



MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

VANESSA MENDES SALES

**EMPRESAS ESTATAIS E OS LIMITES DA PRIVATIZAÇÃO: CONTEXTO
HISTÓRICO E ASPECTOS JURÍDICOS DO FENÔMENO NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

Salvador
2023

VANESSA MENDES SALES

**EMPRESAS ESTATAIS E OS LIMITES DA PRIVATIZAÇÃO: CONTEXTO
HISTÓRICO E ASPECTOS JURÍDICOS DO FENÔMENO NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador (PPDGPP-UNIFACS) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Mônica Matos Ribeiro.

Salvador
2023

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador
UNIFACS.

Sales, Vanessa Mendes

Empresas estatais e os limites da privatização: contexto histórico e aspectos jurídicos do fenômeno no Brasil contemporâneo. / Vanessa Mendes Sales. – Salvador: UNIFACS, 2023.

146 f. : il.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Matos Ribeiro.

1. Direito. 2. Empresas estatais. 3. Privatização. 4. Neoliberalismo.
I. Ribeiro, Mônica Matos, orient. II. Título.

CDD: 340

VANESSA MENDES SALES

EMPRESAS ESTATAIS E OS LIMITES DA PRIVATIZAÇÃO: CONTEXTO
HISTÓRICO E ASPECTOS JURÍDICOS DO FENÔMENO NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas, aprovada pela seguinte banca examinadora:

Mônica Matos Ribeiro - Orientadora _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Salvador - UNIFACS

José Vaner do Prado _____
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador –
UNIFACS
Universidade Salvador - UNIFACS

Felipe Rodrigues Bomfim _____
Doutor em Difusão do Conhecimento pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Salvador, de de 2023.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a DEUS por me guiar durante toda a jornada de construção desse trabalho, fornecendo o discernimento e a perseverança necessários à elaboração das reflexões aqui expostas.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e dedicação em todas as fases da minha vida.

À professora orientadora Dra. Mônica Ribeiro por ter acreditado na minha proposta desde a entrevista do processo seletivo para ingresso no Mestrado, por ter me aceitado como orientanda e pela disponibilidade de sempre colaborar com o aperfeiçoamento dessa dissertação.

Ao meu tio, José Neto, que sempre esteve disponível para ler e criticar todos os meus trabalhos acadêmicos.

A todos os professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas por transmitirem valiosos conhecimentos, contribuindo assim para o meu amadurecimento pessoal e profissional.

“ – Não julga o senhor que a verdade, se for realmente verdade, acabará por se impor, da mesma forma, sem nós?

- Não! Não, não! Da verdade não passará senão aquilo que nós fizermos passar. A vitória da razão só pode ser a vitória das pessoas razoáveis. ”

(Bertold Brecht)

RESUMO

O presente estudo busca investigar qual tem sido a posição adotada pelo Estado brasileiro quanto aos limites da política de privatização das empresas estatais nacionais. Parte-se do pressuposto de que mesmo após mais de três décadas de vigência da Constituição Federal de 1988 o país ainda não possui uma posição consolidada sobre os limites de implementação dessa política que respeitem o quanto disposto na Carta Magna, especialmente no que tange à soberania nacional, melhor concretização do interesse público e gestão de setores estratégicos para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa foi refletir sobre a (in) existência de limites na política nacional de privatização de estatais. Realizou-se a análise dos modelos de atuação do Estado, o estudo da atuação do governo brasileiro na economia por meio das empresas estatais e o exame das privatizações das estatais em sede de controle de constitucionalidade no país, enfatizando as influências da lógica neoliberal. Utilizou-se o método indutivo e o método auxiliar histórico, priorizando um tratamento zetético do tema, fundamentado na teoria postulada por Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Considerando os objetivos almejados, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa caracterizada pela análise das informações colhidas em livros, artigos, trabalhos acadêmicos, notícias, legislação, cartilhas, manuais de órgãos públicos e jurisprudência, sendo uma pesquisa de natureza exploratória, explicativa e bibliográfica. Por meio dos resultados obtidos, foi possível concluir que, ressalvadas as situações de monopólio estabelecidas constitucionalmente, o Estado brasileiro ainda carece de limites na execução da sua política nacional de privatização de estatais. Assim, constatou-se que não há dispositivo jurídico que descreva com segurança os parâmetros que devem condicionar a tomada de decisão que implica na privatização dessas empresas.

Palavras-chave: Empresas estatais; privatização; neoliberalismo.

ABSTRACT

The present study seeks to investigate what has been the position adopted by the Brazilian State regarding the limits of the privatization policy of national state-owned companies. It starts from the budget that even after more than three decades of validity of the Federal Constitution of 1988, the country still does not have a consolidated position on the limits of implementation of this policy that respect the provisions of the Magna Carta, especially with regard to sovereignty national level, better realization of the public interest and management of strategic sectors for the development of the nation. In this sense, the objective of the research was to reflect on the (in)existence of limits in the national policy of privatization of state-owned companies. An analysis of the State's performance models was carried out, the study of the Brazilian government's role in the economy through state-owned companies and the examination of the privatization of state-owned companies in the context of constitutionality control in the country, emphasizing the influences of neoliberal logic. The inductive method and the historical auxiliary method were used, prioritizing a zetetic treatment of the theme, based on the theory postulated by Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Considering the desired objectives, a research with a qualitative approach was carried out by analyzing the information collected in books, articles, academic works, news, legislation, booklets, manuals of public bodies and jurisprudence, being an exploratory, explanatory and bibliographical research. Through the obtained results, it was possible to conclude that, except for the constitutionally protected situations of monopoly, the Brazilian State still lacks limits in the execution of its national policy of privatization of state-owned companies. Thus, it was found that there is no legal device that safely describes the parameters that should condition the decision-making that implies the privatization of these companies.

Keywords: State-owned companies; privatization; neoliberalism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese do fluxo do processo de desestatização de uma empresa109

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ESTADO LIBERAL, ESTADO INTERVENCIONISTA E ESTADO REGULADOR	19
2.1 MATERIALIZAÇÃO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL: A NOVA IDEOLOGIA	30
2.2 SERVIÇOS PÚBLICOS NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO.....	38
2.2.1 A Reforma do Estado brasileiro nos anos 90: a transferência do público para o privado.....	43
2.2.2 A onda neoliberal no Brasil	60
3 AS EMPRESAS ESTATAIS E A ECONOMIA NACIONAL	64
3.1 A PRIVATIZAÇÃO DAS ESTATAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	77
3.1.1 A governança das estatais brasileiras	82
3.2 INTERESSES EM JOGO: COALIZÕES POLÍTICAS E O CAPITAL PRIVADO ..	87
4 NOTAS SOBRE O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NAS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS	93
4.1 APONTAMENTOS SOBRE O CASO DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE	100
4.2 A (IN) EXISTÊNCIA DE LIMITES NA POLÍTICA NACIONAL DE PRIVATIZAÇÃO DAS ESTATAIS.....	107
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS.....	124

1 INTRODUÇÃO

A investigação do fenômeno privatizador das estatais brasileiras é uma experiência fundamental para todo aquele que se propõe a colaborar com o aperfeiçoamento do Estado. Muito embora o programa de privatização do país seja datado do início da década de 1990, o governo tem incrementado sua atuação em torno dessa pauta continuamente, defendendo a necessidade de rever o papel do Estado na economia enquanto pressuposto para o desenvolvimento nacional.

A reflexão em torno desse tema tão polêmico quanto atual visa contribuir para a construção de uma Administração Pública mais eficiente, bem como afastar discursos que tendem a maximizar apenas as vantagens ou desvantagens da privatização, sem oferecer uma visão mais técnica e global do fenômeno. Nessa perspectiva, diante do andamento das privatizações no país, verifica-se um avanço no processo de transformação das funções do Estado brasileiro, cuja reestruturação tem sido marcada pela substituição do Estado produtor pelo Estado regulador de bens e serviços.

Em vista das significativas mudanças na ação do Estado na economia, a análise do tema terá como norte o compromisso de fugir do senso comum, uma vez que o exame da legitimidade desses processos quase sempre é maculado por interesses políticos que não permitem aferir com segurança as razões que tem ensejado o fenômeno privatizador. Em um ambiente político permeado por negociações pautadas no apoio das coalizões, a operacionalização do programa de privatização é um ponto sensível, principalmente quando se pensa em instrumentos de concretização do interesse público ou de barganha na consecução de interesses privados.

Há algumas décadas a privatização se tornou um elemento de destaque da política macroeconômica brasileira. Atividades antes tidas como exclusivamente estatais foram transferidas para a esfera privada, numa nova ordem capitalista orientada para a busca do equilíbrio das contas públicas, alterando drasticamente a atuação da Administração Pública frente às demandas da sociedade. Nesse processo, antigas formas de controle foram destruídas ou modificadas para dar lugar a programas de reforma do Estado que supostamente valorizassem o controle público e a liberdade gerencial das estatais.

Aos poucos o argumento da necessidade de ganhos de eficiência traduzidos em lucros e dividendos constituiu um dos principais fundamentos em prol de um movimento contrário à perpetuação do controle do Estado sobre as estatais. Durante muito tempo o governo evidenciou os problemas financeiros das empresas e exaltou as virtudes do mercado com o intuito de convencer a opinião pública sobre a maior capacidade do empresariado de dotar as estatais da estrutura necessária para enfrentar a concorrência do modelo econômico vigente.

A percepção de que o Estado seria responsável pelo aumento da ineficiência das empresas pavimentou o caminho para a consolidação de mecanismos indiretos de regulação e incentivo. Uma atmosfera de desconfiança e incredulidade em relação à possibilidade de universalização, melhoria da qualidade, fixação de tarifas razoáveis e modernização dos bens e serviços fez prevalecer a ideia de que a dimensão do Estado deveria ser reduzida drasticamente. Sob esse prisma, apenas as funções essenciais ao interesse público seriam passíveis de uma intervenção direta na economia.

Nota-se que tudo isso deu forma a um sentimento de intolerância diante da ineficiência estatal, a qual evidenciou a urgente necessidade de superar as próprias limitações no provimento de bens e serviços públicos por meio da iniciativa privada. A expansão da privatização, motivada pelo desejo de retomada do desenvolvimento nacional, avançou sem grandes preocupações com magnitude ou especificidades setoriais, culminando na retirada de mecanismos voltados para a proteção da produção nacional com novas diretrizes para a política industrial e de comércio exterior.

Exatamente em vista da perspectiva neoliberal que se difundiu pelo mundo, a ideia de que as deficiências estatais poderiam ser superadas com um Estado menor fez da privatização o caminho a ser seguido pelo governo brasileiro. Apesar de ter ensaiado reformas tributárias e gerenciais, os processos de desestatização se consagraram como solução para problemas econômicos. Mesmo diante da oposição dos nacionalistas, planos de privatização cada vez mais ousados avançaram, permitindo que o setor privado ocupasse um lugar cada vez mais proeminente na economia do país. A onda privatizante se mostrou poderosa uma vez que atingiu, inclusive, algumas atividades da administração direta.

Nessa ordem de ideias, este trabalho realizará um estudo sobre a privatização das estatais nacionais com vistas a promover uma reflexão sobre a existência de limites nesses processos no Brasil, considerando, particularmente, os aspectos jurídicos, não deixando de serem contemplados aspectos políticos e econômicos. A abordagem do tema contará com a contribuição da Ciência Política, da Ciência Econômica e do Direito, examinando de forma mais aprofundada as disposições do Direito Constitucional, sem perder de vista que se trata de assunto polêmico que lida com aspectos ideológicos e multidisciplinares, voltado, sobretudo, para a compreensão do papel do Estado na promoção de atividades de interesse coletivo.

O movimento de privatização das estatais está intimamente relacionado com o tema da aplicação do direito, da governança e das técnicas de gestão de políticas públicas. O estudo dará enfoque à categoria epistemológica de *processo*, compreendida por Bucci (2013, p. 291) como categoria referencial para a investigação de como se formam as decisões governamentais e como são executadas, tanto no campo do direito, como na ciência política e demais ciências sociais.

Para tanto, a pesquisa considerará como marco legal a edição da Lei 8.031/90, que criou o Programa Nacional de Desestatização - PND. As atividades em relação às quais o Estado assumiu a responsabilidade de explorar ou desenvolver serão objeto da pesquisa, sempre com vistas a avaliar os limites da tomada de decisão que resulta no trespasse de atividades à iniciativa privada.

Adotando a classificação trazida por Mânica e Menegat (2017, p. 102), é possível afirmar que o trabalho deverá abordar prioritariamente a privatização em sentido estrito, ou seja, aquela na qual há efetiva transferência de uma atividade ou bem da esfera de titularidade estatal à esfera de titularidade privada. Nessa perspectiva, a investigação terá como foco o que se denomina de despublicização.

O intuito é realizar uma análise que priorize duas perspectivas: a histórica e a jurídica. Essa dupla abordagem não se revela como uma simples opção metodológica, mas sim como uma exigência do próprio tema e dos objetivos que se busca alcançar. Historicamente, a privatização é tão antiga quanto o governo e não se trata de um fenômeno político passageiro (SAVAS, 1987, p. 300) de modo que não há como construir uma reflexão séria e adequada sem dar relevo a fatos pretéritos substanciais, a partir dos quais é possível extrair lições importantes para o futuro. Analogamente,

também a realidade normativa da privatização das estatais precisa ser compreendida para que se possa chegar a uma conclusão sobre o problema de pesquisa ora proposto. Em vista dessas e de outras questões, neste estudo serão investigados os limites da privatização, o que significa dizer que se buscará conhecer o fundamento último da tomada de decisão governamental que resulta na privatização de estatais, identificando se há parâmetros a partir dos quais o Estado brasileiro não deve optar pelo trespasse de bens e atividades estatais à iniciativa privada. Assim, o trabalho será desenvolvido tomando como base a seguinte pergunta-problema: qual tem sido a posição adotada pelo Estado brasileiro quanto aos limites da política de privatização das empresas estatais nacionais?

Dentro da área de concentração do Mestrado da Universidade Salvador (UNIFACS), o tema de investigação ora proposto se adequa à 3ª Linha de Pesquisa, qual seja, Direito, Democracia, Transparência e Avaliação. O estudo do fenômeno da privatização das empresas estatais brasileiras implicará na avaliação finalística dos projetos, programas e ações governamentais que visam reduzir o tamanho do Estado brasileiro por meio da transferência de bens e atividades do setor público para o setor privado.

Apesar de não ser um movimento novo, a privatização das estatais brasileiras ainda é uma questão polêmica no âmbito do Governo. Sabe-se que o processo é visto com desconfiança, sobretudo, por especialistas e parcela considerável da sociedade civil. Se, por um lado, o Brasil convive com a necessidade de reformas no Estado e na economia, por outro é imperioso que o Governo faça ponderações sobre as consequências de privatizar estatais que desenvolvem atividades essenciais em setores estratégicos.

É evidente que a preocupação com a privatização se justifica por razões de ordem econômica e social. Discursos enviesados nessa seara podem eliminar oportunidades de desenvolvimento e impedir uma gestão pública eficiente em prol do interesse público. Assim, diante de um cenário político permeado por ideologias e casos de corrupção, é imprescindível investigar os limites da política de privatização das empresas estatais nacionais.

Nesse cenário, a originalidade da abordagem reside na busca pela realização de um estudo abrangente e atualizado acerca da existência de limites na privatização

de estatais, capaz de apreender as características do fenômeno em sentido estrito, com vistas a compreendê-lo e analisá-lo, fazendo uma reflexão sobre a participação do Estado em atividades econômicas, as injunções políticas desses processos e as novas perspectivas jurídicas em torno dessa política pública.

Assim, atualmente não se tem uma ideia precisa acerca de quais são os limites da política de privatização das empresas estatais no Estado brasileiro. Na maior parte dos estudos a análise fica restrita aos efeitos fiscais, dimensão ideológica do fenômeno, ganhos de eficiência e benefícios econômicos gerados para o país. Com a identificação da posição do Estado brasileiro acerca dos limites da política de privatização das estatais será possível realizar uma avaliação crítica desses parâmetros para traçar diretrizes que auxiliem na melhoria das tomadas de decisão que impliquem na transferência de bens e atividades estatais ao setor privado.

A experiência adquirida com a privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) será examinada por ter se tornado um caso emblemático de desestatização no país. Polêmico em relação às questões de soberania nacional, concretização do interesse público e gestão de setores estratégicos ao desenvolvimento nacional, o caso foi motivo de confronto entre o Estado e a sociedade. Apesar de ter ocorrido há 25 anos, a privatização da Vale ainda hoje é alvo de questionamentos uma vez que a mineradora, antes vista como uma referência mundial, atualmente é acusada de ter transformado a responsabilidade social e com o meio ambiente em *marketing*, havendo quem defenda, inclusive, a sua reestatização (CONDSEF, 2019).

Diante disso, espera-se analisar o contexto e a importância da privatização da CVRD para a concretização dos objetivos estratégicos do Estado brasileiro. Por meio da compreensão do processo de privatização da companhia será possível identificar os valores que nortearam a política pública que resultou na privatização de uma empresa criada ainda na Era Vargas como o objetivo de fortalecer a presença do Estado no cenário econômico nacional. Não resta dúvida que o caso irá contribuir para a reflexão em torno dos caminhos para uma governança mais alinhada com os princípios da Administração e com a condução mais responsável dos assuntos do Estado.

Com o fito de enriquecer o estudo, procura-se compreender os motivos que levaram à privatização da CVRD. Decerto que não seria possível estabelecer

indicadores para as análises das dimensões política e jurídica da privatização da CVRD, dada a carência de instrumentos técnicos de caráter objetivo que possam sustentar uma avaliação imparcial numa pesquisa eminentemente qualitativa. Registre-se, ainda, que também não se afigurou razoável apontar indicadores de desempenho econômico do governo ao longo de sua trajetória histórica uma vez que vincular os resultados do Produto Interno Bruto (PIB)/Dívida Pública com o andamento dos processos de privatização, por exemplo, seria, no mínimo, leviano, já que a conjuntura financeira do país é produto de diversas circunstâncias e políticas de governo, não apenas das privatizações.

O principal pressuposto é que o Estado brasileiro ainda carece de limites na execução da sua política nacional de privatização de estatais. Mesmo após 30 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, suspeita-se que o país ainda não tem uma posição consolidada sobre os parâmetros de implementação de políticas de desestatização que respeitem o quanto disposto na Carta Magna, especialmente no que tange à soberania nacional, melhor concretização do interesse público e gestão de setores estratégicos para o desenvolvimento da nação.

Com efeito, cumpre ressaltar ainda que são pressupostos secundários da pesquisa os seguintes pontos: a) o país tem privatizado empresas estatais em franca violação às regras de competência estabelecidas pelo texto constitucional; b) não há no ordenamento jurídico dispositivo que descreva com segurança os limites da privatização; c) não há evidências robustas de que o desempenho econômico-financeiro das empresas estatais difere do desempenho das empresas privadas atuantes num mesmo segmento; d) a política nacional de privatização tem se desenvolvido sem a transparência adequada; e) o Brasil experimenta um quadro grave de privatizações motivadas exclusivamente por interesses políticos que servem ao capital privado.

Diante desse contexto, o objetivo geral desta dissertação é investigar qual tem sido a posição adotada pelo Estado brasileiro quanto aos limites da política de privatização das empresas estatais nacionais com vistas a contribuir com as reflexões acerca de uma condução mais republicana e racional do destino dessas empresas. Cinco objetivos específicos foram delineados para que o trabalho seja desenvolvido: a) historiar a construção da política nacional de privatização das estatais; b) compreender o respaldo jurídico legitimador de uma proposta de

privatização; c) apresentar a argumentação política e econômica que serve de subsídio para a concretização dos projetos de privatização; d) indicar eventuais fragilidades da política nacional de privatizações no tocante aos aspectos de soberania, desenvolvimento nacional e interesse público; e) analisar a privatização da Vale do Rio Doce sob o prisma dos limites à privatização de estatais.

Pretendendo organizar esta dissertação em consonância com os objetivos propostos, dividiu-se a sua estrutura em três capítulos. No primeiro capítulo, realizar-se-á digressão histórica sobre os modelos de atuação do Estado, abordando-se a materialização do pensamento neoliberal e suas implicações na reforma do Estado brasileiro nos anos 90. O segundo capítulo tratará sobre a atuação do Estado na economia por meio das empresas estatais, oportunidade em que se examinará a sua privatização no ordenamento jurídico brasileiro, enfatizando os interesses em jogo. O terceiro capítulo aprofundará o estudo por meio do exame das privatizações de estatais em sede de controle de constitucionalidade, apresentação do caso da CVRD, bem como a reflexão sobre a (in) existência de limites na política nacional de privatização das estatais e, caso viável, o estabelecimento de diretrizes para uma melhor tomada de decisão em relação à essas políticas.

O referencial teórico do trabalho foi construído considerando os três eixos principais de abordagem: perspectiva histórica da atuação do Estado brasileiro, o surgimento da lógica neoliberal e o debate sobre os limites da privatização das estatais brasileiras.

No que se refere ao estudo da política nacional de privatização em uma perspectiva histórica, serão utilizados como referenciais fundamentais a produção de Luiz Carlos Bresser-Pereira acerca da Reforma do Estado nos anos 90, o Texto para Discussão nº 230 produzido pelos autores Armando Castelar Pinheiro e Luiz Chrysóstomo de Oliveira Filho publicado pelo IPEA em agosto de 1991 e a tese de doutorado “Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso” escrita por Mônica Piccolo Almeida

No que se refere à compreensão do processo de neoliberalização que se impôs no país desde a década de 80, serão utilizadas as obras “Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI” e “A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal” de Pierre Dardot e Christian Laval (2016, 2017). Neste ponto,

merece referência ainda a obra “Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal” de autoria de Christian Laval.

Para tratar do fenômeno privatizador de forma mais específica, serão utilizados como referenciais a obra de autoria de Fernando Borges Mânica e Fernando Menegat intitulada “Teoria Jurídica da Privatização: fundamentos, limites e técnicas de interação político-privada no direito brasileiro” e o Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra “Os Caminhos da Privatização da Administração Pública”. A compreensão desses processos irá contar ainda com o estudo da obra “Privatizações no Brasil: alienação do controle acionário das Estatais” escrito por Gustavo Buffara Bueno e da obra “O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado” de Aloysio Biondi.

Sob a ótica metodológica, o estudo se constituirá como uma pesquisa qualitativa cuja abordagem se caracterizará por ser exploratória, explicativa e bibliográfica. Para atingir o fim almejado, a investigação será conduzida com base no método clássico da indução, no método auxiliar histórico e na Teoria Zetéica postulada por Tércio Sampaio Ferraz Júnior a partir da obra do alemão Theodor Viehweg.

O primeiro método consiste no uso de dados particulares, suficientemente constatados, a partir dos quais é possível inferir uma conclusão geral ou universal ao final da investigação (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 47). A partir do levantamento de informações sobre o fenômeno privatizador será possível, adotando-se um procedimento generalizador, obter resultados plausíveis acerca dos limites que se buscou investigar.

O método histórico, por sua vez, também se mostrará imprescindível para o estudo do tema. A compreensão da atual política de privatização do Estado brasileiro pressupõe o conhecimento prévio das suas origens históricas e trajetória. Sem conhecer os principais aspectos da realidade econômica, política e social do país ao longo das últimas décadas, a proposta aqui apresentada ficaria necessariamente fragilizada. Essa abordagem permitirá colocar o objeto investigativo “em relação ao seu contexto histórico atual e em relação ao seu contexto pretérito” (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2017, p. 117).

Optou-se ainda por fazer um estudo Zetético no sentido de permitir o questionamento de qualquer premissa tida originalmente como válida, fazendo uma pesquisa sem vinculação com dogmas pré-estabelecidos. Nesse modelo de análise “o investigador preocupa-se em ampliar as dimensões do fenômeno, estudando-o em profundidade, sem limitar-se aos problemas relativos à decisão dos conflitos sociais, políticos, econômicos” (FERRAZ JUNIOR, 2003, p.44). Sob o ponto de vista zetético, procura-se descrever ou compreender a realidade da maneira mais precisa possível por meio de uma investigação científica efetiva (PESSÔA, 2005, p. 27-28). Nessa linha, apesar de eleger a perspectiva histórica e jurídica como foco do trabalho, não se desconsidera que outras abordagens poderão surgir com o fito de compor a investigação.

As fontes de pesquisa utilizadas serão periódicos de impacto, teses, dissertações, livros, notícias, cartilhas e manuais de órgãos públicos, a legislação e acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) no exercício de sua competência relativa ao controle de constitucionalidade de processos de privatização. De modo a facilitar o estudo, um caso de privatização será objeto de referência, visando extrair conclusões mais gerais sobre o tema em questão. Como dito, a priori, elegeram-se o caso de privatização da Companhia Vale do Rio Doce, por ter se tornado a maior produtora de minério de ferro do mundo durante a década de 1970 com recordes de produção e lucro. Muito questionada, a privatização da empresa fomentou o debate sobre o projeto de indústria e de país que interessa à sociedade brasileira.

2 ESTADO LIBERAL, ESTADO INTERVENCIONISTA E ESTADO REGULADOR

O debate em torno do papel do Estado na economia é histórico e inevitável. A organização e o controle do ente estatal repercutem em todas as esferas da vida em sociedade, influenciando sobremaneira o desenvolvimento da atividade econômica. Resultados econômicos negativos são comumente atribuídos à maior ou menor intervenção do Estado nos assuntos econômicos. Quando a economia vai mal, supõe-se que o desequilíbrio era previsível e que o ritmo de crescimento poderia ter sido mantido por meio da injeção de recursos públicos. Quando a economia vai bem, o Estado deve se abster de agir contra o livre exercício da atividade econômica, sob pena de incidência da sua responsabilidade civil objetiva (BUCHAIN, 2018, p. 179-192).

O recorte que se pretende fazer neste tópico procura situar o leitor acerca da controversa participação do Estado na economia, tomando como base três perfis de atuação que serviram de indicativo sobre o tamanho ideal de Estado num dado momento histórico. Embora já se reconheça que o governo tem um papel relevante na correção das chamadas “falhas de mercado”¹ e que as estruturas organizacionais existentes estão sujeitas à constante adaptação, nunca houve unanimidade de entendimento quanto ao grau de intervenção da atuação do Estado na economia.

Conquanto o caso brasileiro guarde especificidades em relação às modificações na esfera do poder político que marcaram outras nações do mundo, não se nega que as concepções e ideologias gestadas na Europa foram assimiladas pelo constitucionalismo nacional, tendo exercido forte influência sobre a conformação política e econômica do país. Ainda que a preocupação seja delinear o assunto “nos países desenvolvidos, por ter sido neles que as teorias econômicas e as subsequentes ideologias sobre o papel do Estado foram primordialmente

¹ Nas palavras de Resende (2012, p. 69): “Trata-se [...] do não atendimento de uma das premissas do modelo de mercado perfeitamente competitivo, que tem por consequência uma alocação ineficiente de recursos pelo mercado livre”. Para exemplificar, o referido autor destaca que: “Há inúmeras situações nas quais o mercado real não se caracteriza pelas premissas elencadas no modelo de Arrow-Debreu: competição imperfeita, informação imperfeita, mercados incompletos, externalidades, bens públicos, entre outros. No raciocínio que embasa a economia do setor público tradicional, é justamente a presença dessas falhas de mercado e, conseqüentemente, de uma alocação sub-ótima de recursos na economia, que oferece o suporte teórico para a intervenção alocativa do Estado. Essa intervenção teria, portanto, como objetivo principal ‘corrigir’ ou, ao menos, mitigar tais falhas, promovendo melhoras de Pareto por meio da alteração da alocação de recursos na economia”.

desenvolvidas e implementadas” (OMAR, 2001, p. 212), não se deixa de observar que as diretrizes aqui expostas integram o percurso histórico de alterações do modelo de Estado brasileiro que se consagrou nas Constituições Federais promulgadas até os dias atuais.

Estabelecidas estas premissas, se faz necessário rememorar a origem da ideologia liberal-burguesa. Sabe-se que o Estado moderno teve início após o processo de unificação política e de formação das monarquias nacionais. Nesta época, a passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal teve como marco o movimento iluminista ocorrido na Europa, especialmente na França, a partir do século XVIII. Segundo Espíndola e Cunha (2011, p. 85), o Estado Liberal resultou da inconformidade da sociedade, principalmente da burguesia, em relação à monarquia absolutista, tendo como bandeira a liberdade plena do indivíduo em relação ao Estado².

Aqui cabe lembrar que a teoria econômica liberal teve como principal expoente a figura de Adam Smith. Para esse pensador o progresso econômico de um Estado seria o resultado do livre desenvolvimento das forças que operam no seu interior, contrariando a ideia mercantilista tradicional que colocava a intervenção estatal como garantia da ordem social. As contribuições teóricas desse intelectual escocês foram reunidas na obra “A Riqueza das Nações”, cuja fundamentação enalteceu a necessidade de uma economia de mercado que priorizasse a liberdade natural, dispensando “o soberano ‘da obrigação de supervisionar o trabalho das pessoas privadas e da obrigação de dirigi-lo para os objetivos mais convenientes ao interesse da sociedade’” (FRITSCH, 1996, p. 36).

O tratado de Adam Smith o consagrou como um dos grandes defensores da não intervenção do governo na economia. Cabe destacar que, como membro da Escola Clássica, Smith deu voz a uma das principais ideias do liberalismo econômico: a existência de um mercado natural virtuoso capaz de se autorregular. Com efeito:

A principal característica da Escola Clássica é o liberalismo econômico que prega o fim da intervenção do Estado na produção e na distribuição das riquezas, o fim das medidas protecionistas e dos monopólios e defende a livre concorrência entre as empresas e a abertura dos portos entre os países. Ressalta que, o principal argumento clássico para negar a necessidade de

² Nas palavras de Bonavides (2004, p. 60): “Quanto menos palpável a presença do Estado nos atos da vida humana, mais larga e generosa a esfera de liberdade outorgada ao indivíduo. Caberia a este fazer ou deixar de fazer o que lhe aprouvesse”.

atuação do Estado como controlador da economia, consiste na concepção de que essa possui mecanismos que autorregulam seu funcionamento. (OLIVEIRA *et al.*, 2012, p. 91).

Ao demonstrar que os sistemas econômicos poderiam se autorregular, Smith pregou a restrição das funções do Estado, destacando que, sob o sistema da liberdade natural, seriam atribuídos três deveres ao soberano. O primeiro dever seria àquele relativo à proteção da sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; o segundo diz respeito à administração da justiça, atuação que seria capaz de proteger cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão; o terceiro, a incumbência de criar e manter certas obras e instituições públicas que não seriam compensadas pelo lucro, mas necessárias à sociedade (FRITSCH, 1996, p. 170).

Desse modo, caberia ao Estado tão somente criar condições para que o mercado pudesse se desenvolver da maneira mais plena possível. Não é outro o entendimento de Figueirêdo (1997, p. 30) quando observa que caberia ao Estado constituir o esteio no qual a sociedade mercantil se move, sendo de incumbência do governo solucionar conflitos que impeçam a harmonia do sistema. Nesse passo, Carvalho (1999, p. 11) revela que as proposições de Smith apontam no sentido de que a economia se comporta segundo suas próprias leis, sendo dotada de uma relativa autonomia frente a outras dimensões da vida social.

Tem-se, portanto, que o Estado Liberal buscou conceder à burguesia toda a segurança necessária para que a iniciativa privada pudesse explorar a atividade econômica. Ao dirigir a sua atividade independentemente, segundo os seus próprios interesses, o indivíduo tenderia a realizar os interesses da própria sociedade, por decorrência. Essa posição de abstenção econômica do Estado associada à existência de uma “mão invisível”³ do mercado seria responsável pela manutenção de uma

³ Nesse ponto, importante trazer a leitura da “mão invisível” mencionada por Adam Smith: “[...] já que cada indivíduo procura, na medida do possível, empregar seu capital em fomentar a atividade nacional e dirigir de tal maneira essa atividade que seu produto tenha o máximo valor possível, cada indivíduo necessariamente se esforça para aumentar ao máximo possível a renda anual da sociedade. Geralmente, na realidade, ele não tenciona promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo. Ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países ele tem em vista apenas sua própria segurança; e orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus

ordem natural de progresso econômico. Nesse sentido, são oportunas as seguintes observações de Oliveira (2013, p. 158-159):

[...] Adam Smith propôs uma solução radical e inovadora para a questão atinente ao fortalecimento do Estado. Em seu entendimento, o Estado forte, ao contrário do pensamento em voga, não seria necessariamente aquele que dispõe de prerrogativas extraordinárias para intervir na economia, visando acumular uma grande quantidade de ouro e prata em seus cofres, mas sim aquele que dispõe de um abundante estoque de capital, que, em caso de emergência, possa ser usado tanto para financiar as despesas de guerra, quanto para custear o ônus da administração pública, sem, no entanto, espoliar os cidadãos de seus bens.

Assim, nota-se que o mercado é a instituição mais proeminente do liberalismo. Ressalte-se que diversos outros pensadores fizeram parte do coro à ideia de que o indivíduo precisaria ser protegido contra o arbítrio do Estado, entre eles David Ricardo e John Stuart Mill. Pautado na premissa de que o sistema econômico é dotado de um mecanismo autorregulador, o liberalismo econômico apregoado por esses autores contempla a ação restrita do Estado na economia, assinalando existência de “leis que se impõem como força de leis físicas, impossíveis de serem mudadas” (OLIVEIRA *et al.*, 2012, p. 93).

Traçadas essas breves linhas sobre o Estado Liberal, se faz oportuno compreender como se deu a passagem de um Estado não intervencionista para um Estado ativo, modelo diametralmente oposto àquele surgido a partir do século XVIII. No curso do século XIX, por força das alterações sociais advindas da industrialização e dos movimentos da classe trabalhadora, fomentou-se a necessidade da atuação do Estado na promoção de políticas econômicas e sociais que assegurassem o efetivo gozo das liberdades e da igualdade pelos cidadãos.

As desigualdades produzidas pelo liberalismo levaram a sociedade a reivindicar a conduta interventiva do poder público, “tendo por finalidade assegurar os direitos sociais, inclusive em grau de supremacia, frente aos direitos individuais” (SILVA, 2001, p. 18). Nesse sentido, as prestações destinadas à coletividade ganharam proeminência na busca pela superação das distorções do Estado Liberal, rompendo com a concepção de que o Estado poderia realizar seus objetivos estratégicos sem

próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo.” (FRITSCH, 1996, p. 438).

atuar de forma efetiva na harmonização dos interesses antagônicos existentes no seio da sociedade.

A doutrina que versa sobre a Teoria Geral do Estado aponta que as ideias intervencionistas se perpetuaram mais intensamente a partir das Guerras Mundiais e da Grande Depressão de 1930. Inicialmente, a postura ativa foi reivindicada como forma de garantir que o Estado viesse a “auferir renda suficiente para manter seu poderio bélico e evitar a dependência ou submissão aos ditames do opositor” (PASSEROTTI, 2017, p. 22). No pós-guerra, no entanto, a intervenção se justificava primordialmente pela necessidade de reconstrução dos Estados afetados, o que resultou num novo modo de ser das relações entre o público e o privado, na medida em que o domínio econômico passou a contar com a ingerência direta do governo.

Assim, enquanto produto das mudanças sociais e políticas do período, o intervencionismo se mostrou como um meio de superação das deficiências do Estado Liberal, sendo caracterizado pela posição de direção e controle efetivos da atividade econômica. É de suma importância observar que o modelo “desvincula [...] o melhoramento das condições sociais de uma espera pelos frutos do regime econômico, e ordena ao Estado que faça tudo, no limite do possível, que implique na melhoria daquelas condições” (ARANHA, 1997, p. 250). Isso levou a um verdadeiro aumento das funções estatais com vistas a conciliar os interesses individuais em prol da coletividade. Tem-se, portanto, um novo Estado que buscou harmonizar a acumulação do capital com a promoção da justiça social, protegendo os mercados dos desequilíbrios gerados pelo exercício abusivo das liberdades individuais. Nesse ponto, relevante mencionar que o intervencionismo, segundo Aranha (1997, p. 239), deve ser analisado considerando-se a visão do próprio sistema capitalista e seu valor fundamental, isto é, o mercado. Nas palavras do autor:

[...] pode-se extrair, enfim, a finalidade básica do intervencionismo estatal, muito embora ele seja direcionado por muitos outros fatores. Está-se a falar da preservação do mercado, que é o mecanismo de coordenação do processo econômico e a conseqüente salvaguarda do ambiente propício à dinamização dos dois valores juridicamente protegidos do capitalismo: a propriedade privada dos bens de produção e a liberdade de iniciativa econômica.

Essa constatação acaba trazendo algumas importantes repercussões. Embora se reconheça, por exemplo, que a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de

Weimar de 1919, marcos do período, sejam documentos lembrados essencialmente pela defesa dos direitos fundamentais, a causa primeira das transformações no modelo de Estado foi a crise econômica e os respectivos problemas decorrentes do desenvolvimento das relações de produção. A reorientação das funções do governo, consubstanciadas no Estado Intervencionista, denota que “[...] ao Estado sempre coube desempenhar a função e o papel mais adequados aos interesses dominantes do capital” (PANIAGO, 2012, p. 5).

