



**Universidade de Brasília**

**Faculdade de Direito**

**Programa de Pós-Graduação em Direito**

**OCTAVIO PENNA PIERANTI**

**Os limites à intervenção do “Estado Mascate” na ordem econômica:**

**A desestatização das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional – EIPN**

Brasília-DF

2024



**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Direito**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito**

**OCTAVIO PENNA PIERANTI**

**Os limites à intervenção do “Estado Mascate” na ordem econômica:  
A desestatização das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional – EIPN**

Tese apresentada como requisito parcial no curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, elaborada sob a orientação do Professor Doutor Marcio Iorio Aranha.

Brasília-DF

2024

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Faculdade de Direito**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito**

Tese apresentada como requisito parcial no curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, elaborada sob a orientação do Professor Doutor Marcio Iorio Aranha.

Octavio Penna Pieranti

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Marcio Iorio Aranha (Orientador)  
Universidade de Brasília (UnB)

---

Professora Ana de Oliveira Frazão Vieira de Mello  
Universidade de Brasília (UnB)

---

Professor Cristiano Otavio Paixão Araujo Pinto  
Universidade de Brasília (UnB) – Suplente arguidor

---

Professor Guilherme Pereira Pinheiro  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

---

Professor Lucas Borges de Carvalho  
Procuradoria-Geral Federal (PGF)

Brasília-DF, 9 de maio de 2024

## Resumo

A partir de 1940, o governo federal brasileiro começou a incorporar empresas privadas, normalmente em função de suas dívidas contraídas e não quitadas com a União. Essas empresas atuavam nos mais diferentes setores econômicos e, assim, ferrovias, emissoras de rádio e televisão, frigoríficos, hotéis e empresas de construção, dentre outras, viriam a constituir o grupo conhecido como Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (EIPN). Ao longo das décadas seguintes, o Estado brasileiro incorporaria novas empresas, mas também venderia seus ativos e as privatizaria. O grupo não sobreviveria até a promulgação da Constituição Federal de 1988, vitimado, no período imediatamente anterior a ela, por desvios no modelo de intervenção estatal na ordem econômica. A pergunta de pesquisa desta tese é: “qual é a relação entre o processo de desestatização no Brasil, o fim das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (EIPN) e o debate sobre a natureza jurídica dessas entidades?” Já seu objetivo geral é analisar a política de desestatização no Brasil, com foco nas EIPN. Para isso, resgataram-se a constituição do grupo; as bases da nova política de desestatização; as medidas tomadas em relação a essas empresas; e as discussões sobre a natureza jurídica dessas entidades, tema crucial para selar o seu destino.

**Palavras-chave:** estatização; desestatização; privatização; ordem econômica; Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (EIPN)

## **Abstract**

From 1940 onwards, the Brazilian federal government nationalized private companies, normally due to their debts with the State. These companies operated in different economic sectors and, thus, railways, radio and television stations, slaughterhouses, hotels and construction companies, among others, constituted the group known as “Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional” (EIPN). In the following decades, the State incorporated new companies, but also sold their assets and privatized them. The group would not survive until the enactment of the Federal Constitution of 1988, victimized, in the period immediately preceding it, by transformations in the model of state intervention in the economic order. The general objective of this research is to analyze the privatization policy in Brazil, focusing on the EIPN. For this, this thesis discusses the constitution of the group; the bases of the new privatization policy; the actions taken in relation to these companies; and the legal nature of these entities, a crucial issue to seal their fate.

**Keywords:** nationalization; privatization; economic order; “Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional” (EIPN)

## Agradecimentos

Ler, refletir, escrever são, ao menos para mim, atividades solitárias. Neste caso, convivi com personagens e seus relatos que, há muito tempo registrados, mereciam ter sua história contada. Amenizaram, assim, o silêncio da pesquisa.

Recuperar e articular esse passado só foi possível graças ao trabalho de profissionais que, mergulhados em arquivos, preservaram e catalogaram documentos esquecidos ao longo de décadas. Arquivos públicos, frise-se, geridos e cuidados por servidores públicos, que se encarregam da memória institucional do país em condições distantes das ideais. Conteí com o apoio de instituições – citadas ao longo do texto – e de profissionais, que sequer conheci pessoalmente, mas se dedicaram a buscar e fornecer documentos e informações solicitadas. Cito duas: Ana Maria Batista Soares e Marcia Fernandes Baptista, da Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro. Ao mencioná-las, estendo meu agradecimento a todos que atuaram nesse mesmo sentido.

Com o orientador desta tese, Professor Marcio Iorio, tive o prazer de trabalhar em jornadas anteriores. Mais uma vez, pude contar com sua leitura atenta, seus comentários precisos e sua rápida avaliação que certamente ajudaram a aprimorar este trabalho. Eventuais falhas no texto são de minha exclusiva responsabilidade.

Agradeço o apoio, durante o Doutorado, da minha esposa, Miriam Wimmer, profissional e pesquisadora competente e reconhecida, e do nosso filho, Octavio. Passados três anos, tudo que era essencial na vida dele continua presente (não necessariamente nessa ordem): futebol, Flamengo, Pokémons, inquietação, curiosidade, carinho, solidariedade e inteligência, dentre tantos outros temas, características e afetos. Que ele siga assim, inspirador, e que seus sonhos sejam abraçados em um Brasil mais justo, plural e sempre democrático.

Por fim, meu reconhecimento a todas e todos que mantiveram em operação, no Estado brasileiro, até o presente, as últimas iniciativas das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (EIPN). Poucos dias antes da conclusão desta tese, em março de 2024, seus nomes foram lembrados e merecidas homenagens foram feitas. Um momento, enfim, para ressaltar a importância de quem garante que o Estado resguarde os direitos de quem dele depende. Essa e outras histórias são contadas nas próximas páginas.

# Índice

1 - Introdução.....	9
1.1 Breve panorama em três momentos.....	9
1.2 Tema de pesquisa.....	14
1.3 Objetivo geral.....	17
1.4 Objetivos intermediários.....	17
1.5 Hipóteses.....	17
2 – Porque e como.....	18
2.1 Entre um debate (quase) secular e a memória.....	18
2.2 Arquivos públicos.....	21
2.2.1 Secretaria de Patrimônio da União (SPU).....	22
2.2.2 Arquivo Nacional.....	23
2.2.3 Central Intelligence Agency (CIA).....	23
2.2.4 Outras fontes.....	24
2.3 Pesquisas acadêmicas.....	24
2.3.1 Artigos acadêmicos.....	25
2.3.2 Teses e dissertações.....	25
2.4 Acervos de jornais.....	26
3 – As Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional.....	27
3.1 O Estado incorpora.....	27
3.2 O Estado supervisiona.....	38
3.3 As empresas incorporadas.....	46
3.3.1 Comentários preliminares sobre uma lista improvável.....	46
3.3.2 Perfil de cada empresa incorporada.....	50
3.4 Instrumentos jurídicos da incorporação.....	64
3.5 O Estado desestatiza.....	72
3.5.1 Angústias.....	72
3.5.2 (In)conclusões.....	81
4 – Debate doutrinário aplicável às EIPN.....	92
4.1 A defesa doutrinária da estatização.....	92
4.2 O modelo de sociedades de economia mista em xeque.....	101
4.3 A ascensão do modelo de empresas públicas.....	107
4.4 Empresas incorporadas como estruturas temporárias.....	114

