresas privatizadas nesse período:

Esses processos de desestatização corresponderam, de fato, a “reprivatizações”: criadas no período do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), muitas empresas utilizaram recursos do BNDES e de suas subsidiárias para alavancar seus projetos de investimento. Além disso, com a crise do final da década de 1970 e dos anos 1980, o Sistema BNDES passou a conceder empréstimos a outras empresas com o objetivo de garantir sua sobrevivência. Considerando que esse conjunto de empresas privadas prosseguiu com sérias dificuldades financeiras, o BNDES acabou convertendo os créditos em capital, tendo as empresas, conseqüentemente, seu controle acionário transferido para o BNDES. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 319).

Nessa fase, foram editadas as seguintes normas: Decreto nº 86.215, de 15.7.1981, no governo Figueiredo, e Decreto nº 91.991, de 28.11.1985, no governo Sarney, que trataram da condução do processo de privatizações com o estabelecimento de atribuições e competências aos órgãos públicos. O Decreto nº 95.886, de 29.3.1988, também do governo Sarney, criou o Programa Federal de Desestatização, que abarcou a regulamentação e a concessão de serviços públicos ao setor privado (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, pp. 317-318).

Nesse período, foi buscado o saneamento da carteira de investimentos do BNDES, não visando a uma reformulação da participação do Estado na economia.

O segundo já alcançou a venda de estatais tradicionais e, ao invés de se realizar a venda de estatais de forma isolada, procurou-se privatizar setores inteiros da economia.

Nesse período, em termos de legislação infra-constitucional, destaca-se a Lei nº 8.031/1990, oriunda do Governo Collor, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização. Houve uma mudança de foco consoante lição de Giambiagi e Além:

[...] Finalmente, ao contrário do que ocorrera até então, a partir de 1990 o processo de privatização esteve inserido em uma estratégia geral do governo, que contemplava a promoção das chamadas “reformas de mercado” (abertura comercial, desregulamentação da economia, redução do tamanho do Estado etc.). (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 315).



Essa mudança de foco ocorreu no governo Collor de Mello, no qual houve a adoção de medidas drásticas como “confisco de ativos financeiros, reforma monetária, liberalização do mercado brasileiro para importações, venda de imóveis e outros ativos da administração pública e ampla reforma administrativa” (AMARAL FILHO, 1996, p. 122). Houve a alienação de empresas públicas e sociedades de economia mista e a abertura do mercado nacional, com a propalada inserção no contexto internacional. Também foi apreçada a restrição da atuação do Estado às áreas estritamente necessárias. Esse governo tinha como lema o combate à corrupção, entretanto, “o lema de moralização do serviço público foi rapidamente desmoralizado por evidências da privatização do

Estado, no bojo da maior estrutura patrimonialista da história da República, o **esquema PC.**” (MARTINS, 1997, p. 59).

Foram alienadas empresas de setores industriais, principalmente siderurgia, petroquímica e fertilizantes (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 315).

Como objetivos das privatizações desse período, Giambiagi e Além citam os seguintes: a) reordenamento estratégico do Estado na economia; b) redução da dívida pública; c) retomada dos investimentos nas empresas privatizadas; d) modernização da indústria; e) fortalecimento do mercado de capitais. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, pp. 320-321).



## 8. REFORMA ADMINISTRATIVA – PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998

A tentativa de reforma administrativa empreendida no governo Fernando Henrique Cardoso regeu-se pelas diretrizes traçadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Nesse documento, há uma proposta de redefinição do papel do Estado: “A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 17). Assim, o Estado passaria de executor a regulador.

O objetivo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é descrito por Bresser Pereira:

[...] À emenda seguiu-se a publicação pela Presidência da República do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, cuja proposta básica é a de transformar a administração pública de burocrática em administração pública gerencial. A partir daquele momento, a reforma do aparelho do Estado, visando torná-lo menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos, passou a ser uma questão nacional. (PEREIRA, 1997, p. 6).

Desse excerto, pode-se concluir que o objetivo imediato era a redução do tamanho do Estado. Um dos caminhos seria a alienação de estatais. Essa intenção está mais claramente exposta no seguinte trecho: “A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços, [...]” (PEREIRA, 1997, p. 7).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado segmenta o Estado em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, pp. 52-53).

O núcleo estratégico agrega a cúpula dos três poderes que tem poder decisório. O setor das atividades exclusivas é composto pelos serviços que somente podem ser realizados pelo Estado devido ao exercício do poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.

Em relação aos serviços não-exclusivos, o Estado atuaria simultaneamente aos particulares. É um setor que envolve a proteção a direitos humanos fundamentais como a educação e a saúde. Por fim, a produção de bens e serviços para o mercado é a área de atuação das estatais, (PEREIRA, 1997, p. 17) assim descrita no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

[...] É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, pp. 52-53).