Nesse ponto, indispensável fazer referência ao pensamento de John Maynard Keynes. Como teórico do início do século XX, suas ideias revolucionárias nortearam a vertente intervencionista do Estado sobre os problemas econômicos àquela época e durante as décadas seguintes, particularmente no pós Segunda Guerra. Sua crítica ferrenha ao liberalismo clássico foi compartilhada por diversos estudiosos da economia que buscavam legitimar a ideia segundo a qual a intervenção do Estado seria fundamental para a concretização do equilíbrio econômico das estruturas capitalistas contemporâneas. Sobre essa concepção, destacam-se as considerações de Silva (2001, p. 3) acerca da visão de Keynes:

A grande depressão traz a crise do liberalismo, fazendo ressurgir um novo papel do Estado, o qual, segundo a doutrina de JOHN MAYNARD KEYNES, deve intervir mais na economia. A formulação econômica de KEYNES, consubstanciada no *New Deal*, propagou que um Estado organizado pode estabilizar, estimular e dirigir o rumo da sua economia sem apelar para a ditadura e sem substituir o sistema baseado na propriedade. Assim, é recriada a concepção de que a economia e a política estão indissoluvelmente ligadas. A teoria de “Empregos, Juros e Dinheiro” de KEYNES enxergava a intervenção como uma forma de restabelecimento do equilíbrio, em que são conciliados os dois maiores fatores de estabilidade econômica: a iniciativa privada e a ação governamental, que, sem regular a atividade particular, procura distribuir seus frutos de uma forma mais justa, com o fim de atender ao interesse coletivo.

A partir de então se estabeleceu uma nova perspectiva sobre a teoria econômica. Os estudos microeconômicos, centrados nas relações e comportamentos individuais enquanto meio de regulação dos mercados, foram confrontados pela abordagem macroeconômica Keynesiana que partia de “conceitos econômicos agregados; a renda nacional e seus componentes, o consumo, o investimento, as despesas do governo, as importações e as exportações” (BRESSER-PEREIRA, 1976, p.8). Ao reconhecer que o capitalismo estava sujeito a crises periódicas, Keynes propôs que a intervenção do Estado seria fundamental para a garantia do equilíbrio

da economia, investigando os mecanismos capazes de gerar desenvolvimento econômico, distribuição de renda, pleno emprego e estabilidade monetária.

Como um dos mais influentes economistas da primeira metade do século XX, Keynes buscou conciliar os interesses individuais burgueses com a presença do Estado. Na tentativa de solucionar os problemas econômicos do seu tempo, publicou no ano de 1936 a obra “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” na qual traçou o seu plano de recuperação econômica que militava contra a defesa radical do *laissez-faire*⁴. Na busca pelo estabelecimento de um modelo econômico que fosse o mais eficiente possível, Keynes demonstrou que uma acumulação estável e segura do capital não se daria sem o ordenamento das relações econômicas pelo ente estatal. Paralelamente à consolidação do intervencionismo, suas ideias expressavam que a atuação do Estado seria complementar e não absoluta, dado que as liberdades individuais não seriam extintas, mas apenas passariam a conviver com a ampliação das funções do governo, como forma de reduzir os riscos e as incertezas de um sistema econômico cíclico que demandava ajustes constantes. Essa percepção foi bem evidenciada quando destacou que:

[...] embora assinala a importância vital de se estabelecerem certos controles sobre atividades que hoje são confiadas essencialmente à iniciativa privada, há muitas outras áreas que não serão afetadas. O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão ao consumo, em parte mediante o sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juro e, em parte, eventualmente, por outros meios. (KEYNES, 2012, p. 334).

Não foi outra a conclusão de Carvalheiro (1987, p. 122) após desenvolver um trabalho que, adotando como um dos seus referenciais a obra de Keynes, procurou identificar o papel do governo na economia. Para ele, o célebre economista estava preocupado com o fato de que o Estado deveria colaborar com a iniciativa empresarial privada na busca pela neutralização das flutuações da eficiência marginal do capital⁵.

⁴ Sobre a expressão, Keynes explica que: “Tradicionalmente, a máxima *laissez-nous faire* é atribuída à frase que o comerciante Legendre dirigiu a Colbert, por volta do fim do século XVII. Mas, não há dúvida que o primeiro autor a empregar a frase, e usá-la numa clara associação com a doutrina, foi o Marquês d’Argenson, aproximadamente em 1751. O Marquês foi o primeiro homem a se entusiasmar pelas vantagens econômicas de os governos deixarem o comércio livre. Dizia ele que, para governar melhor é preciso governar menos. A verdadeira causa do declínio de nossas manufaturas, declarava, está no protecionismo que lhes temos concedido.” (KEYNES, 1978, p.111- 112).

⁵ Segundo as pesquisadoras Alves e Veríssimo (2010, 22-23): “Keynes (1978 [1933]) não trata da eficiência do investimento, mas da eficiência do capital. A eficiência marginal do capital está relacionada à expectativa de rendimento futuro dos bens de investimento, e consiste na medida da rentabilidade esperada dos ativos instrumentais como riqueza. Disso, assinala-se a capacidade que tem de reproduzir-se a si mesmo e de gerar um excedente. Anota-se que a lógica da valorização do capital

Assim, o governo deveria ter papel de destaque na organização dos investimentos, por meio de uma ação orientadora capaz de contribuir para o estabelecimento de uma maior confiança por parte da comunidade. Nesse sentido, a ação governamental seria um mecanismo eficaz na criação de emprego e aumento da renda, devendo se manifestar não apenas nos momentos de crise econômica, mas também nos períodos de prosperidade.

Apesar da reivindicação de um Estado mais ativo na condução dos assuntos econômicos e na resolução dos problemas sociais ter resultado na correção de diversos pontos de desequilíbrio do Estado Liberal, a trajetória evolutiva do Estado Moderno evidenciou que esse modelo de atuação também poderia sucumbir diante do excesso de atribuições. Cabe aqui destacar que as expectativas do Estado Intervencionista foram abaladas, dentre outras questões, pela constatação de que a prossecução em muitas tarefas fazia apelo a recursos financeiros, saberes, competências, experiências técnicas e profissionais que se encontravam fora do aparelho do Estado (CANOTILHO, 2003, p. 352).

Nesse sentido, as últimas décadas do século XX foram marcadas por um novo processo de reordenação das tarefas do Estado com conseqüente redução da intervenção de suas estruturas na ordem econômica. Após o fim do período de recuperação das economias nacionais devastadas pela Segunda Guerra Mundial, a intervenção do Estado foi, paulatinamente, deixando de ser considerada pré-requisito para uma governança eficaz. Exatamente em vista do surgimento de situações paradoxais decorrentes da sua atuação em múltiplas tarefas:

[...] o consenso social-democrático sobre o papel beneficente do Estado positivo – como planejador, produtor direto de bens e serviços e como empregador de último recurso – começou a desmoronar-se nos anos 70. A combinação de crescente desemprego e de crescentes taxas de inflação não podia ser explicada dentro dos modelos da época, enquanto a despesa pública discricionária e as generosas políticas de bem-estar eram cada vez mais vistas como parte do problema do desempenho econômico insatisfatório. (MAJONE, 1999, p. 7).

Com efeito, ao analisar as céleres mudanças que marcaram o século XX, Moreira Neto (2005, p. 4) assinala que diante da ineficiência crônica dos serviços públicos, do endividamento público intolerável, da inflação, do belicismo dos governos

pode ser realizada tanto na esfera produtiva quanto na esfera financeira, no entanto, é na esfera produtiva que ocorre a geração de renda, produção e emprego”.

e do peso crescente dos tributos, não havia outra alternativa senão a reformulação dos modelos de Estado interventivos. Nessa conjuntura, sucedeu-se a emergência de um novo modelo de atuação estatal que foi historicamente concebido para fazer frente a um Estado intervencionista em crise que lidava com o desperdício de recursos, burocracia e ineficiência. Esse novo modo de desempenho das atividades públicas, cujas características foram identificadas primeiramente nos Estados Unidos e na Inglaterra, ficou conhecido como “Estado Regulador”. Sob essa perspectiva, se fez necessário transferir para a iniciativa privada atividades que estariam extrapolando a esfera de atuação do setor público.

Assim, tal modelo, que alterou profundamente a intervenção do Estado no domínio econômico, ficou marcado pela implementação de privatizações, liberalização, reforma dos esquemas de bem-estar e desregulação (MAJONE, 1999, p. 8). Em relação a esse modelo de Estado pós-moderno, Moreira Neto (2005, p. 7-8) reflete que as mudanças econômicas do período foram condicionadas por duas ideias-força: a competição e a eficiência. São acertadas suas observações quando preleciona que:

[...] o novo desempenho do Estado na economia sob a égide deste binômio – competição e eficiência – evolui do papel conformativo do mercado, próprio das regulamentações diretas e indiretas, e do papel *substitutivo do mercado*, próprio das intervenções concorrenciais e monopolísticas, para tornar-se (1) *regulador do mercado*, (2) *alocador de recursos*, (3) *parceiro econômico* e (4) *fomentador econômico*.

Convém observar que o principal elemento caracterizador desse modelo de Estado e sua gama de competências foi a retirada do poder público da condição de produtor para assumir uma posição de regulador, significando “uma alternativa de equilíbrio entre os interesses eminentemente privados e os indisponíveis interesses públicos” (MELO, 2010b, p. 228). Essa restrição da intervenção estatal fez com que sua atuação se voltasse, sobretudo, para o estabelecimento de regras, fiscalização das atividades exercidas pelos atores privados e contenção dos abusos do poder econômico.

Essa nova configuração institucional sedimentou que o vínculo entre Estado e agentes econômicos estaria baseado na fixação de regras por uma entidade especializada e independente de caráter externo. Em termos gerais, essas mudanças implicaram no protagonismo dos atores privados, trazendo consigo a inquestionável

necessidade de garantir a preservação do interesse público. Desse modo, “o Estado passa a usar de mecanismos de intervenção para garantir que os direitos coletivos sejam desenvolvidos corretamente pelo setor privado, [...] já que o Estado delegou suas funções ao particular” (SILVA; NELSON, 2015, p. 167). Nesse sentido, sem abandonar inteiramente a sua natureza intervencionista, o Estado direcionou a sua atuação direta para “setores em que a iniciativa privada pode colocar em risco os valores coletivos” ou, ainda, quando “a atuação do particular for insuficiente para realizar o serviço de forma satisfatória” (SILVA; NELSON, 2015, p. 168).

Cabe recordar aqui que, por meio de vários dispositivos legais, é possível verificar que a presença do Estado na economia brasileira sofreu forte influência dos perfis de atuação gestados na Europa. Em geral as constituições brasileiras refletiram os avanços e recuos do Estado sobre as atividades econômicas no seu texto, sendo necessário ampliar o olhar sobre as transformações que permearam a história constitucional através dos aspectos mais significativos de cada carta. No Brasil, a Constituição de 1824 é tida como expressão dos proclames liberais. Diz-se que a primeira carta constitucional:

[...] adotou uma ideologia formal liberal clássica (nos moldes descritos por Adam Smith), pela qual a matéria da constituição seria somente a organização do aparelho do Estado e a declaração dos direitos e garantias individuais, abstendo-se de definir a ordem econômica (definição que coube a Consolidação das Leis Cíveis de Teixeira de Freitas), reproduzindo o conteúdo das relações sociais escravistas (MEZZAROBBA; CASTRO, 2017, p. 117).

Da mesma forma, a primeira Constituição Republicana (1891) também perpetuou os ideais do liberalismo econômico. Nesse período, o Estado ainda não tinha uma posição ativa na ordem econômica, adotando uma postura de abstenção quanto ao mercado, relações comerciais, industriais, financeiras e nas demais relações privadas. A prioridade era apenas garantir certos direitos e conferir a liberdade necessária para que tais relações pudessem se desenvolver (SOARES, 2012, p. 120). Assim, não é possível extrair do seu texto significativa transformação em relação à carta anterior, pelo contrário, suas disposições expressam que o Estado se manteve fiel ao espírito do liberalismo econômico da época.

Influenciada pelas transformações sociais advindas da Primeira Guerra Mundial, a Constituição Brasileira de 1934, por sua vez, foi um marco no

estabelecimento das disposições econômicas na ordem constitucional do país. Considerada como a primeira “Constituição Econômica” do Brasil, o texto inaugurou uma posição de “intervenção mais profunda do Estado no processo econômico, com o objetivo de evitar ou, pelo menos, atenuar suas incapacidades ou distorções em função do interesse social” (BUESCU, 1986, p.163). Pela primeira vez, apareceu na Carta Magna um título destinado à “Ordem Econômica e Social” que preservava os direitos de propriedade, desde que eles estivessem à serviço dos anseios sociais. Os valores sociais da época exigiram uma ação positiva do Estado pois somente assim o ambiente econômico poderia funcionar de forma equilibrada.

Nesse percurso histórico, importante registrar ainda que a Constituição de 1937, implantada no Estado Novo de Getúlio Vargas, representou uma verdadeira ruptura no processo de construção do Estado Social. Embora Buescu (1986) assinale que o diploma não rompeu formalmente com o modelo econômico liberal, ele também destaca que o seu texto é permeado de eufemismos que parecem atribuir à intervenção estatal um caráter ilimitado. Segundo o autor, o texto “caracterizou-se pela proliferação das regulamentações centralizadas, pelo controle ou amparo estatal maior e pela entrada do próprio Estado como empresário” (BUESCU, 1986, p.166). Assim, o Estado deveria intervir para garantir os interesses da nação, suprimindo a atividade privada e garantindo o monopólio de algumas áreas tidas como essenciais ao progresso econômico.

Por seu turno, o texto de 1946 significou a continuidade do que se denominou de “constitucionalismo social”. Observou-se nessa carta a consagração da intervenção do Estado na economia, atuação conformada pelo interesse público e pelos direitos fundamentais. De acordo com Soares (2012, p. 123) o texto “refletiu a aceitação dos princípios do liberalismo político e econômico, adequados pelas conquistas sociais e pela postura do Estado em relação às questões econômicas”. A expansão da ação estatal preconizava que os abusos dos agentes econômicos deveriam ser reprimidos pois somente assim seria possível alcançar um mercado equilibrado passível de solucionar os problemas sociais e acelerar o desenvolvimento nacional.

A Constituição que se seguiu foi a de 1967, juntamente com a Emenda Constitucional nº 01/69, textos elaborados durante o regime militar que foram caracterizados pela previsão de forte dirigismo estatal na economia. Ainda de acordo

com Soares (2012, p. 125), as disposições dessa Carta tinham como um dos seus principais objetivos “o desenvolvimento nacional visando a segurança nacional, e não um ambiente que propiciasse o desenvolvimento dos indivíduos, com liberdade e equilíbrio, fins do Estado Social”. É possível afirmar que se tratou de uma verdadeira hipertrofia do Estado na ordem econômica do país. Todo esse quadro sugeria, inclusive, que a exploração da atividade econômica pelo Estado, por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista, seria expressão do intervencionismo estatal que, disfarçado de impulso para a economia de mercado, insistia em manter o controle sobre as forças capitalistas.

Por fim, cumpre mencionar que a Carta de 1988, cujas disposições econômicas serão mais bem delineadas em tópico próprio, possui características liberais, mas também manteve traços intervencionistas. Assim, para os fins desse estudo, importante consignar, desde já, que:

[...] o Estado atual não se ausenta da atividade econômica, como no contexto do Estado liberal, mínimo ou absentéista. Tampouco caracteriza-se como intervencionista. Todavia, guarda características equidistantes a ambos os modelos. O Estado Democrático de Direito retratado no texto da vigente constituição é de essência regulatória, pois se apresenta como promotor do desenvolvimento econômico e é pautado pela busca do equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento humano. (LIMA *et al.*, 2021, p. 610).

Nesse ponto, fundamental recordar que uma importante doutrina econômica batizada como “neoliberalismo” foi gestada durante a trajetória histórica de evolução do capitalismo e ajudou a consolidar esse novo perfil de atuação do Estado na economia. Para os propósitos desse trabalho, a compreensão das propostas da doutrina neoliberal é fundante, dado que seus postulados influenciaram sobremaneira o processo de reformulação do papel do Estado que resultou na conformação do modelo regulador. Com base nisso é que, nos próximos tópicos, serão feitas considerações sobre a sua influência nas políticas estatais. Por ora, essencial ter em vista que o discurso neoliberal conferiu ao Estado o papel de regulador ao mesmo tempo em que ressaltou as virtudes do mercado.

2.1 MATERIALIZAÇÃO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL: A NOVA IDEOLOGIA

Não é uma tarefa fácil definir o que se denomina como ideologia neoliberal, em especial porque ela compreende uma série de diretrizes, decisões e práticas não acabadas, cuja literatura a respeito é extensa. Não obstante, considera-se importante buscar suas origens e aspectos fundantes, pois, é fato incontestável que a implantação do neoliberalismo impulsionou a expansão dos processos de desaparecimento dos Estados por meio das privatizações.

Historicamente, o nascimento da racionalidade neoliberal é identificado a partir do Colóquio Walter Lippmann realizado no ano de 1938, em Paris. O organizador desta reunião, a qual contou com a presença de muitos intelectuais envolvidos na propagação do neoliberalismo pelo mundo, foi o filósofo Louis Rougier. Seus discursos pregavam um “retorno do liberalismo” fundado em novas bases como forma de combater a ascensão dos governos totalitaristas, diante de um contexto econômico, político e social diagnosticado como “crise do capitalismo”. Nesse sentido, são certas as observações de Dardot e Laval (2016, p. 57) nos seus estudos, quando destacam que:

A Primeira Guerra Mundial e as crises que vieram depois dela apenas aceleraram uma revisão geral dos dogmas liberais do século XIX. O que fazer com as velhas imagens idealizadas da livre troca, quando todo o equilíbrio social e econômico parece abalado? [...] O período de crises múltiplas gerava uma ampla desconfiança em relação a uma doutrina econômica que pregava liberdade total aos atores no mercado. O *laissez-faire* foi considerado ultrapassado, até mesmo no campo dos que reivindicavam o liberalismo. Afora um núcleo de economistas universitários irredutíveis, aferrados à doutrina clássica e essencialmente hostis à intervenção do Estado, cada vez mais autores esperavam uma transformação do sistema liberal capitalista, não para destruí-lo, mas para salvá-lo. O Estado parecia o único em condições de recuperar uma situação econômica e social dramática. De acordo com a fórmula proposta por Karl Polanyi, a crise dos anos 1930 sou a hora de um “reencastamento” do mercado em disciplinas regulamentares, quadros legislativos e princípios morais.

Essas informações levam à inexorável conclusão por parte de muitos especialistas de que o neoliberalismo é um tipo específico de liberalismo surgido a partir dos anos de 1930. O Colóquio representou a primeira tentativa de “construir um tipo novo de racionalidade na prática de governar que, sem recair no naturalismo do liberalismo clássico, fosse capaz de evitar o excesso de governo das formas totalitárias e social-democratas” (MARIUTTI, 2021, p. 2). Importante consignar aqui que o encontro recebeu o nome de Lippmann em homenagem à sua significativa contribuição para a teorização do “novo liberalismo”. Na reunião se deu o lançamento

da tradução francesa do seu livro “*An Inquiry into the Principles of the Good Society*”, uma espécie de manifesto na reconstrução do liberalismo.

Entre seus ensinamentos sobre o conteúdo da argumentação de Lippmann, Dardot e Laval (2016, p. 89-90) destacam que a palavra “adaptação” adquiriu especial relevância no enunciado de suas proposições. Na análise dos autores uma das ideias mais proeminentes do americano foi a constatação de que “a agenda do neoliberalismo é guiada pela necessidade de uma adaptação permanente dos homens e das instituições a uma ordem econômica intrinsecamente variável, baseada numa concorrência generalizada e sem trégua”. Ao identificar uma crise do liberalismo, Lippmann propôs que a liberdade deveria ser defendida sob novas condições uma vez que a adaptação às alterações constantes da vida econômica demandaria um conjunto de reformas sociais.

As transformações políticas e econômicas, gestadas no final do século XIX e consolidadas no início do século XX, produziram um certo consenso da maioria dos pensadores em torno da constatação de que o capitalismo concorrencial não seria um produto da natureza, mas sim um mecanismo que exige vigilância e regulação constantes. Dessa forma, percebeu-se que seria possível e, até mesmo necessário, que houvesse um “intervencionismo liberal”. Caberia, então, distinguir o intervencionismo estatal que mata a concorrência daquele capaz de restabelecer o equilíbrio das relações econômicas (DARDOT; LAVAL, 2016, p.87-88).

Não foi outra a conclusão de Christian Laval ao analisar a publicação de “Nascimento da biopolítica”, um dos cursos mais comentados e discutidos de Michel Foucault que foi ministrado no Collège de France, em 1979. Segundo o autor, a leitura proposta por Foucault do Colóquio Walter Lippmann evidencia que o neoliberalismo é sobretudo uma forma de repensar o papel do Estado e o modo de intervenção do governo, contrariando a máxima do puro *laissez-faire* no domínio econômico (LAVAL, 2020, p. 62). Em que pese Rougier e Lippmann sejam apontados como os pensadores responsáveis pela definição do “neoliberalismo” durante o Colóquio, outro participante, o alemão Alexander Rüstow, cunhou o termo “neoliberalismo” ao tentar traçar um novo caminho entre o *laissez-faire* e o socialismo.

A par dessas premissas, importante destacar que, inegavelmente, o texto de origem do neoliberalismo são os escritos do austríaco Friedrich August von Hayek. A

publicação da obra “O caminho da Servidão”, no ano de 1944, é vista como um marco na história do pensamento político-econômico neoliberal. Em feliz síntese, os autores Silva e Bartholo (2003, p. 51-52) apontam que, para Hayek, a única forma de se garantir liberdade seria por meio da implementação do liberalismo econômico. No entanto, isso não significaria dizer que a intervenção estatal na vida econômica deveria ser completamente excluída, mas sim que certos tipos de intervenção seriam até mesmo necessários para garantir o bom funcionamento da concorrência e do livre mercado⁶. Nessa senda, o autor não deixa escapar da sua percepção que injustiças sociais seriam inevitavelmente produzidas. Com efeito:

Hayek (1990) admite que injustiças sociais são produzidas em decorrência da implantação do livre mercado, porém afirma que tais injustiças são menos perniciosas do que a opressão causada pela planificação da economia. Em outras palavras, ele defende que o liberalismo é necessário porque o socialismo não presta. Assim, todos os problemas causados pelo liberalismo devem ser tolerados e aceitos, tendo em vista que a planificação da economia resulta em problemas ainda maiores. (SILVA; BARTHOLO, 2003, p. 52).

Enquanto opositor do intervencionismo keynesiano, Hayek era partidário da ideia de que a prosperidade de todos dependia do bom funcionamento do mercado. Como um dos maiores representantes da liberdade econômica, ele se tornou um dos mais importantes intelectuais envolvidos com o projeto de recriação do liberalismo (PAULANI, 1999, p. 120). Essa nova ordem formulada por Hayek buscava evidenciar que a administração econômica keynesiana não seria um meio de salvar o capitalismo, mas sim o primeiro passo de uma realização socialista. Nessa visão, com base na sua concepção idealista do pensamento, o “colapso das economias dominadas pelo Estado, ou mesmo o governo social-democrata caricaturado como

⁶ Nesse ponto, mostra-se digno de registro trecho do pensamento de Hayek (1990, p.63): “O bom uso da concorrência como princípio de organização social exclui certos tipos de intervenção coercitiva na vida econômica, mas admite outros que às vezes podem auxiliar consideravelmente seu funcionamento, e mesmo exige determinadas formas de ação governamental. Contudo, há boas razões para que os requisitos negativos, os casos em que não se deve empregar a coerção, tenham sido particularmente enfatizados. Em primeiro lugar, é necessário que os agentes, no mercado, tenham liberdade para vender e comprar a qualquer preço que encontre um interessado na transação, e que todos sejam livres para produzir, vender e comprar qualquer coisa que possa ser produzida ou vendida. E é essencial que o acesso às diferentes ocupações seja facultado a todos, e que a lei não tolere que indivíduos ou grupos tentem restringir esse acesso pelo uso aberto ou disfarçado da força. Qualquer tentativa de controlar os preços ou as quantidades desta ou daquela mercadoria impede que a concorrência promova uma efetiva coordenação dos esforços individuais porque as alterações de preço deixarão assim de registrar todas as alterações importantes das condições de mercado e não mais fornecerão ao indivíduo a informação confiável pela qual possa orientar suas ações”.

propagador do controle de Estado, provavelmente produziu essa estranha metamorfose do mercado em sagrado e ideal” (WAINWRIGHT, 1998, p. 11).

Da mesma forma, também Milton Friedman, nos EUA, atacou os postulados da teoria keynesiana. Sabe-se que a publicação da obra “Capitalismo e Liberdade”, no ano de 1962, representou a síntese dos fundamentos desse teórico na defesa do livre mercado. Seus escritos revelam que Friedman era um crítico em relação à intervenção do Estado na regulação e controle do comércio, das transações e dos mercados internacionais. O autor considerava que a maioria dos programas governamentais constituíam um fracasso ou uma fraude e que o papel do Estado deveria ser refreado⁷, uma vez que os mercados livres e desregulados disponibilizariam recursos de forma mais eficaz e justa que os governos (BUTLER, 2011, p. 5).

Nota-se, em sua obra singular, que um dos principais pontos do seu pensamento é a crítica em torno das condições de emissão de moeda por parte do governo. Enquanto fundador da “escola monetarista”, Friedman foi um ferrenho defensor da disciplina monetária e fiscal, argumentando que as políticas monetárias expansionistas da época frequentemente resultavam no aumento da taxa de inflação. Embora a preocupação com o monetarismo fosse uma característica do grupo de professores e pensadores da Escola de Chicago, grupo do qual era membro, Friedman lançou sua Teoria Quantitativa da Moeda, cuja consequência mais imediata seria a necessidade de manejar políticas monetárias com base em regras, prevenindo medidas discricionárias de oferta monetária em prol de uma política de crescimento constante. Nessa linha, tem-se as relevantes considerações de Matos (2008, p. 204-205) sobre as ideias de maior impacto de Milton Friedman:

Esse monetarismo friedmaniano representa, como não poderia deixar de ser, uma volta ao pensamento clássico, e retoma os pressupostos da Escola Austríaca de economia como base de sua argumentação: concepção de sociedade como amontoado de indivíduos livres e suas vontades individuais com ênfase na liberdade individual, divisão do trabalho baseado na cooperação voluntária de indivíduos livres, oposição entre sociedade civil (mercado) e Estado (governo), defesa da limitação dos poderes do Estado

⁷ Oportuno transcrever aqui trecho do pensamento de Friedman que explicita a necessidade de limitar a atuação do governo: “A existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das ‘regras do jogo’ e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos – e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo. O aspecto característico da ação política é o de exigir ou reforçar uma conformidade substancial. A grande vantagem do mercado, de outro lado, é a de permitir uma grande diversidade, significando, em termos políticos, um sistema de representação proporcional.” (FRIEDMAN, 1982, p. 22-23).

como garantia da preservação da liberdade individual, defesa do livre mercado como instrumento de descentralização de poder e defesa da liberdade, e ataque ao *Welfare State* são básicos no pensamento de Friedman.

A partir dessas ideias, nota-se um movimento de abertura de caminho para explicações fundadas no fracasso do modelo de regulação keynesiano. O intervencionismo de Milton Friedman significava o abandono de antigos instrumentos de gestão em prol da implementação das chamadas “coerções de mercado”, um sistema capaz de conduzir os indivíduos a manifestar na prática sua capacidade de governar a si próprios (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 218).

Nessa conjuntura, a virada dos anos 1970-1980 representou uma verdadeira revolução na crítica em torno da utilidade da interferência do Estado na ordem de mercado. Nesse período, os países de capitalismo avançado conviveram com um período de recessão caracterizado, sobretudo, pela desaceleração do crescimento, inflação descontrolada, queda de lucratividade, elevadas taxas de desemprego, aumento das taxas de juros e, em alguns casos, endividamento.

Nesse sentido, observa-se que “até os anos 1970, desemprego, desigualdades sociais, inflação e alienação eram ‘patologias sociais’ atribuídas ao capitalismo; a partir dos anos 1980, os mesmos males foram sistematicamente atribuídos ao Estado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 209). O rompimento com a prática da regulação keynesiana da macroeconomia durante a década de 1980 foi marcada ainda pelos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, considerados como os protagonistas do neoliberalismo no mundo. Nessa senda, Araújo (2006, p. 263) destaca que:

A prática do programa neoliberal começou com Thatcher na Inglaterra, em 1979, e com Reagan nos EUA, sendo que havia diferenças significativas entre os programas. Thatcher adotou o neoliberalismo mediante uma política de emissão monetária, elevação das taxas de juros, diminuição dos impostos sobre os altos rendimentos, abolição dos controles sobre os fluxos financeiros, além da criação de altos níveis de desemprego, adoção de uma legislação anti-sindical e cortes com gastos sociais. Lançou também um amplo programa de privatizações, que começou pela habitação pública, passando, em seguida, a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. A política neoliberal adotada por Reagan também reduziu impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros e reprimiu greves, mas não respeitou a disciplina orçamentária, sendo o presidente da história americana que mais aumentou o *déficit* público.

O programa político delineado por Thatcher e Reagan tornou-se um modelo a ser adotado por outros países e contou com o incentivo de grandes organizações internacionais. A nova proposta neoliberal tinha como receituário básico “a manutenção de um Estado forte o suficiente para romper o poder dos sindicatos e manter o controle monetário” (MATOS, 2008, p.194) ao mesmo tempo em que pregava uma reorientação das políticas e comportamentos para a instituição de um aparato estatal “diminuto nos gastos sociais e nas intervenções na economia” (MATOS, 2008, p.194).

É nesse contexto de significativas transformações do capitalismo e de embate ideológico que surgiu o denominado “Consenso de Washington”, uma formulação de cunho neoliberal elaborada durante uma reunião na capital dos Estados Unidos no ano de 1989. O encontro, que contou com a participação de economistas e instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), teve como objetivo promover o ajustamento da macroeconomia dos países em desenvolvimento para que fosse possível superar o cenário de crise e retomar o crescimento.

Tal encontro representou uma oportunidade para a consolidação da proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha recomendando insistentemente (BATISTA, 2009, p. 116). Na comunidade financeira internacional o conjunto de recomendações elaboradas na reunião tornou-se condicionante para a concessão de empréstimos e auxílios por parte dos governos centrais e dos organismos internacionais (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 197). Nessa conjuntura, o Consenso de Washington recomendou a implementação das seguintes reformas políticas: 1) disciplina fiscal; 2) mudanças das prioridades em relação aos gastos públicos para áreas politicamente sensíveis (saúde, educação, infraestrutura); 3) reforma fiscal; 4) liberalização de financiamento visando a determinação da taxa de juros pelo mercado; 5) unificação das taxas de câmbio em nível competitivo; 6) liberalização do comércio; 7) liberalização do investimento externo direto; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação do mercado com vistas a promover a competitividade; 10) proteção ao direito de propriedade (WILLIAMSON, 1992, p. 44-45).

Nota-se entre o conjunto de medidas político-econômicas que compõe a matriz do pensamento neoliberal o compromisso com a privatização das empresas estatais, medida justificada pelo excessivo agigantamento do Estado, imprescindibilidade de

redução da dívida pública, suposta ineficiência da gestão estatal e necessidade de fomentar a concorrência para atrair o capital privado ao redor do mundo. Nas décadas seguintes o processo de privatização das estatais seria erigido à condição de solução do acúmulo de problemas econômicos. A nova política neoliberal esforçou-se para desregular os mercados e os fluxos internacionais de capitais, criando as condições propícias para o estabelecimento de um “Estado mínimo” comprometido com a prestação direta de apenas algumas funções elementares como saúde e educação. Os novos entes estatais tenderiam “a se despojar de todos os meios de intervenção, arbitragem e regulação que tinham acumulado” (LAVAL, 2020, p. 239), participando da economia tão somente por meio do estabelecimento e fiscalização das regras do jogo econômico. Nesse sentido, novamente são oportunas as observações de Dardot e Laval (2016, p. 197), quando afirmam que:

Desse modo, progressivamente uma nova orientação tomou corpo em dispositivos e mecanismos econômicos que mudaram profundamente as “regras do jogo” entre os diferentes capitalismos nacionais, assim como entre as classes sociais em cada um dos espaços nacionais. As mais famosas das medidas adotadas foram a grande onda de *privatizações* de empresas públicas (na maioria das vezes vendidas a preço de banana) e o movimento geral de *desregulamentação* da economia. A ideia diretriz dessa orientação é que a liberdade que se dá aos atores privados – que conhecem melhor a situação dos negócios e seus próprios interesses – é sempre mais eficaz do que a intervenção direta ou a regulação pública. Se a ordem econômica keynesiana e fordista repousava sobre a ideia de que a concorrência entre a empresa e entre economias capitalistas deveria ser enquadrada por regras fixas comuns no que diz respeito a taxas de câmbio, políticas comerciais e divisão de renda, a nova norma neoliberal instaurada no fim dos anos 1980 erige a concorrência em regra suprema e universal de governo.

Portanto, não resta dúvida que o sistema neoliberal produziu profundas transformações na forma como a maioria dos serviços públicos são prestados. Sob o argumento de que o Estado não teria condições técnicas e financeiras de promover o desenvolvimento nacional nos moldes até então vigentes, iniciou-se uma verdadeira remodelagem da economia por meio da liberalização dos serviços públicos e eliminação dos monopólios estatais. A lógica concorrencial, própria da iniciativa privada, se espalhou pela Administração Pública, impulsionando um processo de esvaziamento das funções do Estado que gerou enormes repercussões em todas as esferas da vida em sociedade. Logo, em vista da importância da prestação dos serviços públicos para a concretização dos direitos fundamentais e, por conseguinte, satisfação das necessidades da coletividade, a seguir será feita uma pausa excursiva

sobre as influências dessa nova racionalidade sobre as atividades formalmente atribuídas ao Estado.

2.2 SERVIÇOS PÚBLICOS NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO

Não resta dúvida de que houve a liberação da intervenção do capital privado sobre atividades formalmente regidas pelo Estado, o que alterou completamente a noção de prestação de serviços públicos. Ao estender a lógica da concorrência a toda a sociedade, o neoliberalismo fez do Estado um elemento central dessa concorrência exacerbada. As regras de funcionamento do mercado concorrencial foram aplicadas ao setor público, fazendo com que o poder governamental fosse orientado pela lógica empresarial, culminando naquilo que Dardot e Laval (2016, p. 275) denominaram de “mercadorização da instituição pública”. No que se refere à essa transformação da função pública, embora esteja em permanente construção, é possível observar que:

O Estado foi reestruturado de duas maneiras que tendemos a confundir: de fora, com privatizações maciças de empresas públicas que põe fim ao “Estado produtor”, mas também de dentro, com a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273)

A partir de uma compreensão das bases neoliberais, restou evidenciado que “o Estado muda de forma e função, à medida que se acentua a competição capitalista mundial, e seu objetivo é menos administrar a população para melhorar seu bem-estar do que lhe impor a dura lei da globalização” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 15). Desse ponto de vista, muitas mudanças ocorreram, exigindo do Estado uma nova forma de governar, principalmente para as áreas mais dispendiosas e aquelas frequentemente marcadas pelo descontentamento dos usuários.

Sobre esse ponto, é pertinente indagar sobre o conceito de serviço público para fins da análise proposta nesse tópico. Conforme enunciado por Mello (2015, p. 695), considera-se que:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob o regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Registre-se que o conceito de serviço público é alvo de intenso debate no campo do direito administrativo há décadas, sobretudo em decorrência das modificações no papel do Estado após a crise do Estado de bem-estar social (CEZNE, 2005, p. 315). A partir do conceito supramencionado é preciso, ainda, ter em vista que a titularidade do serviço público não pode ser confundida com a titularidade da prestação do serviço. Adotando critérios igualmente relevantes, Grau (2001, p. 250) preceitua que serviço público:

[...] é o tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete *preferencialmente* ao setor público. Não “exclusivamente” – note-se -, visto que o setor privado presta serviço público em regime de concessão ou permissão. Desde aí poderemos também afirmar que o *serviço público* está para o setor público assim como a *atividade econômica* está para o setor privado.

Em um contexto de inflexões do neoliberalismo sobre as atividades do Estado, observa-se que a noção de serviço público vem se aperfeiçoando mundialmente. Novas relações entre o tradicional Direito Administrativo e o Direito Comunitário constituem um bom exemplo de como o diálogo na Ordem Jurídica da União Europeia vem refletindo sobre a concepção científica desse instituto. Segundo Quadros (2001, p. 281) é sabido que a “jurisprudência francesa desde sempre considerou o conceito de serviço público incindível do conceito de poder administrativo e, como tal, um corolário das ‘funções irredutíveis do Estado’”. Preceitua o autor que essa concepção rígida de serviço público se manteve inalterada até a Primeira Guerra Mundial, momento a partir do qual assistiu-se à entrega de serviços públicos industriais e comerciais a pessoas privadas.