4.5 Enfim, uma (primeira) decisão .....	119
4.6 A decisão definitiva .....	127
4.7 Caracterização das atividades das EIPN .....	137
4.8 A defesa doutrinária da desestatização .....	144
5 – A desestatização das EIPN .....	151
5.1 Ecos da desestatização .....	151
5.2 No horizonte, uma tempestade - ou simples chuva?.....	159
5.2.1 Raios, trovões e ventania.....	159
5.2.2 Guarda-chuva e marquises .....	165
5.3 A nova conformação das EIPN.....	175
5.3.1 Grupo Abdalla .....	175
5.3.2 Indústrias Brasileiras de Papel (Inbrapel) e Celubrás .....	187
5.3.3 Grande Hotel Blumenau.....	190
5.3.4 EF Corcovado e Hotel das Paineiras .....	192
5.3.5 Rádio Nacional e TVRNB.....	196
5.3.6 Acervo do “Escândalo da Mandioca” .....	204
5.4 A nova coordenação das EIPN.....	206
5.5 Enfim, (quase) o fim .....	214
6 – Conclusão .....	227
Referências .....	235
Trabalhos acadêmicos e outras publicações .....	235
Documentos da administração pública .....	247
Textos jornalísticos e publicitários .....	253

# 1 - Introdução

Neste capítulo será apresentado o contexto geral do tema tratado neste trabalho, ou seja, estatização e desestatização com foco em um grupo específico de empresas. Também serão elencados o objetivo geral e os intermediários; a pergunta de pesquisa e as hipóteses.

## 1.1 Breve panorama em três momentos

Bares sem uísque escocês e cigarros vendidos a setenta centavos por unidade. Londres, em agosto de 1947, era bem diferente da capital que John Dick Fleming conheceria.

Obstáculos transponíveis, contudo, tal como outros que superou à frente da empresa Brazil Land, Cattle and Packing, a exemplo de auditorias e burocracias diversas. Chegou à cidade no dia 4 de julho, com um objetivo estabelecido pelo governo federal: negociar a indenização a ser paga a investidores privados europeus pela estatização, em 1940, no Brasil, das empresas Southern Brazil Lumber & Colonization (a “Lumber”), Indústrias Brasileiras de Papel (Inbrapel) e Armazéns Frigoríficos, mesmo procedimento imposto à companhia que Fleming<sup>1</sup> dirigia. Desde o dia seguinte ao desembarque, enviou mais de quinze cartas e cabogramas ao coronel Leony de Oliveira Machado, titular da superintendência à qual se subordinavam as empresas, e principalmente a Hortencio Alcantara Filho, amigo pessoal e advogado em atividade na superintendência.

Antes da viagem, uma comissão avaliara a Lumber em pouco mais de Cr\$ 53,1 milhões<sup>2</sup> (R\$135 milhões); a companhia papeleira, em Cr\$41,3 milhões (R\$105 milhões); e os armazéns, em cerca de Cr\$17,7 milhões (R\$45 milhões). Incidiriam, ainda, juros legais de 6% anuais desde a estatização até a data da liquidação e havia também contas a

---

<sup>1</sup> Percival Farquhar, antigo dono das empresas mencionadas, tinha por hábito empregar gestores estrangeiros, notadamente estadunidenses e ingleses, em suas empresas brasileiras. Ainda que John Dick Fleming não seja um dos citados na biografia de Farquhar (Gauld, 2006), sabe-se que era britânico – tão britânico a ponto de, em carta, citar a Marinha inglesa como “nosso orgulho” e lembrar que seu filho era aviador da *Royal Air Force* (Fleming, 1947d). Seu sobrenome remete ainda a personagem importante na trajetória de Farquhar: um dos principais banqueiros a quem recorreu foi o escocês Robert Fleming, filho de John Fleming e irmão de Sir John Fleming, falecido em 1925. É um indício, mas não foi possível confirmar a relação de parentesco entre John Dick Fleming e os demais citados.

<sup>2</sup> Corrigi pelo IGP-DI (FGV), até janeiro de 2024, todos os valores citados, referentes ao ano de 1944 em diante. Para isso utilizei a ferramenta Calculadora do Cidadão, mantida pelo Banco Central. Assim, o leitor terá uma ideia mais precisa das quantias reais.

receber no valor de Cr\$5,8 milhões (R\$14,7 milhões) (Fleming, 1947a). Descartando os valores a receber e reduzindo os juros a 5%, o negociador escalado pelo governo federal brasileiro ofereceu, no dia 15 de julho, uma indenização total líquida de dois milhões de libras, equivalentes a pouco mais de Cr\$151 milhões (R\$350,5 milhões), a serem descontadas de créditos congelados do Brasil em bancos ingleses (Fleming, 1947b). Os credores teriam alegado ao Tesouro inglês que as companhias valiam três milhões de libras, porém aceitaram a proposta do governo brasileiro ainda em julho, desde que o acordo fosse celebrado em agosto; o pagamento fosse feito até 30 de novembro; e não houvesse alteração significativa nas taxas de câmbio (Fleming, 1947c).

Não seria tão fácil. Fleming argumentou que as condições econômicas eram vantajosas e o coronel Leony, em ofício dirigido ao ministro da Fazenda, desdobrou esse argumento. Reconheceu “apreciável vantagem” na proposta, visto que os bens incorporados ainda valiam bem mais que o total a ser pago; já geravam rendimentos que ampliavam esse valor e que “ficará ainda reservada, quando os aliene em concorrência pública, importância muito superior à que houver de despende com o pagamento aos credores”<sup>3</sup> (SEIPN, 1947, p. 7).

O governo federal oficializou a proposta no fim de agosto, mas a situação econômica do Reino Unido deteriorava-se, com reflexos no dia-a-dia. No fim de outubro, Fleming reclamava de ter que comer carne de baleia, enquanto “ao norte se come carne de cavalo (...) muitos esperam a volta do velho Churchill<sup>4</sup> como primeiro ministro (...) e ainda temos gente no Brasil que pensam que são mal tratados” (Fleming, 1947d).

Era preciso, ainda, aguardar a votação de projeto de lei sobre esse tema pelo Congresso Nacional. Novembro ia chegando ao fim, e o negociador brasileiro pediu extensão de prazo até o dia quinze de dezembro; depois, fim do mês; a seguir, fim de janeiro. Os debates parlamentares estavam então contaminados pela perspectiva de cassação dos deputados comunistas<sup>5</sup> (Fleming, 1947e). Fleming, que chegara a pensar em tomar o vapor de volta em agosto, passou a planejar o retorno ao Brasil no dia 14 de janeiro: “(...) já estou chegando ao fim dos recursos de ‘boia’ suplementar que trouxe

---

<sup>3</sup> Optei por adaptar o conteúdo de citações diretas às regras do acordo ortográfico atual, conferindo mais fluidez ao texto.

<sup>4</sup> Demorou, mas Winston Churchill voltou a ser primeiro-ministro do Reino Unido de 1951 a 1955.

<sup>5</sup> Os 14 deputados federais eleitos pelo então Partido Comunista do Brasil (PCB) foram cassados em 10 de janeiro de 1948. Entre eles estavam Jorge Amado, Carlos Marighella, Maurício Grabois e João Amazonas. Simbolicamente, a Câmara dos Deputados, em 20 de março de 2013, declarou nula a resolução que promoveu a cassação.

comigo, como também financeiramente. Este último posso arranjar aqui mas a ‘boia’ não há recurso se não aguentar” (Fleming, 1947f).

Voltou ao Brasil apenas no fim janeiro, mais de um semestre após seu desembarque em Londres e poucos dias depois de a Câmara dos Deputados aprovar o projeto de lei. A seguir, o Senado Federal referendou o acordo e, em 18 de fevereiro de 1948, foi promulgada a lei nº 253, que concedeu crédito especial para o Ministério da Fazenda. No início da segunda quinzena de março, os credores receberam a indenização.

Em 1974, Brazlândia, tal como Londres antes, também havia mudado demais.

