



A estatização foi promovida principalmente nos governos de Getúlio Vargas. O objetivo era desenvolver a indústria incipiente, fornecendo matéria prima para o setor privado, além de evitar a exploração mineral e de serviços públicos pelo capital estrangeiro. O principal modelo escolhido foi a companhia estatal de capital aberto.

De acordo com Sônia Draibe, a preocupação com o orçamento público e o planejamento econômico começou a partir do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, criado pelo Departamento Administrativo de Serviço Público - DASP, no ano de 1939. O objetivo era implementar um projeto de industrialização nacional. Em 1943 o DASP sugere o formato de empresa pública, além da sociedade de economia mista. Já o empresariado pretendia a criação de um banco privado de investimento, para financiar os projetos a serem desenvolvidos pelo setor privado.⁵

As ações governamentais daquele período estão ancoradas pela Carta Constitucional de 1937, que trazia em seu artigo 135 a seguinte redação:

Art. 135: (...) A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.⁶

Octavio Ianni, sugere que o Estado brasileiro estava, a partir desta normatização, tomando iniciativas de preparação para empreender em atividades mais elaboradas e estratégicas.

Como se depreende desse texto constitucional, em 1937 o Estado estava sendo preparado para assumir funções econômicas mais complexas e ativas. Note-se a referência explícita aos seguintes problemas: a possibilidade de gestão direta, por parte do poder público; as 'razões de Estado' impondo-se sobre os conflitos entre capital e trabalho, para defender os interesses superiores da Nação; e a necessidade de estabelecerem-se as normas adequadas ao funcio-

⁵ DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 91 e 106.

⁶ BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, DF: Senado Federal: Centro gráfico, 1937. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm > acessado em 21/11/2016.



namento mais eficiente dos mercados de capital e forças de trabalho, isto é, os fatores de produção.⁷

No entanto, entre os anos de 1945 -1946, após a saída de Vargas do governo, Ianni observa que o papel do Estado mudou radicalmente de agente indutor do desenvolvimento para um retorno à função de guardião das normas.

Quando encarada em perspectiva histórica, a evolução do sistema político e econômico brasileiro revela que em 1945-46 houve uma reorientação drástica da relação entre o Estado e a Economia. Passou-se de uma política de desenvolvimento econômico e intervenção estatal na economia para uma política de redução das funções econômicas do poder público e descompromisso com o desenvolvimento econômico. [...] É inegável, pois, que o poder público voltava à condição de guardião das 'regras do jogo' econômico, segundo a doutrina liberal e as conveniências das empresas privadas mais poderosas. Devido a esses compromissos ideológicos e práticos, e em nome da reação antiditatorial e antiintervencionista, a política econômica governamental dos anos 1945-50 serviu principalmente aos interesses imediatos da empresa privada, nacional e estrangeira.⁸

Nos anos 1950, com o retorno de Getúlio Vargas à presidência, o Estado volta a atuar como agente indutor do desenvolvimento. Merece destaque neste período a criação da Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRÁS, pela Lei Federal nº 2.004 de 03/10/1953, estabelecendo a pesquisa, extração e refino do petróleo e seus derivados como monopólio da União (artigo 1º), define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e cria a estatal petrolífera.⁹

A recusa do governo em criar um banco privado que financiasse as indústrias se deveu à ilimitada possibilidade de capital estrangeiro nas empresas, ao custo de garantir preços mínimos, e à impossibilidade de direcionamento pelo estado aos interesses da nação.

⁷ IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 46-47

⁸ IANNI, Octávio. Op. cit., p. 83-84.

⁹ BRASIL. Lei Federal 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 Anônima, e dá outras providências. Subchefia da Casa Civil, Presidência da República, Rio de Janeiro, 1953. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm > acessado em 22/11/2016.



empresas que se destinem aos setores industriais básicos é a da empresa estatal ou de economia mista'. (p. 106).¹¹

Sobre o papel do Estado como fornecedor de insumos ao setor privado aponta Celso Furtado:

O Estado situa-se de preferência ali onde a rotação do capital é mais lenta e as exigências de escala, na fase inicial, maiores. Mas alcançada certa dimensão, as empresas estatais ganham crescente autonomia, tanto mais que elas tendem a guardar sob seu controle os lucros de um capital que pertence à coletividade. [...]. Com base no poder financeiro que acumulam, as referidas empresas diversificam suas atividades em múltiplas direções, muitas vezes aliando-se aos grupos internacionais que controlam a tecnologia de que necessitam.¹²

Como se vê, a disputa foi equacionada de forma que o particular teria a primazia da transformação, do varejo e da manufatura, enquanto o setor público investiria nas atividades mais dispendiosas e de retorno a longo prazo, como a mineração e a infraestrutura.