Sobre essa questão, não há como deixar de mencionar as observações de Queiroz (2013, p. 214) em relevante artigo voltado para o estudo da concepção de serviço público no cenário atual. De acordo com o autor, a perspectiva formal de definição dos serviços públicos, a partir da qual se adota o critério do regime administrativo derogatório do direito privado, estaria encontrando certa resistência por parte dos adeptos de uma mudança de concepção do Direito Administrativo clássico, tendência esta que tem como uma de suas causas justamente o alargamento da prestação de serviços públicos mediante regras concorrenciais. Queiroz verifica

que parte da doutrina define uma atividade como serviço público a partir da percepção da própria natureza do serviço que é desempenhado, nesse sentido:

A divergência doutrinária, contudo, pode dilacerar-se ao se analisar o propósito do enquadramento de uma dada atividade como sendo um “serviço público”. Na verdade, a doutrina é consente em afirmar que todo serviço público serve como meio para o implemento dos interesses sociais mais relevantes, que são, por isso mesmo, elencados como direitos subjetivos fundamentais. (QUEIROZ, 2013, p. 220).

Com efeito, sabe-se que quando certa atividade se qualifica como serviço público tem-se em vista a sua importância material ou imaterial para a coletividade, bem como a sua vinculação direta e imediata com a satisfação de um direito fundamental. Embora no neoliberalismo haja forte tendência de que as atividades sejam cada vez mais desenvolvidas por particulares, sobretudo em nome do primado da concorrência, o serviço público segue sendo tarefa pública, não se afigurando viável anular as responsabilidades do Estado. Há algumas décadas o processo de afastamento dos poderes públicos da organização dos serviços públicos tem sido avaliado por pesquisadores de todo o mundo. A magnitude desse movimento na Espanha, por exemplo, é bem descrita por Rojas (2001, p. 207) quando adverte que:

En la década pasada, el régimen de los grandes servicios públicos estatales ha cambiado de forma drástica. La mayor parte de las empresas de titularidad pública, que venían gestionando los servicios de transporte aéreo (Iberia), marítimo (Transmediterránea), terrestre (Enactcar y Renfe), comunicaciones (Telefónica y Retevisión), suministros de electricidad (Endesa), gas (Enagas), correos (Correos y Telégrafos), entre otros, se han transformado, o lo serán pronto, en empresas privadas (privatizadas), en las que el capital público es reemplazado por accionistas privados, en todo caso con carácter mayoritario.

Portanto, é fácil notar que a figura do serviço público, como uma atividade a cargo exclusivamente do Estado, não mais conserva-se. Essa nova conjuntura neoliberal, que se delineou de forma mais clara a partir dos anos 80 do século XX, passou a reger os serviços públicos, tornando a atividade pública administrativa mais um espaço de valorização do capital. Toda esta discussão remete ao problema de resguardar o interesse público e a observância dos princípios da universalidade, impessoalidade, continuidade, transparência, motivação, modicidade das tarifas e controle, que devem orientar o desempenho das atividades e que compõe o regime jurídico dos serviços públicos (MELLO, 2015, p. 702). Nesse ponto, oportuno mencionar uma passagem particularmente eloquente de Moreira (2001, p. 225) sobre

o avanço da limitação dos serviços públicos durante o processo de transformação do papel do Estado capitalista sob o enfoque do mercado concorrencial:

Os serviços públicos, quando subsistem, deixam de ser geridos directamente pelos poderes públicos, como sucedia frequentemente, passando a ser objecto generalizado de concessão ou de outras formas de delegação. Consequentemente dá-se uma notável transformação das formas de administração económica (redução da mesma, privatização das formas públicas, criação de entidades reguladoras sectoriais, etc). O papel do Estado passa a ser essencialmente o de regulador da economia privada, já para garantir os princípios da concorrência, já para fazer observar as “obrigações de serviço público”, quando existam, já para defender o ambiente ou os direitos do consumidor.

Com essa redefinição do papel do Estado na gestão do interesse público, a iniciativa privada se insere no âmbito das atividades públicas administrativas com uma participação cada vez maior no oferecimento de bens e utilidades essenciais. A atividade regulatória, como dito anteriormente, propõe uma redução da atuação direta do Estado, mas não a supressão dos instrumentos de realização dos direitos fundamentais. Bem por isto, fala-se que a regulação abarcaria competências características do Estado: uma competência normativa (regulamentar ou legislativa) da qual seriam derivadas competências fiscalizatórias, sancionatórias e de arbitragem de conflitos (SILVA, 2019, p. 38).

Com efeito, o processo de mercantilização dos serviços públicos, comumente justificado pelo estímulo à eficiência e à busca de ganhos de qualidade, resultou na criação das chamadas “agências reguladoras”, autarquias especiais responsáveis pela promoção do equilíbrio dos interesses privados diante necessidades coletivas. Tais instituições conjugaram várias características que tenderiam à resolução de muitos problemas económicos e sociais dos procedimentos burocratizantes do Estado. A figura das agências reguladoras se insere, portanto, num processo de autonomia político-administrativa e económico-financeira em face do Estado que visa a neutralidade técnica e o devido insulamento político para o predomínio de juízos técnicos sobre valorações políticas (MOURA, 2014, p. 200).

No entanto, sabe-se que a realidade das agências reguladoras também é permeada de controvérsias. Nunes (1982, 144-147), observa que aqueles que defendem o Estado regulador buscam difundir a ideia de que ele não abandonou inteiramente a vertente intervencionista, empenhando-se em fazer crer que os

serviços públicos continuam na esfera de responsabilidade pública. Apesar dos esforços, segundo o autor, a parcela de soberania por elas reivindicada não raro resulta em decisões políticas. Sob a sua ótica, o Estado regulador traz consigo a substituição do Estado democrático por um Estado tecnocrático que busca manter a aparência de neutralidade, afirmando que:

Em síntese, a ideia é esta: o estado (o estado capitalista) não tem que ser (não pode ser) um estado-empresário, nem sequer um estado-prestador-de-serviços, mesmo dos serviços públicos (ou serviços de utilidade pública), apesar da longa tradição neste domínio, ao menos na Europa. O estado tem apenas de garantir que estes serviços sejam colocados à disposição dos utentes (clientes). Que sejam empresas públicas (ou serviços públicos) ou empresas privadas a fazê-lo é, a esta luz, perfeitamente indiferente. (NUNES, 1982, p.166).

Na prática, resta reforçada a percepção de que qualquer que seja o prestador do serviço (o Estado diretamente ou o particular) se faz imprescindível que os direitos fundamentais inerentes ao serviço que está sendo executado sejam observados, sendo, pois, inconcebível a imposição de uma submissão total e irrestrita do serviço público ao contexto das leis de regência do mercado (QUEIROZ, 2013, p. 221). Assim, diante dos processos de desregulação, a “regulação pela propriedade’ foi substituída por uma regulação externa, a cargo de um organismo regulador específico, depois da respectiva privatização e liberalização” (MOREIRA, 2001, p. 227).

Dessa forma, num contexto neoliberal de redução do tamanho do Estado, o surgimento das agências reguladoras representou não só a possibilidade de o ente estatal orientar a economia segundo os interesses coletivos, como também a tentativa de promover a segurança jurídica necessária à atração dos investimentos privados. Com o advento desse novo modelo político de organização econômica, o Estado restringiu sua atuação direta na prestação de serviços públicos e buscou garantir que a sociedade não fosse prejudicada, traduzindo-se como uma resposta às novas exigências de conformação da prestação dos serviços públicos à institucionalização da competição apregoada pelas políticas neoliberais.

Nesse passo, tem-se a percepção de que a lógica da concorrência se estendeu a toda a sociedade e que os processos de privatização foram acompanhados pela criação das agências reguladoras. Ainda que seja importante destacar que os serviços públicos não podem ser vistos unilateralmente como “aparelhos de Estado”, a principal questão em torno deste tema parece ser a de identificar como transformar esses

serviços em instituições do comum voltadas para os direitos de uso comum e governadas democraticamente (DARDOT, LAVAL, 2017, p. 546). Infelizmente, em geral, o bom funcionamento do mercado não garante a realização dos fins de interesse comum, razão pela qual não se deve falar apenas de uma regulação estatal, mas também de uma regulação social.

Ainda que a agência reguladora tenha comprovada capacidade técnica, deve-se ter em mente que “os serviços públicos são necessariamente organizados pelo Estado porque criam as condições comuns para a atividade social, coletiva e individual” (DARDOT, LAVAL, 2017, p. 549). Exatamente em vista da necessidade de o Estado assegurar a realização dos seus valores políticos e sociais, reforçando as estruturas capazes de viabilizar a fiscalização e o incentivo das condutas desejáveis, pode-se afirmar que, atualmente, as agências reguladoras são consideradas símbolos da reestruturação do Estado (ROSA, 2008, p. 44). Evidentemente, o processo de reestruturação do Estado, para os fins propostos neste trabalho, deve ser analisado especificamente no caso brasileiro. Assim, voltando a atenção para a trajetória nacional, é que se buscará, no próximo tópico, traçar os principais aspectos da reforma do Estado nas últimas décadas do século XX.

2.2.1 A Reforma do Estado brasileiro nos anos 90: a transferência do público para o privado

Não é possível debater os limites da privatização no Brasil sem antes compreender suas peculiaridades históricas. Desde os anos 40 e 50, quando o processo de criação das estatais se consolidou, o Brasil passou por uma série de reformas institucionais fundamentadas, dentre outras razões, nas concepções neoliberais que emergiam e que estavam alicerçadas na expansão do setor empresarial privado e na redução dos encargos e obrigações estatais. Nesse contexto, convém compreender como se delineou a crise do Estado brasileiro com suas múltiplas dimensões, uma vez que, sob essas circunstâncias, verificou-se um processo que culminaria na desarticulação do Estado-providência e, conseqüentemente, numa crise de governabilidade⁸ que se associou a uma crise de

⁸ Pertinente transcrever aqui o conceito de governabilidade de acordo com o entendimento do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública (BRASIL, 2008, p.76): “É o poder do Estado para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil.

governança⁹. Visando recompor a sua capacidade de implementar políticas públicas de forma eficiente, o Brasil, assim como outros países da América Latina integrantes do grupo dos países subdesenvolvidos, concebeu um projeto de reforma do Estado que buscava minimizar “os efeitos de uma política de desenvolvimento não sustentada em adequadas reservas financeiras” (MAMELUQUE, 1995, p. 15).

Embora se saiba que o processo de reforma do Estado brasileiro adquiriu centralidade na década de 1990, partir-se-á de um recorte histórico para a compreensão do assunto: o governo de João Batista Figueiredo (1979-85), último presidente do período da ditadura militar. Parte-se deste ponto uma vez que foi durante o seu governo que se deu a primeira tentativa de contenção da expansão da participação das empresas estatais na economia, período a partir do qual teria início uma série de transformações voltadas para o controle da crise brasileira, a qual se potencializava, sobretudo, pelos efeitos decorrentes da diminuição da atividade econômica nacional.

Na esteira do que aqui se propõe, cumpre contextualizar, desde logo, o panorama da crise supramencionada. De acordo Bresser-Pereira (1997, p. 11-12), a nível mundial, a segunda metade do século XX foi marcada pela aceleração do desenvolvimento tecnológico e globalização da economia, a qual se tornou muito mais integrada e competitiva. Segundo o autor, as tradicionais políticas econômicas desenvolvimentistas não mais produziram os mesmos efeitos positivos de outrora, já que os estados nacionais haviam perdido a sua autonomia, evidenciando que os países do globo deveriam preparar e estimular suas empresas para uma competição

Ela decorre da imagem institucional favorável junto à sociedade e da confiança que os cidadãos e outras partes interessadas depositam em sua atuação. A governabilidade de uma organização está relacionada com a sua capacidade de assegurar condições sistêmicas e institucionais para que a organização exerça a sua missão. Envolve a intermediação e o equilíbrio de interesses. Está, portanto, relacionada com a atuação das diversas partes interessadas e com a capacidade, especialmente, dos integrantes do sistema de liderança, de exercer a sua autoridade política de forma a garantir o alcance dos objetivos institucionais e o atendimento ao interesse público. Um aspecto importante da governabilidade de uma organização, em um contexto ascendente de participação democrática da sociedade nos assuntos de Estado é a capacidade institucional em equilibrar os interesses específicos dos seus usuários diretos com o interesse público geral, assim como com os interesses dos demais atores políticos interessados em sua atuação”.

⁹ Conforme destacam Nardes, Altounian e Vieira (2016, p. 152): “Governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população. Quanto melhor for essa capacidade, mais efetivos serão os resultados das políticas definidas pelos governos, uma vez que os recursos serão empregados sem desperdício, os espaços para corrupção serão pequenos e as pessoas capacitadas serão escolhidas para conduzir as ações necessárias”.

generalizada. Assevera Bresser-Pereira que o Estado entrou numa crise fiscal que culminou na negatização da poupança pública, reduzindo a sua capacidade de intervenção. Com efeito:

Ora, como sempre acontece, com o crescimento, com o aumento de sua capacidade de arrecadação de impostos e de suas transferências, aos poucos as distorções começaram a aparecer. As transferências do Estado foram sendo capturadas pelos interesses especiais de empresários, da classe média, e de burocratas públicos [...]. Em consequência seja da captura do Estado por interesses privados, seja da ineficiência de sua administração, seja do desequilíbrio entre as demandas da população e sua capacidade de atendê-las, o Estado foi entrando em crise fiscal – uma crise fiscal que, em um primeiro momento, no início dos anos 80, apareceu sob a forma da crise da dívida externa. Na medida em que o Estado via sua poupança pública tornar-se negativa, perdia autonomia financeira e se imobilizava. Suas limitações gerenciais apareciam com mais nitidez. A crise de governança, que no limite se expressava em episódios hiperinflacionários, tornava-se total: o Estado, de agente do desenvolvimento, se transformava em seu obstáculo. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 13-14).

Nesse viés, segundo o autor, a crise dos anos 80 apresentou basicamente 3 frentes: uma crise fiscal, uma crise do modo de intervenção no domínio econômico e uma crise das formas burocráticas de administração. O déficit público, tido como uma das principais consequências da crise econômica, apontou para “a necessidade de se reestruturar as bases produtivas do Estado capitalista, projeto logo transformado no eixo central da política macroeconômica do capitalismo” (SANTOS *et al.*, 2004a, p. 9). Com o crescimento da dívida externa, o desaparecimento da poupança pública e o financiamento de déficits cada vez maiores, o ajuste da economia passou a exigir “uma redefinição dos espaços capitalistas e/ou da renda nacional sob o controle do Estado” (SANTOS *et al.*, 2004a, p.9). Nessa linha, é possível sintetizar a crise fiscal do Estado nos seguintes pontos:

(1) déficit orçamentário, (2) poupanças públicas negativas ou muito pequenas, (3) dívida pública externa e interna excessiva, (4) falta de crédito do Estado, refletida na falta de confiança na moeda nacional e nos vencimentos de curto prazo da dívida interna [...] e (5) a falta de credibilidade do governo e sua imobilização, que não deve ser confundida com a falta de crédito do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 1994, p. 42).

Assim, falar da crise fiscal dos anos 80 significa não somente que o Estado não possuía crédito para financiar suas atividades, mas também que ele perdeu a capacidade de poupar e investir, bem como de levar adiante políticas de longo prazo (BRESSER-PEREIRA, 1994, p. 50). Em muitas passagens de suas reflexões,

Bresser-Pereira parece transmitir a ideia de que a crise fiscal brasileira decorreu de uma crise do Estado:

A ideia de que a crise é consequência de um Estado fraco demais, e não forte demais, é essencial à abordagem da crise do Estado. A crise não é consequência de um Estado que cresceu demais e se tornou muito forte, mas de um Estado que cresceu demais e se tornou muito fraco, incapaz de encaminhar suas próprias funções específicas e de complementar o mercado como deveria. O Estado foi enfraquecido e imobilizado pela crise fiscal, que foi o resultado de um crescimento desordenado e distorcido do aparato estatal. O objetivo das reformas estruturais não deveria ser o de se chegar a um “Estado mínimo”, como querem os neoliberais, mas o de fortalecer o Estado e definir uma nova estratégia de desenvolvimento, coerente com novas e limitadas formas de intervenção estatal. (BRESSER-PEREIRA, 1994, p. 48).

Nota-se, portanto, que as análises de Bresser-Pereira indicam uma abordagem centrada na necessidade de coordenação complementar da economia pelo Estado, sem deixar de reconhecer o estreito vínculo entre a crise fiscal do ente estatal e o problema da dívida externa e do populismo econômico¹⁰ que marcaram o período (BRESSER-PEREIRA, 1994, p. 48). Nesse ponto, interessante observar que outros pesquisadores interpretaram a chamada crise fiscal do Estado brasileiro sob novo enfoque, retirando a sua origem do Estado e sustentando a hipótese de que a crise se origina da economia. Não foi outra a posição adotada pelos autores do artigo “A controversa crise fiscal brasileira” quando concluem que:

[...] a crise não tem uma origem no Estado e sim na economia de um modo geral. A partir dessa compreensão, foi possível perceber que a construção da ideia de depositar no Estado a crise de natureza fiscal era a forma de legitimação política mais apropriada para possibilitar ao capital privado se apossar dos espaços capitalistas sob o domínio do Estado. Este espaço ficava mais valorizado e cobiçado pelo capital privado à medida que se percebia que a acumulação de capital e a expansão econômica não se estavam fazendo pela incorporação de novas fronteiras ao capitalismo, mas, antes, através da competição acirrada entre os capitais líderes e rivais, que começa pelo domínio dos espaços já controlados e, depois, chega aos espaços que estavam sob o comando do Estado. (SANTOS *et al.*, 2004b, p. 103).

A par da crise fiscal, verificou-se, a partir dos anos 70, um processo de “exaustão de uma estratégia de desenvolvimento, até então bem-sucedida, [...] a abordagem nacional-desenvolvimentista, baseada na substituição de importações e

¹⁰ Conforme lição de Bresser-Pereira e Dall’Acqua (1991, p. 192): “Uma literatura crescente aponta a utilização de políticas macroeconômicas populistas como principal responsável por muitos déficits públicos na América Latina. Esse tipo particular de enfoque econômico tem sido definido genericamente por políticas expansionistas voltadas para o crescimento econômico e distribuição de renda, com pouca preocupação em relação aos riscos de inflação, dos déficits orçamentários e restrições externas”.

numa intervenção ativa do Estado no setor produtivo da economia” (BRESSER-PEREIRA, 1994, p. 39). Apesar de ter sido estimulado pelo cenário de crise das relações econômicas internacionais do período, o processo de substituição das importações sofreu com o esgotamento do seu dinamismo.

Conforme lição de Fishlow (1972, p. 54), esse processo de estagnação estaria relacionado com a diferença entre a taxa de crescimento da produção e a taxa de aumento da demanda interna. Segundo o economista, observou-se que a produção cresceu rapidamente até atingir taxas que não poderiam ser mantidas a longo prazo. Tal cenário torna-se ainda mais compreensível quando se considera que a substituição estava calcada na ênfase sobre os bens de consumo duráveis, tendo sido mantida a antiga falta de integração vertical com a produção de bens de investimento.

Nessa perspectiva, importante destacar aqui que a interpretação da crise do Estado, ainda conforme Bresser-Pereira (1997, p. 15), ensina que a crise do modo de intervenção manifestou-se também por meio da crise do *Welfare State* no primeiro mundo e pelo colapso do estatismo nos países comunistas. Com efeito, o cenário de crise econômica obrigou o Estado a rever o seu papel assistencialista, principalmente após as crises do petróleo de 1973 e 1979.

Nesse sentido, assinale-se que, embora este seja um tema controvertido para o qual não há consenso entre os estudiosos, sabe-se que “a expansão do Estado de bem-estar social começou a ser ameaçada em um momento crítico, em que a carga tributária atingiu níveis alarmantes para a lucratividade e o desempenho do setor privado” (VICENTE, 2009, p. 125). Ao mesmo tempo em que o Estado de bem-estar passou a ser visto como inoperante, o estatismo dos países comunistas mostrava-se desprovido de “suficiente flexibilidade para competir com sucesso com o capitalismo”. De forma sucinta, é possível afirmar que a coordenação pelo mercado regulado pelo Estado revelou-se superior à coordenação apenas pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2009-2010, p. 68,74).

Dentro desse raciocínio, temos, por fim, a terceira frente da crise, qual seja, a superação das formas burocráticas de administrar o Estado. Cabe lembrar que a necessidade de transformar os padrões de administração revelou-se “nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados pelo

Estado através do emprego direto de burocratas estatais” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 15).

Nesse contexto, é sabido que o Estado burocrático, estrutura de poder hierarquizada cuja teorização é atribuída ao pensador Max Weber, trazia diversos obstáculos à implantação de uma gestão pública centrada no controle de resultados e mais flexível. Esse modelo clássico de Administração Pública que deu suporte ao Estado de bem-estar social se pautava na centralização das decisões, na hierarquia baseada no princípio da unidade de comando, na adoção de estruturas piramidais de poder, na rigidez e impessoalidade das rotinas e no controle dos processos administrativos (PIMENTA, 1998, p. 185).

Assim, no contexto da crise econômica e política que se instalou na América Latina durante das décadas de 1980 e 1990, “a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado” (PAULA, 2005, p. 38). No Brasil, a crise do nacional-desenvolvimentismo levou o país a adotar novos princípios e práticas na gestão pública com vistas a restabelecer a capacidade fiscal do Estado e a legitimidade democrática (RAMOS; GONÇALVES, 2017, p. 279). Recomendou-se o alinhamento da administração com o modelo que se difundiu inicialmente na Europa e nos Estados Unidos e que enfatizava a “desburocratização (flexibilidade de gestão), descentralização, transparência (controle social), avaliação de resultados (*accountability*), ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão” (PIMENTA, 1998, p. 189).

Fixadas estas premissas, aqui é de se ressaltar como se deu o processo de construção da reforma do Estado a partir da gestão do presidente Figueiredo (1979-85). Seu governo merece um olhar especial na medida em que abrangeu uma importante fase de abertura política a partir do declínio do regime militar. No contexto da grave crise econômica que afligia o Brasil e o mundo, o governo Figueiredo ficou marcado pela negociação com o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio da qual o país prometia adotar medidas contracionistas em troca de um acordo plurianual com os credores e a obtenção de novos empréstimos (SALOMÃO, 2016, p. 16). Embora tenha obtido algumas conquistas, o agravamento da política externa brasileira

e a retração da atividade econômica se consolidaram sob intensa crítica às opções do governo.

Malgrado exista um consenso de que o governo Figueiredo não foi marcado por expressiva força política, “pode-se observar uma clara tendência do setor público em assumir o papel de principal variável de ajuste, mediante as clássicas medidas de corte nos gastos públicos com o objetivo de equilibrar as contas do governo” (SANTOS *et al.*, 2004a, p. 14). Dentre as principais características elencadas pela historiografia para a gestão do presidente Figueiredo estão a busca pela formulação de uma nova política externa caracterizada pela abertura política, o enfrentamento de uma crise econômica ascendente diretamente relacionada às crises do petróleo e a consolidação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), formulado ainda durante o governo Geisel, segundo o qual seria necessário equilibrar o setor público e privado no contexto do modelo econômico de mercado.

Essa abordagem se torna relevante em virtude das influências e pressões do empresariado nacional desde a elaboração do II PND. Diante do fracasso das tentativas de controle inflacionário e de contenção da dívida externa, o mencionado plano ficou marcado pela atuação dos grupos privados integrantes da classe dominante que buscavam ampliar sua atuação por meio do incentivo às pautas de substituição das importações, estímulo às exportações, criação de novas fontes de crédito e indução de investimentos estrangeiros. Com efeito, oportuno fazer referência à percepção de Almeida (2011, p. 8) ao destacar que:

[...] estava presente no II PND a proposta de consolidar um modelo brasileiro de capitalismo que viabilizasse o desenvolvimento da indústria através do setor privado, assegurando à empresa nacional papel importante na estrutura industrial brasileira. Para tanto, como pauta de tal projeto, encontrava-se a união do capital privado, do nacional e do estrangeiro. Nesse quadro, caberia à iniciativa privada a função de investir e de produzir com rentabilidade adequada. Os projetos das empresas governamentais só seriam assim aprovados caso a iniciativa privada não tivesse condições de realizá-los, seja em função do volume dos investimentos, da baixa rentabilidade dos projetos ou da tecnologia exigida (a siderurgia inseria-se nessa perspectiva). As Empresas Estatais deveriam, assim, associar-se ao setor privado (caso tivessem que assumir o comando de algum projeto) utilizador do insumo a produzir e, assim que fosse possível, passar a iniciativa às mãos dos empresários.

Nesse momento, a questão relativa à contenção da expansão das empresas estatais não estava associada com uma suposta ineficiência do setor público

produtivo, justificava-se pelo descontrole da atuação dessas empresas no cenário econômico do país e pela importância do gerenciamento dessa expansão para a estabilização da economia, especialmente no que tange à superação da crise cambial e controle da inflação. Visível assim que o ordenamento jurídico pátrio passou a traduzir tais premissas. Nesse contexto, o Decreto nº 83.740 de 18 de junho de 1979 instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, cujas diretrizes representaram a primeira tentativa de limitar a participação das empresas estatais na economia nacional (PINHEIRO; OLIVEIRA FILHO, 1991, p. 12-13).

Conforme enuncia Wahrlich (1984, p. 78), o citado Decreto estabelecia como objetivos prioritários “o fortalecimento do sistema de livre empresa, a consolidação da grande empresa privada nacional, a contenção da criação indiscriminada de empresas estatais e, quando recomendável, a transferência do seu controle para o setor privado”.

Nesse passo, a retração da atividade pública empresarial no governo Figueiredo alcança uma nova fase quando da aprovação do Decreto nº 86.215 de 15 de julho de 1981, diploma que fixou normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle federal. De acordo com essa legislação, considerando o propósito de privatizar empresas estatais cuja manutenção do controle havia se tornado desnecessária ou injustificável, bem como a necessidade de resguardar o comando das empresas consideradas intransferíveis, seja em virtude de razões de segurança nacional, seja pela exigência de propiciar condições para o desenvolvimento do setor privado no país, seja para resguardar o comando do processo de desenvolvimento, ficou fixado, como objetivo prioritário do governo, o estabelecimento de uma política de privatização que deveria propiciar o fortalecimento do sistema de livre empresa e a consolidação da grande empresa privada nacional.

É imperioso destacar aqui que, conforme lição de Almeida (2010, p. 185), o supracitado Decreto constituiu o primeiro instrumento legal de normatização das privatizações no Brasil. Da leitura dos seus dispositivos, é possível observar a instituição de algumas medidas restritivas voltadas à preservação da soberania e salvaguarda do nacionalismo. Conforme redação do art. 4º do Decreto, estaria excluída do diploma a empresa cuja atuação estivesse voltada para atividades diretamente relacionadas à segurança nacional, ao regime de monopólio do Estado, à operação da infraestrutura econômica ou social básica ou produção de insumos de

importância estratégica, assim como as empresas criadas com o objetivo de assegurar o controle nacional do processo de desenvolvimento ou impedir a desnacionalização de setores básicos da economia.

Conforme assinala Pinheiro e Oliveira Filho (1991, p. 14), em resumo, o programa de privatização do governo Figueiredo identificou 140 empresas estatais que deveriam ser transferidas para o setor privado. No entanto, nessa etapa, marcada sobretudo por reprivatizações, apenas 20 empresas tiveram o seu processo de venda efetivamente concluído. Dentre as razões comumente apontadas para explicar a falha do programa, cabe destacar aqui a negligência política com o processo de privatização que se buscava concretizar e as restrições do Decreto quanto aos adquirentes já que, segundo o texto, estes deveriam ser cidadãos brasileiros residentes no país ou empresas ou grupos de empresas sob controle nacional.

Apesar da mencionada falha, ao final do governo Figueiredo, foi possível observar “uma estrutura burocrática diferente, mais aberta e receptiva, reconstruindo os antigos canais de participação do grande capital nos assuntos do Estado e pavimentando novas vias de acesso ao seu aparelho” (CODATO, 2003, p. 508). Na iminência da sucessão presidencial, mais precisamente no ano de 1984, uma proposta de Emenda Constitucional tentou reestabelecer o voto direto e garantir a democratização do país. Partidos políticos fomentaram o apoio às eleições diretas por meio do incentivo a uma mobilização popular que ficou conhecida como “Diretas Já”, no entanto a emenda foi derrotada no Congresso e sucedeu-se a eleição de Tancredo Neves pela via indireta, em janeiro de 1985, junto ao seu vice, José Sarney. Em março de 1985, Tancredo Neves foi acometido por problemas de saúde e veio a falecer em abril do mesmo ano. Com a morte de Tancredo Neves, presidente cuja eleição inaugurou o período da redemocratização, José Sarney (1985–90) assumiu a presidência do país após décadas de Ditadura Militar. Sobre esse ponto, vale destacar o cenário delicado em que Sarney tomou posse. Lamentavelmente, o país enfrentava problemas de ordem econômica e social ao mesmo tempo que lidava com as dificuldades na consolidação do processo de transição democrática (PRADO; MIYAMOTO, 2010, p. 71). Uma rápida incursão na história social e política do país revela que, naquele momento, a “sociedade brasileira era unânime em reivindicar um novo texto constitucional, pois a Carta em vigor [...], de acordo com os preceitos do antigo Regime Militar, não mais expressava a ordem da nova conjuntura política que

se instalara no País” (POMPEU, 2007, p. 69). A maioria das análises sobre essa fase mostra que ela foi marcada por disputas entre diversos grupos políticos. Parte desses grupos questionava a legitimidade do novo presidente, sobretudo, em decorrência da sua estreita vinculação com o governo militar.

Assim, visando conter o cenário de elevada inflação, redução do crescimento econômico e agravamento da dívida externa, o governo Sarney manifestou sua clara intenção de ampliar o programa de desestatização delineado no governo Figueiredo. Em meio ao panorama de crise econômica externa e interna, a relação entre Estado e empresas estatais foi normatizada pelos Decretos 91.991/85 e 95.886/88. Este último, teria sido o responsável pela inserção da expressão “desestatização” em documentos legislados no Brasil (CORRÊA; BORGES, 2015, p. 277). Seguindo numa linha de aprofundamento das medidas já adotadas na administração Figueiredo, foi estabelecido em 1985 o Conselho Interministerial de Privatização, sucedido em 1988 pelo Conselho Federal de Desestatização. Aqui é imprescindível fazer referência às observações de Velasco Júnior (1997a, p.10), quando assinala que foram inovações importantes inseridas pelos mencionados órgãos:

a) as vendas deveriam ser realizadas através de mecanismos públicos e não mais com base em negociações diretas com os compradores; b) as empresas deveriam ser avaliadas por empresas de consultoria privada especializada; c) uma empresa de auditoria deveria acompanhar o processo de venda para garantir a transparência e o respeito às leis pertinentes. Foram estas inovações, em especial o fato de as vendas terem passado a ser realizadas em Bolsas de Valores, que forneceram visibilidade ao programa, permitindo sua discussão e questionamento por seguimentos interessados da sociedade. Foi provavelmente a ausência destes mecanismos que impediu uma polemização maior sobre as privatizações ocorridas no governo Figueiredo, mesmo levando em consideração que foram de pouca expressão, quer monetária, quer em relação à significância das empresas envolvidas.

Com efeito, por qualquer ângulo de apreciação da privatização durante o governo Sarney é indispensável fazer referência à atuação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Para resguardar a adequada compreensão dos principais fatos históricos aqui mencionados, é essencial recordar que o Banco, ainda sob a denominação de BNDE, foi fundado no ano de 1952 com o objetivo de formular e executar a política de desenvolvimento econômico do país. Ao longo de sua trajetória institucional, o foco de atuação deixou de ser apenas a infraestrutura e passou a ser também a iniciativa privada e a indústria. Exatamente

em razão da ampliação do seu escopo de atuação, no ano de 1974 a instituição estabeleceu três subsidiárias para atuar no mercado de capitais, as quais se fundiriam na denominada BNDES Participações S.A. (BNDESPAR) no ano de 1982 (BNDES, 2021).

Interessa aos objetivos do presente estudo registrar que, durante a crise econômica que marcou a década de 80, o papel da BNDESPAR se consubstanciou na sustentação do parque industrial nacional e no equacionamento da situação financeira das empresas. Ocorre que, justamente em virtude das dificuldades financeiras, parcela do setor privado não conseguiu honrar com o pagamento dos seus financiamentos junto à sociedade, os quais terminaram sendo convertidos em capital das empresas em dificuldade, comprometendo ainda mais a situação patrimonial da BNDESPAR (PINHEIRO; OLIVEIRA FILHO, 1991, p. 19).

Não por outro motivo Pinheiro e Giambiagi (2000, p. 20) assinalam que uma parte considerável dos recursos financeiros e humanos do BNDES foi utilizado na administração dessas empresas, circunstância que motivou o Banco a promover a venda das organizações absorvidas. Nesse ponto, considerando a enorme importância do BNDES para a gestão da política de privatização brasileira, sobretudo no que tange à concessão de financiamentos, cumpre fazer uma observação sobre a motivação da instituição no tocante à promoção dos processos de desestatização. Voltando os olhos para a atuação do BNDES, Velasco Júnior (1997b, p. 36) conclui que, durante o governo Sarney, a agência governamental respondeu pela quase totalidade do programa de privatização da época e que isso se deu não em virtude de um comprometimento eminentemente político, mas sim por meio “de uma ação auto-interessada, julgada necessária para a sua própria sobrevivência como agente de desenvolvimento”.

Finalmente, quanto ao governo Sarney, outro dado digno de registro reside no saldo de empresas privatizadas. Com o fim de cortar investimentos e gastos correntes o Estado privatizou 18 empresas atuantes em atividades já dominadas pelo setor privado, transferiu 18 empresas para governos estaduais, promoveu a incorporação de 2 empresas por instituições financeiras e liquidou 4, revelando que o desempenho empreendido pelo governo ficou, assim como na gestão de Figueiredo, aquém do esperado (PINHEIRO; OLIVEIRA FILHO, 1991, p. 25). Aliás, sobre a redução de

gastos públicos, cabe destacar que esse foi um ponto essencial na política do seu sucessor, o presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992).

Enquanto primeiro presidente eleito pelo voto direto, Collor também governou num contexto de grave desequilíbrio econômico e político. O presidente tomou posse proferindo um discurso pautado no saneamento financeiro, o qual seria alcançado através de uma tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa. Nota-se nessa gestão a clara intenção de redefinir o papel do Estado, implementando uma política econômica e uma política externa que seguia de perto as recomendações e diretrizes do Consenso de Washington (GENNARI, 2001, p. 34-35). Dentro dessa perspectiva de abandono das funções empresariais por parte do Estado, oportuno transcrever o seguinte trecho do discurso de posse de Collor:

[...] Creio que compete primordialmente à livre iniciativa – não ao Estado – criar riqueza e dinamizar a economia. Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça, no sentido amplo e substantivo do termo. O Estado deve ser apto, permanentemente apto a garantir o acesso das pessoas de baixa renda a determinados bens vitais. Deve promover o acesso à moradia, à alimentação, à saúde, à educação e ao transporte coletivo a quanto deles dependam para alcançar ou manter uma existência digna, num contexto de iguais oportunidades – pois outra coisa não é a justiça, entendida como dinâmica social da liberdade de todos e para todos. (COLLOR; 2008, p. 9).

Desse modo, não se nega que a ideologia do neoliberalismo se consolidou como um caminho interessante para os objetivos estratégicos do Estado brasileiro a partir da eleição de Collor. Durante os anos em que esteve à frente do governo verificou-se um forte incremento das políticas de desestatização com uma vigorosa ampliação da participação do setor privado, fim das reservas de mercado, redução de tarifas e de barreiras não tarifárias ao comércio. As medidas por ele implementadas acirraram as tensões com o empresariado industrial nacional pois significaram a abertura econômica e o abandono do protecionismo que sempre favoreceu os capitalistas que operavam no mercado interno.

Assim, diante do apelo crescente pela necessidade de redefinição da atuação do Estado e redução da dívida pública, foi aprovada a Lei 8.031/90 que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND). Da leitura do seu texto, nota-se a preocupação do legislador em ressaltar expressamente a impossibilidade de privatização de empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam

atividade de competência exclusiva da União, o Banco do Brasil e os órgãos oficiais resseguradores do Sistema Financeiro. Bastante amplo e polêmico, o diploma elencou, dentre as suas disposições, as formas operacionais para a execução do processo de privatização e fixou metas para sua efetivação. Para melhor compreensão do seu conteúdo, essencial fazer referência aos objetivos fundamentais dispostos no seu art. 1º:

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

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

II – Contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

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

IV – Contribuir para a modernização do parque industrial do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

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

VI – Contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa (BRASIL, Lei 8.031/90).

Observa-se, portanto, que, a partir daquela época, restaria consolidado o entendimento segundo o qual o Estado burocrático seria substancialmente moroso e não conseguiria ter a mesma mobilidade e recursos da iniciativa privada. Mameluke (1995, p. 26) assinala que, nessa fase, “o governo procurou criar vários mecanismos que assegurassem a implantação do Programa de privatização, garantindo a utilização de títulos da dívida pública para atrair investidores nacionais e estrangeiros”.

Nesse ponto, cabe destacar que, conforme dados publicados pelo BNDES (1991, p. 42-43), o PND admitiu vários tipos de moedas para a aquisição de participações acionárias das sociedades em processo de desestatização: a moeda nacional corrente – o Cruzeiro, Cruzados Novos, Títulos da Dívida Agrária, Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento, Debêntures da Siderbrás, Certificados de Privatização, Débitos Internos do Governo Federal Vencidos e Renegociados e Créditos e Títulos da Dívida Externa (BNDES, 1991, p. 42-43). Aqui

vale salientar ainda que, de acordo com o artigo 13, IV da Lei 8.031/90 ficou estabelecido que a alienação de ações de empresas a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não poderia exceder a 40% do capital votante, salvo mediante autorização legislativa que determinasse percentual superior.