Em poucos meses, no antigo matagal próximo ao setor de matadouros e às cabeceiras dos córregos Barroão e Jatobá, brotaram, nessa ordem, um prédio de dois andares, equipamentos caríssimos vindos da Suíça, um ministro das Comunicações e um presidente da República. No dia 11 de março de 1974, a menos de quatro dias do fim do seu mandato, Emílio Médici embrenhou-se na área rural de Brazlândia-DF, região conhecida por sua população de origem japonesa e por plantações de morangos e tomates. O objetivo: inaugurar o Sistema de Radiodifusão de Alta Potência (SIRAP), nome pomposo e à altura da maior e mais importante emissora de rádio de alta potência, pública ou privada, criada no país. Com ela a ditadura militar pretendia, em resumo, cobrir o mundo (quase) inteiro.

A TV Rádio Nacional de Brasília, empresa pública até então responsável por pequenas operações de TV e rádio na capital federal, publicou edital de licitação internacional em 5 de fevereiro de 1973. Em pouco mais de um ano, definiu a compra de doze transmissores, sendo nove em ondas curtas a serem instalados em Brazlândia, Mamanguape-PB e Boa Vista; dois em ondas médias; e um em FM, sendo esses com operação prevista no DF<sup>6</sup>. Recebeu e instalou os equipamentos. Construiu as edificações necessárias e levou energia até elas. Definiu a programação. Contratou equipe. Começou a operar as emissoras em ondas curtas e médias. Considerando os fluxos regulares da administração pública, um feito notável, que só foi possível graças aos riscos assumidos por Cavalcanti Mello, diretor-geral da empresa, e ao apoio político do coronel Leo Etchegoyen e de Roberto Médici, assessores diretos do presidente da República. Não por acaso, seus nomes são citados na placa de inauguração, afixada até hoje na entrada do

---

<sup>6</sup> O projeto original seria consideravelmente modificado: abandonou-se a ideia dos parques de transmissão fora do DF, já que as localidades sequer podiam fornecer energia na quantidade demandada para uma operação desse porte, e foram alteradas as potências previstas para os transmissores, ou seja, uma mudança contestável para uma licitação em curso. Tratei dessa empreitada, em detalhes, em livro (Pieranti, 2022).

prédio, e extraoficialmente batizaram os dois transmissores entregues a tempo da cerimônia. Sem eles, seria impossível para uma empresa pequena como a TVRNB assumir uma dívida de mais de SFr40 milhões, equivalentes a US\$15 milhões (R\$548,2 milhões), a ser paga quase até a década de 1990. Assim nascia o Parque do Rodeador.

No início, o novo serviço internacional da Rádio Nacional transmitiu em seis idiomas, durante seis horas por dia, em cinco frequências alternadas em revezamento<sup>7</sup>. Enquanto isso, a emissora também prometia transmitir para o público brasileiro por 24 horas diárias e, assim, atingir uma meta arriscada: audiência de oito milhões de brasileiros, todos os dias, durante duas horas.

À época, quase 80% do orçamento da TVRNB dependia do Tesouro Nacional. Sem ajuda, portanto, a empresa era incapaz de pagar até as contas de energia de uma emissora com essa potência. O governo Geisel, que sucedeu o de Médici, por sua vez, não encarava aquele tipo de operação como fundamental. O Ministério das Comunicações, que nunca dera apoio irrestrito à nova emissora, fechou o cerco. Em três meses, a TVRNB viu-se obrigada a redimensionar seu serviço internacional, diminuindo o número de idiomas e o tempo total de transmissão. O serviço internacional continuaria sua trajetória, mas nunca mais com aquela dimensão. O novo foco seria a Amazônia, para onde foram redirecionadas as antenas, com a expectativa de combater as "irradiações alienígenas" que supostamente aproximavam os brasileiros de ideologias inimigas, nos termos da Guerra Fria. Nascia, então, a Rádio Nacional da Amazônia - e morria o SIRAP, um sonho tão megalômano, quanto efêmero (Pieranti, 2022).

**Fig.1: Na inauguração do SIRAP, a incomum visita de um presidente da República**



**Fonte:** Acervo pessoal de Higinio Germani / foto publicada em Pieranti (2022)

---

<sup>7</sup> Emissoras em ondas curtas costumam usar mais de uma frequência, o que garante a recepção dos sinais em diferentes pontos do planeta e tende a diminuir possibilidades de interferência.

Londres. Brazlândia. Floresta.

No interior de Pernambuco, semoventes aos cuidados do governo federal morriam aos lotes. Em 1985, a conta chegava a 208, número que não incluía os animais mortos ao nascer, os doentes e aqueles com problemas genéticos. Os problemas eram “motivados por reprodutores e matrizes de elevado grau de parentesco e ainda muito velhos, com desgaste dentário, com alimentação seca da região emagrecem e morrem frequentemente” (Barbosa Filho, 1985a, p. 1<sup>8</sup>). Para comprovar sua constatação, o depositário e administrador do Acervo dos Bens Apreendidos e Sequestrados no Estado de Pernambuco fazia anexar, ao seu relatório, manifestação de veterinário defendendo o descarte de animais senis.

Pedia-se ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional que, nos autos do processo judicial em curso, solicitasse de novo autorização para a venda de bens sequestrados. Eram necessários exemplos? Pois bem: 32 de 580 caprinos haviam falecido nas fazendas Malhada de Areia e Serra Negra, em Floresta-PE, no primeiro semestre de 1985.

Cerca de quatro anos antes, uma sucessão de desvios de créditos de programa de incentivo agrícola federal, o Proagro, culminou no que ficou conhecido como “Escândalo da Mandioca”. Com base em documentos falsos e cadastros frios, os envolvidos contraíam empréstimos na agência do Banco do Brasil de Floresta-PE para o plantio e, a seguir, alegavam que a seca havia destruído as plantações, recorrendo a seguros agrícolas para recuperar os supostos prejuízos. Quando o governo federal conseguiu sequestrar bens para tentar reaver prejuízos, em agosto de 1981, o escândalo já era tido como o maior da história do estado, chegando a Cr\$1,5 bilhão (R\$287,4 milhões).

Naquele momento, a ditadura militar tornava-se responsável por administrar 22 fazendas, cinco sítios, terras, três construções, dois veículos, semoventes, máquinas agrícolas e outros bens, pertencentes aos envolvidos no escândalo, na região do semiárido nos estados da Bahia e de Pernambuco. Não se tratava de um acervo estável: ora alguns envolvidos obtinham decisões judiciais para reaver parte dos seus bens, ora o governo federal pleiteava novos sequestros. Em dezembro de 1984, 2.848 semoventes acotovelavam-se na tentativa de pastar em terras geridas por servidores públicos. Dentre

---

<sup>8</sup> Nesta tese, foram referidos como de autoria de órgãos públicos os documentos que contaram com elementos mínimos de formalidade, como, dentre outros, papel timbrado, numeração sequencial e/ou assinatura do titular do órgão. Por outro lado, manifestações pessoais, como as cartas de Fleming e o relatório de Barbosa Filho, encontram-se creditados em nome dos seus autores.

eles destacavam-se, por um lado, 2.360 caprinos identificados como “comuns” e, por outro, um único e solitário burro (CEIPN, 1985a). Por óbvio, esses animais reproduziam-se, nasciam e morriam de forma pouco obediente. Demandavam infraestrutura e tratamento veterinário. Nos registros contábeis de um país mergulhado na hiperinflação, representavam, além de custos contestáveis, dúvidas: o Estado deveria mesmo administrar rebanhos no interior, sob condições climáticas inóspitas, com a possivelmente vã expectativa de reaver valores devidos por seus antigos donos? Era razoável esse nível de intervenção na ordem econômica?