Esse último setor é particularmente interessante ao presente estudo, por isso é reproduzida a forma de propriedade aconselhada para esse setor:

No setor de produção de bens e serviços para o mercado a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação, via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis – o que não é mais o caso no Brasil – ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo nesse caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de

regulação. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 55).

Com fundamento nessas premissas, são traçados três objetivos para esse setor: “dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização; reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados; implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 59).

Pode-se divisar, nesse projeto, a intenção de alienar as empresas públicas e sociedades de economia mista aos particulares. Sendo, aparentemente, uma condição excepcional a manutenção desses entes sob o comando direto do Estado. Essa é a destinação dos entes pertencentes ao núcleo de produção de bens e serviços:

[...] O quarto é o Núcleo de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, correspondente à área de atuação das empresas onde o Estado opere substitutivamente ao capital privado. Nesse núcleo, a proposta é de privatização das entidades. (PEREIRA, 1998, pp. 89-90).

A Emenda Constitucional nº 19/1998, chamada de Reforma Administrativa, é um dos instrumentos de ordem legal previstos no mencionado plano. Independente do sucesso na implementação desse Plano no que tange à publicização dos serviços não-exclusivos, à criação de organizações sociais e outros entes, pode-se depreender dos excertos acima mencionados a intenção de retirar o Estado da área chamada de **produção de bens e serviços**.

Nesse período, houve a intensificação da operacionalização do Plano Nacional de Desestatização com a alienação de 36 estatais, sem o cômputo das empresas de telefonia, que foram privatizadas em um programa específico (SCAFF, 2003, pp. 94-95).



Nesse governo, houve o terceiro período das privatizações, consoante classificação mencionada. Como propulsores legislativos foram promulgadas a Lei Geral de Concessões, Lei nº 8.987/1995, e a lei que definiu o novo regime de concessões de serviços públicos, Lei nº 9.074/1995. Essa fase possuiu as seguintes características:

[...] Em contraste com a segunda, essa etapa caracterizou-se, principalmente, pela privatização dos serviços públicos – com destaque para os setores de energia elétrica e telecomunicações – e pela magnitude das receitas envolvidas, podendo ser considerada como a fase das “megaprivatizações”, ou da venda de algumas das “jóias da coroa” do Tesouro Nacional. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 317).

Essas duas leis permitiram a privatização das empresas que atuavam na prestação de serviços públicos, merecendo menção especial os setores de telecomunicações e energia elétrica. Essa fase foi especialmente diferente por gerar a necessidade de um Estado com maior capacidade regulatória, sob pena de prejudicar o consumidor que poderia ter que se sujeitar a um monopólio de uma empresa privada, em substituição à empresa pública dominante anteriormente.

Resultado desse processo, “de uma economia de mercado com forte planejamento estatal e nacionalista, passa o Brasil a ter uma forte participação de investidores estrangeiros, em razão do processo de abertura da economia, inserindo-a no mundo globalizado, cujo ápice foi o processo de privatização de amplos setores da infra-estrutura nacional.” (SCAFF, 2003, p. 96).

Entretanto, mesmo no governo Fernando Henrique Cardoso, não houve força política suficiente para a implantação desse projeto em sua totalidade, dessa forma, permaneceram sob a órbita estatal empresas como a Petrobras e instituições financeiras do porte do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. Diante da inviabilidade da sua transferência à iniciativa privada, pode-se verificar uma tentativa de aproximar as chamadas **estatais** do modo privado de gestão, procurando atenuar e limitar controles, como a necessidade de licitação.

Por conseguinte, observa-se que o modelo proposto pela Constituição Federal de 1988 foi desvirtuado, inicialmente por emendas constitucionais que romperam os monopólios e posteriormente, pela tentativa de aproximação do regime das empresas públicas e sociedades de economia mista às congêneres privadas.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. *Privatização no Estado contemporâneo*. São Paulo: Ícone, 1996.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Globo, 2001.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)>. Acesso em: 19 out. 2007.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- 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.
- PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- 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.
- SCAFF, Fernando Facury. A Constituição econômica brasileira. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 67-101, jul./set. 2003.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Aspectos jurídicos do planejamento econômico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

## NOTAS

- <sup>1</sup> O conceito de rent-seeking é definido por Bresser Pereira: "Rent-seeking, literalmente busca de rendas, é a atividade de indivíduos e grupos de buscar rendas extramercado para si próprios através do controle do Estado. Tem origem na teoria econômica neoclássica, onde um dos sentidos da palavra rent é exatamente o ganho que não tem origem nem no trabalho, nem no capital. Corresponde ao conceito de privatização do Estado que os brasileiros vem usando." (PEREIRA, 1997, p. 21).
- <sup>2</sup> Bresser Pereira afirma que a administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX em resposta à crise do Estado. Enumera as suas principais características: "é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão". (PEREIRA, 1997, p. 12).