Nesse processo de desprendimento do Estado das atividades industriais e comerciais não essenciais, a forma de pagamento das privatizações e o valor de venda das empresas foram alvo de intensa crítica. Argumentou-se que a utilização abusiva de “moedas podres”¹¹ impedia a entrada de recursos, “dinheiro novo” nos cofres públicos (MAMELUQUE, 1995, p. 27). Sob essa conjuntura, apontou-se que as estatais foram vendidas por valor inferior ao seu valor real e que as negociações não representaram a entrada de novos recursos financeiros. Sem apresentar ganhos financeiros expressivos, o Programa de Privatizações do governo Collor findou com um saldo de 18 empresas privatizadas, dentre as quais é possível mencionar a Usiminas, Celma e a Companhia Petroquímica do Sul (RODRIGUES; JURGEHFELD, 2017, p. 7-8). Em meio a acusações de corrupção e desgaste junto à opinião pública, deflagrou-se em 1992 um processo de *impeachment* que resultou na renúncia do presidente Collor em setembro do mesmo ano.

Com o fim do governo Collor, Itamar Franco (1992-1994) assumiu a presidência e deu continuidade à política de privatização que vinha sendo executada no país. Ao discorrer sobre a sua gestão, Mameluque (1995, p. 46) assinala que “o programa de privatização continuava a representar para o governo uma alternativa indiscutível no sentido de alcançar, a médio prazo, a redução da dívida interna e externa e o saneamento das finanças do setor público”. Embora este seja um governo pouco estudado, é possível dizer que relevantes medidas foram adotadas no sentido de um maior fortalecimento do neoliberalismo no Brasil. Esse fato foi percebido por Rodrigues e Jurgenfeld (2021, p. 148) no XXV Encontro Nacional de Economia Política (ENEP), quando destacaram que:

¹¹ Nas palavras de Aloysio Biondi (2014, p.33): “Nas primeiras privatizações, o governo chegou a aceitar que o pagamento fosse totalmente feito em ‘moedas podres’, isto é, títulos antigos emitidos pelo governo e que podiam ser comprados por até 50% do seu valor [...]. Há mais surpresas, porém: por incrível que pareça e o que é geralmente desconhecido pela opinião pública, mesmo ‘moedas podres’ usadas nos leilões também foram vendidas à prestação, financiadas pelo BNDES. Como assim? Era o próprio banco do governo que tinha ‘moedas podres’ guardadas e as colocava em leilão, para os interessados em ‘comprar’ estatais, em condições incríveis: até 12 anos para pagar e com juros privilegiados”.

Além de ter sido neste governo que se iniciou o Plano Real [...], foi sob seu comando que o Brasil realizou uma ampliação da abertura ao capital estrangeiro, permitindo que este entrasse em maior volume no capital das empresas estatais privatizadas. Também compõem o seu legado a consolidação das privatizações do importante setor siderúrgico nacional, desestatizações do setor petroquímico e de fertilizantes e a polêmica venda de uma das maiores e mais importantes empresas nacionais, a Embraer.

Durante o governo Itamar Franco, o PND passou por algumas alterações importantes. Com a edição do Decreto 724 de 19 de janeiro de 1993, que alterou e consolidou a regulamentação da Lei 8.031/90, buscou-se “restringir o uso imoderado dos títulos da dívida pública no processo de privatização, garantir o preço de mercado nos leilões e assegurar condições de credibilidade ao programa” (MAMELUQUE, 1995, p. 45). Sinalizando a tentativa de readequar o programa aos objetivos da política governamental, previu-se, por exemplo, que haveria um percentual mínimo de pagamento em moeda corrente das ações, bens ou valores objetos de alienação e que o presidente poderia avocar e decidir quaisquer matérias no âmbito do PND.

Seguindo a lógica das medidas já adotadas, o governo editou a Medida Provisória nº 362 de 25 de outubro de 1993, a partir da qual restou admitida a participação do capital estrangeiro em até 100% do capital votante das empresas cujas ações fossem alienadas, além disso, ficou estabelecido, dentre outras disposições, que os recursos em moeda corrente, obtidos nos leilões de privatização, seriam utilizados para amortizar a dívida pública mobiliária federal, de emissão do Tesouro Nacional e custear programas e projetos nas áreas de ciência e tecnologia, da saúde, da defesa nacional, da segurança pública e do meio ambiente, aprovados pelo Presidente da República (VALERIO, 2008, p. 38-39).

Nesse contexto político, 15 empresas foram privatizadas (RODRIGUES; JURGEHFELD, 2017, p. 13), dentre elas a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Ultrafértil e a Açominas, o que pode ser considerado um resultado expressivo, dado o curto lapso temporal de sua gestão. Sobre as medidas do governo Itamar se extrai que “suas desestatizações envolveram empresas que eram estratégicas para o desenvolvimento do setor de bens de capital [...] e que eram essenciais, inclusive, para a soberania nacional” (RODRIGUES; JURGEHFELD, 2021, p. 172). Assim, embora a mudança de governo tenha indicado que posições mais corporativistas e

nacionalistas poderiam ser adotadas, a gestão de Itamar Franco revelou alinhamento com as propostas neoliberais dos governos anteriores.

Por fim, é importante destacar os principais aspectos que gravitam em torno do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2002. Como segundo presidente eleito da Terceira República, FHC manteve entre os seus principais objetivos de governo a retomada e a ampliação do programa de privatização, o alcance da estabilização monetária e a promoção de reformas constitucionais.

Segundo Barros (1998, p. 2-3), para o governo FHC, a privatização era uma etapa importante do processo de transformação do país na virada do século. Àquela altura já se entendia que não caberia mais ao Estado a função de produtor de bens e serviços, mas tão somente a função de assegurar o seu fornecimento, atuando tal como um árbitro por intermédio de agências reguladoras. O segundo objetivo, por sua vez, consubstanciou-se no Plano de Estabilização Econômica e começou a ser elaborado por FHC ainda durante o governo de Itamar Franco, quando atuou como Ministro da Fazenda. De acordo com Ferrari Filho (1995, p. 58), as autoridades monetárias elaboraram uma política anti-inflacionária centrada no equilíbrio das contas e desindexação da economia, cuja última etapa consistiu na substituição do cruzeiro real pelo real. Quanto às reformas constitucionais, vale registrar aqui seu caráter fundamental para a concretização de todos os demais planos da agenda de governo já que, sem as mudanças no texto, não haveria como operacionalizar o processo de transferência ao setor privado de responsabilidades até então atribuídas ao Estado. Sobre esse último ponto, são apropriadas as seguintes observações de Belieiro Júnior (2009, p. 88):

A política de reformas de FHC não poderia ser efetivamente realizada se não estivesse acompanhada também de amplas mudanças na estrutura legal do país. A ordem jurídica estabelecida com a Constituição de 1988 ainda era bastante compatível com o nacional-desenvolvimentismo e mantinha muitas das estruturas de uma economia essencialmente estadista. Era preciso, portanto, mudar a Constituição brasileira para abrir caminho à construção do projeto liberal de FHC. Essa tarefa requereu, do grupo no poder, uma bem articulada estratégia que viabilizasse, no Congresso Nacional e com o auxílio das forças políticas aliadas do Presidente, a aprovação de emendas constitucionais que tornassem possível a execução da agenda de reformas de FHC, configurada em mudanças na ordem política e econômica do país.

Com efeito, cabe registrar no presente trabalho três importantes modificações constitucionais do período que foram mencionadas por Valério (2008, p. 39-40) em sua obra intitulada “Privatização: direito e economia”. Em primeiro lugar, a Emenda Constitucional nº 6, a qual revogou o artigo 171 da CF, que definia empresa brasileira de capital nacional e lhe dava especial proteção. Também o artigo 176, § 1º foi modificado, restando consignado que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica seriam efetuados, mediante autorização ou concessão da União, por brasileiro ou “empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País”, autorizando, assim, que essas atividades pudessem ser desempenhadas por subsidiárias de empresas estrangeiras. Em segundo lugar, a Emenda Constitucional nº 8, a qual alterou a redação do artigo 21, XI, estabelecendo que os serviços de telecomunicações poderiam ser explorados diretamente pela União ou mediante concessão, permissão e autorização, eliminando a exigência de que a outorga da execução seja conferida a empresa sob controle estatal. Em terceiro lugar, a Emenda Constitucional nº 9, que mudou o artigo 177, autorizando a União a contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades de monopólio da mesma com relação ao petróleo, gás natural e aos outros hidrocarbonetos fluidos.

Nesse ponto, importante salientar ainda que no dia 13 de fevereiro de 1995 foi aprovada a Lei 8.987 que regulou o regime das concessões e permissões de prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da CF. Também o Programa Nacional de Desestatização (PND) criado pela lei 8.031/90 foi alterado pela lei 9.491/97 com vistas a aprimorar o processo de privatização. Uma das principais alterações do novo diploma consistiu na formação do órgão superior de decisão do PND com a substituição da Comissão Diretora pelo Conselho Nacional de Desestatização, composto por diversos Ministros de Estado e pelo Ministro a cujo setor a empresa a ser desestatizada estivesse vinculada (GENNARI, 2001, p. 7-8).

Sinteticamente, é possível dizer que se modelou um processo de desenvolvimento baseado no mercado e não mais na atuação produtiva do Estado. O que se notou foi a expansão dos processos de liberalização e privatização “de modo a criar um novo padrão de acumulação fundado num novo e mais profundo patamar de subordinação ao capital financeiro internacional” (GENNARI, 2001, p. 42). Visível assim que a política econômica dos anos 90 do governo FHC reconfigurou as bases

de acumulação do capital no Brasil a partir da construção de um relativo consenso em torno da necessidade do capital estrangeiro em três frentes: financiamento, investimento e tecnologia.

No entanto, esse incremento da participação do capital estrangeiro não resultou em efetiva integração comercial e financeira do país, e implicou em saldos deficitários na balança comercial. Aliás, sobre a relação entre a desnacionalização e a vulnerabilidade externa, destaca Tavares (2000) que:

A liberalização comercial e financeira produziu um aumento brutal dos passivos externos do país, que dobraram nos últimos cinco anos, alcançando cerca de US\$ 450 bilhões. A crise internacional de 1997 provocou uma fuga de capitais violenta, e a ameaça de colapso cambial, em fins de 1998, levou o país a recorrer ao FMI para obter um empréstimo de contingência de US\$40 bilhões e restabelecer o financiamento externo, cujas necessidades globais alcançaram US\$73 bilhões em 1999 (contra US\$ 12,6 bilhões em 1994).

Do exposto se extrai que, embora o país tenha buscado se adequar ao padrão internacional, os ajustes neoliberais do governo não resultaram em crescimento expressivo da economia, elevados investimentos ou redução da taxa de desemprego (BRANDÃO, 2017, p. 21). Ainda que as análises de diversos estudiosos apontem um resultado positivo após a implementação do Plano Real, a gestão macroeconômica do governo FHC foi agravada pelo desequilíbrio externo crescente associado a uma crise de natureza fiscal (GIAMBIAGI, 2011, p. 168).

Durante os anos 1995-1998 foram privatizadas 80 empresas com ênfase principalmente nas áreas de energia, telecomunicações, transporte e mineração (PINHEIRO, 1999, p. 164). O conjunto de decisões do governo FHC correspondeu a uma tendência mundial de transformação do Estado que possibilitou avanços no processo de reformulação do regime fiscal, mas não logrou êxito na consolidação das contas públicas (LOPREATO, 2015, p.17). O viés liberal da agenda de governo foi uma resposta diante da impossibilidade de continuar financiando as despesas estatais crescentes, contudo, em linhas gerais, “o crescimento econômico foi apenas moderado e as taxas declinantes; o desemprego subiu; o déficit público foi alto; o endividamento público aumentou [...]; e o setor externo caracterizou-se pelo baixo crescimento das exportações” (PINHEIRO *et al.*, 1999, p.34).

2.2.2 A onda neoliberal no Brasil

A partir das considerações acima observa-se que o Brasil passou por um amplo processo de incorporação das diretrizes neoliberais na sua agenda de governo durante a década de 90. O estilo de desenvolvimento alterou-se radicalmente com a projeção do Consenso de Washington sobre o plano político do país. Como visto, o cenário de estagnação econômica do período evidenciou a necessidade de resolver a inadequação provocada pelo já esgotado modelo de substituição das importações por meio da adoção de medidas que possibilitassem a recomposição da taxa expansiva do lucro do capital de outrora. Na reforma que se procedeu no Brasil, a ideologia da regulamentação mínima apareceu como forma de fomento ao livre mercado.

É inquestionável que “as raízes neoliberais brasileiras vêm a reboque [...] de uma situação econômica desfavorável e de um sentimento de impotência da sociedade para resolver seus problemas” (SANTOS *et al.*, 2004a, p. 20). Por ter governado por dois mandatos consecutivos e enfrentado um grave quadro de endividamento nacional, o governo FHC pode ser reconhecido como aquele que mais atuou no sentido de concretizar um modelo capitalista neoliberal alinhado aos interesses do grande capital financeiro nacional e internacional.

O que se nota é que a modelagem do neoliberalismo foi determinante para alavancar as políticas de privatização e que, sob essa nova conjuntura, as noções de público e privado foram completamente alteradas. O estudo do neoliberalismo nos países centrais permitiu aos pesquisadores traçar algumas características gerais dessa ideologia que também se manifestaram no cenário político e econômico brasileiro: “o aumento da taxa de juros, redução de impostos para os rendimentos mais elevados, redução dos gastos sociais, privatização facilitada das empresas públicas e liberalização dos controles financeiros internos e externos” (VIZENTINI, 1998, p. 43). Com essa mudança de forma e de função do Estado, difundiu-se a ideia de que, sob a administração do poder público, as estatais seriam pouco eficientes e inovadoras, tornando-se empresas mais bem-sucedidas quando lideradas pelo capital privado.

Acerca da propagação dessa lógica empreendedora no Brasil, merece destaque o trabalho de Filgueiras intitulado “O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico”. Ao realizar a reconstituição e análise dos processos econômicos e sociais que levaram à vitória política do neoliberalismo no

Brasil, ele ensina que o país foi o último da América Latina a implementar um projeto neoliberal que expressou e estimulou um processo de transnacionalização de grupos econômicos e redefiniu as relações políticas entre as classes e frações de classes que integravam a sociedade. O autor identifica que o modelo econômico neoliberal produziu mudanças em pelo menos quatro dimensões estruturais: a relação capital-trabalho; a relação entre as distintas frações do capital; a inserção internacional do país e a estrutura e funcionamento do Estado (FILGUEIRAS, 2006, p. 187). Diante da impossibilidade de reproduzir neste trabalho todas as importantes contribuições dadas por ele em cada uma dessas dimensões é válida aqui a transcrição de suas considerações sobre a instabilidade da dinâmica macroeconômica que o contexto neoliberal produziu no país:

O resultado mais geral de todas essas mudanças foi o de atualizar, radicalizando-a, a dependência tecnológica e financeira do país, agravando a vulnerabilidade externa da economia brasileira e a fragilidade financeira do Estado. É da natureza do modelo neoliberal periférico a reiteração permanente dessa vulnerabilidade e fragilidade, como condição de reprodução do capital financeiro e, portanto, de sua própria reprodução. Assim, a dinâmica do modelo é, intrinsecamente, instável. E isto é verdadeiro mesmo quando da existência de superávits comerciais no balanço de pagamentos. (FILGUEIRAS, 2006, p. 196).

Nessa linha, interessante observar que, no plano das relações econômicas, a liberalização regulatória criou “um sistema fortemente especulativo, no quadro de um sistema monetário internacional altamente permeável (grande facilidade de transferência e de evasão fiscal) e de articulação de [...] circuitos subterrâneos e informais” (VIZENTINI, 1998, 43-44). Como resultado, se observou que o menor controle estatal gerava a ocorrência de crises que demandavam socorro do Estado periodicamente, podendo-se falar num estado de crise crônica marcado pela constante exigência de reinvenção.

A submissão aos ditames neoliberais suplantou o antigo Estado desenvolvimentista e deu origem a um modelo estatal forjado pelos novos meios de acumulação do capital dos países centrais. Sabe-se que as próprias elites nacionais tiveram papel determinante na consolidação do modelo já que estavam pressionadas pela crise inflacionária e de endividamento externo, bem como pelo sucateamento do Estado e do seu aparato produtivo já anunciados desde os anos 80 (SAWAYA, 2014, p. 129-130). Isso também foi percebido nos estudos de Strauss (2018, p. 161) sobre

a dependência econômica e a desindustrialização do Brasil a partir do neoliberalismo quando destaca que:

O Estado brasileiro não representava um espaço de disputa entre estratos sociais, mas uma instituição de interesses das classes dominantes. A aliança que essas classes realizam com os projetos do imperialismo representam a chave da aplicabilidade do neoliberalismo na América Latina. No Brasil, em nome de uma “credibilidade” que atraísse capitais, reduziu-se o papel do Estado ao controle inflacionário.

Os fatos levam à inexorável conclusão por parte de muitos especialistas no tema de que o modelo neoliberal tem “marginalizado o pequeno e o médio capital e favorecido apenas as grandes empresas monopolistas e o imperialismo” (BOITO JR., 2006, p. 273). Nessa linha, uma realidade sempre presente na onda neoliberal que alterou as relações públicas e privadas na sociedade brasileira é a utilização dos discursos e valores neoliberais no intuito de propagar convicções liberalizantes que auxiliem na consolidação dos interesses de grandes grupos econômicos formados pelas classes dominantes.

Com efeito, ao comentar sobre o processo brasileiro de privatização, Boito Júnior (2006, p. 273) assinala que “quem arrematou as empresas estatais nos leilões de privatização sob o governo Collor-Itamar e durante os dois governos FHC foram as grandes empresas do setor bancário, do setor industrial e da construção civil”, além do capital estrangeiro. Nesse sentido, as estatais passaram a ser instrumentos não só de concretização do interesse público, mas também de interesses macroeconômicos e privados. Com o fim de adentrar mais especificamente no processo de privatização das estatais nacionais, o próximo capítulo centrará sua análise em torno desse fenômeno de grande magnitude no contexto do neoliberalismo brasileiro.

3 AS EMPRESAS ESTATAIS E A ECONOMIA NACIONAL

Como já destacado, as políticas econômicas ditadas pelo modelo neoliberal estavam amparadas “no reconhecimento da primazia das liberdades relativas às atividades econômicas como pré-requisito e fundamento da organização e funcionamento das mais diversas formas de sociabilidade” (IANNI, 1998, p. 28), abarcando, inclusive, a atuação do Estado sobre a economia por meio das empresas estatais. Nessa conjuntura, pode-se dizer que a privatização das empresas estatais constituiu um pré-requisito para a implementação de um regime econômico neoliberalista (BOCCANERA, 1998, p, 25).

Antes de abordar dados relativos à participação das estatais no cenário econômico nacional e os argumentos mais comuns nos discursos favoráveis às privatizações, cumpre conceituar e traçar um breve contexto histórico sobre o desenvolvimento dessas empresas no Brasil. O levantamento de dados sobre as estatais e o estabelecimento de algumas premissas é condição precípua para uma reflexão em torno dos desafios de governança desses instrumentos de políticas públicas tradicionalmente concebidos como meio de concretização dos comandos da Ordem Econômica da Constituição de 1988.

Inicialmente, registre-se que, conforme destaca Carvalho (2022, p. 224), a “Empresa Estatal é uma pessoa jurídica criada por força de autorização legal para ser instrumento de ação pelo Estado”. Referindo-se tanto às empresas públicas como às sociedades de economia mista, ensina o autor que a personalidade desses sujeitos é de direito privado, porém em diversas situações são aplicáveis as regras e princípios de direito público. Nessa conceituação, Carvalho (2022) assinala que, para grande parte dos doutrinadores, o ente político conserva a titularidade do serviço, não havendo que se falar em outorga.

Por sua vez, a Lei 13.303/2016, denominada Estatuto Jurídico das Estatais, fornece as seguintes definições das espécies empresa pública e sociedade de economia mista:

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

Tradicionalmente denominadas como empresas estatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista diferenciam-se basicamente em virtude de especificidades atinentes à forma societária, composição do capital e foro processual competente para o julgamento dos litígios em que figuram como ré ou autoras. Enquanto as sociedades de economia mista assumem a forma de sociedade anônima, possuem capital público e privado, devendo a maioria das ações estar sob controle público e tem suas ações julgadas na justiça estadual, as empresas públicas possuem capital exclusivamente público, podem assumir qualquer das formas societárias admitidas pela legislação e tem seus litígios julgados na justiça federal.

A par das diferenças enunciadas no ordenamento jurídico pátrio é necessário ter em vista que a história de criação de ambas se vincula aos processos de intervenção do Estado no domínio econômico, os quais terminaram por conferir a essas empresas importantes funções políticas e ideológicas no âmbito nacional. Dando enfoque ao contexto histórico de surgimento e desenvolvimento das estatais no país, destacou Moreira (2019, p. 13):

Originalmente concebidas para funcionar subsidiariamente à iniciativa privada, como peculiar *longa manus* do Estado-Administração, as empresas estatais desde sempre habitaram a economia brasileira. Sua lógica central – ao menos a explícita – era a de promover o desenvolvimento econômico, por meio de investimentos públicos sob o regime de direito privado, em setores estratégicos.

Com efeito, debruçando-se sobre essa trajetória histórica, observa Schirato (2016, p. 15) que, enquanto instrumentos à serviço do Estado, a relevância do papel dessas empresas variou em função da forma de atuação do próprio Estado no domínio econômico. Segundo o autor, na vigência de um modelo mais liberal a tendência sempre foi de redução da quantidade e dos campos de atuação das estatais ao passo

que, em modelos mais intervencionistas, a quantidade e os campos de atuação dessas empresas apresentaram clara tendência de expansão.

De acordo com Dolabela (2021, p. 42) as empresas estatais se proliferaram no Brasil a partir do século XVII. A doutrina refere que o Banco do Brasil foi a primeira estatal da história do país, fundada em 1808, sob a forma de sociedade de economia mista, por ato do Príncipe Regente D. João VI (LEITE, 2007, p. 99). A nível mais geral e abstrato de análise, é possível afirmar, conforme enuncia Octaviani e Nohara (2019, p. 46), que foi a partir dos anos de 1930 que as empresas estatais adquiriram espaço mais significativo no cenário nacional por razões ligadas, sobretudo, à construção de uma soberania econômica. Nessa linha, os autores dispõem que:

Empresas como a Petrobras (petróleo), a Eletrobras (energia elétrica), a CSN (siderurgia), o BNDE (financiamento para a industrialização) ou o IRB (resseguro), criaram um ecossistema cuja missão era viabilizar o processo de produção econômica, superando bloqueios advindos (i) da baixa capacidade econômica ou técnica do empresariado nacional ou (ii) da assimetria funcional à tentativa de subjugação do Brasil por parte de outros países e à manutenção do país na condição periférica e materialmente colonial (agora não mais de Portugal, mas ainda de outras nações interessadas) [...]. (OCTAVIANI; NOHARA, 2019, p. 47).

Ao abordar a criação das estatais, Pinheiro e Giambiagi (1992, p. 2-3) acrescentam ainda circunstâncias específicas do processo de desenvolvimento que favoreceram a atuação direta do Estado. Segundo os autores, somente o Estado poderia dispor dos recursos necessários para romper gargalos nos setores de infraestrutura, atuar em projetos de baixa rentabilidade e elevado retorno social, assumir riscos em investimentos de longo prazo, bem como administrar setores em que fatores de mercado e/ou tecnológicos apontavam para o estabelecimento de monopólios como a melhor solução diante das dificuldades relacionadas com a instituição de mecanismos de regulação eficientes. Valendo-se das lições desses autores, oportuno transcrever aqui pelo menos 6 motivos que levaram o Estado a criar empresas sob seu controle:

- a) a necessidade de complementar o processo de desenvolvimento com o estabelecimento no país de uma indústria pesada, evitando que a indústria local se restringisse aos bens de consumo – neste sentido, a razão da participação estatal era simplesmente o desinteresse ou a impossibilidade do setor privado em arcar com o ônus da realização de investimentos muito elevados e de longa maturação;
- b) a substituição de importações, com o objetivo de poupar divisas – com a participação estatal sendo explicada pela mesma razão que no item anterior;

- c) questões de segurança nacional, de acordo com as quais determinados setores deveriam ser reservados para o Estado;
- d) a necessidade de ocupar “espaços vazios” e aumentar a lucratividade, com a criação de subsidiárias de “empresas-mãe” – isto depois da Reforma Administrativa de 1967, que concedeu maior autonomia decisória a essas empresas;
- e) a nacionalização de empresas privadas em setores difíceis de se regular adequadamente sem o controle da propriedade;
- f) já nos anos '70/ '80, a estatização de empresas privadas mal administradas, que o Estado assumiu por questões sociais ou estratégicas; [...]. (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1992, p. 3-4).

Destaque-se, nesse ponto, que o protagonismo do Estado na promoção da industrialização nacional se mostrou essencial na superação de uma economia primária-exportadora e periférica. Marcado por uma industrialização tardia, o Brasil, assim como grande parte dos países latino-americanos, precisou superar obstáculos na produção de insumos básicos pelas empresas privadas nacionais para conseguir alavancar o seu desenvolvimento. Rattner (1984, p. 7) aponta que a industrialização encontrou nos capitalistas brasileiros entraves de três tipos: organizacionais, tecnológicos e financeiros.

Assim, explica esse autor que a primeira barreira resulta do fato de que a classe capitalista era originária, principalmente, da agricultura e do comércio, imigrantes ou empresas familiares. No que se refere ao aspecto tecnológico, destaca o grande abismo entre os produtores internacionais e os empresários nacionais, sendo estes obrigados a desbravar os processos de negociação com o capital externo para conseguir acessar as novas tecnologias, mesmo que estivessem desprovidos do embasamento técnico adequado para lidar com elas. Por fim, aponta as dificuldades relativas aos escassos recursos financeiros do empresariado nacional, o qual preferia investir em setores com retorno de capital num prazo mais curto.

Nessa ordem de ideias, deve-se ter em mente que, apesar de estar inegavelmente ligada aos aspectos político-econômicos mencionados, a criação das estatais no país, como salienta Kliass (2018, p. 28), se deu em momentos históricos bastante distintos, sob orientações políticas diversas, tendo sido capaz de transpor barreiras de cunho histórico e político-ideológico. É indiscutível que se trata de um processo amplo, permeado de particularidades e recente, cuja evolução histórica evidencia que as estatais “se diferenciam quanto à natureza da sua produção, [...] grau de concentração industrial dos setores em que atuam e quanto à forma e à

natureza de suas articulações com outros setores da indústria” (ABRANCHES, 1979, p. 101).

Nesse sentido, para que se chegasse ao atual estágio da atuação empresarial do Estado, foi necessária uma significativa expansão das funções do governo na economia, mudança esta associada não só a uma evolução de princípios teóricos, mas, também, a modificações substanciais nas preferências da coletividade, a qual passou a reconhecer um elo entre a intervenção econômica e as atividades relacionadas com o maior crescimento econômico e redistribuição da renda nacional (LIMA, 1978, p. 35). Como destaca Pinheiro (1999, p. 151), uma das manifestações desse elo foi justamente a já mencionada política desenvolvimentista, especialmente a decisão de estabelecer no Brasil uma indústria mais diversa, com a criação de empresas estatais em setores nos quais o setor privado não desejava ou não tinha meios para investir. No que se refere a esse processo Machado (2015, p. 102) observa que:

No campo econômico, o Estado absorveu a execução de uma série de tarefas, o que, em um primeiro momento fortaleceu setores estratégicos e garantiu benefícios à sociedade em nome do bem comum, mas, em um segundo momento, passou a oprimi-la por meio de ostensiva intervenção e consequente supressão da livre iniciativa.

O processo de intensa criação de empresas estatais por parte da União, dos Estados e dos Municípios, iniciado nos anos 1930, perdurou até a década de 1970 (SCHIRATO, 2016, p. 23). No entanto, após o desenvolvimento e a consolidação das empresas nacionais no cenário econômico interno, foi preciso adotar novos meios para lidar com questões como “[...] déficits na balança comercial, vulnerabilidade de segmentos industriais, controle de preços, flutuações no câmbio, questões políticas e diplomáticas etc.” (AVERBUG, 1999, p. 45-46). Ainda de acordo com Machado (2015, p. 102), constatou-se que o Estado não teria recursos materiais e monetários para arcar com a vasta gama de prestações assumidas sob a conjuntura intervencionista, culminando na transferência não só de atividades de natureza econômica, mas também serviços públicos para a iniciativa privada.

Pode-se dizer que a década de 80 deixou dois importantes legados que iriam repercutir enormemente nas políticas econômicas da década de 90: um forte entusiasmo pela empresa privada e a ideia consolidada de que o déficit público exigia

a limitação dos gastos do governo. À medida que as condições econômicas se deterioravam o fenômeno da privatização das estatais, ambicioso e carregado de ideologia, conquistou cada vez mais apoio político (DONAHUE, 1992, p. 11-12). Entre 1991 e 2001 o governo brasileiro transferiu ao setor privado o controle de mais de cem empresas estatais e participações minoritárias em várias companhias, operações que implicaram numa receita de US\$ 67,9 bilhões e US\$ 18,1 bilhões em dívidas transferidas aos compradores (ANUATTI-NETO *et al.*, 2005, p. 152). No presente ponto cabe lembrar que uma série de argumentos pautados em críticas sistemáticas à atuação dessas empresas foram construídos rapidamente, convertendo os recursos destinados às estatais em uma das principais causas da degradação das finanças públicas.

Embora se saiba que o leitor deste trabalho já construiu importantes noções sobre o conceito de privatização, é de suma importância, antes de se conferir destaque a tais argumentos, consolidar o sentido que se deve dar à essa expressão neste e nos próximos tópicos. No presente estudo, entende-se “privatização” como o processo no qual: “(i) atividades sociais e econômicas deixam de ser reconhecidas como tarefas públicas [...], de serem executadas pelo Estado; ou (ii) a execução material das tarefas públicas passam a ser levadas a cabo por estruturas predominantemente privadas” (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 97).

Não obstante se considere o conceito acima como ideal e funcional para a compreensão e enfrentamento do fenômeno, não se discorda de outras percepções da doutrina. De sua parte, Savas (1987, p. 13) enuncia que “privatização é o ato de reduzir o papel do governo, ou de dar maior importância ao setor privado, numa atividade ou na propriedade de bens”. De outro turno, Donahue (1992, p. 13-14), lamentando a imprecisão do termo, afirma que a palavra pode fazer referência a “algo tão amplo como reduzir o estado de bem-estar, promovendo ao mesmo tempo o espírito de iniciativa e voluntarismo; ou algo tão estreito como substituir por um grupo de trabalhadores privados um grupo [...] idêntico de servidores públicos”.

Para Amaral Filho (1996, p. 41-42), por sua vez, o conceito de privatização situa-se no campo da realidade concreta e se consubstancia por atos e leis. Sua ideia se vincula à criação de um verdadeiro capitalismo “popular” por meio da democratização de oportunidades através de políticas ante estatizantes. O autor

manifesta expressamente sua concordância com o emprego do termo defendido por Savas, destacando que o processo:

[...] inclui desde a introdução de práticas e estímulos competitivos de mercado no setor público da economia, através da pura e simples transferência de ativos para o setor privado, até a transferência de atividades inteiras aos particulares mediante, por exemplo, instrumentos clássicos do direito administrativo, como as concessões e permissões. (AMARAL FILHO, 1996, p. 42).

Desde logo, resta evidente que a privatização das estatais não se realiza por um único meio, questão que será mais bem delineada no tópico que aborda de forma mais específica as disposições do ordenamento jurídico brasileiro. Compreendido este conceito introdutório, é imperioso passar ao estudo dos argumentos comumente utilizados na defesa dos processos de privatização das estatais.

Assim, entre os principais argumentos que colocam a privatização como “um meio estratégico para melhorar a produtividade das repartições públicas e a partir daí dar ao público mais pelos seus impostos” (SAVAS, 1992, p.16) cinco adquirem especial relevância: preços mais baixos para o consumidor graças a uma maior eficiência das empresas privadas; melhoria na qualidade dos serviços; criação de um mercado dinâmico capaz de atrair investimentos; redução da dívida e possibilidade de retomada da estabilidade econômica do governo; a retomada do foco das reais finalidades da atuação estatal com a presença do Estado nos setores em que seja indispensável para a concretização das prioridades nacionais.

A promessa de preços mais baixos para o consumidor em virtude de uma maior eficiência das empresas privadas é o primeiro ponto a ser debatido. Em competente estudo sobre os efeitos da privatização nas empresas privatizadas brasileiras desde 1991, com base em 15 indicadores de desempenho, Anuatti-Neto *et al.* (2005) conclui que, após o processo, as empresas tornaram-se mais eficientes, tendo sido observado um aumento da lucratividade e da eficiência operacional. Embora a abordagem de certos indicadores aponte resultados positivos para a privatização, outros fatores merecem ser considerados para que se possa chegar a uma conclusão razoável. Biondi (2014, p. 24) adverte que no caso dos serviços telefônicos e de energia elétrica este argumento não se sustenta. Segundo o autor, antes das privatizações, o governo, não raro, aumenta as tarifas para garantir imensos lucros aos futuros compradores

das empresas, evitando que o setor privado tenha de lidar com os protestos e indignação do consumidor.

Nesse contexto, a campanha de redução dos preços não raro se mostra falaciosa já que o próprio aumento dos preços, antes da transferência, ajuda a fomentar a insatisfação com o desempenho das estatais e confere credibilidade à ideia de que os preços dos produtos e serviços cresceram abaixo da inflação após o trespasse para a iniciativa privada. Essa questão é bastante grave e se revela como uma das estratégias de privatização. De acordo com Savas (1987, p. 258), a imposição de cobranças aos usuários cada vez mais niveladas com o custo do serviço “cria oportunidade para que se façam comparações com outros contratos e instrumentos alternativos”. Por conseguinte, ensina o autor, aumentar as taxas ao usuário é o primeiro passo para a privatização.

Ainda em conformidade com a doutrina de Savas (1987, p. 260-261, 298) os mecanismos de monopólio devem ser superados pelas forças da concorrência, pois o tradicional monopólio do Estado seria responsável pelo mau funcionamento dos serviços públicos. Para este autor, o poder de escolha do consumidor deve ser incentivado pois, sem isso, o cidadão estaria sujeito a uma exploração sem fim. Ora, aqui também são necessárias algumas advertências sobre a maior eficiência das organizações privadas. Destaca-se nesse ponto o estudo de Lima (1997, p. 45-47), o qual analisou a *performance* entre empresas públicas e privadas, incluindo o desempenho de 10 empresas brasileiras privatizadas na década de 90, a fim de verificar se as alterações de desempenho se deviam somente à mudança de propriedade ou se havia um ambiente econômico mais favorável às empresas após a privatização. Ainda que a maior parte dos estudos tenha indicado que as empresas privadas apresentaram melhor *performance* econômica, restou evidente que a empresa privada apresentava maiores incentivos a uma atuação mais eficiente. Lima (1997) traz ponderações até mesmo sobre outras variáveis como o grau de competição do mercado em que a empresa atuava.

A conclusão a que se pode chegar é que, no mínimo, se mostra irrazoável falar que as estatais sob o comando do poder público eram pouco eficientes. Rattner (1984, p. 11) destaca que a estatal era vista como um instrumento de política econômica, uma estrutura que deveria suprir os insumos e serviços básicos para outros setores produtivos a preços baixos, podendo contar com os habituais subsídios. A exigência

de capacidade econômica para financiar os próprios planos de expansão e inovação tecnológica se mostrava, portanto, contraditória e incompatível com a função tradicionalmente assumida.

No mesmo sentido, Biondi (2014, p. 50, 53) relata que as estatais foram utilizadas como instrumentos de justiça social e que os serviços dessas empresas não se deterioraram por incompetência, mas sim pela imposição de uma política absurda de sacrifícios. Assim, nas palavras do autor:

Sobram exemplos [...] para mostrar que são descabidas as afirmações, repetidas na campanha de desmoralização das estatais, de que elas seriam ineficientes e incapazes de desenvolver tecnologia própria. Por que, a despeito do prestígio internacional, formou-se essa imagem negativa aqui dentro? Um dos principais motivos, certamente, foram as falhas e a deterioração dos serviços de telefonia e energia elétrica, exatamente aqueles com os quais o público tem contato direto. Uma deterioração que nada teve a ver com a deficiência tecnológica e, sim, com as políticas equivocadas do governo, que trouxeram prejuízos e limitações financeiras às estatais [...] (BIONDI, 2014, p. 56-57).

Com efeito, observa-se que, antes de fazer afirmações drásticas sobre a diferença de eficiência entre as empresas estatais e as empresas privadas, é necessário ter em vista que “a eficiência depende fundamentalmente do gerenciamento da empresa, o que, *a priori*, possibilita que tanto empresas públicas como privadas sejam eficientes, sem um padrão sistemático de desempenho entre essas empresas” (RIBEIRO, 1992, p. 8). Por oportuno, vale aqui destacar que, conforme o entendimento de Ribeiro (1992, p. 18), indicadores financeiros comuns não são capazes de refletir a função social das empresas públicas, favorecendo as empresas privadas. Dessa forma, a comparação entre as organizações indicaria a indispensabilidade da utilização de índices de eficiência técnica.