Essas perguntas (adaptadas) aplicavam-se a outros bens e sintetizavam a trajetória das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (EIPN), integradas pelas iniciativas mencionadas nesta seção, dentre tantas outras. Em 1985, a melancolia vivida no semiárido parecia sinalizar o ocaso – e, de fato, o fim do grupo estava próximo.

Nem sempre, contudo, a realidade das EIPN fora tão desoladora.

## **1.2 Tema de pesquisa**

O tema desta tese é o modelo constitucional brasileiro de intervenção do Estado na ordem econômica e, mais especificamente, o binômio estatização-desestatização. Ele será abordado no contexto de um grupo específico de entidades, intituladas Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (EIPN) e notadamente a partir de arquivos públicos (e esquecidos).

A título de referência, o conceito de desestatização é usado, no âmbito desta pesquisa, como reflexo de um conjunto de iniciativas dispostas no decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, uma norma inserta no período aqui tratado. Voltadas à redução do papel do Estado, essas iniciativas compreendiam a transferência de empresas públicas federais para a iniciativa privada, estados e municípios; sua desativação total ou parcial; e a incorporação pela administração direta das atividades por elas desempenhadas. O termo “desestatização”, contudo, não era mencionado neste decreto e, mesmo na literatura acadêmica, era incomum o seu uso.

Nessa mesma época, como fruto de um cenário de deterioração das condições econômicas do país, intensificou-se a pressão por mudanças na atuação do Estado e notadamente em seus investimentos, o que passava por alterar seu comportamento em relação à exploração direta de atividades econômicas. Entre as medidas sugeridas encontrava-se a desestatização de empresas.

De forma esquemática, podem-se agrupar as empresas vinculadas ao governo federal, até a década de 1990, quanto à sua natureza e ao projeto que o Estado vislumbrava para elas. Um primeiro grupo seria o das empresas criadas pela União e que, por razões distintas, eram consideradas importantes para algum projeto estratégico ou segmento econômico. Esse é o caso, por exemplo, da Petrobrás (Neto, 2014). Outro era integrado por empresas estatizadas, às quais eram atribuídas funções consideradas estratégicas pelo Estado, como as prestadoras de serviços de telecomunicações que viriam a compor o Sistema Telebrás (Oliveira, 1992; Pieranti, 2011). E havia um terceiro grupo de iniciativas diversas, muitas vezes sem afinidade temática entre si. Entre essas empresas estavam as EIPN, fruto de uma história que remonta a 1940. O terceiro capítulo desta tese, posterior à descrição da metodologia empregada, apresentará a conformação das EIPN; um perfil de cada empresa incorporada; considerações sobre os instrumentos de incorporação; investigações sobre a gestão das empresas; e a primeira fase de desestatização do grupo, finalizada no início da década de 1960.

Por ora, cabe ressaltar que supostas dívidas costumavam servir de mote para as incorporações e instrumentos normativos autorizavam a alienação do patrimônio das empresas para fins de ressarcimento da União. Essas entidades tinham esporádicas afinidades temáticas entre si e, às vezes, por acaso, simplesmente por estarem vinculadas ao mesmo grupo econômico de outras que despertaram interesse do governo federal. Alguns desses ativos eram posteriormente vendidos ou concedidos; outros, fechados ou interrompidos; e havia os que continuavam a operar, por anos ou décadas, mantidos pelo governo federal.

O embasamento jurídico para as idas e vindas da estatização e desestatização passava pela definição da natureza jurídica das EIPN. Por enquanto, cabe sinalizar a legalidade duvidosa das soluções encontradas. Em 1954, uma lei reconheceu a superintendência e as empresas como autarquias, vindo a ser prontamente criticada pelo consultor-geral da República (Tácito, 1957). Mais de duas décadas depois da sua promulgação, um novo parecer, de um novo consultor-geral, e um decreto contorceram a previsão legal em tela, sem que se observasse o processo legislativo pertinente. Este será o tema do quarto capítulo desta tese.

Para efeito esquemático, a trajetória das EIPN pode ser dividida em três períodos. O primeiro é o de surgimento, crescimento e primeira destruição, compreendido de 1940 ao início da década de 1960, como mencionado. Após uma hibernação de quase uma década, um segundo momento vai da incorporação da Companhia Melhoramentos de

Blumenau (na prática, o Grande Hotel Blumenau), em 1969, à privatização das Indústrias Brasileiras de Papel (Inbrapel), em 1983. Já o terceiro é marcado pela liquidação de acervos até a extinção da coordenadoria (sucessora de uma superintendência) responsável pela gestão das empresas, em 1986, com impactos visíveis até o início da década de 1990. Esses dois períodos são o objeto do capítulo cinco, o último antes da conclusão.

Esta tese visa, assim, responder a seguinte pergunta: *qual é a relação entre o processo de desestatização no Brasil, o fim das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (EIPN) e o debate sobre a natureza jurídica dessas entidades?*

Cabe mencionar, ainda, que a perspectiva de intervenção estatal no domínio econômico – referência central ao debate travado nesta pesquisa - começou a ser fortemente questionada no período imediatamente posterior ao aqui estudado. Passou-se a tratar, então, do modelo que se convencionou chamar de “Estado regulador” (e denominações similares). O termo “regulação” não era novidade e tampouco era nova a atividade de regulação em si, praticada por qualquer Estado nacional.

Ex-ministro na década de 1990 e pesquisador do tema, Bresser Pereira já aludia a esse conceito desde a década anterior, entendendo-o como resultado da mudança do papel estatal: esse ente deveria dedicar-se à formulação da política econômica e à promoção do desenvolvimento e da estabilidade de preços, superando um modelo em que era largamente associado à produção direta de bens e à prestação de serviços (o modelo de “Estado Produtor ou Empresário”, aceito até então). Retrabalhado e com nova roupagem, esse conceito chegaria à década de 1990, no Brasil, com a expectativa de refletir um Estado (totalmente) refratário à intervenção direta na economia e dedicado a desestatizar empresas públicas, estimular a competição, fiscalizar a iniciativa privada e estabelecer regras para o funcionamento dos setores econômicos oxigenados por essas transformações (Bresser Pereira, 1986). Tratava-se de uma abordagem (quase) exclusivamente pela perspectiva econômica, desconsiderando aspectos sociais e o papel de proteção de direitos que o conceito de regulação já considerava em outros países e, no dia-a-dia, não ignorava mesmo no contexto brasileiro.

Curiosamente, o próprio Bresser Pereira (2009, p. 8) viria a criticar o conceito de “Estado regulador”, taxando-o de “vazio”, já que “o objetivo era desregular em vez de regular. Para o neoliberalismo, o Estado deveria ser ‘mínimo’ (...)”. E lembrou ainda que “o papel fundamental do Estado é de fato o de ser regulador, é o de definir e de se constituir no sistema constitucional-legal. Mas também pode ser protetor, indutor, capacitador (*enabling*) e, nas fases iniciais do desenvolvimento econômico, produtor”.

O papel do Estado vem sendo traduzido como mais complexo nos últimos anos. No período estudado nesta tese, contudo, a perspectiva era a dos limites estatais quanto à intervenção na ordem econômica e sua atuação como produtor de bens e prestador de serviços. E é por essa ótica que se desenvolveu a discussão abordada a seguir.