Foi neste contexto, que a era Vargas legou ao Brasil a criação de outras indústrias, como a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, em 1941, a Companhia Vale do Rio Doce e o projeto da Eletrobrás. A este respeito Octávio Ianni afirma:

Essa política de energia elétrica, coordenada pela holding estatal Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS), floresceu bastante depois de 1964. A ELETROBRÁS havia sido proposta em 1954, pelo Governo Vargas, com o mesmo sentido nacionalista da PETROBRÁS. Somente em 1961 o Congresso Nacional aprovou a lei, que foi sancionada pelo Presidente Jânio Quadros.¹³

No período dos governos militares a atuação das empresas estatais na economia ganha contornos de estratégia para desenvolver a indústria privada nacional e estrangeira. O governo Castelo Branco concebeu em 1964 o Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG, sucedido pelo Plano Decenal de

¹¹ DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

¹² FURTADO, Celso. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 120-121.

¹³ IANNI, Octávio. Op. cit., p. 265.



Desenvolvimento Econômico e Social, proposto para o período entre 1966 a 1976. Em 1969, com Delfin Neto no ministério da fazenda, emerge a tese de que o Estado deveria investir em tecnologia e inovação, tanto para a segurança nacional quanto para abastecer a indústria, vez que não havia empreendedores nativos dispostos a investir nestes setores. Neste prisma foram criadas a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. - EMBRAER, em 1969, e a Computadores e Sistemas Brasileiros S.A. - COBRA, em 1974. Pinto Júnior compara estas experiências:

A experiência brasileira com a criação da EMBRAER e COBRA bem demonstra a multiplicidade de situações que podem justificar a atuação empresarial do Estado voltada à consecução de objetivos estratégicos, em que a obtenção de resultados financeiros satisfatórios é apenas uma consequência desejável, e não o principal motivo da intervenção econômica. Nesse ambiente, a harmonia da convivência societária público-privada enfrenta complexos desafios, que são mais facilmente superados quando se trata de sociedade de economia mista com acionistas minoritários pulverizados (como no caso da EMBRAER), do que parcerias com investidores estratégicos para transferência de tecnologia (como no caso da COBRA).¹⁴

Sobre o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, Carlos Luciano Martins comenta:

A regra, no caso, consiste em atribuir ao Estado as áreas clássicas de infraestrutura econômica e serviços públicos (energia, transportes e comunicações), a de desenvolvimento social (educação, saúde e previdência) e os setores já transformados por lei em monopólio do Estado (extração e refino de petróleo); e em conferir 'ao setor privado, em caráter exclusivo, toda a indústria de transformação (inclusive equipamentos e materiais para os setores de infraestrutura), a indústria de construção, a agricultura, a pecuária, o comércio, os seguros e o sistema financeiro.¹⁵

O declínio deste modelo começou a partir da crise do petróleo nos anos 1970. As empresas estatais passaram a ser responsabilizadas pelo aumento da inflação e

¹⁴ JUNIOR, PINTO, Mario . *Empresa estatal: função econômica e dilemas societários*, 2ª edição. Atlas, 11/2013. VitalBook file. p. 34.

¹⁵ MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 64.



As privatizações, que por si só foram defendidas, até então, com base em três objetivos principais: a) maior eficiência do setor privado nas atividades que são transferidas; b) redução da dívida pública; e c) retomada dos investimentos nas atividades transferidas. Implicitamente, admitia-se que, uma vez atingidos estes objetivos, existiria um novo Estado mais eficiente, por ser menor e possuir menos dívidas. Mas a questão da reordenação, em si, permanecia em aberto ou, pelo menos, obscura.¹⁷

Segundo David Trubeck, neste novo cenário o papel do direito deixou de ser o de regular a intervenção do Estado na economia para ser o regulador dos negócios privados, dando segurança para o cumprimento dos contratos, do direito à propriedade e das relações de consumo.