No que tange à promessa de melhoria da qualidade dos serviços, ressalte-se que ela serviu muito bem aos anseios de uma sociedade insatisfeita com a “má qualidade dos serviços prestados, como expoente da burocracia como fim em si mesmo” (MACHADO, 2015, p. 113). Com a privatização, tinha-se o escopo de fomentar a competição no mercado, o que, em tese, favoreceria a melhoria da qualidade de bens e serviços ofertados à população. Segundo Biondi (2014, p. 25), o que se verificou, no entanto, foi que “o governo enganou a sociedade [...] com o anúncio de rápida melhoria na qualidade dos serviços e a promessa de punição para os ‘compradores’ das estatais que não atingissem as metas definidas nos contratos”.

A questão da qualidade dos serviços foi abordada por Rodrigues e Guerreiro (2018, p. 420, 439) em pesquisa que buscou realizar uma revisão sistemática dos estudos científicos a respeito do tema privatização. Apesar de concluir que não há uma teoria lógica que rege o tema, os autores apontam como um dos resultados da revisão que as privatizações trazem maior universalidade dos serviços, porém sua qualidade não melhora significativamente.

Nesse sentido, quando se parte do pressuposto de que a privatização deve ser analisada caso a caso, é essencial perceber que a máxima da “melhoria na qualidade dos serviços” nem sempre se mostra factível. Talvez um dos exemplos mais proeminentes da inverosimilhança da necessária relação entre privatização e melhoria na qualidade dos serviços seja o caso da empresa distribuidora de energia elétrica Light. Garrido (1999, p. 241) assinala que a empresa foi vendida em 1996, tendo sido adquirida pela BNDESPAR e pelo consórcio formado pela *Electricité de France*, CSN, AES e *Huston*. O autor aponta que o contrato de concessão feito não foi suficiente para exigir dos novos controladores bons padrões de qualidade dos serviços.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Filardi *et al.* (2014, p. 25, 26, 30) avalia que se criou muita expectativa em relação à privatização e alteração da gestão da Light. Ao analisar o caso, os autores concluem que a privatização da empresa não provocou resultados positivos imediatos já que os consumidores tiveram que lidar com o agravamento da baixa qualidade dos serviços, o que se traduzia sobretudo pelas interrupções no fornecimento de energia elétrica e pela grande quantidade de queixas nos canais de reclamação. Os dados apresentados no citado estudo revelaram que, após a privatização, as falhas no sistema levavam cada vez mais tempo para ser corrigidas, fazendo com que os consumidores permanecessem por longo tempo sem energia elétrica. Assim, no horizonte temporal dos primeiros quinze anos, foi perceptível a significativa insatisfação dos clientes, situação fática que sinalizou para a necessidade de um arcabouço institucional-regulatório que assegurasse a qualidade dos serviços e o incremento nos investimentos, principalmente no que se refere ao aumento da capacidade produtiva e manutenção da rede instalada.

Continuando, uma outra promessa merece ser lembrada: a criação de um mercado dinâmico capaz de atrair investimentos. Para ilustrar esse ponto, vale recordar que, conforme assinala Almeida (2010, p. 197, 198, 303), a política econômica executada no país a partir dos anos 70 privilegiou o financiamento dos

investimentos estatais por meio de recursos externos. Como dito no capítulo anterior deste trabalho, essa diretriz se perpetuou pelas décadas seguintes e adquiriu maior proeminência durante o governo Fernando Henrique, momento histórico marcado pelo empenho na criação de instrumentos que atraíssem o capital estrangeiro e eliminassem as distinções entre empresas nacionais e empresas estrangeiras.

Levando em conta a política de privatização adotada desde o governo Collor, Agapito (2021, p. 24) avalia que os benefícios da concorrência entre empresas privadas não foram sentidos no Brasil, onde não se verificou a presença de uma ação reguladora de mercado. Nas palavras da autora, “as empresas privatizadas, ao invés de serem capazes de se autofinanciar ou atrair capital estrangeiro (como era defendido) eram tão dependentes do capital estatal (via financiamento do BNDES) quanto as empresas estatais”.

Nesse cenário sobressaem as críticas em torno da crença de que a venda de estatais serviria para atrair dólares. Sobre a questão, Biondi (2014, p. 23) alerta que as empresas multinacionais ou brasileiras não faziam uso de capital próprio para comprar as estatais, mas sim empréstimos negociados no exterior, valores que eram incluídos na dívida externa do país. Ademais, as grandes multinacionais não raro utilizavam componentes importados em excesso e realizavam grandes remessas para seus países, incluindo lucros, dividendos e pagamentos atinentes à compra de tecnologia de suas matrizes, por exemplo. As distorções da política de privatização se expressavam ainda na atuação institucional do BNDES. Nas palavras do autor:

Em resumo, o governo está vendendo empresas à prestação, fornecendo “metade” da “entrada” nos leilões, financiando até a “compra” de “moedas podres”... Mas não se contenta com isso. Os felizes “compradores” das estatais brasileiras têm ainda novos presentes à sua espera: o BNDES lhes oferece empréstimos bilionários, depois que tomam posse das empresas, para executarem – com dinheiro do banco estatal, logo nosso dinheiro – os “investimentos” que se comprometeram a fazer. Ninguém se espante: depois do caos nos serviços de energia elétrica no Rio, no começo de 1998, a Light ganhou um empréstimo de nada menos que 730 milhões de reais do BNDES. A Companhia Siderúrgica Nacional, comprada com “moedas podres” financiadas, também foi imediatamente presenteada com um empréstimo de 1,1 bilhão de reais do BNDES para a execução de um plano de expansão de cinco anos. Tudo, sempre, com juros privilegiados, abaixo dos níveis de mercado. (BIONDI, 2014, p. 34).

Interessa aos objetivos do presente estudo, com base nos autores visitados, observar que o governo fez concessões abusivas nos processos de venda das

estatais nacionais e em regra não conseguiu atrair os investimentos almejados, nem tampouco promover a dinamização do mercado interno. O que realmente preocupa é que as privatizações geravam grande expectativa de retorno, o que muitas vezes não se concretizava num prazo razoável nem a nível de melhoria dos serviços, nem a nível de entrada de dinheiro nos cofres do governo.

Vinculada a essas questões, tem-se ainda a promessa de redução da dívida pública e retomada da estabilidade econômica do governo. Em boa medida, o apelo do governo pelas privatizações pautava-se na premissa de que elas seriam fundamentais para a redução da dívida pública e reordenação da posição estratégica do Estado na economia. Desse modo, os recursos obtidos seriam utilizados no abatimento da dívida pública (VELASCO JÚNIOR, 1999, p. 206-207).

Sobre esse ponto, não é possível deixar de fazer referência às considerações de Carvalho (2001) ao analisar os efeitos do programa de desestatização brasileiro sobre a acumulação da dívida pública durante o período de 1995-1999. Ao apresentar um conjunto de dados pouco conhecidos, Carvalho (2001, p. 116) alerta que a privatização não resolve problemas fiscais de natureza estrutural e nem sinaliza uma mudança permanente na postura fiscal do governo. Embora se reconheça que a privatização apresentou efeitos positivos sobre as contas públicas, constata que tais receitas são transitórias e não substituem um esforço contínuo no sentido de reparar as contas públicas. Nesse passo, o autor traz uma importante conclusão:

[...] se o momento histórico proporcionado pelas privatizações não for aproveitado com a implementação das medidas fiscais necessárias, poder-se-á verificar, em poucos anos, que os ganhos obtidos, até o presente, com as alienações de ativos, foram suficientes apenas para conter provisoriamente a trajetória da dívida pública. Nesse caso, todo o esforço realizado poderá ser perdido, em futuro não muito distante. (CARVALHO, 2001, p. 122).

Contrariando a posição adotada por Carvalho (2001), Biondi (2014, p. 23, 94-96, 100) afirma que as privatizações aumentaram a dívida interna e externa do Brasil, constituindo um dos fatores da recessão. Para comprovar esse argumento, o autor apresenta contas do processo de privatização empreendido até dezembro de 1998. De acordo com os dados trazidos na sua obra, as vendas das estatais teriam somado 68,7 bilhões de reais que, acrescidos a 16,5 bilhões de dívidas acumuladas das empresas, teriam resultado em um ganho de 85,2 bilhões de reais. A par desses

valores informados pelo governo, Biondi alega que há outras despesas que o Estado esconde, referindo-se aos investimentos realizados antes das privatizações, demissões em massa e dividendos que o governo deixou de receber, por exemplo. Nessa linha, aduz que há um valor de 87,6 bilhões de reais que deve ser abatido do saldo das privatizações, o que o leva a concluir que o país teria “torrado” suas estatais, já que não obteve ganho financeiro substancial.

Seja qual for a posição adotada, os autores apontam que não se nega que a emergência da redução da dívida pública e a dificuldade de realizar investimentos nas estatais foram fatores determinantes para o avanço das privatizações no Brasil. O equacionamento do déficit público, por meio da utilização de títulos da dívida pública para atrair investidores, pode ter resultado na contenção temporária da dívida, mas também resultou em impacto nas receitas futuras, já que fontes de dividendos foram eliminadas. Assim, outros ajustes fiscais precisam ser feitos para que a privatização não se torne sinônimo de equilíbrio econômico do Estado.

Voltando aos argumentos da privatização, tem-se, por fim, a promessa de retomada do foco das reais finalidades da atuação estatal com a presença do Estado nos setores em que seja indispensável para a concretização das prioridades nacionais. Conforme enuncia Mameluque (1995, p. 34), a privatização se transformou num possível meio para diminuir os gastos públicos com atividades não essenciais e moralizar a atividade estatal, tendo sido empreendida verdadeira propaganda governamental no sentido de que o Estado deveria direcionar seus recursos para atividades de caráter social e atividades econômicas básicas.

No entanto, contrariamente ao que se propõe, Mazzucato (2014, p. 42-43) assinala que um “Estado empreendedor” direciona seus investimentos para áreas nas quais o setor privado não investiria ainda que dispusesse de recursos para tal. A autora chama a atenção para um importante aspecto que tem sido desconsiderado quando se supõe que o Estado deve apenas estimular os investimentos do setor privado: áreas de risco, caracterizadas por grande investimento financeiro, alto nível tecnológico e grande risco mercadológico são comumente evitadas pelo setor privado e tem demandado financiamento e liderança do setor público. Assim, para que as desejadas inovações e avanços no campo econômico possam se concretizar comumente se faz necessário que o “Estado empreendedor” assuma os riscos e lidere os processos.

Adotando linha de pensamento semelhante, Cavalcanti (1997, p. 74-75) adverte que a redução do papel do Estado, pelo menos como instrumento de indução de atividades econômicas, pode ter sérias implicações já que, pela sua própria natureza, a iniciativa privada tende a não se voltar para áreas de reduzida rentabilidade econômica.

Nesse contexto, por tais perspectivas, privatizar não significaria afastar o Estado da economia já que, em certos casos, a presença estatal pode se justificar, sobretudo no contexto de economias em desenvolvimento, nas quais as possibilidades de crescimento não podem ser equiparadas às economias desenvolvidas. Nesse passo, Baumann (1994, p. 102) faz uma interessante reflexão para a visualização do problema quando afirma que:

[...] um programa mal planejado (que descuide, por exemplo, de outros aspectos relacionados, como a regulação dos setores privatizados) pode não ser suficiente para motivar investimentos além da compra de ativos e, a médio prazo, pode implicar, de fato, a necessidade de novas intervenções por parte do poder público, convertendo-se não numa solução, mas em parte do problema.

No presente ponto, cabe recordar que, na história do Brasil, mais especificamente a partir do governo militar, houve uma grande estatização de empresas privadas que não se tornaram autossuficientes no seu campo de atuação e recorreram ao Estado para assegurar a continuidade de suas atividades (MAMELUQUE, 1995, p. 14-15). Assim, importante observar que a crença na necessidade de permitir uma atuação mais eficiente do Estado em atividades consideradas tipicamente estatais pode constituir uma abstração dada a enorme possibilidade de resultados imprevistos nas sociedades contemporâneas complexas (VELASCO JÚNIOR, 1999, p. 210). Encerrando essas breves considerações, é oportuno fazer referência às principais disposições relativas à privatização de estatais no ordenamento jurídico brasileiro. É o que se pretende na próxima seção.

3.1 A PRIVATIZAÇÃO DAS ESTATAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Por tudo que foi abordado até o presente momento, é forçoso reconhecer que a criação de empresas estatais no Brasil decorreu, sobretudo, da necessidade do Estado imiscuir-se em negócios altamente rentáveis com o objetivo de gerar recursos

capazes de custear atividades típicas de governo, bem como viabilizar o desenvolvimento da indústria nacional por meio da oferta da infraestrutura adequada, diante da carência de agentes do setor privado dispostos a concretizar essa tarefa (PINTO JUNIOR, 2009, p 19).

Para melhor visualização dos problemas relacionados à privatização dessas estruturas é indispensável trazer à colação algumas previsões contidas no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme exposto anteriormente, o Programa Nacional de Desestatização foi instituído pela Lei nº 8.031/90, cujo art. 4º continha a seguinte previsão:

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

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

II - abertura de capital;

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

IV - transformação, incorporação, fusão ou cisão;

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

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

De acordo com Mânica e Menegat (2017, p. 43-45) a citada lei adotou um sentido restrito para a expressão “privatização”, indicando apenas situações de extinção das estatais e sua consequente transferência de propriedade ao setor privado, sem fazer referência à privatização como forma de trespasse da execução de atividades estatais ao setor privado. Os autores sinalizam que a supracitada lei foi revogada pela Lei nº 9.491/97, a qual evitou a expressão “privatização”, adotando o termo “desestatização”, ao qual foi conferido sentido mais amplo. Assim, a nova redação abrange não somente a transferência da propriedade de empresas estatais como também a outorga da execução de atividades estatais ao setor privado:

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações;

II - abertura de capital;

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

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

V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos;

VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União.

§ 1º A transformação, a incorporação, a fusão ou a cisão de sociedades e a criação de subsidiárias integrais poderão ser utilizadas a fim de viabilizar a implementação da modalidade operacional escolhida.

[...]

§ 3º Nas desestatizações executadas mediante as modalidades operacionais previstas nos incisos I, IV, V, VI e VII deste artigo, a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão.

A ausência de uniformidade no que concerne ao conceito e à utilização das expressões “desestatização” e “privatização” foi percebida por Machado (2015, p. 110) quando menciona que há conceitos mais amplos ou mais restritos dessas expressões. Da mesma forma, Mânica e Menegat (2017, p. 104-105) apontam a multiplicidade semântica e a indefinição legislativa em torno da expressão “privatização”, propondo uma reorganização de conceitos e fórmulas que colocam a privatização como gênero que abarca as diversas formas pelas quais se atenua o aspecto público ou estatal na gestão de tarefas e bens, incluindo a chamada “desestatização”. Nas palavras dos autores:

[...] o uso da expressão privatização, em seu sentido amplo ou vulgar, pode significar tanto a retirada de determinada atividade da responsabilidade do Estado, por meio da redefinição constitucional da esfera de titularidade estatal (*despublicização*), quanto a adoção das diversas técnicas de participação da iniciativa privada na execução de tarefas públicas (*desestatização*). Pode significar, também, a criação pelo Estado de pessoas específicas com autonomia para executá-las (*descentralização*) ou a instituição de regime específico e menos constritor para determinada atividade social ou econômica (*desregulação*). Além disso, é comum o uso da expressão privatização para significar também a contratação de pessoas físicas ou jurídicas para executar serviços em favor do Estado (*terceirização*). E por fim, a privatização pode alcançar a fase prévia a uma contratação, mediante a transferência ao setor privado de atividades de planejamento e estruturação de uma parceria (*estruturação integrada*). (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 105).

Daí decorre que, dentre as ideias matrizes trazidas pela doutrina, considera-se mais acertada a classificação proposta pelos supracitados autores. Por essa lógica, a alienação da participação societária das estatais brasileiras seria forma de despublicização, processo no qual não há mera transferência da execução material de serviços ou da exploração de bens, mas sim a transferência da própria titularidade sobre o serviço/bem em si (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 106).

Nesse ponto, cabe fazer referência às considerações de Otero (2001, p. 42-43) sobre a privatização do capital social de entidades empresariais públicas. O autor distingue duas principais hipóteses quando se trata da abertura do capital social de entidades empresariais públicas: a privatização de uma parte minoritária do capital social de uma sociedade, situação na qual o Estado permanece com a maioria do capital e, ainda, a privatização da maioria ou da totalidade do capital social, situação na qual o controle da empresa estatal passa a ser privado. O professor identifica esta última hipótese como a verdadeira privatização, sendo que os casos de privatização minoritária do capital social constituiriam o que denomina de “semiprivatização”.

Não resta dúvida de que sua visão é importante por trazer uma nova perspectiva para a análise das modalidades de privatização. No entanto julga-se, novamente, como mais didático e adequado à realidade brasileira, o sentido que Mânica e Menegat (2017, p. 115) atribuem aos modelos de despublicização, restringindo-os apenas aos casos de alienação total ou majoritária da participação acionária do poder público nas empresas estatais uma vez que, somente nesses casos, há efetiva transformação da empresa estatal em empresa privada.

Observe-se que os casos são de fácil distinção. Enquanto na alienação total das cotas ocorre a substituição do Estado pelos entes privados, configurando-se o afastamento por completo do poder público das empresas públicas ou sociedades de economia mista, na alienação acionária majoritária a maioria das ações com direito a voto são alienadas, o que resulta na perda do controle acionário pelo poder público e consequente transformação da empresa estatal em empresa privada, ainda que o Estado remanesça com parte do capital votante (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 116-117). No presente ponto, importante sinalizar, desde logo, que esta última modalidade foi aplicada no caso da Vale do Rio Doce, processo que será mais bem delineado no próximo capítulo deste trabalho.

Nos termos da Lei 9.491/97, a qual foi responsável pela expansão do rol de bens e ativos passíveis de privatização, a alienação do controle acionário das empresas estatais está prevista no art. 2º, § 1º, o qual estabelece a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.

É importante consignar que, conforme disposição do art. 5º, o Programa Nacional de Desestatização terá como órgão superior de decisão o Conselho Nacional de Desestatização (CND), diretamente subordinado ao Presidente da República, integrado pelos seguintes membros: Ministro de Estado do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, na qualidade de Presidente, Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Ministro de Estado da Fazenda e Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, sem prejuízo da participação de outros representantes de entidades do governo nas reuniões de deliberação sobre a desestatização de empresas ou serviços públicos. Quanto à execução do processo, destaca-se a redação dos artigos 11 e 12 do mesmo diploma. O primeiro preceitua importantes garantias concernentes à transparência e publicidade das condições de alienação do controle acionário das empresas. O segundo prevê que a alienação de ações de empresas incluídas no processo de privatização a pessoas jurídicas ou físicas estrangeiras poderá alcançar 100% do capital votante, redação que alterou e ampliou consideravelmente a previsão do art. 13, IV, da Lei 8.031/90, segundo o qual essas alienações não poderiam exceder a 40% do capital votante, salvo no caso de autorização legislativa que determinasse percentual superior. Nesses termos, dispõe a Lei 9.491/97 que:

Art. 11. Para salvaguarda do conhecimento público das condições em que se processará a alienação do controle acionário da empresa, inclusive instituição financeira incluída no Programa Nacional de Desestatização, assim como de sua situação econômica, financeira e operacional, será dada ampla divulgação das informações necessárias, mediante a publicação de edital, no Diário Oficial da União e em jornais de notória circulação nacional, do qual constarão, pelo menos, os seguintes elementos:

- a) justificativa da privatização, indicando o percentual do capital social da empresa a ser alienado;
- b) data e ato que determinou a constituição da empresa originariamente estatal ou, se estatizada, data, ato e motivos que determinaram sua estatização;
- c) passivo das sociedades de curto e de longo prazo;

- d) situação econômico-financeira da sociedade, especificando lucros ou prejuízos, endividamento interno e externo, nos cinco últimos exercícios;
- e) pagamento de dividendos à União ou a sociedades por essa controladas direta ou indiretamente, e aporte de recursos à conta capital, providos direta ou indiretamente pela União, nos últimos quinze anos;
- f) sumário dos estudos de avaliação;
- g) critério de fixação do valor de alienação, com base nos estudos de avaliação;
- h) modelagem de venda e valor mínimo da participação a ser alienada;
- i) a indicação, se for o caso, de que será criada ação de classe especial e os poderes nela compreendidos.

Art. 12. A alienação de ações a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras poderá atingir cem por cento do capital votante, salvo disposição legal ou manifestação expressa do Poder Executivo, que determine percentual inferior.

Nesse passo, nota-se que o processo de privatização das estatais deve seguir as regras gerais atinentes à venda de bens públicos, o que significa dizer, em outros termos, que se faz necessária avaliação, licitação e a presença do interesse público (BUENO, 2018, p. 19). Dito isso, é possível fomentar o debate em torno das estruturas regulatórias de governança das estatais brasileiras, sobretudo das entidades especializadas e autônomas que buscam resguardar o interesse público na conduta das pessoas privadas, fiscalizando também a atuação das empresas cujo controle acionário foi transferido para a iniciativa privada.

3.1.1 A governança das estatais brasileiras

A governança regulatória¹² das estatais brasileiras tem como uma de suas instituições típicas mais proeminentes as chamadas “agências reguladoras”. Conforme lição de Justen Filho (2005, p. 466), tais entidades podem ser definidas como autarquias especiais sujeitas a regime jurídico que assegura sua autonomia em face da administração direta e competência para a regulação setorial.

¹² Merece destaque aqui a lição de Santos (2009, p. 119-120): “A governança regulatória não se resume [...] ao enfrentamento de temas relacionados apenas à organização e funcionamento das agências reguladoras e órgãos supervisores ou formuladores das políticas setoriais. Ela se insere em um contexto maior que diz respeito ao funcionamento do governo como um todo, no exercício de suas capacidades e em suas relações com a sociedade e agentes econômicos. Essa governança é ainda mais complexa em virtude dos fatores determinantes da democracia, tão representativa quanto a *governança democrática* ou *democracia participativa*, que surge a partir das demandas cada vez mais intensas da sociedade organizada e dos grupos de interesse”.

Embora não se desconheça que as práticas de governança corporativa têm impactos substanciais no desempenho das empresas estatais, aspecto que ganhou relevo com a edição da Lei 13.303/2016, também conhecida como Lei das Estatais, o cenário atual e o recorte deste trabalho sugerem que, para a discussão ora apresentada, se faz necessário centrar a abordagem na atuação das agências reguladoras. Assim, inicialmente, imperioso ter em vista que, consoante salienta Silva (2019, p. 60, 61, 78), no campo da regulação econômica¹³, as agências reguladoras são entidades que expressam a intervenção indireta do Estado sob o domínio econômico, forma de regulação na qual “o regulador se situa ‘do lado de fora’ do setor econômico alvo da atividade regulatória”.

Nessa linha, observe-se que a função regulatória estatal está expressamente prevista no artigo 174 da CF, dispositivo que atribui ao Estado um papel de coordenador dos agentes econômicos do setor privado. Diante desse papel, ao tratar do modelo de agências reguladoras, deve-se recordar que sua existência decorre, principalmente, do constante conflito entre a natureza empresarial e a concretização do interesse público por intermédio das atividades das empresas estatais. Sobre esse ponto, é assertiva a compreensão de Dolabela (2021, p.19) quando constata que:

Pelo fato de as empresas estatais (empresas públicas, Sociedade de Economia Mista e suas subsidiárias) congregarem construções típicas dos regimes jurídicos de direito privado (lucro, forma societária, obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias) e de direito público (exigência de concurso público e realização de licitação para aquisição de bens e serviços), elas acabam por se deparar com a necessidade de equilíbrio entre o atendimento de sua finalidade, a consecução do interesse público e o alcance do interesse econômico.

Aliás, essa questão da compatibilidade entre o interesse público e os interesses econômicos pode ser facilmente visualizada nos estudos de Silva (2019), acerca da atuação empresarial do Estado com objetivos regulatórios. Segundo o autor, dentre as principais motivações para a criação das agências reguladoras tem-se a ideia de que essas estruturas institucionais têm capacidade de conferir maior estabilidade, previsibilidade e credibilidade à ação regulatória estatal. Assim, nas palavras do autor, “a intervenção na economia passaria a ser conduzida segundo critérios estáveis e

¹³ Segundo Mânica e Menegat (2017, p.69): “Regulação econômica consiste num conjunto de técnicas ordenadoras de que lança mão o Estado para disciplinar os mais variados aspectos atinentes à iniciativa em matéria econômica, envolvendo o estabelecimento de critérios para o ingresso num determinado mercado e para a atuação dos agentes econômicos dentro dele, seja ou não em regime de competição”.

técnicos, por instituições autônomas especializadas no respectivo setor, preservadas contra as pressões do poder econômico privado e das oscilações do poder político” (SILVA, 2019, p. 36).

Ressalte-se, como já exposto anteriormente, que a consagração do modelo das agências reguladoras no Brasil ocorreu durante a década de 1990, evidenciando a “manifestação de uma escolha política e econômica do Estado, para agir como ente fiscalizador das atividades transferidas ao setor privado, corolário do neoliberalismo, contrapondo-se à figura do Estado assistencialista” (SILVA; NELSON, 2015, 154-155). Essa função de grande relevância resultou na atribuição às agências reguladoras de um regime especial dotado de peculiaridades em relação às autarquias tradicionais, caracterizado principalmente pela independência administrativa, orçamentária, financeira e de pessoal, bem como pela competência de editar normas jurídicas vocacionadas à regulação do exercício de atividades econômicas (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 168).

Dispondo acerca dessa autonomia, Severino e Carvalho (2017, p. 66) destacam um importante aspecto dessas entidades: a nomeação de dirigentes por indicação do chefe do Poder Executivo, após aprovação do legislativo, para mandato a termo fixo com garantia de estabilidade. Assim, ao criar um estatuto jurídico próprio para seus dirigentes, o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu que “a subordinação seria incompatível com a implementação eficiente da regulação de atividades que mobilizam interesses múltiplos do Estado, como empresário, arrecadador de tributos ou agente social” (BARROSO, 2002, p. 302). No mesmo sentido, dispondo acerca desses e de outros aspectos, Bucheb (2003, p. 85) ensina que são requisitos indispensáveis à independência ou autonomia político-institucional das agências reguladoras comumente referidos pela doutrina:

1. estabilidade dos dirigentes: impossibilidade de demissão, salvo falta grave apurada mediante devido processo legal;
2. mandato fixo;
3. nomeação de diretores com lastro político;
4. impossibilidade de recurso administrativo ao Ministério a que estiver vinculada: inexistência de instância revisora hierárquica dos seus atos, ressalvada a revisão judicial;
5. autonomia de gestão: não-vinculação hierárquica a qualquer instância de governo;
6. estabelecimento de fontes próprias de recursos para o órgão se possível geradas do próprio exercício da atividade regulatória.

Contudo, a partir dessa breve descrição das particularidades das agências reguladoras, há que se pontuar que o deslocamento de competências regulatórias para tais entidades não significa que os fins claramente atribuídos ao Estado em relação aos operadores econômicos serão alcançados sem maiores intercorrências ou deficiências. Visto desta forma, necessário atentar para o fato de que o desempenho das atividades das agências reguladoras aparece como uma atuação que pode se distanciar dos reais objetivos que o Estado deseja ver concretizados no funcionamento da economia por meio das suas estruturas.

Aqui, torna-se relevante tecer alguns comentários sobre a chamada “teoria da captura”, doutrina que tem como origem estudos realizados por volta dos anos 1960 por autores como George Stigler (SILVA, 2017, p. 13, 47) e que expressa alguns dos problemas que podem atingir a eficiência do modelo de agências reguladoras (captura política, captura econômica e captura judicial).

Preceitua Melo (2010a, p. 35) que, no modelo regulatório brasileiro, a teoria é desenvolvida a partir da observação de que tais entes responsáveis pela regulação podem vir a favorecer os entes regulados mais fortes economicamente, os quais, para proteger seus interesses, promoveriam a captura das agências reguladoras. Nesse sentido, prossegue o autor, haveria uma quebra da independência e da autonomia dos entes reguladores em proveito daqueles que integram o processo regulatório.

Assim, é certo afirmar que a autonomia é um aspecto central para o bom funcionamento das agências reguladoras pois favorece a aplicação técnica da lei e de normas infralegais (SALGADO; MOTTA, 2005, p. 9). Observando que essa autonomia é imprescindível para que a agência possa intervir no mercado com vistas a promover bem-estar social, Melo (2010a, p. 46-47, 58) revela que a captura desses entes se dá, basicamente, de duas formas: pelos agentes privados que, mediante a influência do seu grande poder econômico, implantam mecanismos de pressão para determinar o conteúdo da regulação a ser implementada, situação que se traduz na assunção pelos órgãos reguladores dos valores e interesses dos regulados (captura econômica); ou pelo próprio poder político através da filiação dos entes reguladores aos interesses conjunturais do governo, especialmente, relativos a intenções eleitorais (captura política).

Uma das vias de captura política expostas por Melo (2010a, p. 68) que merece ser considerada no debate sobre a governança dessas agências está vinculada à indicação das diretorias das agências reguladoras federais. Não raro, suas diretorias eram compostas a partir da nomeação de pessoas com afinidades políticas com o governo, membros de partidos políticos, ex-candidatos ou indivíduos que estiveram em algum momento envolvidos com o apoio político a candidaturas. Justamente no intuito de conferir maior segurança jurídica aos agentes econômicos e à sociedade foi publicada, no ano de 2019, a Lei nº 13.848 que instituiu o marco legal das agências reguladoras.

Um dos pontos mais polêmicos consistiu exatamente nas disposições acerca da indicação de dirigentes. Sobre tais mudanças, Cunha (2019, p. 82) assinala que foram fixados novos requisitos para a indicação de cidadãos brasileiros para o Conselho Diretor e a Diretoria Colegiada, órgãos máximos das agências reguladoras. Nessa linha, merece atenção especial a redação do art. 42 da Lei nº 13.848/2019 que incluiu o art. 8-A na Lei nº 9.986/2000:

Art. 42. A Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 8º-A. É vedada a indicação para o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada:

I - de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal, dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados dos cargos;

II - de pessoa que tenha atuado, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IV - de pessoa que tenha participação, direta ou indireta, em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação exercida pela agência reguladora em que atuaria, ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação dessa agência reguladora;

V - de pessoa que se enquadre nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990;

VI - (VETADO);

VII - de membro de conselho ou de diretoria de associação, regional ou nacional, representativa de interesses patronais ou trabalhistas ligados às atividades reguladas pela respectiva agência.

Parágrafo único. A vedação prevista no inciso I do caput estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas.”

Assim, destaca o autor que o dispositivo constituiu uma previsão normativa relevante destinada a “neutralizar o fisiologismo político e o risco de captura pelo mercado (por grupos de pressão)” (CUNHA, 2019, p. 82). Ao tratar do tema, Dias *et al.* (2020, p. 54) acrescenta ainda um importante ponto de vista. Destaca que, ao ser capturado, o ente estatal vê solapada a soberania do Estado, tornando ineficaz a intervenção reguladora, que passa a não apenas deixar de combater o abuso do poder econômico, mas a incrementar sua atuação. Apesar dos avanços a nível legislativo, a questão do risco de captura da atividade regulatória leva Dias *et al.* (2020, p.55) a concluir que o ordenamento jurídico atual não está devidamente preparado para enfrentar a captura política ou econômica de agências reguladoras e cumprir os objetivos constantes no art. 170 da CF.

Por isso, o modelo de agências reguladoras merece um olhar especial. Muitas ilicitudes gravitam em torno desse mecanismo de fiscalização do Estado sobre os agentes econômicos. Não se pode desconsiderar que “embora possam contribuir para o *impersonalismo* que se tenta implementar pela *universalização* dos procedimentos, o ambiente em que esses órgãos administrativos atuam é de índole extremamente complexa” (BAGATIN, 2010, p. 85). Pelas razões expostas, sem desconsiderar as vantagens advindas da sua criação, observa-se que essas estruturas, assim como a administração direta, estão sujeitas a muitos desafios na sua atuação de modo que a sua existência não garante o atendimento aos princípios democráticos. Dessa forma, se faz necessário investigar sua organização e funcionamento para aferir sua compatibilidade com os valores da organização estatal (JUSTEN FILHO, 2003, p. 22).

3.2 INTERESSES EM JOGO: COALIZÕES POLÍTICAS E O CAPITAL PRIVADO

A partir da constatação de que os entes regulatórios podem vir a ser capturados pelos entes regulados, é possível trazer algumas considerações acerca da influência das coalizões políticas nos projetos de privatização e na direção das agências reguladoras. Como o intuito do trabalho é analisar a existência de limites na política nacional de privatização, é necessário construir algumas noções sobre o poder dessas conformações sobre as divergências ideológicas e demais impasses presentes nas negociações de apoio do governo. Esta é uma abordagem que requer a compreensão da expressão “coalizão”, criada pelo cientista político Sérgio Abranches. Basicamente,

o termo remete aos conflitos existentes na relação entre o Executivo e o Legislativo, destacando o papel do Presidente da República na articulação dos interesses no âmbito do Congresso Nacional como forma de preservar as políticas públicas e a configuração de governo desejada. Nas palavras de Abranches (2018, p. 77) a coalizão pode ser definida como:

[...] uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um. Nunca é uma delegação de poderes. Nem é um voto de confiança num programa de governo que levaria à aprovação das medidas nele previstas.

O modelo, embora observado de forma mais nítida nos arranjos políticos do Executivo Federal, também está presente nos níveis Estadual e Municipal e possui estreita vinculação com a implementação da política pública privatização. A partir desse modelo será possível extrair algumas conclusões sobre o processo decisório que implica na transferência de estatais para o setor privado. Assim, interessa aos objetivos do presente estudo compreender que as “privatizações não são implementadas só com base na vontade política do Poder Executivo, mas há necessidade também de coalizões de sustentação, fora do círculo mais fechado de governo, para a sua implementação” (VELASCO JÚNIOR, 1999, p. 186).

Nessa senda, sob os influxos das ideias de Gaitán e Boschi (2015, p. 5), não se desconsidera que a articulação das coalizões no campo político reflete o interesse de diferentes grupos. Sob essa perspectiva, aliás, são acertadas as observações de Santos *et al.* (2017, p. 51) quando diz que as principais arenas dos grupos de interesse são não apenas o parlamento e o Poder Executivo, mas também o Judiciário e as agências reguladoras, sendo essas últimas, objeto de particular atenção dos grupos de interesse empresariais.

Embora se reconheça que a correlação entre a trajetória das coalizões na história dos governos e os processos de privatização demandaria estudo próprio, não se desconhece que a quebra da verticalidade das relações entre a Administração Pública e o setor privado está diretamente associada ao fortalecimento das coalizões de interesse nas reformas favoráveis ao mercado. Seguindo essa lógica, tem-se o pensamento de Bresser-Pereira (1995, p. 120) para quem “uma coalizão de governo será muito facilitada se setores significativos da sociedade forem capazes de definir

um projeto de desenvolvimento que inclua o ajuste fiscal e as reformas orientadas ao mercado”.

É necessário observar que o apoio do Legislativo é indispensável para a concretização dos processos de privatização. Na percepção de Saiani e Azevedo (2014, p. 8, 18), é esperado que a probabilidade de privatizar em governos de coalizão seja maior. Para os autores, a formação de maiorias no Legislativo possibilita o andamento dos processos e a ideologia partidária não produz impactos significativos sobre a probabilidade de privatização.

Aqui, é digno de registro o pensamento de Lazzarini (2011, p. 25, 60) acerca da complexa dinâmica estabelecida no Brasil entre as empresas e o governo. O autor denomina de “capitalismo de laços” uma complexa rede de contatos, alianças e estratégias de apoio que gravitam em torno de interesses políticos e econômicos. Reconhecendo que grande parte das relações desse modelo envolve não somente atores privados, mas também governos e atores da esfera pública, o autor chama a atenção para o fato de que a privatização não é algo palatável para a opinião pública, sendo necessário garantir apoios diversos no cenário político. Nesse sentido, destaca Lazzarini (2011, p. 60) que:

Sendo um processo politicamente delicado, governos democráticos convencidos da necessidade de privatizar suas empresas devem necessariamente buscar uma percepção favorável por parte da população e tecer apoios diversos na arena política doméstica. Como fazê-lo? É preciso garantir que a venda das empresas resulte em um preço julgado “satisfatório”, de forma a sinalizar que os cofres públicos foram amplamente beneficiados. Além disso, é preciso distribuir esses benefícios. Não existe apoio político sem custo; as diversas facções e coalizões existentes no país (funcionários públicos e sindicalistas, empresários, partidos políticos), ou pelo menos a maior parte delas, devem perceber que estão ganhando ou pelo menos não sendo prejudicadas com o processo.

Sendo tal realidade verificada, o autor lembra que transferir o controle das empresas ou fazer concessões para o setor privado não retira do Estado o papel de definir políticas, elaborar regras e instituir o aparato burocrático necessário ao seu cumprimento. Assim, observa que os empresários podem conceber que os laços com o governo são um meio de atrair capital e se proteger de mudanças imprevistas. Por outro lado, o governo pode considerar que a aproximação com o empresariado é uma forma de conduzir a atividade econômica. No entanto, essa relação não é tão simples. Salienta o autor que as estruturas societárias no Brasil ainda são baseadas em

pirâmides societárias complexas e com capital concentrado em poucos indivíduos cuja lógica de ação está direcionada para a busca de controle, cooptando parceiros e formando coalizões (LAZZARINI, 2011, p. 67, 188).