### **1.3 Objetivo geral**

O objetivo geral desta tese é *analisar a política de desestatização no Brasil, com foco nas Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (EIPN), à luz do modelo brasileiro de intervenção estatal na ordem econômica.*

### **1.4 Objetivos intermediários**

Esta tese tem os seguintes objetivos intermediários:

- Descrever a formação das EIPN e das entidades que as supervisionaram;
- Examinar as atividades dessas empresas e das entidades que as supervisionaram;
- Apresentar o debate sobre a natureza jurídica das EIPN e das entidades que as supervisionaram;
- Contextualizar a mudança do modelo de intervenção do Estado na ordem econômica no fim da ditadura militar; e
- Analisar como definições legais sobre a natureza jurídica dessas empresas impactaram a sua desestatização.

### **1.5 Hipóteses**

Serão examinadas duas hipóteses:

#1: A desestatização das EIPN foi planejada e parcialmente implementada antes mesmo de uma política de redução da intervenção estatal na ordem econômica e da consolidação da doutrina jurídica que a respaldou.

#2: A desestatização dessas empresas amparou-se em construção jurídica de legalidade duvidosa, elaborada para solucionar inseguranças normativas que remontam à criação das EIPN e aos instrumentos legais que determinaram as incorporações.

## 2 – Porque e como

Apresentados os elementos centrais formais que norteiam esta tese, agora passa-se à justificativa para sua realização. A seguir, serão discutidas e problematizadas a metodologia empregada e as fontes utilizadas. Destaque-se, desde já, que grande parte dessas é de origem pública, tendo permanecido, porém, inacessível ao longo das últimas décadas. Trata-se, portanto, de um grupo de fontes “esquecidas”, sem as quais teria sido impossível recontar esta história.

### 2.1 Entre um debate (quase) secular e a memória

A história desta pesquisa passa por um reencontro com uma parte da minha trajetória. Li sobre as EIPN, pela primeira vez, em uma tese de Doutorado, depois transformada em livro. Ribeiro (2007) tratou da imprensa carioca na década de 1950, período de intensas transformações. Entre os periódicos estava o vespertino A Noite: outrora o mais importante da capital federal, amargava, então, seus últimos anos, ombreado com outras empresas incorporadas.

À época da leitura, cursava meu (primeiro) Doutorado, em Administração. O termo “Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União”<sup>9</sup> me chamou atenção, de imediato, por duas razões. A primeira: sua imponência, prenúncio irônico de decadência e futuro fracasso, desses que escribas da administração pública e suas penas foram capazes de delinear ao longo das décadas.

Já a segunda razão merecia desdobramentos. Havia ali, naquela expressão gongórica, uma história não contada de um Brasil, em parte, superado pelo tempo. Ao longo dos anos, venho puxando esse novelo e buscando compreender aonde ele chega e o quanto vai além do campo que pesquiso de forma habitual – as comunicações, mormente quanto às políticas públicas e à regulação. Dediquei-me à história da Rádio Nacional e da TV Rádio Nacional de Brasília, duas das EIPN, e percebi que elas não estavam sós. Frigoríficos, ferrovias, serrarias, fazendas, hotéis, empresas de construção, fábricas de papel e até semoventes (milhares deles) misturavam-se em prateleiras ou

---

<sup>9</sup> Ribeiro (2007) utilizava o termo “(...) da União (EIPU)”, em vez de “(...) Nacional (EIPN)”, e inicialmente também o adotei. No entanto, ainda que apareça aqui e ali na documentação, essa é uma expressão incomum. Publicações e a legislação costumam usar o segundo termo, razão pela qual passei a utilizá-lo em pesquisas anteriores e nesta.

grandes balaios da burocracia. As EIPN eram um grande depósito, um almoxarifado de iniciativas inconclusas, expectativas limitadas, prognósticos desesperançosos.

Dois exemplos podem ilustrar o quanto essa trajetória é desconhecida para a própria administração pública. O primeiro é um indício pontual. Conheço um servidor público que ingressou no Ministério da Fazenda em 1975, sendo lotado na representação desse órgão no Rio de Janeiro, mesmo local onde funcionava a superintendência (depois coordenadoria) responsável pelas EIPN. Ele nunca ouviu falar dessa unidade e nem dos seus gestores (cujos nomes informei). Conversou com colegas da mesma época e eles também não se lembravam desse tema.

O segundo diz respeito aos dados oficiais atuais. Com base na lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), solicitei ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) a lista de todas as EIPN (protocolo nº 18002.001034/2023-61). Em 6 de julho de 2023, recebi uma planilha com o nome de 397 empresas – mas nenhuma das EIPN. Em resposta a questões sobre algumas delas em específico, o órgão conseguiu prestar parte das informações solicitadas. Ainda assim, não dispunha de registro sobre as demais.

Dada a falta de um inventário completo e até de registros pontuais, pesquisar as EIPN assemelha-se a um trabalho quase arqueológico, uma busca de fósseis sobre os quais resistem algumas pistas. Essas empresas eram, porém, parte de algo maior: o capítulo mais desconhecido e menos glamouroso de um debate quase secular na história brasileira. Pouco depois que Getúlio Vargas assumiu o governo federal em 1930, o Estado subiu ao palco e protagonizou um indeciso monólogo sobre estatização e desestatização, por vezes referida como privatização. Idas e vindas nesse tema são constantes até hoje.

Pesquisadores nas áreas de Direito Administrativo e de Direito Econômico têm se dedicado, com mais frequência desde a década de 1990, a estudar a desestatização e especificamente a privatização de empresas públicas no Brasil. Essas pesquisas tratam desse processo em geral (Dallari, 2003; Machado, 2014) e em setores econômicos específicos, como, por exemplo, no tocante às ferrovias brasileiras (Augusto, 2018). Esse mesmo tema desperta, ainda, a atenção de pesquisadores de diversas outras áreas do conhecimento. Podem ser citadas, por exemplo, reflexões nas áreas de Administração (Fleury, 1997; Peci, 1999; Bresser Pereira, 2005), Economia (Pinheiro, 1996; Ferreira, 2000) e Comunicação (Ramos, 1998).

O entendimento do cenário de amplas medidas de desestatização da década de 1990 passa por compreender o contexto existente no período anterior. Esforços

incipientes nesse sentido, resultados de pressões por um Estado menos interventor na ordem econômica, foram observados nesta pesquisa. Por outro lado, considerando-se toda a fase de existência das EIPN, pode-se observar uma tendência oposta.

Em que pese a relevância do tema, pesquisas sobre os limites da intervenção do Estado na ordem econômica, no campo do Direito, têm sido bem mais frequentes à luz da Constituição Federal de 1988, sob influência, em grande medida, de Grau (2003) e de outros autores. Mais incomuns são as pesquisas desenvolvidas acerca desse tema antes do atual ordenamento constitucional. Referência central desta fase anterior do debate é a obra de Venancio Filho (1998), editada pela primeira vez no fim da década de 1960. Destacam-se como locus da publicação de reflexões sobre esse tema as revistas de Direito Administrativo (RDA) e de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro (RDM).

Percebi, então, que havia um problema jurídico em torno das EIPN; aliás, não um, mas vários. Para tratar dessas empresas no contexto do embate entre estatização e desestatização, seria necessário tratar da sua natureza jurídica e de como ela contribuiu para o desenlace dessa trajetória, ganhando importância para a História Constitucional. Esta tese resulta de uma abordagem interdisciplinar que, tendo referências do campo do Direito como centrais, será construída também a partir de aportes de outras áreas, como a Administração Pública.

Com o tempo, percebi, ainda, que era imprecisa, talvez deliberadamente falsa, a visão maniqueísta de que o Estado ora arvorava-se em posição mais intervencionista, ora empunhava a bandeira privatista. A história das EIPN é também a história de um Estado que intervinha para privatizar e que desestatizava para continuar estatizando.