Para muitos daqueles que promoviam o projeto dos mercados, a melhor maneira de obter crescimento seria manter o Estado fora da economia, exceto se – por meio da legislação – oferecesse as instituições necessárias para o funcionamento do mercado. Entre essas medidas estavam garantias para o direito de propriedade, cumprimento dos contratos e proteção do uso arbitrário do poder governamental e o excesso de regulamentações.¹⁸

Nos anos seguintes efetivou-se a privatização dos setores que eram monopólio do Estado. Foi o caso do setor elétrico, de telefonia, além da quebra do monopólio da extração e refino do petróleo. A Lei federal nº 9.491, de 9/09/1997 alterou o Programa Nacional de Desestatização. Foi implementado o sistema de agências reguladoras para equacionar a difícil missão de proteger o consumidor e ao mesmo tempo remunerar o investidor.

A eficiência do empreendimento privado sobre o estatal parecia consolidada até a crise de confiança nos mercados iniciada nos Estados Unidos em 2008. De lá

¹⁷ VELASCO JR., Licínio. A economia política das políticas públicas: as privatizações e as reformas do Estado. Textos para discussão do BNDES, no 55, Rio de Janeiro, 1997. p. 28-29. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-55.pdf>. Acesso em: 23/11/2016.

¹⁸ TRUBEK, David. O 'império do direito' na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e futuro. Tradução de Pedro Maia Soares. Revisão técnica de José Rodrigo Rodriguez. In: RODRIGUES, José Rodrigo (Org.). O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro – textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 201.



para cá diversas intervenções pelos governos nacionais foram implementadas com o objetivo de evitar o colapso do sistema em nível mundial.

1.4) A participação estatal na economia a partir dos anos 2000.

As privatizações não aboliram a presença do Estado na exploração da atividade econômica. Após curto período, viu-se uma retomada de crescimento, especialmente na América Latina, com forte intervenção estatal, principalmente nos setores de infraestrutura. Ganhou força a tese desenvolvimentista da necessidade de convívio entre o público e o privado como Luiz Carlos Bresser Pereira define:

A reforma do Estado não visa necessariamente a redução de sua atuação para abrir espaço ao setor privado, mas recuperar sua capacidade de intervenção a partir de uma estrutura de governança mais enxuta, ágil e eficiente.¹⁹

As estatais remanescentes são, na maioria, empresas de capital aberto em bolsa de valores. Posteriormente, foram criadas sociedades unipessoais, chamadas de estatais endógenas, como a Empresa de Pesquisa Energética S.A. - EPE, Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA, a Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL e a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - Segurobrás. Nos dois casos trata-se de companhias que exercem atividades idênticas às da iniciativa privada, o que imprime padrões de competitividade a serem seguidos.

2) Contexto jurídico atual: Pontos de tensionamento e soluções.

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 1º, IV, consagra entre os seus fundamentos os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Já no seu artigo 173 a carta magna estabelece que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”.²⁰

Embora o conceito de relevante interesse coletivo permita interpretações tanto restritivas quanto dilatadas, existe clareza quanto à primazia da livre iniciativa. Portanto, o Brasil é uma economia de mercado de livre iniciativa.

¹⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, Peter (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 6. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 237-270.

²⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.



iniciativa com a ação direta do Estado, nos limites impostos pela Constituição, mas também com vistas a promover o bem-estar social.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada**. In: MARTINS, Carlos Estevam (Org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec; Cebrap, 1977. p. 8 – 9.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Senado Federal: Centro gráfico, 1937. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm > acessado em 21/11/2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL, Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979, **Dispõe sobre o controle de recursos e dispêndios de empresas estatais e dá outras providências**. Brasília, DF. 1979. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84128.htm. Acessado em 22/11/2016.

BRASIL. Lei Federal 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 Anônima, e dá outras providências**. Subchefia da Casa Civil, Presidência da República, Rio de Janeiro, 1953. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm > acessado em 22/11/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Ação cível originária ACO811 – segundo** - DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília. DJe-202. Publicado em 22-09-2016.

CERVO, Fernando Antonio Sacchetim. **Ordem Econômica na Constituição Federal - análise dos fundamentos, fins e princípios**. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 10 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46924&seo=1>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **O indispensável direito econômico**. In: _____. **Ensaios e pareceres de direito empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 453-472.

COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. **O poder de controle na sociedade anônima**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 137-138.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960**. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 91 e 106.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 120-121.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 46-47.

GALAMBOS, Louis; BAUMOL, William. Schumpeter revisited. In: TONINELLI, Pier Angelo (Org.). **The rise and fall of state-owned enterprise in the western world**. New York: Cambridge University Press, 2000.

JUNIOR, Pinto, Mario. **Empresa estatal: função econômica e dilemas societários, 2ª edição**. Atlas, 11/2013. VitalBook file.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 64.