Com efeito, por qualquer ângulo de apreciação, não resta dúvida de que as coalizões políticas também se utilizam das privatizações para satisfazer interesses particulares. Como bem observa Abranches (2018, p. 183), as coalizões são um jogo de poder onde alguém cede poder para alguém ganhar poder. Assim, não se pode perder de vista que:

Há uma interação histórica entre política, economia e sociedade que precisa ser considerada. Ela gera uma estrutura de incentivos que está na base do predomínio de práticas clientelistas e de patronagem na política brasileira. É parte da explicação das coalizões fisiológicas, em lugar das almejadas coalizões pragmáticas ou ideológicas. (ABRANCHES, 2018, p. 370).

Voltando os olhos para a história brasileira, Bresser-Pereira e Diniz (2009, p. 83-84, 86) lembram que entre os anos de 1930 e 1980 o Brasil industrializou-se e se expandiu de forma espantosa sob a direção de uma coalizão política que teve como principais protagonistas os empresários industriais e a burocracia pública e, como plano de desenvolvimento econômico, o nacional desenvolvimentismo. Ainda de acordo com os autores, após o ano de 1991 estabeleceu-se uma nova coalizão política dominante constituída, sobretudo, pelos rentistas que vivem de juros, pelo setor financeiro e pelos interesses estrangeiros no Brasil.

Dessa tríade, considera-se que os rentistas merecem especial atenção. Estudos demonstram que seus interesses têm subordinado governos a adotarem políticas econômicas voltadas para obtenção de sua mais elevada rentabilidade com o menor risco. Essa é a percepção de Guerra *et al.* (2019, p. 12, 137) que preceitua ainda que o ganancioso projeto de privatização de empresas e serviços públicos é um dos pilares do rentismo no Brasil. Sob a lógica rentista, prosseguem os autores, o dinheiro e o financiamento empresarial vêm descaracterizando o sistema político na esfera representativa e, portanto, na produção de legislação e de políticas públicas. Assim, segundo os autores:

Todos esses processos decorrem na forma pela qual o sistema político e o Estado ficaram dependentes do capital rentista. Decisões governamentais, cujo impacto mais importante deveria ser relacionado ao sucesso ou não do ponto de vista da opinião pública ou do cumprimento de metas, coerência programática ou de avanços importantes do ponto de vista da democracia ou

da qualidade de vida da população, são medidas em sua capacidade de agradar ou não o setor privado, de produzir dividendos para acionistas ou então de pretexto para a especulação financeira. (GUERRA *et al.*, 2009, p. 137-138).

Nesta perspectiva, guardadas as diferenças, é inquestionável que também a regulação, não raro, assume a natureza de um processo de formação de coalizão. Sobre esse ponto é de se destacar o estudo de Ruas (2019) que relaciona a estruturação administrativa estatal como meio meramente formal de predomínio da tecnicidade e a ocorrência, em realidade, de indicações político-partidárias para o corpo de dirigentes das agências reguladoras federais. A autora chama a atenção para o fato de que atualmente se verifica um verdadeiro embate entre a prevalência de juízos técnicos em detrimento dos interesses político-partidários, sinalizando que grande parte das movimentações e discussões entre o Executivo e o Legislativo não se dá publicamente, o que tende a deixar a sociedade a par da tônica que conduz a escolha de dirigentes dessas agências (RUAS, 2019, p. 127).

Nesse cenário, conforme assinala Bello *et al.* (2019, p. 1785), é particularmente importante ressaltar que, após a Reforma do Estado, foram estabelecidos dois campos de atuação para o Poder Público: uma Administração Pública centralizada e órgãos reguladores. Observa o autor que a transferência de atividades do Estado para a iniciativa privada encontrou fundamento na percepção de que o público nem sempre é estatal, tal como assinalou Bresser-Pereira, que acrescentou ainda que “a propriedade estatal é frequentemente apropriada privadamente” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 88). Nas palavras dos autores “esta visão está ligada à chamada ‘teoria da captura’, que entende serem tão ou mais perniciosas que as “falhas de mercado” [...], as “falhas de governo” [...] provenientes da cooptação do Estado e dos órgãos reguladores para fins privados” (BELLO *et al.*, 2019, p. 1785).

Traçadas essas breves linhas, torna-se evidente uma situação paradoxal: as agências reguladoras consolidadas sob a ideia do tecnicismo e da independência e as leis que regem o processo de privatização podem não ser capazes de garantir que as políticas econômicas estejam a salvo dos grupos de interesses privados. Portanto, resta evidente que a redução do tamanho do Estado permitiu que certos grupos, notadamente os formados pelos detentores do capital privado, se especializassem

para estender sua influência não apenas no âmbito político, mas também no interior das próprias agências reguladoras ditas “independentes”.

4 NOTAS SOBRE O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NAS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS

Como se viu no capítulo anterior, a atuação dos grupos de interesse nos processos de privatização ocorre não apenas no parlamento, junto ao Poder Executivo e às agências reguladoras, mas também no âmbito do Poder Judiciário. Tradicionalmente, partidos, sindicatos e trabalhadores têm demonstrado sua oposição às privatizações de empresas estatais por meio de diversas ações judiciais ajuizadas com o intuito de impedir ou retardar a venda dessas empresas (OLIVEIRA, 2005, p. 569).

Atualmente não se duvida que as ações de controle de constitucionalidade representam um dos principais meios de impugnação das privatizações no país. Tal controle, ensina Martins (2022, p. 504), resulta do fato de que todas as leis e atos normativos devem ser compatíveis com a Constituição. Nas palavras do autor, essa compatibilidade “deve ser material (o conteúdo dos atos deve ser harmonioso com o conteúdo constitucional) e formal (os atos devem ser elaborados conforme os procedimentos estabelecidos na Lei Maior) ”.

Principalmente em vista de compreender características da judicialização desses processos e algumas diretrizes já consolidadas pelo STF, optou-se por trazer algumas notas sobre três importantes Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas perante essa Suprema Corte: ADI 6965 RS, ADI 6241 DF e ADI 6635 DF. Destaque-se que a ADI é hoje a principal ação que integra o controle concentrado de constitucionalidade, sendo instrumento por meio do qual é possível apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos federais ou estaduais que violam a Carta Magna.

Nesse caminho, convém observar que a questão do controle de constitucionalidade das privatizações, já apreciado com mais enfoque por alguns pesquisadores, pode auxiliar as reflexões em torno da atuação do Poder Judiciário nesses processos. Inicialmente é interessante trazer à baila o estudo de Alimonti (2006, p. 4, 21) que produziu importantes considerações ao analisar a atuação do STF na apreciação das ADIs distribuídas entre 1989 e 2002 referentes às privatizações. Com efeito, vale a transcrição das reflexões da autora quando observa que:

[...] as ações propostas contra as privatizações tinham como base mais do que complexas controvérsias jurídicas. Havia, na verdade, o embate entre duas concepções de Estado e o Direito era utilizado por ambos na busca de seus objetivos. Os neoliberais se valiam das leis, emendas constitucionais, medidas provisórias e decretos; os intervencionistas, a favor da atuação do Estado na economia, respondiam com a Constituição Econômica e as ações judiciais.

A abordagem fornece indícios da ocorrência de um fenômeno já bastante debatido após a promulgação da CF de 1988, a chamada “judicialização da política”. Na prática, o conceito refere-se primordialmente “à transferência da tomada de decisão da arena administrativa (Poder Executivo) ou política (Poder Legislativo) para a arena judicial (Poder Judiciário)” (NUNES JUNIOR, 2008, p. 160). Nessa linha, certos sinais poderiam apontar para a sua ocorrência no que se refere à judicialização das privatizações por meio das ADIs.

Colocada essa questão, essencial fazer referência ao trabalho desenvolvido por Oliveira (2005) a respeito do alcance do processo de judicialização da política no Brasil no caso das privatizações realizadas nos anos 1990. As análises da autora sugerem que as ações ajuizadas produziram uma politização da justiça, mas não conseguiram impedir a política assumida pelo governo e não constituíram um mecanismo eficiente para modificar o cenário existente naquele instante, ou seja, o de implementação de um processo de privatização que visava concretizar uma abrangente reforma do Estado brasileiro. Obteve-se tão somente o atraso do processo que não foi cancelado em função dos pleitos judiciais (OLIVEIRA, 2005, p. 580). O principal fundamento para tais conclusões é simples:

[...] apenas uma única das 39 ações passou pelas três fases, e as outras 38 Adins (97,5%) ou ainda estão aguardando julgamento do mérito, ou tiveram seu mérito prejudicado, não conhecido, ou negado o seguimento – isto é, não julgado. Dessa forma, mesmo o Judiciário tendo sido acionado enquanto importante *ator institucional com poder de veto* ao processo de privatizações, ele não impediu a continuidade deste programa, reforçando o impulso já dado pela maioria parlamentar, que aprovava as medidas do Executivo, para o sucesso da reforma liberalizante. É o que se pode verificar na análise das ações impetradas no decorrer das privatizações, que não conseguiram impedir nenhum leilão de venda, embora todos os setores de atividade econômica com empresas privatizadas tenham apresentado ações contra os leilões. (OLIVEIRA, 2005, p. 581).

Nesse sentido, a atuação do Poder Judiciário em face da privatização das estatais não teria reproduzido no país o fenômeno da judicialização da política, dado

que não houve participação ativa dos magistrados, os quais não teriam julgado o mérito dessas ações (OLIVEIRA, 2005, p 583-584). Não foi outra a conclusão apresentada por Alimonti (2006, p. 83) quando afirmou que, no período analisado por ela, o controle de constitucionalidade das privatizações exercido pelo STF teria gerado pouca interferência no PND já que, nas palavras da autora, “discussões importantes relativas à sua constitucionalidade deixaram de ser feitas”.

Nesse contexto, as perspectivas de ambas convergem no sentido de que as privatizações têm sofrido uma judicialização crescente, no entanto o Poder Judiciário não tem interferido efetivamente no rumo dessas políticas. Trata-se de compreender que “não se pode dizer que ele vem produzindo no Brasil a judicialização da política somente em função de números de ações impetradas que têm por objeto políticas públicas” (OLIVEIRA, 2005, p. 582). Ao que nos parece, o entendimento segue sendo aplicado. É o que se pode verificar ao examinar o conteúdo da ADI 6965 RS de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, cuja ementa do acórdão merece transcrição:

DIREITO CONSTITUCIONAL. EC 80/2021, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. REVOGAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE PLEBISCITO PARA O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS. EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. OPÇÃO LEGISLATIVA QUE ATENDE AOS CRITÉRIOS DE PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE, NA CONFORMIDADE COM OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NA MATÉRIA. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A EC 80/2021, do Estado do Rio Grande do Sul, dispensa a obrigatoriedade de plebiscito para eventual proposta de privatização das empresas Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) e da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS). Não veicula, ela própria, a decisão política acerca de mencionada desestatização, não havendo que se falar em usurpação da iniciativa privativa do Governador para legislar sobre a extinção de órgão da Administração Pública. 2. [...]. 4. A consulta popular prévia acerca de determinada medida adotada pelo Poder Público não torna essa decisão estatal mais ou menos legítima e consentânea com os princípios e direitos constitucionais. 5. Inocorrência de qualquer violação aos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e proibição ao retrocesso social. 6. Ação Direta julgada improcedente. (BRASIL, STF, ADI 6965/RS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/04/2022, Dje 27/04/2022)

Para os fins que aqui são relevantes, a decisão da ADI 6965 RS torna-se notável pois, além de consignar que a supressão do plebiscito no processo de privatização das referidas empresas, promovida pela EC 80/21, está incluída no âmbito da discricionariedade do Poder Legislativo Estadual, o Ministro ressalta que

em atenção ao princípio da separação dos poderes, bem como à harmonia que deve haver entre eles não lhe parece adequada a interferência na atuação do Poder Legislativo gaúcho para invalidar uma decisão política a respeito da conveniência ou não de se convocar plebiscito para decidir sobre eventual privatização de empresas estaduais (BRASIL, 2022, p. 21-24).

Nesse trilhar, afirmou o Ministro que a supressão do plebiscito não tornou a decisão sobre eventual desestatização das referidas empresas menos democrática, ressaltando ainda que o processo continuou condicionado à aprovação de lei específica por maioria absoluta da Assembleia Legislativa do mencionado Estado, indo além do que é exigido pela própria CF. Nesse ponto, lembrou que a jurisprudência da Suprema Corte estabeleceu que a privatização de entidades da Administração Pública, desde que veiculem o Programa de Desestatização, dispensa a sua previsão em lei específica (BRASIL, 2022, p. 25). Aliás, sobre esse entendimento, torna-se relevante a leitura da ementa do acórdão da ADI 6241 DF de relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. LEIS FEDERAIS NS. 9.491/1997 E 13.334/2016. DESESTATIZAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA AUTORIZAÇÃO LEGAL GENÉRICA PARA A DESESTATIZAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Não se conhece da ação direta de inconstitucionalidade na qual a impugnação às normas é apresentada de forma genérica. Precedentes. 2. Para a desestatização de empresa estatal é suficiente a autorização prevista em lei que veicule programa de desestatização. Precedentes. 4. Autorização legislativa genérica é pautada em princípios e objetivos que devem ser observados nas diversas fases deliberativas do processo de desestatização. A atuação do Chefe do Poder Executivo vincula-se aos limites e condicionantes legais previstos. 5. Ação direta parcialmente conhecida quanto à impugnação da autorização de inclusão de empresas estatais no plano de desestatização prevista no caput do art. 2º e no § 1º do inc. I do art. 6º da Lei n. 9.491/1997 e, nessa parte, julgado improcedente o pedido. (BRASIL, STF, ADI 6241/DF, Rel. Cármen Lúcia, julgado em 30/03/2021, Dje 06/04/2021)

Assim, conforme destacado no inteiro teor da decisão, a desestatização é resultado da política pública autorizada pelo Congresso Nacional em previsão pela qual se cria o Programa de Desestatização, tendo sido fixados os parâmetros para a efetivação do processo pelo Poder Executivo. Dessa forma, embora o artigo 37, XIX, CF, exija lei específica para a instituição de empresa estatal, a CF não dispõe sobre

a necessidade de lei específica para a desestatização dessas empresas (BRASIL, 2021, p. 21, 41).

Dessarte, conforme a decisão, tem-se que a autorização genérica prevista na lei é suficiente para a desestatização de uma empresa estatal. Dentre as informações constantes nos autos, é importante frisar algumas razões apresentadas no bojo da Nota Técnica SEI nº 9510/2019/ME emitida pela Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Conforme manifestação desses órgãos, não seria viável discutir eficazmente cada uma das hipóteses de desestatização no âmbito do Poder Legislativo, com a edição de lei específica para cada projeto. Diante da complexidade do aparato estatal brasileiro e diversidade de casos com a presença do Estado no domínio econômico, o Programa Nacional de Desestatização seria o instrumento responsável por trazer uma previsão sistematizada com procedimentos, parâmetros e critérios para a tomada de decisão do Poder Executivo, sem determinar a desestatização de qualquer empresa estatal ou serviço público de forma específica (BRASIL, 2019, p. 5-10).

Ademais, a Assessoria Especial da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, por meio de Nota Informativa nº 5/2019/AESP/SPPI, salientou que as leis 9.491/1997 e 13.334/2016 criaram procedimentos para que fosse possível a concretização da vontade do Poder Executivo. A Assessoria lembrou que se tratam de leis aprovadas pelo Poder Legislativo e que o Presidente da República é o responsável pela organização e funcionamento da Administração Pública Federal, cabendo a ele decidir sobre a permanência ou não de uma empresa estatal (BRASIL, 2019, p. 22).

Uma vez fixadas essas premissas, é essencial ainda ressaltar nesse tópico a questão aventada na ADI 6635 DF também de relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Desde logo, cabe destacar que, dentre as ações mencionadas, esta ADI é aquela que mais fornece subsídios para a reflexão em torno da (in) existência de limites na tomada de decisão que resulta no trespasse de atividades do Estado para a iniciativa privada. Com efeito, conforme se nota em consulta ao seu andamento, a ação segue tramitando junto à Suprema Corte, ainda sem decisão, situação que reforça ainda mais a percepção de que tais limites, possivelmente, ainda estão sendo construídos, evidenciando, portanto, a complexidade e atualidade do tema que ora se discute.

Como se vê nos autos, a ação com pedido de medida cautelar foi proposta pela Associação dos Profissionais dos Correios – ADCAP contra o inciso I do art. 2º e a alínea “f” do inciso II do art. 6º da Lei 9.491/97, contra o inciso I e a alínea “c” do inciso V do art. 7º da Lei 13.334/2016, bem como contra, por arrastamento, o Decreto 10.066/2019 e a Resolução 89/2019 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI (BRASIL, 2021, p. 2).¹⁴

Conforme relata o Procurador-Geral da República Augusto Aras, consta na petição inicial alegações no sentido de que os mencionados dispositivos não seriam aplicáveis à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), pois, a empresa estaria encarregada da prestação de serviço público em regime de privilégio exclusivo estabelecido constitucionalmente (CF, art. 21, X)¹⁵, razão pela qual não poderia ser desestatizada. Por esse motivo, a requerente teria entendido que é cabível a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, para afastar sua aplicabilidade à ECT (BRASIL, 2021, p.3).

Ainda de acordo com a petição, a Associação reconhece que a ECT também desempenha atividade econômica em sentido estrito (entrega de encomendas), no entanto argumenta que essa atuação não autorizaria a aplicação do regime de desestatização da Lei Federal 9.491/1997 nem mesmo de forma parcial já que tal atividade seria responsável por compensar o deficitário serviço postal (subvenção cruzada). Dessa forma, a petição sustenta que a ECT não pode ser privatizada sem, antes, ocorrer a aprovação de Emenda Constitucional que altere o disposto no art. 21, X da CF. Nesse sentido, a aprovação da contratação de estudos e pareceres pelo BNDES sobre o setor postal e de encomendas no Brasil, por se tratar de verdadeiro

¹⁴ Nessa linha, é válida a referência aos principais dispositivos impugnados: Lei 9.491/97 – “Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei: I – empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; [...] Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização: [...] II – aprovar, exceto quando se tratar de instituições financeiras: [...] f) a contratação, pelo Gestor do Fundo Nacional de Desestatização, de pareceres ou estudos especializados necessários à desestatização de setores ou segmentos específicos” (BRASIL, 1997). Lei 13.334/2016 – “Art. 7º Fica criado o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI, com as seguintes competências: I – opinar, previamente à deliberação do Presidente da República, quanto às propostas dos órgãos ou entidades competentes, sobre as matérias previstas no art. 4º desta Lei; [...] V – exercer as funções atribuídas: [...] c) ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997;” (BRASIL, 2016).

¹⁵ “Art. 21 Compete à União: [...] X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;” (BRASIL, 1988).

ato de execução do processo de desestatização, constituiria uma violação à CF (BRASIL, 2021, p. 4).

Sem desconsiderar a presença de outros inúmeros argumentos e o embate da questão preliminar acerca da legitimidade da requerente, faz-se necessário observar que o cerne da questão reside justamente na análise da possibilidade de privatizar o serviço postal e o correio aéreo nacional. A resolução da questão depende, inevitavelmente, de uma definição a respeito da interpretação que se deve dar ao conteúdo do art. 21 da CF, questão que será mais bem delineada no tópico que abordará especificamente sobre a (in) existência de limites para o trespasse de atividades à iniciativa privada.

Por ora, deve-se ter em vista a enorme divergência existente no cenário nacional em torno do mérito da mencionada ADI. O Senado Federal, ao prestar informações para o julgamento da ação, argumentou que a ADI estaria se antecipando ao processo legislativo, buscando alcançar, de forma equivocada, a produção dos estudos para avaliação da legalidade, conveniência e oportunidade da privatização da ECT, pugnando, portanto, pela total improcedência da ação (BRASIL, 2021, p. 10-11). Nos mesmos autos, a Advocacia-Geral da União pleiteou a improcedência do pedido da requerente, se posicionando no sentido de que a alteração no campo de atuação da ECT não exige necessariamente um processo de reforma constitucional tendo em vista que o art. 21, X, da CF, não estabelece, de maneira impositiva, a forma pela qual o serviço postal deve ser prestado: possibilidade de prestação do serviço por particulares, por meio de delegação contratual ou por regime privado, ou, ainda, pela obrigatoriedade de exploração do serviço pela União em regime de exclusividade (BRASIL, 2021, p. 13-15).

Por fim, em breve síntese, relevante mencionar ainda a posição adotada pela Procuradoria-Geral da República. Segundo o órgão, o pedido da requerente deveria ser acolhido em parte com a declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, do inciso I do art. 2º da Lei 9.491/97, retirando a autorização de desestatização da ECT somente no que tange à execução de serviços postais e do correio aéreo nacional. Ou seja, destaca que a vedação da privatização de toda a ECT não se sustenta, sendo possível a sua desestatização parcial.

Nessa perspectiva, mostra-se evidente que o campo de atuação de uma empresa estatal é um ponto crucial na análise de uma possível privatização. Vê-se claramente que, à medida que a desestatização avança, novos embates sobre a correta interpretação do texto constitucional são travados no campo judicial. Nesse quadro, se torna essencial realizar o acompanhamento dos precedentes judiciais para compreender qual o caminho interpretativo tem sido adotado pela Suprema Corte acerca dos limites da privatização. Se a questão da ECT ainda não teve o seu mérito apreciado, o mesmo não se pode dizer da Vale do Rio Doce (CVRD), cuja privatização ocorreu em maio de 1997, também em meio a intensas disputas judiciais. Considerando que o caso da Vale pode contribuir para a obtenção de um diagnóstico mais verossímil sobre os limites da privatização, se buscará, no próximo tópico, apresentar seus pontos mais sensíveis.

4.1 APONTAMENTOS SOBRE O CASO DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE

De acordo com informações constantes no Arquivo Nacional mantido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Companhia Vale do Rio Doce S.A. (CVRD) foi criada pelo Decreto-Lei nº 4.352/42 como uma empresa destinada à exploração, comércio, transporte e exportação do minério de ferro das minas de Itabira, no Estado de Minas Gerais (DIBRARQ, 2023). A criação da CVRD se deu durante o Governo Vargas, num período marcado, especialmente, pela crescente intervenção direta do Estado na economia.

Farias Neto (1994, p. 23) lembra que a criação da CVRD está associada a considerações nacionalistas, tendo decorrido do antagonismo à participação de firmas e investidores estrangeiros na exploração das promissoras jazidas de ferro de Minas Gerais, cenário que culminou no cancelamento das concessões anteriormente outorgadas a um grupo internacional para a exploração das jazidas na região de Itabira. Segundo o autor, a organização da Companhia ocorreu em meio ao processo de substituição das importações, carência da devida mobilização da iniciativa privada, necessidade de preservação do suprimento de produtos durante a guerra e implementação de um plano de desenvolvimento econômico por meio de setores estratégicos. Assim, sobre as condições políticas que ensejaram a sua criação, o autor destaca que:

Em suma, a estatização ocorria, basicamente, em função das razões de segurança nacional, de fomento a atividades ou setores essenciais ao desenvolvimento e do próprio nacionalismo característico do regime então vigente. Cabe ainda ressaltar que a estatização, muitas vezes, decorria da concretização de ideias germinadas anteriormente na década de 30, bem como, outras vezes, resultava de iniciativas do setor privado malogradas por incapacidade financeira ou desinteresse na devida consecução dos projetos, tal como ocorreu no setor siderúrgico. (FARIAS NETO, 1994, p. 23).

Sob os influxos desse período, o Brasil obteve êxito na montagem de algumas empresas em setores estratégicos. Além da CVRD, são exemplos de sucesso os casos da Telebrás, Eletrobrás, Petrobrás, Banco do Brasil e Embraer (VIDAL, 1998, p. 208). Objetivando analisar a desestatização da CVRD, interessa destacar aqui que, conforme expõe Adão (2006, p. 127), no ano de 1996, na iminência da privatização, a Vale já era considerada como um dos mais importantes e competitivos conglomerados empresariais do Brasil, com atuação em nove Estados, nos mais diversos ramos de atividades econômicas e faturamento anual superior a seis bilhões de dólares.

Nessa linha, Adão (2006, p. 127) recorda que a empresa exportava produtos e serviços para mais de 30 países, sendo responsável por 25% do mercado mundial de minério de ferro, seu principal produto. Também Rodrigues e Jurgenfeld (2017, p. 25) afirmam que se tratava de um negócio potente. Segundo os autores, a empresa constituiu o exemplo mais emblemático de privatização de uma estatal com lucros e receitas elevadas e uma produção crescente. Esse, aliás, é o principal motivo para a enorme resistência da sociedade brasileira diante da tomada de decisão do governo FHC de alienar a Companhia. Manifestando sua indignação com a pretensão do governo, Vidal (1998, p. 202) ressalta que a empresa possuía sob sua guarda riquezas minerais de valor inestimável, enquanto nações hegemônicas sofriam perigosas carências de recursos. Nas palavras do autor:

Os minerais são dominados internacionalmente por pequeno número de oligopólios e cartéis, ligados aos países hegemônicos que praticam uma espécie de extrativismo predatório nos países de Terceiro Mundo onde está localizada grande parte das minas e jazidas que restam no mundo. Ademais, manipulam os preços de modo a retirar-lhes seu valor patrimonial, às vezes abaixo dos custos de extração e transporte. Esta é a razão por que surgiram em todas partes do mundo desenvolvido empresas estatais ou de economia mista que objetivaram proteger esses preciosos e estratégicos patrimônios nacionais. Algumas dessas empresas tornaram-se muito eficientes e competitivas, dando retorno em riqueza para as sociedades a que pertencem. A de maior sucesso, de maior dimensão é a Vale, que representou a superação da nossa situação anterior de sermos tratados como colônia (o tempo da Itabira Iron, de triste memória). (VIDAL, 1998, p. 207-208).

A par da relevância da CVRD em termos de controle nacional no mercado externo, é importante que se diga ainda que a empresa se integrou ao Programa Estratégico de Desenvolvimento e ao Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento no período de 1968 a 1979, tendo se constituído como um instrumento do governo no incremento do setor de minérios e, por conseguinte, da própria economia brasileira. (VELASCO JÚNIOR, 2005, p. 25). À época das batalhas travadas no âmbito do Poder Judiciário, o Ministro Ilmar Galvão, no bojo da ADI 1584, registrou no seu voto o gigantismo do patrimônio da CVRD, cujas dimensões físicas e monetárias ainda eram em parte desconhecidas:

[...] além de cuidar-se de uma de nossas principais empresas, o que se tem é uma empresa titular de concessão para pesquisa e exploração de mais de vinte milhões de hectares em território brasileiro, possuindo reservas comprovadas de mais de quarenta bilhões de toneladas de minério de ferro, quase um bilhão de toneladas de minério de cobre, mais de seiscentos milhões de toneladas de bauxita, além de consideráveis reservas de caulim, manganês, níquel, potássio, zinco, urânio, titânio, tungstênio, nióbio, ouro e outros minerais nobres. (BRASIL, 1997, p. 5).

Nesse contexto, diante de um dos processos de privatização que foi, provavelmente, o mais debatido na história do PND (BARROS, 1998, p.1), o Governo Federal, em conjunto com o BNDES, elaborou uma cartilha que visava o fortalecimento da transparência em torno do processo de privatização da CVRD junto ao Congresso Nacional, partidos políticos, entidades de classe, à imprensa e à opinião pública. Dentre as questões respondidas na mencionada cartilha, é possível afirmar, com precisão, que a mais polêmica é aquela que questionou o motivo pelo qual uma empresa lucrativa, que não representava ônus para a União, seria vendida (BNDES, 1997, p. 1).

A resposta oferecida, no entanto, não foi técnica e, nem ao menos, convincente. Consta no documento que a venda faria da CVRD uma empresa mais lucrativa e mais produtiva. Afirmou-se que, sob a gestão estatal, a Vale estaria sujeita, por exemplo, a entraves burocráticos para comprar equipamentos e contratar pessoal, bem como que não possuía autonomia para realizar investimentos estratégicos, lidando ainda com as limitações da União em torno da realização de novos aportes de capital. Dessa forma, há manifestação no sentido de que, sob a gestão estatal, a Vale não poderia dispor da agilidade e da flexibilidade próprias do mercado concorrencial (BNDES, 1997, p. 5).

A motivação do processo de privatização da CVRD parece estar atrelada muito mais a uma mudança de paradigma dos serviços públicos no país (BARROS, 1998, p. 4) do que propriamente uma necessidade de ampliação das possibilidades de novos investimentos e de crescimento da própria empresa (BNDES, 1997, p. 7). Na época de sua privatização, a CVRD constituía exemplo de sucesso em ação social, tendo destinado importante leva de recursos para as áreas de infraestrutura e de caráter assistencial, inicialmente para os estados de Minas Gerais e Espírito Santo e, posteriormente, para outros estados incorporados na sua área de influência (VELASCO JÚNIOR, 2005, p. 26). Na ADI 1584, o próprio Ministro Ilmar Galvão reconheceu que CVRD atendia não somente a imperativos de segurança nacional, mas também de relevante interesse coletivo, o que, por si só, justificava sua existência no âmbito estatal enquanto ente que explorava atividade econômica (BRASIL, 1997, p. 6).

Assim, o que parece fundamentar verdadeiramente o ato de privatizar a CVRD é o cenário econômico brasileiro no último quarto de século, no qual o país buscava a todo custo estabilizar sua economia e reaver uma espécie de crescimento sustentado, conjuntura esta que foi descrita por Pinheiro e Giambiagi (2000, p. 15), os quais destacam ainda que houve a criação de um elo gradual entre a privatização e a política macroeconômica. Segundo os autores, a relevância dos objetivos macroeconômicos para o estímulo e a moldagem da privatização já foi reconhecida pela literatura econômica. Dentre os aspectos citados pelos autores que vinculam a privatização e a política macroeconômica no Brasil, cabe mencionar o fraco desempenho econômico, tido por eles como a razão mais importante para a privatização no país. Desse modo, argumentam que o apoio político à privatização cresceu pois era necessário reduzir os gastos públicos. Aqui, cabe fazer referência às considerações de Velasco Júnior (2005, p. 27) que parecem caminhar no mesmo sentido:

A abrangência dos objetivos do PND não deixava margem de dúvida: qualquer empresa estatal, a critério do Executivo, excluindo-se impedimentos constitucionais, era passível de inclusão no Programa, o que abrangia a CVRD, considerada lucrativa e geradora de investimentos econômicos e sociais. Tal inclusão, entretanto, só veio a ocorrer em 1º de junho de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto 1.510.

Sob essa perspectiva, é absolutamente perceptível um fato já apontado por Pinheiro (1999, p.160) em seus escritos sobre a privatização: a ausência de debate

em torno da questão da segurança nacional e da desnacionalização da economia. Observa o autor que, não raro, o debate se mostra centralizado em torno de questões como o preço mínimo de venda das empresas, os perigos relacionados à transferência de estatais com considerável poder de mercado para a iniciativa privada e os impactos sobre a qualidade dos serviços ofertados.

Bercovici (2019, p. 30) lembra que, para justificar a privatização de estatais globais, o Governo FHC desmontou as empresas, cortou seus investimentos e desestruturou suas finanças, quando o caminho a ser adotado deveria ser o de conferir a essas empresas capacidade operacional, maior controle público e mais transparência em torno da administração de seus recursos. Mais especificamente sobre a CVRD, considera que tal governo ignorou o papel que a empresa tinha no desenvolvimento regional do país. Segundo o referido autor:

A Companhia Vale do Rio Doce tinha capacidade autônoma de atrair investimentos e parcerias, além de ser internacionalmente competitiva. A sua política não era exclusivamente voltada à mineração e exportação, mas também articulava especialmente as várias áreas abrangidas por sua atuação, sendo, na expressão de Maria da Conceição Tavares, um “vetor de dinamização econômica e integração produtiva nacional”. O argumento principal utilizado para justificar a privatização, o da necessidade de obtenção de recursos para diminuir a dívida interna do país, não possui veracidade alguma. O Estado brasileiro perdeu parte de sua capacidade autônoma de decisão sobre a política econômica, uma empresa essencial para o planejamento do desenvolvimento nacional e seu grande instrumento de atuação no setor mineral, além de divulgar as informações estratégicas sobre os recursos minerais do subsolo para os competidores estrangeiros da Companhia Vale do Rio Doce que se habilitaram para participar do leilão de privatização. (BERCOVICI, 2019, p. 30-31).

Aliás, sobre o tema, é relevante pontuar ainda outros aspectos do processo decisório da privatização da CRVD. Velasco Júnior (2005, p. 27-32) destaca que embora viável nos termos da lei, a privatização da Vale não foi debatida previamente com o Legislativo e que, somente após a inclusão da empresa no PND, houve movimentação do Legislativo no sentido de tentar reduzir a delegação conferida pela Lei 8.031/90 ao Executivo. O autor narra que Projetos de Lei surgiram tendo como escopo excluir a Vale do Programa e permitir a interferência do Congresso Nacional no seu processo de privatização, no entanto, foram arquivados ou devolvidos ao autor, provavelmente por ausência de amparo legal.

Nessa linha, ressalta que, por diversas vezes, se tentou definir o caminho a ser adotado pelo Executivo, interferências estas que tinham como foco a modelagem de venda, a partilha de recursos e a preocupação com os ganhos futuros decorrentes da exploração dos recursos minerários não considerados até a formalização da privatização, por exemplo. Dessa forma, apesar da existência de uma coalizão de governo majoritária, a desestatização da Vale não ocorreu de forma pacífica (VELASCO JÚNIOR, 2005, p. 36, 47).

Com efeito, as manobras do Legislativo e da sociedade não conseguiram obstar o prosseguimento da privatização da Vale, cujo leilão foi realizado em maio de 1997 no modelo de bloco único¹⁶. Nessa conjuntura, Velasco Júnior (2005, p. 50) constata que a privatização da CVRD serviu como um indicativo para os atores internacionais acerca do comprometimento do governo com as reformas de mercado, bem como associou-se às metas Estado em torno da estabilidade cambial, o que possibilitaria, por conseguinte, maior disponibilidade de recursos para uma futura reeleição do governo.

Nesse cenário, importante registrar que a Vale foi vendida por US\$ 3,3 bilhões, montante que ficou muito abaixo das avaliações feitas antes da privatização (RODRIGUES; JURGENFELD, 2017, p. 24-25). Segundo Biondi (2014, p. 110), antes da privatização, o Tesouro Nacional possuía 51,2% das ações ordinárias, o BNDES 24,8%, os Fundos de Pensão 15,0%, o BNDESPAR/FPS 5,0%. Após a privatização, o Tesouro Nacional passou a ter participação de 15,9%, o BNDES também de 15,9%, os Fundos de Pensão de 5,0%, o BNDESPAR/FPS de 5,0%, o Investvale (clube de investimentos dos funcionários da Vale) de 4,0% e a Sociedade de Propósito Especial - SPE (Valepar)¹⁷ de 52,2%.

Nesse passo, tornou-se importante avaliar os efeitos da privatização sobre o desempenho da CVRD. De modo geral, os estudos publicados sobre o assunto

¹⁶ Cite-se o esclarecimento feito pelo BNDES quanto ao modelo adotado na privatização da Vale: “[...] o modelo escolhido – venda de um bloco de ações que represente o controle da empresa, com o governo detendo ações de classe especial (*golden shares*) – transformará a CVRD numa companhia de ‘controle compartilhado’ – modelo de gestão empresarial mais moderno, em voga nas grandes economias industriais.” (BNDES, 1997, p. 15).

¹⁷ De acordo com o BNDES constituiu uma obrigação dos novos controladores a formação de uma Sociedade de Propósito Especial (SPE) com o objetivo de manter as ações pelo prazo mínimo de cinco anos. Durante esse período, não foi permitido a nenhum acionista ter participação acima de 45% do capital da SPE (BNDES, 1997, p. 20).

indicam que houve melhora no desempenho da empresa. Aqui, oportuno fazer referência à pesquisa de Faria *et al.* (2009), voltada exatamente para a avaliação e comparação da situação econômica, operacional, patrimonial e financeira da CVRD, antes e depois da privatização, por meio da adoção de técnicas de análise das demonstrações contábeis.

De acordo com os dados obtidos, “a companhia cresceu em seu período privado, alcançando margens de lucro e taxas de retorno significativamente superiores às do período estatal” (FARIA *et al.*, 2009, p. 5). A pesquisa destacou, precipuamente, os seguintes aspectos: o incremento da liquidez imediata, elevação do endividamento, a redução da garantia de capital de terceiros, o alongamento do ciclo operacional, o incremento dos índices de rentabilidade e o impacto no volume de impostos pagos. Assim, sem desconsiderar a influência do dinamismo do próprio mercado internacional, a obtenção de empréstimos para novos investimentos e a elevação do volume das operações realizadas, por exemplo, o trabalho conclui que houve incremento na eficácia, uma vez que se observou retornos mais elevados no período privado (FARIA *et al.*, 2009, p. 5-6).