Percebi, ainda, que essa parte da historiografia do Estado brasileiro estava se perdendo. Quase inexistiam pesquisas acadêmicas ou reportagens abrangentes sobre as EIPN. Parte de sua memória apagou-se com o falecimento de seus protagonistas e com o sumiço das próprias empresas. Nem a própria administração pública atual, munida de sistemas, servidores e tecnologia, consegue delas se lembrar.

Havia uma história esquecida, de empresas descartadas, de estruturas administrativas abandonadas, de um Brasil perdido no tempo, com poucos sobreviventes. Tudo isso ainda precisava ser contado.

E aí me embrenhei em arquivos.

## 2.2 Arquivos públicos

Esta pesquisa utiliza, como método, revisão bibliográfica que recupera o debate sobre os limites da intervenção do Estado na economia até a fase final da ditadura militar. Também é realizada uma análise documental de material relacionado principalmente às empresas incorporadas, proveniente, em grande parte, de arquivos públicos e esquecidos. Sobre essa fonte, parto de uma reflexão:

“Não se ressuscitam vidas encalhadas em um arquivo. Isso não é motivo para deixá-las morrer uma segunda vez. O espaço é estreito para elaborar uma narrativa que não as anule nem as dissolva, que as mantenha disponíveis para que um dia, e em outro lugar, um outro relato seja feito de sua enigmática presença” (Farge, 2009, p. 117).

E a ela somo:

“Logo vou me decompor em fósforo, cálcio e outras coisas. De quem mais você vai poder conhecer a verdade? Sobraram só os arquivos. Papéis. Pois é... Eu trabalhei no arquivo e sei: os papéis mentem ainda mais que as pessoas (...). Meu último desejo: escreva a verdade. Mas a minha verdade... não a sua. Para que fique a minha voz...” (Aleksiévitch, 2016, p. 222-225).

As considerações de Farge (2009) e de Vassíli Petróvitch N., o entrevistado de Aleksiévitch (2016), são complementares. A abertura de um arquivo não é, em si, o resgate de vidas e verdades, mas a recuperação de versões verossímeis da realidade, que devem ser relativizadas quando necessário. Afinal, arquivos são constituídos de documentos cujos autores têm convicções e interesses específicos. A originalidade desta tese decorre do estudo sobre as EIPN e da sua relação com o modelo constitucional de intervenção do Estado na ordem econômica, mas não somente. A originalidade da abordagem também está relacionada ao uso de arquivos inéditos.

Trata-se de um conjunto de documentos que, em tese públicos, encontrava-se armazenado, em grande parte, em depósito físico e indisponível para acesso corrente. Os arquivos revelam aspectos estruturais das empresas, relacionados, por exemplo, a suas normas internas, força de trabalho e infraestrutura, e às interações mantidas por elas junto à superintendência e, depois, à coordenadoria. Frise-se que, assim, esta tese contribui não

apenas com a historiografia do Estado brasileiro, como também com a preservação de sua memória. Para fins esquemáticos, é possível apresentar os arquivos em quatro blocos distintos, em função das organizações responsáveis por sua guarda; juntos, eles têm mais de vinte mil páginas, como descrito a seguir.

### *2.2.1 Secretaria de Patrimônio da União (SPU)*

Durante toda sua história, as Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, a superintendência (SEIPN) e depois a coordenadoria (CEIPN) por elas responsáveis estiveram subordinadas ao Ministério da Fazenda. Durante esta pesquisa, grande parte do acervo referente a essas empresas encontrava-se sob a guarda da SPU no Rio de Janeiro.

Em 10 de dezembro de 2018, com base na Lei de Acesso à Informação, solicitei acesso a documentos referentes às empresas Rádio Nacional do Rio de Janeiro e TV Rádio Nacional de Brasília, duas das EIPN, e à entidade supervisora (protocolo 03950.004337/2018-82). A SPU-RJ informou dispor de 92,54 metros lineares de acervo documental, reunidos em 661 caixas, e colocou-se à disposição para atendimento via e-mail. Detalhei o objetivo da pesquisa e recebi, em meio digital, 126 arquivos com 4.241 páginas. Esse material foi utilizado em pesquisa de pós-doutoramento anterior, publicada como livro (Pieranti, 2022). Vale ressaltar que cada arquivo contém diversos documentos, como ofícios, memorandos, relatórios e instrumentos normativos. Uma pequena parte deles será referência para a presente pesquisa.

Registrei novo pedido de acesso à documentação, em 16 de janeiro de 2020, desta vez referente a todas as EIPN (protocolo 03006.000836/2020-02). A SPU-RJ encaminhou, como resposta, uma lista de empresas e um sumário de 74 páginas com referências a documentos, incluindo número de registro; empresa envolvida; período; e breve descrição. Selecionei a documentação afeta ao tema desta pesquisa e obtive, em retorno, 63 arquivos com um total de 6.903 páginas. Este acervo era inédito e central à presente pesquisa.

Em 2 de maio de 2022, entrei em contato com a SPU-RJ, por e-mail, solicitando acesso a documentos específicos, cujas referências obtive em outros textos. Duas semanas depois recebi acesso a 17 arquivos, totalizando 1.191 páginas. Esse material também é fonte para esta pesquisa.

Por fim, em 9 de março de 2023, novamente por e-mail, solicitei acesso a um relatório, dividido em dois arquivos com 193 páginas. Esse documento também é citado nesta pesquisa.

Assim, obtive acesso a um total de 208 arquivos com 12.528 páginas, provenientes da SPU-RJ, sobre as EIPN. Trata-se de fontes primárias, em grande parte inexploradas e que revelam o dia-a-dia do objeto da pesquisa.

### *2.2.2 Arquivo Nacional*

No Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN) é possível acessar processos referentes a algumas empresas dentre as pesquisadas, especificamente em relação a temas específicos. Cite-se, por exemplo, nesse sentido, o Inquérito Policial Militar (IPM) que resultou na demissão de empregados da Rádio Nacional no início da ditadura militar.

De 30 de novembro a 3 de dezembro de 2021, pesquisei, nesse sistema, a expressão “empresas incorporadas ao patrimônio nacional”, estabelecendo o filtro temporal de 1940 a 1991. Obtive 149 resultados, sendo 129 arquivos digitais. Reuni 102 deles – que estão efetivamente relacionados ao tema –, com um total de 9.692 páginas.

A seguir iniciei a triagem dessa documentação. Por mais que os arquivos estejam relacionados ao objeto da pesquisa, nem sempre dizem respeito aos temas que serão abordados.

Na sede do Arquivo Nacional no DF, pesquisei presencialmente, ainda, o acervo da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan), à qual estava vinculada a SEST no período estudado. O arquivo encontra-se indexado em oito pastas, das quais constam centenas de folhas não numeradas, que reúnem informações como número do documento, assunto, ano de elaboração e código da caixa de armazenamento. A partir de uma triagem inicial do conteúdo dessas oito pastas, selecionei 16 caixas. Nessas caixas encontrei 16 documentos pertinentes à pesquisa, totalizando 126 páginas.

### *2.2.3 Central Intelligence Agency (CIA)*

No site do serviço de inteligência estadunidense, é possível acessar milhares de documentos desclassificados conforme as regras dispostas no *Freedom of Information Act*. A partir deles, é possível verificar que a CIA acompanhou o processo de

desestatização de empresas públicas brasileiras, sendo, portanto, fonte complementar a esta pesquisa.

Em 21 de novembro de 2021, pesquisei pelos termos “Brazil” e “privatization”, estabelecendo o filtro temporal de 1º de janeiro de 1970 a 31 de dezembro de 1990. Inicialmente encontrei 2.648 documentos, porém a maior parte não tratava efetivamente desse tema no contexto brasileiro. Separei 40 documentos, datados de 1976 a 1989, a maior parte dos quais relatórios de inteligência, que totalizam 667 páginas.

#### *2.2.4 Outras fontes*

Ao longo dos últimos anos, foram reunidos, ainda, programas de governo, pareceres jurídicos, relatórios de gestão, estudos elaborados por órgãos e entidades públicos e outros documentos sobre as EIPN. Esses documentos encontravam-se depositados em bibliotecas diversas, sendo as principais a da Câmara dos Deputados; do Ministério da Economia (depois da Fazenda); da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas. Essa parte do acervo conta com 51 arquivos.

É importante mencionar aqui uma decisão metodológica: pareceres jurídicos elaborados no âmbito da administração pública, notadamente pelo consultor-geral da República, foram referenciados em função do ocupante do cargo no momento, e não como documentos de autoria do órgão. Optei por esse enquadramento, já que esses documentos refletem opinião pessoal, eventualmente aprovada ou endossada por outros servidores públicos, e constituem-se muitas vezes em peças insertas no debate doutrinário sobre o tema em tela. Não por coincidência, vários desses pareceres foram, inclusive, republicados em periódicos acadêmicos, com a assinatura dos seus autores.

### **2.3 Pesquisas acadêmicas**

O levantamento bibliográfico-documental objetivou, ainda, reunir o resultado de investigações acadêmicas sobre estatização, desestatização e as EIPN. Os textos encontrados podem ser reunidos em dois grandes grupos.

### *2.3.1 Artigos acadêmicos*

Nos últimos anos, foram procurados artigos acadêmicos relacionados ao tema desta pesquisa. Constatou-se que não é vasta a condução de pesquisas sobre as EIPN. Cabe destacar dois periódicos nos quais foi encontrado um número significativo de referências ao binômio estatização-desestatização.

O primeiro é a Revista de Direito Administrativo (RDA), editada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) desde 1945. O acervo completo desse periódico está disponível em meio digital e aberto à pesquisa de todo e qualquer interessado. Foram encontrados setenta artigos, ensaios, pareceres e acórdãos sobre os temas mencionados, publicados entre 1945 e 1991.

Por sua vez, a Revista de Direito Mercantil (RDM) não é mais editada de forma regular, no entanto foi espaço relevante de discussão sobre os temas aqui tratados. Está disponível na internet o índice completo da revista, editada pela Universidade de São Paulo (USP), de 1971 a 2011, com edições especiais nos anos seguintes. A partir dessa listagem, foram lidos e considerados vinte artigos.

### *2.3.2 Teses e dissertações*

Foram levantadas, ainda, teses e dissertações sobre as EIPN, elaboradas em programas de pós-graduação. Essa verificação foi realizada em 17 de abril de 2022.

No Banco de Teses Capes, ao se buscar pelo termo “empresas incorporadas”, foram obtidos cinco resultados. Após triagem pelos títulos, foi baixada uma referência (Silva, 2018). Também foi realizada busca por empresas específicas a partir dos termos “Grupo Abdalla”, “Grande Hotel Blumenau” e “Inbrapel”, encontrando-se apenas um resultado (Siqueira, 2001). Ao se buscar pelo termo “estatização”, foram encontrados 111 resultados, tendo sido separados, em função das suas descrições, quatro deles. Não são trabalhos essenciais a esta pesquisa.

Também foi pesquisado o acervo disponível na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), criada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict). Essa base reunia, à época da pesquisa, trabalhos produzidos em 127 instituições, dentre as quais UnB, USP e FGV. A busca pelo termo “empresas incorporadas” resultou em treze trabalhos, porém nenhum deles atinente aos temas. Pelo termo “EIPN” não foi possível encontrar nenhum resultado. Ao se procurar o termo

“estatização”, foram levantados 39 trabalhos, dos quais dois foram baixados por terem relação com o enfoque desta pesquisa (Passos, 1979; Carvalho, 2010).

Foram procurados trabalhos, ainda, nos sites das universidades federais do Paraná (UFPR), do Rio de Janeiro (UFRJ) e de Minas Gerais (UFMG). Apenas nesta foram encontrados dois resultados compatíveis com o escopo da presente pesquisa (Steffens, 2008; Petrus, 2012).

## **2.4 Acervos de jornais**

Em dois momentos, em 21 de maio de 2022 e em 6 de agosto de 2023, na página da Biblioteca Nacional na internet, realizei levantamento de textos publicados na imprensa sobre as EIPN. Foram encontradas, na coleção do Jornal do Brasil, 212 referências, sendo 31 da década de 1940; 80, da de 1960; 66 da década de 1970 e o restante, da seguinte; no Jornal do Commercio, também do Rio de Janeiro, foram 44, sendo 30 da década de 1970 e as demais, da seguinte; no Correio Braziliense, havia 16 referências, sendo nove da década de 1980; e, no Diário de Pernambuco, foram publicadas cinco matérias sobre essas empresas na década de 1980.

Foi consultado, ainda, o acervo digital do jornal O Estado de S. Paulo, no qual foram encontradas 108 referências às EIPN, aí incluídas toda sorte de conteúdo. Desses, 44 foram publicados nas décadas de 1970 e 1980. Também é citada uma série especial sobre o papel do Estado na economia, publicada no jornal na década de 1970.

### 3 – As Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional

Este capítulo trata da constituição do grupo de empresas ora em análise e, mais especificamente, do que caracterizei como sua primeira fase, compreendida entre 1940 e a primeira metade da década de 1960. Serão abordadas a conformação inicial do grupo; a constituição de uma superintendência para supervisioná-lo; uma lista de todas as empresas que integraram as EIPN ao longo do tempo; os instrumentos jurídicos utilizados para as incorporações e, por fim, a desestatização quase completa dessas empresas.

#### 3.1 O Estado incorpora

Meio século antes de Fleming negociar indenizações em Londres, o estadunidense Percival Farquhar<sup>10</sup> iniciava sua jornada empresarial na América Latina e, mesmo sem ainda saber disso, a história do que viria a ser conhecido como Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (EIPN). Integrante de uma família quacre, formou-se engenheiro e advogado. A partir de 1898, criou empresas em Cuba e na Guatemala, segundo roteiros parecidos: levantava empréstimos, investia em ferrovias e na prestação de serviços públicos, acumulava capital para novos investimentos e empréstimos, era alvo de campanhas xenófobas na imprensa e, em parte, nos círculos políticos locais. Negociava diretamente com presidentes da República, seguindo os passos do pai, um industrial com acesso a presidentes estadunidenses.

A próxima parada de Farquhar foi o Brasil, mais um país tropical, onde faltava (quase) tudo em termos de infraestrutura. De 1904 em diante, investiu em companhias de bondes e de energia elétrica no Rio de Janeiro, capital federal, e em Salvador; montou o porto do Pará; retomou a construção da ferrovia Madeira-Mamoré; criou companhia de navegação para transporte da borracha amazônica, dentre outras finalidades; e adquiriu terras na região para diversos fins.

No ano seguinte, ao viajar do Rio de Janeiro a Petrópolis, teria percebido, com espanto, que despachar malas neste trecho era tão caro quanto enviá-las para a Europa

---

<sup>10</sup> Além das obras aqui citadas, a fama de Percival Farquhar foi registrada em outras improváveis. Na série animada infantil *Thomas e seus amigos*, um dos personagens principais é o trem postal Percy, um apelido comum do nome Percival. Mais direta é a referência, na versão em inglês da série, à pedreira Farquhar (*Farquhar Quarry*) e ao Ramal Farquhar (*Farquhar Branch Line*), por onde trafegavam os trenzinhos. Não foram encontradas comprovações da inspiração, mas as citações deixam pouca margem à dúvida.