Encerrando essas breves observações, se faz necessário reconhecer que, apesar do maior ganho financeiro após a privatização da empresa, o caso da Vale ensina que outras questões devem ser ponderadas quando se trata da privatização de uma estatal nacional de porte global. Considerando o entendimento de Bercovici (2019, p. 29), deve-se ter em vista que a privatização é um processo de expropriação de bens públicos que integram o patrimônio do povo. O caso da CVRD acaba colocando em dúvida a assertividade da legislação brasileira no que se refere à permissão concedida a uma autoridade política que exerce o poder de forma transitória para promover alienações dessa magnitude sem um amplo debate prévio junto à sociedade e no próprio Congresso Nacional.

Por essa lógica, se os bens públicos não são facilmente recuperáveis, os governos não deveriam dispor deles somente de acordo com a sua própria vontade. A esta constatação o autor acrescenta que o desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, mas também transformações estruturais profundas, sob pena de representar tão somente uma “mera modernização conservadora, que apenas assimila progresso técnico, mantendo as estruturas de dominação social e econômica e perpetuando o subdesenvolvimento” (BERCOVICI, 2019, p. 29-30, 35).

4.2 A (IN) EXISTÊNCIA DE LIMITES NA POLÍTICA NACIONAL DE PRIVATIZAÇÃO DAS ESTATAIS

Adotando como premissa o fato de que a matriz neoliberal apresentou as privatizações como uma grande tendência mundial baseada em argumentos de ordem financeira e econômica, identifica-se que “o principal problema que a privatização da Administração Pública hoje coloca não é já a procura de uma justificação, mas sim o determinar dos seus limites, sabendo-se que nem toda a Administração poderá ser privatizada” (OTERO, 2001, p. 57). Como já exposto, essa ideia base tem como fundamento questões de soberania nacional, concretização do interesse público e gestão de setores estratégicos ao desenvolvimento nacional.

Refletindo sobre o percurso histórico das privatizações nacionais é possível observar que a necessidade de redução da dívida pública e a alegada ausência de capital para novos investimentos nas estatais permitiu a concretização de um programa de privatização extremamente amplo que foi se desenvolvendo como “fator de futuro equilíbrio econômico do Estado, diminuidor do gasto público com atividades não essenciais e moralizador da atividade estatal” (MAMELUQUE, 1995, p. 34). No entanto, se nota que, além das razões corriqueiramente veiculadas, outras subjacentes não passaram despercebidas, tal como destacado por Pinheiro (1999, p. 158), quando mencionou que, nas privatizações ocorridas a partir da década de 1980, “a maior parte das vendas foi realizada pelo BNDES, cuja motivação para privatizar estava mais relacionada à sua necessidade de livrar-se de empresas problemáticas [...]”.

Nesse sentido, considerando que as empresas estatais desempenham um importante papel na elevação do patamar econômico e social brasileiro, contribuição que se expressa, sobretudo, pelo aumento da produtividade e redução das desigualdades sociais e regionais (OCTAVIANI; NOHARA, 2019, p. 94), constata-se que esses entes não podem ser objeto de uma privatização ilimitada. Na verdade, o que se vislumbra é justamente aquilo que Justen Filho (1998, p. 129-130) assevera quando afirma que:

Há um núcleo de competências estatais não transferíveis aos particulares, que envolve aqueles poderes essenciais à existência de um Estado Democrático de Direito. Não se trata, aí, de questionar eficiência da atuação estatal. Ao atribuir privativamente ao Estado essas competências, impede-se

que a iniciativa privada instrumentalize em seu próprio benefício o uso do poder (militar, político ou econômico).

Logo, não resta dúvida de que questões de maior relevância estão perdendo espaço diante de discursos reducionistas que defendem uma privatização ilimitada como solução para a corrupção e o déficit público. Como bem observou Holanda (1989, p. 125-126) o problema maior não se encontra nas estatais, entes que integram a administração indireta, mas no núcleo central da administração direta que possui enorme dificuldade de dispor dos recursos técnicos e humanos para gerir de forma eficiente e elaborar políticas públicas de qualidade.

Nessa linha, fazendo uso das palavras de Schirato (2016, p. 145, 148), não se nega a enorme complexidade dos sistemas interno e externo a que estão submetidas as empresas estatais e os grandes desafios para se manter as decisões societárias em estrita consonância com suas finalidades, mas deve-se ter em vista que a melhoria do quadro fiscal do governo não é uma garantia advinda da privatização. No presente ponto, são oportunas as observações de Matos Filho e Oliveira (1996, p. 24) quando destacam que:

[...] mesmo abstraindo-se os evidentes problemas de medição do déficit público, existem controvérsias acerca das possibilidades de o programa de privatizações gerar recursos capazes de melhorar as finanças do Estado, embora seja incontestável sua utilidade como complemento das receitas. De um lado, há autores defendendo a ideia de que sendo uma empresa estatal uma despesa de investimento, a sua venda significa a renúncia ao direito a um fluxo futuro de rendas que ela pode gerar. Nesse sentido, a alienação de uma empresa (lucrativa) deverá ter efeitos não apenas no presente, quando, em virtude da entrada de receitas em moeda corrente, haverá uma redução imediata das NFSP¹⁸, mas também no futuro, quando o governo não poderá contar com o fluxo de dividendos gerado pela mesma, o que torna limitado o efeito positivo das privatizações.

Não se pretende com tal abordagem demonizar toda e qualquer privatização de estatal, mas sim deixar claro que se trata de um processo que deve necessariamente possuir limites bem delineados pois, somente assim, será possível extrair dessa política os melhores resultados, sem sujeição às pressões dos diversos grupos de interesse. Antes de discorrer mais a fundo sobre o que o estudo desenvolvido sobre a privatização das estatais na Administração Pública brasileira

¹⁸ Com a sigla o autor se refere às necessidades de financiamento do setor público (MATOS FILHO; OLIVEIRA, 1996, p. 9).

revelou sobre os limites, é conveniente observar o fluxo abaixo, o qual sintetiza o processo de desestatização de uma empresa:

Figura 1 - Síntese do fluxo do processo de desestatização de uma empresa



Fonte: O fluxo foi apresentado pela Casa Civil da Presidência da República na Nota Informativa nº 5/2019/AESP/SPPI que consta na ADI 6241/DF, p. 4, nov. 2019.

De acordo com os dados fornecidos na Nota Informativa nº 5/2019/AESP/SPPI constante na ADI 6241/DF, consoante as Leis 9.491/1997 e 13.334/2016, compete ao Conselho do PPI recomendar a inclusão ou exclusão das empresas federais no PND. A aprovação competirá ao Presidente da República que, nesse caso, emitirá um Decreto de ratificação e formalização. De acordo com o disposto na Lei 9.491/97, o

BNDES, na condição de gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND), é responsável pela elaboração de estudos em cada caso, avaliando qual será a modalidade de desestatização mais adequada (BRASIL, 2019, p. 3-4,).

Após os estudos, a mencionada Nota Informativa indica que a documentação é submetida à consulta pública e, logo após, levada ao Tribunal de Contas da União (TCU) para avaliação e aprovação. Em caso de aprovação, uma vez cumprida esta etapa, as modelagens propostas devem ser apresentadas ao CPPI para anuência. Nesse momento, antes de dar prosseguimento ao processo, são providenciadas as alterações normativas ou legislativas necessárias para seguir com a desestatização. Ressalte-se que, de acordo com a Lei 9.491/97 e com o Decreto 2.594/98 que regulamenta a referida Lei, o BNDES deve divulgar os processos de desestatização e preparar a documentação para análise do TCU (BRASIL, 2019, p. 4-5,).

Por fim, cumpridos todos os ritos, o leilão é realizado, devendo ser observada a legislação societária correspondente e as regras estatutárias de cada companhia. Interessa destacar que, embora o cumprimento dessas etapas sinalize o objetivo de promover a desestatização, a Nota aponta que a qualificação de certo empreendimento no PPI ou sua inclusão no PND não significa necessariamente que será firmado contrato de parceria ou gerada uma desestatização. Há a possibilidade de que o BNDES conclua que a não desestatização da empresa seja a melhor solução (BRASIL, 2019, p. 3,5).

Fixadas tais noções, cabe sistematizar o que foi descoberto acerca dos limites para a aplicação desse rito na privatização de estatais no Brasil. Inicialmente, tomando como referência os estudos de Mânica e Menegat (2017, p. 46-47), observou-se que há atividades típicas de Estado e atividades exclusivas de Estado. Basicamente, as atividades típicas de Estado são assim reconhecidas quando o texto constitucional atribui competência ao Estado para prestar determinada atividade. Por sua vez, as atividades exclusivas de Estado seriam justamente aquelas atividades típicas de Estado não passíveis de transferência à iniciativa privada.

A partir dessa diferenciação, os autores apontam, assim como tem sido argumentado em sede de ADI, que o fato de uma atividade ser atribuída à exploração estatal não significa, em regra, a impossibilidade de sua exploração pela iniciativa privada. Nesse sentido, após uma tentativa de determinar os limites da privatização

das estatais nacionais, verificou-se que a CF “não traz delimitação específica ou um critério único e uniforme que indique quais são as atividades exclusivas de Estado, [...] inexistente definição constitucional de quais são, dentre as tarefas públicas, aquelas impassíveis de trespasse ao setor privado” (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 47).

Assim, os autores ensinam que a CF de 1988 faz uso da expressão “atividades exclusivas de Estado” sem que exista um rol exaustivo dessas atividades. A partir desse ponto, adotam o entendimento de Grau (2010, p. 103) que, pela sua importância para a compreensão do texto constitucional merece ser referenciado. Grau identifica um gênero chamado “atividade econômica em sentido amplo” que se subdivide em dois campos: os serviços públicos e as atividades econômicas em sentido estrito. Nesse sentido, aos primeiros seria aplicado preponderantemente o regime de direito público e em relação às segundas se aplicaria principalmente o regime de direito privado.

Embora a doutrina não seja unânime em relação a esses conceitos, tal distinção é fundamental quando se considera que “além da prestação de serviços públicos, [...] outra função comumente acometida às empresas estatais é a exploração de atividades econômicas não qualificadas como tais serviços” (SCHIRATO, 2016, p. 82). No que diz respeito à exploração de atividades econômicas, o caput do art. 173 da CF estabelece que:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Não se desconsidera que a segurança nacional e o relevante interesse coletivo também são conceitos indeterminados (JUSTEN FILHO, 2005, p. 557-559). Por esse motivo, a solução mais acertada no caso de retirada do Estado de determinada atividade econômica é aquela indicada por Mânica e Menegat (2017, p. 86) quando afirmam que:

No plano jurídico, a solução dependerá do título habilitante que justifica a exploração estatal da atividade econômica em questão, de modo que: (i) se a exploração for prevista diretamente pela Constituição, como no caso do art. 177 da CF/88, deverá haver a edição de emenda constitucional para autorizar a retirada do Estado do setor econômico em questão; (ii) se a exploração foi prevista em lei infraconstitucional, deverá haver edição de nova lei que revogue a anterior. Em ambos os casos, deverão ser exaustiva e

concretamente justificadas as razões para a perda superveniente do interesse estatal na exploração da atividade em questão, não bastando alegações genéricas pautadas, por exemplo, no princípio da eficiência.

Por sua vez, no que tange aos serviços públicos, enquanto “atividade administrativa prestacional em relação à qual o Estado assume a responsabilidade por sua oferta” (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 74), é interessante observar a redação do art. 175 da CF que, segundo Schirato (2016, p. 77), parece claramente estabelecer margem de discricionariedade ao Poder Público para que ele opte pela forma mais adequada de prestação: direta ou indireta, através de concessão ou permissão. Segundo o autor, decorre do próprio texto constitucional “o poder de eleger as empresas estatais como meio adequado de prestação de um dado serviço público, opção que se encontra no poder de organização da Administração Pública de que goza o Poder Executivo” (SCHIRATO, 2016, p. 77). Prevê o dispositivo que:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Ora, advertem Mânica e Menegat (2017, p. 81) que, o que se observa hoje é que, em regra, o fato de uma atividade ser classificada como serviço público não significa que ela deve ser explorada como monopólio e de forma direta pelo Estado. Ocorre que, em alguns casos, o texto constitucional parece instituir serviços públicos monopolizados e atividades econômicas em sentido estrito monopolizadas, situações em que “o trespassse de sua titularidade ao setor privado demanda a edição de emenda constitucional” (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 87).

A partir dessa constatação, tomando como base a manifestação do Procurador Geral da República Augusto Aras no interior da ADI 6635 DF, ainda em tramitação, é possível afirmar que dois dispositivos pretendem representar, em grande parte, os

limites à privatização das estatais nacionais: o art. 21 da CF e o art. 3º da Lei 9.491/97. Assim, oportuna a transcrição dos mencionados artigos:

Art. 3º Não se aplicam os dispositivos desta Lei ao Banco do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal, e a empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de que tratam os incisos XI e XXIII do art. 21 e a alínea "c" do inciso I do art. 159 e o art. 177 da Constituição Federal, não se aplicando a vedação aqui prevista às participações acionárias detidas por essas entidades, desde que não incida restrição legal à alienação das referidas participações.

Art. 21. Compete à União:

[...]

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

[...]

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

[...]

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

[...]

Com efeito, nas palavras de Mânica e Menegat (2017, p. 80), no dispositivo, a CF confere ao Estado a titularidade sobre serviços públicos econômicos. Argumentam os autores que a redução da esfera de titularidade estatal sobre eles apenas pode se dar por intermédio de emenda constitucional. Na sua obra destacam ainda que algumas atividades eram tradicionalmente monopolizadas pelo Estado:

- Serviço postal e correio aéreo nacional (art. 21, X);

- Serviços e instalações nucleares, bem como as atividades de pesquisa, lavra, enriquecimento e reprocessamento, industrialização e comércio de minérios nucleares e seus derivados (art. 21, XXIII e art. 177, V);

- Serviços no setor do petróleo e gás natural: pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (art. 177, I); refinação do petróleo nacional ou estrangeiro (art. 177, II); importação e

exportação dos produtos e derivados básicos (art. 177, III); transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem (art. 177, IV). (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 87).

No entanto, os autores advertem que os monopólios estão em fase de extinção. O setor postal já estaria sob influência da figura das franquias e o petróleo teria sofrido o rompimento do seu monopólio pela EC 09/95 (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 89). Mais recentemente, veículos de notícias anunciaram que o presidente Jair Bolsonaro sancionou, em dezembro de 2022, a Lei nº 14. 514 que decorreu da Medida Provisória (MP) nº 1.133/22. Basicamente, a Lei dispõe que empresas privadas poderão exercer atividades envolvendo o monopólio da União sobre minerais nucleares em associação com a estatal Indústrias Nucleares do Brasil (INB), flexibilizando o monopólio da União sobre minerais nucleares previsto no art. 177, V da CF (TRINDADE, 2022).

Nestes termos, tendo em vista que devem existir atividades vedadas à iniciativa econômica privada e que deveria haver uma vedação a uma privatização acima de 50% em determinadas atividades (OTERO, 2001, p. 52-54), é relevante trazer à discussão a interpretação dada pelo Procurador da República Augusto Aras ao art. 21 da CF, no âmbito da ADI 6635 DF acerca da privatização dos Correios. Argumenta o Procurador que, caso houvesse a possibilidade de trespasse à iniciativa privada do serviço postal e do correio aéreo nacional, eles constituiriam uma alínea do inciso XII do art. 21 da CF, destacando que a Constituição trouxe linguagem diversa para os diferentes tipos de serviço público. De acordo com ele, a palavra “manter” na redação do dispositivo “é utilizada somente para atividades típicas de Estado, em que não se admite sequer a prestação material do serviço por empresas privadas” (BRASIL, 2021, p. 12-13). Para comprovar suas alegações, insere nos autos a redação de outros incisos do art. 21, no intuito de evidenciar a intenção do legislador. Assim, destaca:

Art. 21. Compete à União:

I - **manter** relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

[...]

X - **manter** o serviço postal e o correio aéreo nacional;

[...]

XIII - organizar e **manter** o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;

XIV - organizar e **manter** a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

XV - organizar e **manter** os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

[...]

XXIV - organizar, **manter** e executar a inspeção do trabalho; (BRASIL, 2021, p. 13)

Dessa forma, o Procurador considera que os serviços postais e o correio aéreo nacional são serviços públicos de titularidade da União e de necessária execução direta. Ademais, deixa claro que, tudo que não seja considerado serviço postal poderia contar com a atuação de empresas privadas, não cabendo ao Poder Judiciário decidir se esta é a melhor opção em face da concretização do interesse público (BRASIL, 2021, p. 10, 14).

Mesmo que o supracitado entendimento ainda não tenha sido apreciado pelo STF, sua construção se mostra extremamente lógica e acaba servindo para demonstrar que o assunto envolve ainda complexas questões hermenêuticas. Desse modo, sem desconsiderar a importância do tema da interpretação constitucional para a definição de limites para a privatização das estatais nacionais, se verifica que, atualmente apenas dois monopólios resistem: execução de serviços postais em conjunto com o correio aéreo nacional e, no setor nuclear, a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, observadas as exceções do art. 177, V da CF.

Vê-se que, a par das situações de monopólio fixadas constitucionalmente, o Estado brasileiro ainda carece de limites na execução da sua política nacional de privatização de estatais, confirmando o principal pressuposto levantado no início da elaboração deste estudo. Na prática, observou-se que não há dispositivo jurídico que descreva com segurança os parâmetros que devem ser observados para a inclusão de uma estatal nacional no PND e a realização de sua posterior privatização.

Importante lembrar, ainda, que, conforme afirmado em manifestação do Ministério da Economia à ADI 6635 DF, a privatização das estatais nacionais tem sido

possível graças a sucessivas alterações no ordenamento jurídico pátrio desde a década de 1980. Com isso, é inquestionável que, quando se fala na Lei do Programa Nacional de Desestatização, “não se está a analisar uma lei fruto da vontade do atual governo, mas uma política de Estado levada a efeito há quase 30 anos” (BRASIL, 2021, p. 14-18).

A partir dessa perspectiva, considerando que “a privatização não é uma solução para todos os problemas do poder público” (PINHEIRO; OLIVEIRA FILHO, 1991, p. 48) e que há enormes divergências relacionadas com a captura das agências reguladoras por interesses privados (VELASCO JÚNIOR, 1999, p. 210-211), se faz necessário pensar em novos parâmetros para a privatização de estatais que estejam mais alinhados com a atual conjuntura política e econômica de um Estado subdesenvolvido que já se submeteu a um amplo processo de desestatização desde os anos 1990.

4.3 PROPOSIÇÃO PARA O FUTURO: POSSÍVEIS DIRETRIZES PARA O APRIMORAMENTO DA TOMADA DE DECISÃO

Diante de tudo que foi visto é pertinente apontar algumas possíveis diretrizes para o aprimoramento da tomada de decisão que envolve a privatização das estatais nacionais. Desde logo, é preciso observar que, em consonância com o que foi afirmado neste trabalho, logo após a sua posse, o presidente do atual governo, Luiz Inácio Lula da Silva, determinou a revogação de oito processos de privatização de estatais iniciados durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (MAZUI, 2023).

Segundo informações divulgadas na imprensa nacional, o despacho assinado no dia 01 de janeiro de 2023 estabeleceu a retirada dos planos de privatização das seguintes estatais: Petrobras, Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A – Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA), Correios, Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A (Nuclep), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e Armazéns, bem como dos imóveis de domínio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (MAZUI, 2023).

De acordo com o documento, se faz necessário “assegurar uma análise rigorosa dos impactos da privatização sobre o serviço público ou sobre o mercado no qual está inserida a referida atividade econômica” (BRASIL, 2023). Nesse sentido, o presidente ordenou que os ministros revogassem os atos que qualificaram as citadas estatais no PPI ou que as incluíram no PND (BRASIL, 2023). Diante do exposto, mesmo reconhecendo que cada proposta de privatização de empresas estatais deve ser analisada individualmente, considerando suas especificidades, considera-se possível sugerir critérios para a tomada de decisão que envolve a privatização de novas estatais nacionais, de modo a fixar, de forma mais rígida, alguns limites para a análise da adequação dessa medida.

Assim, tendo em vista que corroborar as alegações de inconstitucionalidade do PND brasileiro geraria enorme insegurança jurídica, inclusive, colocando em dúvida a regularidade dos processos de privatização antigos que foram eficazes na solução de problemas crônicos do setor público, vislumbra-se, a partir da doutrina e da jurisprudência analisadas, a possibilidade de que seja formulada proposta de alteração legislativa para que a privatização de estatais fique vinculada a critérios mais rígidos, balizadores de sua probabilidade de êxito e alinhamento ao interesse público, são eles:

- a) preservação dos monopólios de atividades da União ainda remanescentes “em virtude de sua relevância política e econômica” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 560) e da ampla reestruturação já promovida pelo PND nas atividades do Estado. As palavras do presidente eleito reforçam a necessidade de reavaliar a capacidade desses processos de atingir os objetivos econômicos pretendidos. Nesses termos, impõe-se que estatais cuja atividade seja indispensável à “preservação da soberania e da integridade da Nação, tal como aquelas cujo desenvolvimento possa importar o surgimento de situações de risco” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 562), sejam mantidas sob o domínio do Estado;
- b) vedação expressa para a privatização de empresas estatais consideradas lucrativas de acordo com dados contábeis. A privatização deve constituir um meio de transferir empresas consideradas inviáveis, o que significa reunir a maior parte das seguintes condições: atraso tecnológico, problemas para gerar recursos ou lucros aptos a manter programas de investimento,

pequena rentabilidade ou prejuízo sistêmico e ausência de condições de competitividade vinculadas aos custos em face da concorrência (FARIAS NETO; 1994, p. 191);

- c) vinculado ao critério anterior, como condição inerente à privatização de uma estatal, a realização sistemática de aportes de capital por parte da União, uma vez que, segundo o Ministério da Economia, “o teto de gastos coloca mais pressão sobre gastos contingenciáveis, como os aportes de capital em empresas estatais, o que torna ainda mais desafiadora a manutenção da qualidade e a continuidade dos serviços [...]” (BRASIL, 2021, p. 13);
- d) vedação para a privatização simultânea de várias empresas de um mesmo setor da economia, condição que poderia evitar novos problemas com os monopólios privados (FARIAS NETO, 1994, p. 171);
- e) apesar de se tratar de uma decisão eminentemente política justificada por razões econômicas, o processo de privatização das estatais nacionais deve, sob a acertada perspectiva de Faria Neto (1994, p. 169), propiciar uma maior participação do Poder Legislativo, pois, somente assim, a privatização pode se consubstanciar “como uma política permanente e uma filosofia consolidada pela sociedade, declinando os riscos de modificações vinculadas a cada posse de um novo governo”.

Não se tem aqui a ilusão de que os problemas com as privatizações de estatais serão erradicados. Porém, essa constatação não pode significar a omissão dos operadores do direito e da sociedade diante dos novos impasses que gravitam em torno de políticas de alto impacto como as privatizações, sobretudo quando se considera que, segundo dados do Boletim das Empresas Estatais Federais, publicado no terceiro trimestre de 2022, o Brasil ainda detém sob seu domínio 130 empresas estatais federais nos setores de abastecimento alimentar, saúde, tecnologia da informação e comunicação, indústria e gestão de projetos e contratos, infraestrutura e transportes, financeiro, petróleo, gás e energia (BRASIL, 2022).

Portanto, é possível transpor para este estudo a lição de que “os modelos duram enquanto são capazes de produzir o crescimento econômico e são substituídos quando fica claro que não são mais capazes de fazê-lo” (PINHEIRO, 1999, p. 180). O atual modelo de privatização de estatais nacionais precisa ser adaptado, mediante a

instituição de novos limites mais alinhados com o atual momento político e econômico do Estado brasileiro. As estatais são importantes instrumentos do Estado voltados ao cumprimento de suas finalidades e não foram constituídas aleatoriamente (SCHIRATO, 2016, p. 155), razão pela qual não podem mais ser privatizadas levando-se em consideração apenas os impactos financeiros de curto prazo.

É tempo de ajustar a magnitude dos processos de privatização das estatais nacionais mediante novos critérios cuidadosamente estabelecidos. O futuro da economia brasileira depende de uma melhor divisão de responsabilidades e funções entre o governo e o setor privado (SAVAS, 1987, p. 300). Essa questão se insere no âmbito da reorganização do sistema econômico brasileiro, um dos temas mais importantes para moldar o futuro do país (FRANCO, 1988, p. 240).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo principal investigar qual tem sido a posição adotada pelo Estado brasileiro quanto aos limites da política de privatização das empresas estatais nacionais. O que se observou é que, ressalvadas as situações de monopólio estabelecidas constitucionalmente, o Estado brasileiro ainda carece de limites na execução da sua política nacional de privatização de estatais, confirmando o principal pressuposto levantado no início da elaboração deste estudo. Assim, verificou-se que não há dispositivo jurídico que descreva com segurança os parâmetros que devem condicionar a tomada de decisão que implica na privatização dessas empresas.

Conforme visto, dois dispositivos pretenderam representar, em grande parte, os limites à privatização das estatais nacionais: o art. 21 da CF e o art. 3º da Lei 9.491/97. No entanto, restou evidente que tais previsões se revelam insuficientes diante da necessidade de colocar a salvo obrigações constitucionais intimamente ligadas à existência do Estado e vinculadas aos aspectos de soberania, desenvolvimento nacional e melhor concretização do interesse público.

Nesse sentido, é perceptível que há uma posição de inércia estatal frente à necessidade de definição de limites legislativos claros e cogentes para a tomada de decisão governamental que resulta na privatização das empresas, situação que se caracteriza por uma espécie de mora do legislador na releitura de antigos instrumentos jurídicos que serviram ao reposicionamento estratégico do Estado no passado, mas que, atualmente, reclamam critérios mais rígidos para a sua aplicabilidade, diante do novo horizonte político e econômico que se concretizou ao longo do tempo.

Dessa forma, se no passado alterações legislativas foram empreendidas no intuito de materializar os planos de privatização das estatais nacionais e conter a hipertrofia do Estado, verifica-se que, no momento atual, novas previsões legislativas, mais alinhadas com a atual conjuntura política e econômica do país, se fazem necessárias para que seja possível extrair dessa política melhores resultados. Nesse sentido, embora este trabalho tenha apontado algumas diretrizes para a construção de uma futura proposta de alteração legislativa na seção 4.3, não se desconsidera

que o assunto carece de uma análise sob a perspectiva hermenêutica, diante das constantes divergências interpretativas acerca do sentido do texto constitucional no âmbito das ADIs apreciadas pelo STF.

Ao apontar a imprescindibilidade de critérios mais rígidos para a privatização das estatais nacionais no atual contexto político e econômico, este trabalho não defende um modelo de Estado intervencionista, mas se aproxima da posição intermediária assumida por David Osborne e Ted Gaebler no livro “Reinventando o Governo”: o problema não se resume a governo de mais ou governo de menos, trata-se da necessidade de ter um governo melhor (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 25).

Historicamente, o governo brasileiro reestruturou sua economia sob a influência de uma importante doutrina batizada como “neoliberalismo”, gestada durante a trajetória histórica de evolução do capitalismo e que foi responsável por impulsionar a expansão dos processos de desaparecimento do Estado num contexto de grave crise fiscal. Tal ideologia deu sustentação a um dos argumentos mais importantes na defesa dos processos de privatização das estatais: a maior eficiência das empresas privadas. Diante do que foi apresentado neste trabalho, é digna de preocupação a forma descomprometida como este argumento vem sendo utilizado, uma vez que as estatais se tornaram instrumentos da política econômica do governo que, não raro, sujeitava essas empresas a uma política de sacrifícios. Assim, é preciso atentar para a forma de gestão da empresa e sua função social, para evitar que críticas às formas operacionais das estatais sirvam única e exclusivamente à concretização dos interesses do grande capital financeiro internacional.

Outra preocupação que se deve ter com o atual programa de desestatização é evitar que a privatização de estatais se torne a primeira forma de corresponder às expectativas de equilíbrio econômico do Estado. O caso da CVRD é um exemplo consistente de empreendimento lucrativo e promissor cuja privatização ocorreu a reboque de uma mudança no cenário econômico do país que colocava a privatização de estatais como meta essencial para o desenvolvimento da economia. No entanto, não se pode deixar de reconhecer que a venda dessa e de outras estatais que desenvolviam atividades essenciais em setores estratégicos muitas vezes foi realizada tendo em vista apenas a contenção provisória da dívida pública.

Pelas razões já expostas, constatou-se que a retirada do Estado da condição de produtor para assumir uma posição de regulador não é garantia do perfeito equilíbrio entre os interesses públicos e privados como querem fazer crer algumas coalizões políticas que se utilizam das privatizações para satisfazer interesses particulares. Também o modelo das agências reguladoras está sujeito a muitos desafios na sua atuação, traduzidos, por exemplo, pela possibilidade de captura dos entes regulatórios pelos entes regulados, situação capaz de comprometer gravemente o tecnicismo e a independência que constituem a essência dessas entidades.

É inevitável reconhecer que o Brasil não pode aplicar aos problemas econômicos atuais o mesmo receituário neoliberal da privatização de estatais que foi consolidado ao longo da década de 1990. Enquanto integrante do grupo dos países subdesenvolvidos, o Brasil não pode pretender que seja instituída a completa abstenção do governo da economia. O cenário brasileiro sugere que é possível instituir um governo empreendedor nos setores essenciais à soberania nacional ou vinculados à elaboração das políticas macroeconômicas de forma soberana (ALMEIDA, 2009, p. 105).

Diante de um leque de possibilidades de medidas para identificar gargalos e aprimorar a gestão de estatais não se afigura razoável promover a privatização de empresas públicas e sociedades de economia mista potentes e promissoras tomando como base motivações ideológicas. A adoção de políticas públicas de privatização requer a instituição de critérios mais rígidos balizadores de sua probabilidade de êxito e alinhamento ao interesse público, alteração que somente poderá se concretizar caso tais parâmetros sejam instituídos por meio de uma modificação legislativa que viabilize a fiscalização posterior da sua observância pelos órgãos de controle.

Em síntese, quanto aos pressupostos secundários da pesquisa, observou-se que apenas aquele descrito na letra “b” foi integralmente confirmado. Em relação ao quanto disposto na letra “a”, concluiu-se que uma série de emendas constitucionais foram historicamente promulgadas para flexibilizar monopólios e ampliar os mercados para a iniciativa privada. Assim, ao fim, não se verificou uma violação direta às regras de competência fixadas pelo texto constitucional, no entanto não passou despercebido o uso deturpado desse mecanismo democrático por parte do Estado brasileiro. No que toca à afirmação constante na letra “c”, remete-se o leitor para as considerações anteriores acerca do argumento da “maior eficiência das empresas privadas”, pois

diferenças no desempenho econômico-financeiro entre empresas estatais e privadas atuantes num mesmo segmento também estão intimamente relacionadas ao uso das empresas estatais como instrumentos de política econômica por parte do governo. Quanto a esta afirmação, vislumbra-se a possibilidade de estudos empíricos complementares, caso seja possível identificar empresas públicas e privadas atuantes num mesmo segmento que apresentem balanço econômico e forma de gestão semelhantes. No que se refere ao pressuposto constante na letra “d”, constatou-se que o Brasil passou por uma profunda transformação no que tange à transparência do processo de privatização das suas estatais de modo que, nos dias atuais, há importantes alicerces desse princípio consagrados, especialmente, no art. 11 da Lei 9.491/97. Por fim, no que toca ao pressuposto descrito na letra “e”, torna-se inevitável perceber que a citada carência de limites legislativos para a privatização das estatais nacionais cria uma ambiência propícia para que esses processos sofram interferências políticas do capital privado, não sendo possível apontar, de forma preordenada, sem estudos mais aprofundados, se essa condição tem preponderado na execução do trespasse das estatais brasileiras à iniciativa privada.

Portanto, a instituição de novos limites para a privatização de estatais nacionais se revela como uma exigência capaz de potencializar os ganhos de bem-estar dessa política, evitando que esses importantes instrumentos de concretização do interesse público sejam transferidos à iniciativa privada sem que seja possível empreender uma análise efetiva e imediata da sua legalidade e legitimidade. Nesse sentido, dada a sua magnitude, os programas de privatização devem ser constantemente monitorados pela sociedade, diretamente e através do Congresso Nacional, oportunidade na qual deverão ser propostos os ajustes que se mostrem necessários, garantindo transparência e amplo debate em todas as fases do processo (MAMELUQUE, 1995, p. 91). Finalmente, acrescenta-se aqui que os estudos sobre essa política pública não podem ficar sujeitos a problemas de natureza política, pressões dos diversos grupos de interesse, críticas e defesas ao desempenho das empresas estatais (MOREIRA, 1994, p. 109) baseadas em argumentos de natureza ideológica.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. A questão da empresa estatal: economia, política e interesse público. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v.19, n.4, p. 95-105, 1979. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/39701/38436>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 434 p.

ADÃO, Sônia Maria. *Os discursos confrontados no processo de privatização: o caso Companhia Vale do Rio Doce*. 203 f. Tese (Doutorado em Letras) - Programa de Pós-Graduação. Departamento de Letras Clássicas e Vernáculas da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8142/tde-01022008-105831/publico/TESE_SONIA_MARIA_ADAO.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

AGAPITO, Isabela Tréz. Privatização no Brasil: influências e reais resultados. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 14., CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 15., 2021, Varginha. Anais [...]*, p. 1-27. Disponível em: <https://www.abphe.org.br/arquivos/abphe2021-agapito-privatizacoes-no-brasil.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

ALIMONTI, Veridiana. O controle de constitucionalidade das privatizações: o controle político e o tempo nos votos do Supremo Tribunal Federal. *Sociedade brasileira de direito público – SBDP*, São Paulo, p.3 -114, 2006. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/71_Veridiana-Alimonti.pdf. Acesso em: 06 jan. 2023.

ALMEIDA, Manoel Donato de. *Neoliberalismo, privatização e desemprego no Brasil (1980/1998)*. 308 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2009. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Almeida_ManoelDonatode_D%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Almeida_ManoelDonatode_D%20(1).pdf). Acesso em: 04 fev. 2023.

ALMEIDA, Monica Piccolo. *Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso*. 427 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Niterói, 2010. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/16851>. Acesso em: 09 jul. 2022.

_____. Il PND e o Papel das Empresas Estatais: Preparando Terreno para as Privatizações. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA ANPUH, 26., 2011, São Paulo. Anais [...]*, julho 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1299850325_ARQUIVO_Textocompleto-ANPUH2011-MonicaPiccolo.pdf. Acesso em: 06 jul. 2022.

ALVES, Thaís Guimarães; VERÍSSIMO, Michele Polline. Política monetária, crise financeira e Estado: uma abordagem keynesiana. São Leopoldo: *Revista Perspectiva econômica*, v.6, n.1, p.16-36, jan./jun. 2010. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva_economica/article/view/4289/1572. Acesso em: 27 mar. 2022.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. *Privatização no estado contemporâneo*. São Paulo: Ícone, 1996, 280 p.

ANUATTI-NETO, Francisco et al. Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 59, n.2, p. 151-175, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/TVjgv545MGj565LfWVRGc5M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2022.

ARANHA, Márcio Nunes. Liberalismo e Intervencionismo Neoliberalismo, ou liberalismo construtor e Intervencionismo social: A precisão de seus conceitos mediante a análise da gradação do controle estatal e de sua política de prioridades. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 34, p. 237-252, jul./set. 1997. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9631/1/ARTIGO_LiberalismoIntervencionismoNeoliberalismo.pdf. Acesso em: 25 mar. 2022.

ARAÚJO, Nelma Camêlo de. A informação no contexto da política neoliberal. *Revista Comunicação & Informação*, v. 9, n. 2, p.260-269. jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/ci/article/view/25255/14624>. Acesso em: 05 mai. 2022.

AVERBUG, André. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Mauricio Mesquita (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 1999. p. 43-84. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999_A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090_P.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

BAGATIN, Andreia Cristina. *O problema da captura das agências reguladoras independentes*. 230 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-15032013-091059/publico/Dissertacao_versao_final_Andreia_Cristina_Bagatin.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. *Programa Nacional de Desestatização: Relatório de Atividades 1991*. Rio de Janeiro, 1991. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/PND_1991_P%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/PND_1991_P%20(2).pdf). Acesso em: 24 ago. 2022.

_____. *Nossa História*. Rio de Janeiro, 26 agosto 2021. Disponível em: <https://ri.bndes.gov.br/sobre-o-bndes/nossa-historia/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. A essência do programa de privatização. In: ALLEGRETTI, José Raul (coord.). *Aspectos Jurídicos, Econômicos e Sociais da Privatização*. Rio de Janeiro, Escola Nacional da Magistratura, 1998. p. 1-6.

BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. *Privatização da Vale do Rio Doce: o estado no lugar certo*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. 1997, 27 p. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14057>. Acesso em: 14 jan. 2023.

BARROSO, Luis Roberto. Agências reguladoras, constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 229, p. 285-311, jul./set. 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46445/45191>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, Paulo Nogueira (org.). *Paulo Nogueira: pensando o Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009. p. 115-162. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/331-Paulo_Nogueira_Batista_Pensando_o_Brasil.pdf. Acesso em: 06 mai. 2022.

BAUMANN, Renato. As privatizações: solução para a crise do estado? *Revista Indicadores Econômico FEE*, Rio Grande do Sul, v. 22, n. 2, p. 95-103, 1994. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/820-3482-1-PB%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/820-3482-1-PB%20(5).pdf). Acesso em: 03 nov. 2022.

BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Notas de análise sobre a era FHC (1994-2002). *Revista Barbarói*, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, p. 79-92. 2009. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/729>. Acesso em: 27 ago. 2022.

BELLO, Enzo et al. O fim das ilusões constitucionais de 1988? *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1769-1811, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/37470-125988-3-PB.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil. In: GEDIEL, José Antônio Peres; ESTIVALT, Lawrence (org.). *Erosão de direitos: reformas neoliberais e assédio institucional*. Curitiba: Kaygangue, 2019. p. 27-35. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Erosa%CC%83o-de-Direitos.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. 1. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2014. 254 p.

BOCCANERA, Ney Fontoura. A privatização das empresas estatais como pré-requisito para implementação de um regime econômico neoliberalista. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 138, p. 25 – 29, abr./jun.1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/361/r138-02.pdf?sequence=4>. Acesso em: 04 out. 2022. 1.504 p.

BOITO JR., Armando. As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil. In: GERARDO, Caetano (org.). *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 271-296. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2838.dir/9PIICdos.pdf>. Acesso em: 06 set. 2022.

BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 230 p.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Crise do estado e reformas neoliberais na América Latina: as privatizações na Argentina e no Brasil*. In: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 13ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 2017, Niterói **Anais** [...] Niterói: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2017. p. 1-32. Disponível em: <https://www.abphe.org.br/arquivos/rafael-vaz-da-motta-brandao.pdf>.. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.635/DF*. Prestação de Informações 17969/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6075058>. Acesso em: 12 jan. 2023.

_____. *Boletim das Empresas Estatais Federais* [recurso eletrônico] Ministério da Economia, Secretaria Especial de Desestatização, Desenvolvimento e Mercados, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Brasília, DF, v.23, set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais#:~:text=O%20Boletim%20das%20Empresas%20Estatais,economia%20mistra%20e%20suas%20subsidi%C3%A1rias>. Acesso em: 02 fev. 2023.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Despacho do Presidente da República. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 janeiro 2023, Seção 1, p. 7 – Edição Extra A. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1218832314/dou-secao-1-edicao-extra-a-02-01-2023-pg-7>. Acesso em: 27 jan. 2023.

_____. *Lei 8.031, de 12 de abril de 1990*. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 23 ago. 2022.

_____. *Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei 8031, de 12 de abril de 1990 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm. Acesso em: 06 nov. 2022.

_____. *Lei n. 13.303, de 30 junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 05 out. 2022.

_____. *Lei nº 13.334/2016, de 13 de setembro de 2016*. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm. Acesso em: 11 jan. 2023.

_____. *Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. *Prestação de subsídios para defesa da Lei nº 9.491/1997 e da Lei nº 13.334/2016, na ADI-6.241/DF. Nota Técnica SEI nº 9510/2019/ME*. Brasília, 08 nov. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5798149>. Acesso em: 09 jan. 2023.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. *Nota Técnica SEI nº 57756/2020/ME, Manifestação à Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 6.635, ajuizada pela Associação dos Profissionais dos Correios – ADCPA*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6075058>. Acesso em: 26 jan. 2023.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. *Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública, Brasília, 2008/2009. Versão 1/2008*. 88 p. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/publica-publi-gesta-2008-2009-instrumento-para-avaliaao-da-gestao-publica-ciclo.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.635/DF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Serviço Postal e Correio Aéreo Nacional. Serviço Público. Prestação exclusiva pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Desestatização somente dos serviços prestados pela ECT em regime concorrencial. Manifestação da PGR 30215/2021*. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6075058>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Assessoria Especial da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos. *Manifestação à Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 6.241. Nota Informativa nº 5/2019/AESP/SPPI, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT*. Brasília, 06 nov. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5798149>. Acesso em: 09 jan. 2023.

_____. Senado Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.635/DF. Prestação de Informações 10905/2021*. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6075058>. Acesso em: 12 jan. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.584/DF MC*. Constitucional. Administrativo. Dispositivos da Lei 8.031/90, que cria o Programa Nacional de Desestatização, formas operacionais com que serão executados os projetos de privatização; fixa a competência da comissão diretora do referido programa; estipula prazos para a elaboração das condições e regulamentos a serem observados pelo concessionário ou permissionário e condições para a privatização de empresas que prestam serviços públicos. Os dispositivos aqui atacados já foram objetos das ADI's 562 e 568 -. Ausência de facto novo capaz de suscitar o reexame da questão. Relator Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 23 de abril de 1997. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347142>. Acesso em: 14 jan. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.241/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Requerimento de medida cautelar. Leis federais nº 9.491/1997 e 13.334/2016. Desestatização de empresas públicas e sociedades de economia mista. Impugnação genérica. Conhecimento parcial da ação. Constitucionalidade da autorização legal genérica para a desestatização de empresas estatais. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada improcedente. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 08 de fevereiro de 2021. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755386154>. Acesso em: 08 jan. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.635/DF*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Desestatização. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Requerimento de medida cautelar. Adoção do rito do Art. 10 da Lei n. 9.868/1999. Providências processuais. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 25 de janeiro de 2021. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6075058>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.965/RS*. Direito constitucional. EC 80/2021, do Estado do Rio Grande do Sul. Revogação da obrigatoriedade de plebiscito para o processo de privatização de empresas estatais. Exercício da discricionariedade do poder legislativo estadual. Opção legislativa que atende aos critérios de proporcionalidade e razoabilidade, na conformidade com os requisitos constitucionais. Impossibilidade de intervenção do judiciário na matéria. Princípio da separação de poderes. Improcedência do pedido. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 22 de abril de 2022. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6237299>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da macroeconomia clássica à macroeconomia keynesiana. São Paulo, versão revisada em maio de 1976 de apostila publicada originalmente em abril de 1968 abril, "Da microeconomia à macroeconomia

keynesiana”. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/academic-papers/7432-649>. Acesso em: 27 mar. 2022.

_____. *Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado*. Texto para discussão n. 37 - Departamento de Economia FGV, 1994. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1996/TD37.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 jun. 2022.

_____. Modernização incompleta e pactos políticos. *In*: SOLA, Lurdes; PUILANI, Leda (org.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp, 1995, p. 105-133. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/papers/1993/93-87ModernIncompleta_PactosPoliticosp.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

_____. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 59 p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf> Acesso em: 14 jun. 2022.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: ed. 34; Brasília, ENAP, 1998. 368 p. Disponível em: <https://estadoeadministracaofcap.files.wordpress.com/2012/10/bresser-pereira-1998.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2022.

_____. A dupla conversão: do ideal socialista ao estatismo e deste ao capitalismo. *Revista USP*, São Paulo, n. 84, p. 58-74, dez./fev. 2009/2010. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/13785-Texto%20do%20artigo-16761-1-10-20120517.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DALL'ACQUA, Fernando. Populismo econômico versus Keynes: a reinterpretção do déficit público na América Latina. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). *Populismo Econômico: ortodoxia, desenvolvimento e populismo na América Latina*. São Paulo: Editora Nobel, 1991. p. 191-200. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91.PopulismoEconomicoVsKeynes.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. Empresariado industrial, democracia e poder político. *Revista Novos Estudo*, São Paulo, n. 84, p. 83-99, jul. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/TVM557hGh8vhHzSZGr7VFXF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. 320 p.

BUCHAIN, Luiz Carlos. Intervenção do Estado na economia e direito da concorrência. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 38, p. 178-198, ago. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/76795/49612>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BUCHED, José Alberto. A autonomia das agências reguladoras e a estabilidade de seus dirigentes. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 232, p. 83-103, abr./jun. 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45686/45060>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BUENO, Gustavo Buffara. *Privatização no Brasil: alienação do controle acionário das estatais*. Chisinau: Acadêmica espanhola, 2018. 86 p.

BUESCU, Mircea. A ordem econômica nas constituições da república. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 23, n, 91, p. 153-172, jul./set. 1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181698>. Acesso em: 06 abr. 2022.

BUTLER, Eamonn. *Milton Freidman: as ideias e influências do economista que liberalizou os mercados e moldou o mundo em que vivemos*. Tradução de Michelle Hapetian. Alfragide: Lua de Papel, 2011. 168 p. Título original: A concise guide to the ideas and influence of the free-merket economist. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=_cGnFygzdOkC&oi=fnd&pg=PT2&dq=milton+friedman&ots=j1vuSPFmrz&sig=kZ81G92_H8QL4c6-e. Acesso em: 16 maio 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. 14 reimp. Coimbra: Almedina, 2003. 1522 p. Disponível em: <https://forumturbo.org/wp-content/uploads/wpforo/attachments/42044/5081-doku-pubcanotilho-jj-gomes-direito-constitucional-e-teoria-da-constituaio.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2022.

CARVALHEIRO, Nelson. Fundamentos da intervenção do Estado: algumas concepções de Keynes e Kalecki. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, abr./jun. 1987. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/1651-Article%20Text-2261-1-10-20200513.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Mercado, Estado e teoria econômica: uma breve reflexão. *Revista Econômica*, Niterói, v.1, n. 1, p. 9-25, 1999. Disponível em: https://lurlamaqui.com.br/wp-content/uploads/2021/02/01_Cardim-de-Carvalho-Mercado-estado-e-teoria-economica.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

CARVALHO, Marcos Antônio Souza. *Privatização: aspectos fiscais e dívida pública*. 167 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Congregação da Escola de Pós-Graduação em Economia – EPGE, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/000304106%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/000304106%20(2).pdf). Acesso em: 21 out. 2022.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 10. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Juspodium, 2022. 1.504 p.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. *Revista Trimestral de Diretório Econômico*, São Paulo, Malheiros Editores, v. 1, n. 20, p. 67-75, 1997. Disponível em: <https://www5.trf5.jus.br/documento/?arquivo=Reflexoes+sobre+o+papel+do+estado.pdf&tipo=p0103>. Acesso em: 02 nov. 2022.

CEZNE, Andrea Nárriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 167, p. 315-338, jul./set. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p315.pdf. Acesso em: 25 maio 2022.

CODATO, Adriano Nervo. Estado Militar, política econômica e representação de interesses: Constrangimentos da transição democrática no Brasil nos anos oitenta. *Revista Espacio Aberto*, Universidad del Zulia Venezuela, Maracaibo, v. 12, n. 4, p.493-521, 2003. Disponível em: <https://www.monografias.com/pt/trabalhos914/estado-militar-politica/estado-militar-politica.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2023.

COLLOR, Fernando. *O Brasil aberto ao mundo*. Discurso de posse na Presidência da República. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243041/O%20Brasil%20aberto%20ao%20mundo.pdf?sequence=7&isAllowed=y>. Acesso em: 21 ago. 2022.

CONDSEF - CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. Governo deveria reestatizar a Vale e cancelar privatização de outras empresas. Brasília, 01 fevereiro 2019. Disponível em: <https://www.condsef.org.br/noticias/governo-deveria-reestatizar-vale-cancelar-privatizacao-outras-empresas>. Acesso em: 18 fev. 2022.

CORRÊA, Andrey Lucas Macêdo; BORGES, Alexandre Walmott. As alterações do estado brasileiro: as modificações das empresas estatais brasileiras na década de 1990. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 1. n.1, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/18-93-3-PB%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/18-93-3-PB%20(3).pdf). Acesso em: 12 jul. 2022.

CUNHA, Marcio Felipe Lacombe da. Breves considerações sobre a lei geral das agências reguladoras: principais aspectos e inovações. *Revista Centro de Estudos Jurídicos*, Brasília, a. XXIII, n. 78, p.79-85, jul./dez. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/2536-Texto%20do%20artigo-7024-1-10-20200309.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2022.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. 413 p. Título original: *La nouvelle raison du monde: essai sur la société néolibérale*.

_____. _____. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. Tradução de Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. 519 p. Título original: *Commun: essai sur la révolution au XXIe siècle*.

DIAS, Jefferson Aparecido et al. Intervenção regulatória no domínio econômico e a teoria da captura. *Revista Direito & Desenvolvimento da UNICATÓLICA*, Quixadá, v.3, n. 1, p. 47-58, jan. /jun. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/3247-13683-1-PB.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2022.

DIBRARQ. Arquivo Nacional. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Diretório Brasil de Arquivos*. Fundo Coleção AAA – Companhia Vale do Rio Doce Sociedade Anônima. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em:

<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/companhia-vale-do-rio-doce-sociedade-anonima>. Acesso em: 13 jan. 2023.

DOLABELA, Carolina. *Empresas Estatais: a relação entre os interesses públicos e econômico sob o enfoque da Lei 13.303/2016*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 163 p.

DONAHUE, John D. *Privatização: fins públicos, meios privados*. Tradução de José Carlos Teixeira Rocha. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992. 310 p. Título Original: *The privatization decision (public ends private means)*.

ESPÍNDOLA, Angela Araujo da Silveira; CUNHA, Guilherme Cardoso Antunes da. O processo, os direitos fundamentais e a transição do estado liberal clássico para o estado contemporâneo. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, Universidade do Rio dos Sinos, São Leopoldo, v. 3, n.1, p. 84-94, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/366>. Acesso em: 22 mar. 2022.

FARIA, Claudia Rodrigues de *et al.* Análise do desempenho da companhia vale do rio doce antes e depois da privatização. *In: IV EPCT - ENCONTRO DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA*, 2009, Campo Mourão. **Anais** [...] Campo Mourão: Faculdade Estadual de Ciências e Letras, 2009. p. 1-9. Disponível em: http://www.fecilcam.br/nupem/anais_iv_epct/trabalhos_completos/Ciencias_sociais.html. Acesso em: 18 jan. 2023.

FARIAS NETO, Pedro Sabino de. *Gestão efetiva e privatização: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994. 312 p.

FERRARI FILHO, Fernando. O plano FHC: da estabilização de curto prazo às reformas estruturais. *Revista Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 22, n. 4, p. 56-62, 1995. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/874/1153>. Acesso em: 28 ago. 2022.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 370 p. Disponível em: <https://vademecumdireito.files.wordpress.com/2013/03/introduo-ao-estudo-do-direito-tercio-sampaio-ferraz-junior.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2021.

FIGUEIRÊDO, Lízia de. *O papel do estado para Adam Smith*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, 1997. 35 p. (Texto para discussão, n. 110). Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20110.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2022.

FILARDI, Fernando et al. Análise de resultado de indicadores de gestão e de regulação após a privatização: estudo de caso da Light Serviços de Eletricidade. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 18-32, jan./fev./mar. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rausp/a/hfm59FnLJcHptPrjrrXdjQN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 out. 2022.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (Org.)*.

Neoliberalismo y sectores dominantes – tendencias globales y experiencias nacionales, Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales 2006. p. 179-206. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 04 set. 2022.

FISHLOW, Albert. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 2, n. 6, p 1- 69, 1972. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/143264/137990>. Acesso em: 25 jun. 2022.

FRANCO, Albano. O futuro da economia brasileira. *In: GRIMSTONE, Gerry et al. Privatização, mercado de capitais e democracia: a recente experiência internacional*. Rio de Janeiro: Correio da Serra, 1988. 407 p.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Organização: Igor César Franco. São Paulo: LTC Editora, 1962. 202 p. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5114393/mod_resource/content/1/FRIEDMAN.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

FRITSCH, Winston. *A Riqueza das Nações*: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996. 479 p. Título Original: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Disponível em: <http://www.projetos.unijui.edu.br/economia/files/Adam-Smith-2.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2022.

GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato. *Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015. p. 7-51. (Texto para discussão, n. 2098). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4416/1/td_2098.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

GARRIDO, Paulo Otolini. *Uma alternativa de gestão para a competitividade empresarial no setor elétrico brasileiro: estratégias para a promoção do desenvolvimento humano e tecnológico e geração de trabalho e renda*. 323 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/80505/152588.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 out. 2022.

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, Neoliberalismo e Abertura Econômica no Brasil nos anos 90. *Revista Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 13, n.1, ano 21, p.30-45, 2001. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/12029/8709>. Acesso em: 21 ago. 2022.

GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: Os anos FHC (1995-2002). *In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.). A economia brasileira contemporânea: (1945 – 2010)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 165 – 196. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2824329/mod_resource/content/1/GIANBIAGI%20ECONOMIA%20BRASILEIRA%20CONTEMPOR%C3%82NEA%2C%202A%20ED_.pdf. Acesso em: 01 set. 2022.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. *In*: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). *Direito constitucional: estudo em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 394 p.

GUERRA, Alexandre et al. *Os donos do dinheiro: o rentismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019, 216 p. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/05/Os-donos-do-dinheiro-web.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2022.

HAYEK, Friedrich August van. *O Caminho da Servidão*. Tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990, 201 p. Disponível em: <http://www.monergismo.com/textos/livros/hayek-ocaminhodaservidao.pdf>. Acesso em: 13 maio 2022.

HOLANDA, Nilson. Reforma administrativa e reforma do Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 44, n. 2, p. 117-131, set./dez. 1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/935/680>. Acesso em: 20 jan. 2023.

IANNI, Otaviano. Globalização e neoliberalismo. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, v. 12 n. 2, p. 27 – 32, 1998. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02_03.pdf. Acesso em: 04 out. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Empresa, ordem econômica e constituição. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 212, p.109-122. 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47171>. Acesso em: 19 jan. 2023.

_____. Agências reguladoras e democracia: existe um déficit na “regulação independente”? *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte: Editora Fórum, a. 1, n. 2, p. 273-301, abr./jun. 2003. Disponível em: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf62.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. 863 p.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Tradução de Manuel Resende, revisão técnica Alda Couto. São Paulo: Saraiva, 2012. 401 p. Título Original: *The general theory of employment, interest, and Money*. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Teoria%20Geral%20do%20Emprego,%20do%20Juro%20e%20da%20Moeda%20-%20John%20Maynard%20Keynes.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2022.

KLIASS, Paulo. O debate sobre a atuação empresarial estatal no país: principais argumentos. *In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA (org.). Boletim de análise político-institucional*. Brasília: IPEA, n. 15, p. 27-31, jul./dez. 2018. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8626/1/BAP115_Cap2.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991. 249 p.

LAVAL, Christian. *Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal*. Tradução de Márcia Pereira Cunha e Nilton Ken Ota. São Paulo: Elefante, 2020. 320 p. Título original: Foucault, Bourdieu et al question néolibérale.

LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 184 p. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Capitalismo%20De%20La%C3%A7os%20-%20Sergio%20Lazzarini.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2022.

LEITE, Sandro Granjeiro. A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro. *Revista do TCU*, n. 109, p. 99 – 110, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/440>. Acesso em: 06 out. 2022.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Privatização e desempenho econômico: teoria e evidência empírica*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 1997. p. 5-32. (Texto para discussão, n. 532). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2390/1/td_0532.pdf. Acesso em: 16 out. 2022.

LIMA, Renata Albuquerque et al. Os perfis da atuação do estado na economia e o modelo previsto na constituição federal de 1988. *Revista Argumentum*, Marília, v. 22, n. 2, p. 591 – 614, maio/ago. 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/1161-4058-1-PB%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/1161-4058-1-PB%20(3).pdf). Acesso em: 07 abr. 2022.

LIMA, Rubem de Oliveira. Estatismo e intervenção do Estado no domínio econômico. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 15, n. 60, p. 31-52, out./dez.1978. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181083/000362723.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 10 out. 2022.

LOPREATO, Francisco Luiz C. *Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015. p. 1 – 44. (Texto para discussão, n. 2039). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td_2039.pdf. Acesso em: 02 set. 2022.

MACHADO, Fernando Moreno. Desestatização e privatização no Brasil. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 99-119, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85646/92150>. Acesso em: 12 out. 2022.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. Tradução de René Loncan. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 50, n. 1, p. 5-36, jan./mar. 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/63/71>. Acesso em: 01 abr. 2022.

MAMELUQUE, Leopoldo. *Privatização: modernismo e ideologia*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1995. 102 p.

MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. *Teoria Jurídica da Privatização: fundamentos, limites e técnicas de interação público-privada no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017. 316 p. (Coleção Temas Polêmicos do Ordenamento Jurídico Brasileiro – Coordenação: Luiz Henrique Sormani Barbugiani)

MARIUTTI, Eduardo Barros. *O Colóquio Walter Lippmann e a gênese do neoliberalismo: apontamentos*. Unicamp: Instituto de Economia, Campinas. 2021. p. 1-19. (Texto para discussão, n. 415) Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD415.pdf>. Acesso em: 02 maio 2022.

MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. 1716 p.

MATOS FILHO, José Coelho; OLIVEIRA, Carlos Wagner de A. *O processo de privatização das empresas estatais brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 1996. p. 1-34. (Texto para discussão, n. 422). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1836/1/td_0422.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

MATOS, Sidney Tanaka S. Conceitos primeiros de neoliberalismo. *Revista Mediações*, Londrina, v. 13, n.1-2, p.192-213, jan./jun./ jul./dez 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/3314-10993-1-PB.pdf>, Acesso em: 19 maio 2022.

MAZUI, Guilherme. Lula manda revogar oito processos de privatização iniciados por Bolsonaro. *G1 de Notícias*, Brasília, 02 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/02/lula-manda-revogar-processos-de-privatizacao-de-oito-estatais-iniciados-por-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 27 jan. 2023.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Tradução Elvira Serapicos. São Paulo: Schwarcz, 2014, 262 p. Título original: *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 1.150 p.

MELO, Thiago Dellazari. *A “captura” das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do estado regulador*. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010a. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3967/1/arquivo407_1.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

_____. Do estado social ao estado regulador. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v.30, n.1, p. 223-232, 2010b. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12043>. Acesso em: 02 abr. 2022.

MEZZARROBA, Orides; CASTRO, Matheus Felipe de. História do direito constitucional brasileiro: a constituição do império do Brasil de 1824 e o sistema privado escravocrata. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 2, p. 99-119 maio/ago. 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/1894-8854-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/1894-8854-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 04 abr. 2022.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 368 p.

MOREIRA, Egon Bockmann. In: SILVA, Luiz Augusto da. *Empresa Estatal e Regulação: a atuação empresarial do Estado com objetivos regulatórios*. Curitiba: CRV, 2019. p. 13-15.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O novo papel do Estado na economia. *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 241, p 1-19, jul./set. 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43325/44666>. Acesso em: 03 abr. 2022.

MOREIRA, Terezinha. O Processo de Privatização Mundial: tendências recentes e perspectivas para o Brasil. *Revista do BNDES*, v.1, n. 1, p. 97 – 112, jun. 1994. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11100>. Acesso em: 13 mar. 2022.

MOREIRA, Vital. Serviço público e concorrência. A regulação do sector eléctrico. In: COSTA, Jose de Faria (Redator Delegado). *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública. IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo - Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, p.223-247, 2001.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado gerencial, regulação econômica e serviços públicos - O papel das agências na promoção do desenvolvimento. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p.193-217, jul./set. 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/90/331>. Acesso em: 01 jun. 2022.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança pública: o desafio do Brasil*. 2. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 482 p.

NUNES, António José Avelãs. O Estado Regulador e o 'Modelo Social Europeu'. *Revista Brasileira de Direito Comparado*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p.143-181, 1982. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista38e39/revista38e39%20ANT%C3%93NIO%20JOS%C3%89%20AVEL%C3%83S%20NUNES%20O%20Estado%20regulador%20e%20o%20modelo%20social%20europeu.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2022.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. A Constituição de 1988 e a judicialização da política no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 45, n. 178, abr./jun. 2008. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/rii_v45_n178_p157%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/rii_v45_n178_p157%20(2).pdf). Acesso em: 07 jan. 2023.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações, governança; casos: BNDES, Caixa, Petrobras, Embrapa e Sabesp; setores estratégicos para o desenvolvimento; funções do Estado capitalista contemporâneo*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 248 p.

OLIVEIRA, Flavio dos Santos. Reflexão sobre o papel do estado na produção da riqueza nacional. Constituição, Economia e Desenvolvimento: *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 5, n. 8, p. 156-169, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/70/69>. Acesso em: 24 mar. 2022.

OLIVEIRA, Nilton Marques de et al. De Smith ao Neoliberalismo: Um ensaio sobre o papel do Estado na economia capitalista. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, Toledo: Universidade do Oeste do Paraná, v.12, n. 23, p.89-99, 2012. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/issue/view/590>. Acesso em: 24 mar. 2022.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e privatização no Brasil: judicialização da política? *DADOS Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 559-587, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/VnhKvwCmX6fBkmknzjdyYFr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 jan. 2023.

OMAR, Jabor H. D. O papel do governo na economia. *Revista Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 29, n. 1 p. 211–235, 2001. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/1295-5451-1-PB.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

OSBORNE, David; GEABLER, Ted. *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Tradução de Sergio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 10. ed. Brasília: MH Comunicações, 1995. 436 p. Título original: *Reinventing government-how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2310320&forceview=1>. Acesso em: 04 fev. 2023.

OTERO, Paulo. Coordenadas jurídicas da privatização da administração pública. *In: COSTA, Jose de Faria (Redator Delegado). Os Caminhos da Privatização da Administração Pública. IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo - Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, p. 31-57, 2001.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado. *In: PANIAGO, Maria Cristina Soares (org.). Max, Mézários e o Estado*. São Paulo: Instituto Lukács, 2012. p. 59-80. Disponível em:

<https://www.institutolukacs.com.br/single-post/2015/03/31/marx-m%C3%A9sz%C3%A1ros-e-o-estado>. Acesso em: 26 mar. 2022.

PASSEROTTI, Denis Camargo. O Estado Intervencionista. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *O Orçamento como instrumento de Intervenção no Domínio Público*. São Paulo: Blucher, 2017. p. 21-58. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/01-20709>. Acesso em: 25 mar. 2022.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 36–49, jan./mar. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/HqKgvKNRxxMmCyxK7jbJz8g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 jul. 2022.

PAULANI, Leda Maria. Neoliberalismo e individualismo. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, n. 13, p.115-127, dez 1999. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643138/10688>. Acesso em: 15 maio 2022.

PESSÔA, Leonel Cesarino. Em torno da distinção entre as perspectivas zetética e dogmática: nota sobre a pesquisa jurídica no Brasil. *Revista Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 4, p. 23-32, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/934/93400403.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n.5, p.173-199, set./out. 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7762>. Acesso em: 02 jul. 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Mauricio Mesquita (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 147 -182. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11317>. Acesso em: 01 set. 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar et al. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Mauricio Mesquita (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 11 – 42. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/GIAMBIAGGI,%20F.%20et%20al.%20\(1999\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/GIAMBIAGGI,%20F.%20et%20al.%20(1999).pdf) . Acesso em: 03 set. 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostómo. *Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 1991. p.1- 48. (Texto para discussão, n. 230)Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1608>. Acesso em: 07 jul. 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. *As empresas estatais e o programa de privatização do Governo Collor*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, maio 1992. p. 1-62. (Texto para discussão, n. 261). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1540/1/td_0261.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. _____. 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: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 2000. p. 13-43. Disponível em:

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2222/1/2000_A%20privatiza%c3%a7%c3%a3o%20no%20Brasil_P.pdf. Acesso em: 16 jul. 2022.

PINTO JUNIOR, Mário Engler. *O Estado como acionista controlador*. 517 f. Tese de Doutorado - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-17112011-111844/publico/VERSAO_COMPLETA_MARIO_ENGLER.pdf. Acesso em: 05 nov. 2022.

POMPEU, Gina Vidal Marcilio. Em defesa da democracia. *Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 12, p 66-74, 2007. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/1087/1660>. Acesso em: 10 jul. 2022.

PRADO, Débora Figueiredo do; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Sarney (1985-1990). *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, v. 8, n. 16, p. 67-80, 2010. Disponível em: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/A_politica_externa_do_governo_Jose_Sarney_1985-199.pdf. Acesso em: 09 jul. 2022.

QUADROS, Fausto de. Serviço público e direito comunitário. *In*: COSTA, Jose de Faria (Redator Delegado). *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*. IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, p. 279-299, 2001.

QUEIROZ, Julian Nogueira de. Os serviços públicos e as atividades econômicas na constituição federal de 1988. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v.4, n. 8, p. 207-224, jul./dez. 2013. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/239-Texto%20do%20artigo-714-1-10-20170606%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/239-Texto%20do%20artigo-714-1-10-20170606%20(1).pdf). Acesso em: 05 jun. 2022.

RAMOS, José Maria; GONÇALVES, Oksandro Odisval. Crise econômica e os arranjos na burocracia brasileira. *Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 272-300, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/5307/pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

RATTNER, Henrique. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 5–12, abr./jun. 1984. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/SFc3rNgTKYXtqKdWKQzKbDC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 out. 2022.

RESENDE, Caio Cordeiro de. *Falhas de Mercado: uma análise comparativa da Escola do Setor Público Tradicional e da Escola Austríaca*. 2012. 363 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11094/2/2012_CaioCordeirodeResende.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

RIBEIRO, Carlos A. C. *A eficiência técnica de empresas públicas e privadas no Brasil: 1978-1988*. 85 f. Dissertação (Mestrado Economia de Empresas) – Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, São Paulo, 1992. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10691/1199200992.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. *Privatização no Brasil: a desnacionalização e a financeirização (de Collor ao primeiro governo FHC)*. In: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 13ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 2017. Niterói. **Anais** [...] Niterói: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2017. p 1-33. Disponível em: <https://www.abphe.org.br/congresso/xii-congresso-niteroi?pagenome=Textos%20Completo>. Acesso em: 25 ago. 2022.

_____. _____. O Neoliberalismo no Governo Itamar Franco: uma análise de sua política de privatizações. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, n. 60, p. 145-176, maio/ago. 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/vfollmann,+SEP60_5RODRIGUES-03%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/vfollmann,+SEP60_5RODRIGUES-03%20(4).pdf). Acesso em: 26 ago. 2022.

RODRIGUES, Vinicius Longo; GUERREIRO, Karen Menger da Silva. Privatização: o que os estudos nos dizem. *Revista Global Manager Acadêmica*, FSG Centro Universitário, Caxias do Sul, v.7, n. 1, p. 420-442, 2018. Disponível em: <https://ojs.fsg.edu.br/index.php/globalacademica/article/view/3309>. Acesso em: 18 out. 2022.

ROJAS, Francisco José Villar. Privatizações de grandes servicios públicos. In: COSTA, Jose de Faria (Redator Delegado). *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*. IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo - *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra, p. 207-222, 2001.

ROSA, Ádima Domingues da. *Agências Reguladoras e Estado no Brasil: reformas e reestruturação neoliberal nos anos 90*. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2008. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/rosa_ad_ms_mar.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

RUAS, Cynthia. A insuficiência da estruturação da independência orgânica das agências reguladoras federais contra a interferência político-partidária. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v.5, n.1, p. 115-130, maio 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/download.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2022.

SAIANI, Carlos César Sertanejo; AZEVEDO, Paulo de Furquim. Privatização como Estratégia Política: Evidências para o Saneamento Básico Brasileiro. In: XL ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2014, Niterói. **Anais** [...] Niterói: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação, 2014. p. 1-20. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_l/i4-11dd341de81f73b1d8dc7d7d493756cd.pdf. Acesso em: 25 nov. 2022.

SALGADO, Helena Lúcia; MOTTA, Ronaldo Seroa da. *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2005. 404 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3239>. Acesso em: 18 nov. 2022.

SALOMÃO, Ivan. Do estrangulamento externo à moratória: a negociação brasileira com o FMI no governo Figueiredo (1979-1985). *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 20, n.1, p. 5-27, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/K4qNKnDPgCLXFgdNxNYsYQt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 jul. 2022.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Desafios da governança regulatória no Brasil. *In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula (org.). Desafios da regulação no Brasil*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2009. p. 105-130. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Patricia-Costa-10/publication/328968408_Desafios_da_Regulacao_no_Brasil/links/5beddcb14585150b2bba0980/Desafios-da-Regulacao-no-Brasil.pdf#page=103. Acesso em: 12 nov. 2022.

SANTOS, Manoel Leonardo et al. *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégia e influência*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8060/1/td_2334.pdf. Acesso em: 04 dez. 2022.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. Reestruturação do estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n.38, p. 7-32. jan./fev. 2004a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6525/5109>. Acesso em: 20 jun. 2022.

_____. A controvertida crise fiscal brasileira. *Revista Desenbahia*, Salvador, n. 1, p. 79-105, set. 2004b. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/26765/1/A%20Controvertida%20Crise%20Fiscal%20Brasileira.pdf>. Acesso em: 24 jun.2022.

SAVAS, Emanuel S. *Privatização: a chave para um governo melhor*. Tradução de Carlos Araújo. Rio de Janeiro: Nordica, 1987. 320 p.

SAWAYA, Rubens R. Poder econômico, desenvolvimento e neoliberalismo no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, n. 39, p.124–149.2014. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/84>. Acesso em: 05 set. 2022.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *As empresas estatais no direito administrativo econômico atual*. São Paulo: Saraiva, 2016. 222 p.

SEVERINO, Mariana Rocha Souza; CARVALHO, Ivan Lins de. O papel das agências reguladoras sobre a realização dos serviços públicos por particulares frente ao Estado regulador. *Revista Constituição e Garantia de Direitos*, [S.l.], v. 10, n.1. p. 52-74, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/13460/9134>. Acesso em: 06 dez. 2022.

SILVA, Cristina Alves da; NELSON, Antonio Rangel Rosso. Uma análise do aspecto regulador do Estado brasileiro à luz do papel das agências reguladoras. *Revista do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.268, p.153-185, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/50738/49536>. Acesso em: 03 abr. 2022.

SILVA, Danielle Souza de Andrade e. Estado diminuto(?) A feição intervencionista e os descaminhos do neoliberalismo. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região*. Recife: TRT 6ª Região, v. 12, p. 36-48, jan./jun. 2021. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/JFPE/Biblioteca%20Juizes%20Atuais/Biblioteca_Juizes_Atuais/2021/05/11/20210511EstadodiminutoRevdoTRTde6Regiaon282001pdf.PDF. Acesso em: 26 mar. 2022.

SILVA, Gabriela Tunes da; BARTHOLLO, Roberto. Três caminhos para a servidão. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 41-66, jan./dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/BYg76ghDGmb3FQfTrtvppkr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2022.

SILVA, Luiz Alberto da. *A teoria da captura: o dilema entre o interesse público e o interesse privado*. 80 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/53411?show=full>. Acesso em: 16 nov. 2022.

SILVA, Luiz Augusto da. *Empresa estatal e regulação: a atuação empresarial do Estado com objetivos regulatórios*. Curitiba: CRV, 2019. 196 p.

SILVA, Roberto José Procópio da. *O Estado e seu poder regulador e fiscalizador nas concessões e permissões de serviços públicos*. 168 f. Dissertação Mestrado Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Franca, 2001. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/89859/silva_rjp_me_fran.pdf;jsessionid=45AC08B54F9E2082230FA9E253BE8728?sequence=1. Acesso em: 25 mar. 2022.

SOARES, Livia Ferreira Maioli. Os estados liberal e social e as constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. *Revista Confluência*, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, Niterói, v. 13, n.2. p. 110-130, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/34389-Texto%20do%20Artigo-115485-1-10-20131018.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2022.

STRAUSS, Daniel. O problema da dependência econômica e desindustrialização no Brasil a partir do neoliberalismo. *Revista Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, Universidade del Zulia, Venezuela, v. 27, n. 3, 2018, p.145-164, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/122/12260700010/12260700010.pdf>. Acesso em: 06 set. 2022.

TAVARES, Maria da Conceição. Desnacionalização e vulnerabilidade externa. *Folha de São Paulo*, São Paulo. 03 dezembro 2000. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0312200013.htm>. Acesso em: 30 ago. 2022.

TRINDADE, Adriano Drummond. Lei 14.514/2022 traz mudanças importantes para o setor mineral brasileiro. Único - o portal de notícias do Mattos Filho, Brasília, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://www.mattosfilho.com.br/unico/lei-minerais-nucleares/>. Acesso em: 25 jan. 2023.

VALERIO, Alexandre Scigliano. *Privatização: Direito e Economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. 63 p.

VELASCO JUNIOR, Licínio. *A economia das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. 1997a. p. 1-58. (Texto para discussão, n. 54.). Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/19200>. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. *A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do estado*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. 1997b. p. 1-38. (Texto para discussão, n. 55). Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10074>. Acesso em: 17 jul. 2022.

_____. Privatizações: mitos e falsas percepções. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Mauricio Mesquita (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 1999. p. 183-216. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11334?&locale=es>. Acesso em: 20 out. 2022.

_____. *Políticas reformistas no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 2005. 96 p. (Texto para Discussão, n. 105). Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2364?&locale=pt_BR. Acesso em: 13 jan. 2023.

VICENTE, Maximiliano Martin. *A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: um balanço*. São Paulo: Editora Unesp. Cultura Acadêmica, 2009. 214 p. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/b3rzk/pdf/vicente-9788598605968-08.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

VIDAL, Bautista. Entregar a Vale é traição. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes (org.). *Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?* 2. ed. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A “globalização” e os impasses do neoliberalismo. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes (org.). *Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?* 2. ed. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 1998. p. 34 – 60.

WAHRLICH, Beatriz. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.18, n.4, p. 72-87, out./dez. 1984.

Disponível em: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/admin,+10416-23876-1-CE.pdf.
Acesso em: 08 jul. 2022.

WAINWRIGHT, Hilary. *Uma resposta ao neoliberalismo*: argumentos para uma nova esquerda. Tradução de Angela Melim. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998. 146 p. Título original: Arguments for a new left: answering the free market right.

WILLIAMSON, John. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia e Política*, São Paulo, v. 12, n. 1, anon45, jan./mar., 1992. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/45-3.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.