(Gauld, 2006). Enquanto se expandia por todos os ramos empresariais citados, registrou, em 1906, em Maine, nos Estados Unidos, a Brazil Railway, holding do seu império nascente. Até aquele momento, o país contava com ferrovias ocasionais, ligando pontos isolados, sem compatibilidade entre os trilhos ou órgão regulador capaz de estabelecer uma padronização técnica mínima. Um terço da malha pertencera ao governo imperial, em parte encampada de empresas privadas (Rodrigues, 1992; Petrus, 2012).

Movido por investimentos e empréstimos bancários, notadamente britânicos e franceses, e uma incomum capacidade de trabalho proporcional à sua disposição de correr riscos, Farquhar parecia disputar uma maratona com a velocidade de um corredor de curta distância. A Brazil Railway recebia novas concessões e negociava outras tantas. Adquiriu o controle da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande (EFSPRG)<sup>11</sup>, ao ouvir sobre o ótimo clima e o solo fértil no sul do país, região que supostamente apenas aguardava ferrovias para atrair camponeses e escoar a produção. Por £2 milhões arrendou a EF Sorocabana, rumando para o interior do estado de São Paulo. Adquiriu a Southern São Paulo Railway e participações minoritárias nas ferrovias Mogiana e Paulista, mas não conseguiu comprar a São Paulo Railway, monopolista no acesso ferroviário ao porto de Santos. Na mesma época tornou-se sócio majoritário da Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer du Brésil, que detinha grande parte das ferrovias do Rio Grande do Sul (Gauld, 2006), e adquiriu e expandiu outras.

No fim da década de 1910, controlava um impressionante cinturão ferroviário que nascia no interior de São Paulo, descia pelo litoral de toda a região sul e seguia para o oeste do Rio Grande Sul. A porção sul do Brasil ficara pequena para Farquhar: nos anos seguintes, conectou essas ferrovias a outras adquiridas na Argentina e no Uruguai, com o objetivo de cruzar a bacia do Prata e chegar ao Chile (Hanson, 1937).

Todo esse sistema só faria sentido se existissem pessoas e mercadorias a serem transportadas. A Brazil Railway criou, então, companhias de colonização com o objetivo de enraizar trabalhadores, aproveitar as vastas terras desocupadas, extrair matéria-prima e produzir bens que pudessem ser comercializados. Operavam no modelo que viria a ser conhecido como “company town”: para atrair colonos, as empresas montavam vilas e fazendas com notável infraestrutura, comumente composta por escola, hospital, mercado, campo de futebol, cinema, cemitério e outros equipamentos necessários (além dos supérfluos) para o dia-a-dia (Lima; Tomporoski, 2017).

---

<sup>11</sup> A partir deste ponto, estradas de ferro serão identificadas pela sigla EF.

Nas terras da Brazil Development Colonization Company, às margens da EFSPRG, instalaram-se principalmente imigrantes poloneses, austríacos e holandeses, porém em proporção inferior à imaginada. Já as posses da Brazil Land, Cattle and Packing (empresa que, décadas depois, seria dirigida por Fleming) estendiam-se até a região centro-oeste. E havia, também, a Southern Brazil Lumber & Colonization, com relevância na economia local e rapidamente envolta em uma crise política nacional.

Por volta de 1910, a Lumber, como era conhecida, recebeu seu primeiro lote coberto de araucárias. Instalou, então, uma serraria no município de Calmon-SC e outra pequena em Sengés-PR, mas isso seria pouco para Farquhar (Gauld, 2006). A maior serraria da América do Sul, com tecnologia de ponta, foi então montada em Três Barras-SC e inaugurada no ano seguinte, com a expectativa de suprir todo o mercado interno e atender a demanda de países vizinhos.

Em 1912, a Lumber produziu 23 milhões de pés, sendo 17,7 milhões em Três Barras-SC, e, no ano seguinte, respondia por 67,5% da exportação de pinhos no país. Esses números eram inferiores aos projetados, em parte porque a empresa esteve no centro da Guerra do Contestado, conflito armado na divisa dos estados de Santa Catarina e Paraná. O fim da construção de trecho da ferrovia, ampliando o desemprego local, a expulsão de posseiros e a destruição das plantações de araucária ajudaram a acirrar os ânimos dos rebeldes, que incendiaram a serraria de Calmon-SC e queimaram, nos pátios, a madeira já cortada. As outras serrarias foram temporariamente fechadas e os trabalhadores, demitidos. A empresa voltou a funcionar e, em 1915, tinha 671 empregados. Dois anos depois, 40% da sua produção era exportada para a Argentina (Carvalho, 2010). Estimou-se que eram derrubadas entre 300 e 500 árvores por dia apenas para suprir as serrarias de Farquhar instaladas na região sul (Milani, 2017).

A Lumber comprou, ainda, a participação de investidores noruegueses nas Indústrias Brasileiras de Papel (Inbrapel), também criada pela Brazil Railway. Localizada no nordeste do Paraná, em Cachoeirinha (município depois renomeado para Arapoti), a empresa viria a ser uma das mais longevas dentre todas as incorporadas.

Farquhar dedicava-se, ainda, a empreitadas urbanas. No Rio de Janeiro, na região do cais do porto, construiu os Armazéns Frigoríficos, outra empresa duradoura. Tratava-se de solução importante para uma capital incapaz de armazenar a contento carnes, ovos, legumes e gêneros alimentícios básicos. Outro frigorífico foi montado e depois revendido em Osasco-SP. Planejou construir grandes hotéis de luxo, outra deficiência constatada na paisagem do país. Um deles, de fato, foi concluído. No Guarujá-SP, Farquhar comprou e

demoliu um antigo hotel, erigindo, em substituição, o novo Hotel La Plage<sup>12</sup>, servido por uma ferrovia, um parque zoológico e outros mimos para agradar os hóspedes mais exigentes. Esses, porém, tiveram que conviver com boatos sobre maldições. Em um dos quartos à beira da praia, o já ex-presidente da República Campos Salles sentiu-se mal e faleceu; em outro, em 1932, Santos Dumont suicidou-se.

Em uma década, Farquhar construiu e comprou 11 mil quilômetros de ferrovias, em um país que mal chegava a ter 17 mil no início do século. Amealhou vastíssimas extensões de terra estimadas em pouco menos de seis milhões de hectares (Hanson, 1937). Apenas a Brazil Land, Cattle and Packing pode ter adquirido cerca de 0,4% da área total do país, além de 200 mil cabeças de gado em Mato Grosso, São Paulo e Minas Gerais (Carvalho, 2010). A Brazil Railway foi apontada como a maior holding estadunidense antes da década de 1920, com faturamento anual de US\$25 milhões em valores da época. Farquhar chegou a controlar 38 empresas e “empilhava companhias numa pirâmide tão confusa ou as interligava numa tal cama-de-gato” que nem o direito empresarial foi capaz de corrigir (Gauld, 2006, p. 301).

O sucesso de Farquhar, porém, não pode ser atribuído apenas à objetiva e escorreita meritocracia. Pesquisadores costumam destacar seu gênio “agradável, suave e convincente, contrastando com a rudeza de outros empreendedores estadunidenses” (Hanson, 1937, p. 315), o que teria sido determinante para convencer tanto os calorosos latino-americanos, quanto os cautelosos banqueiros europeus. Além disso, apostou em especialistas estrangeiros, notadamente europeus, estadunidenses e canadenses, para trabalhar em países que ainda estavam começando a formar mão-de-obra qualificada.

Tão importante quanto esses elementos foi sua proximidade com o poder. Farquhar manteve boas relações com presidentes latino-americanos, incluindo todos os brasileiros de Rodrigues Alves a Getúlio Vargas, à exceção de Artur Bernardes, seu opositor. Seu principal biógrafo, Charles Gauld, responsável por uma análise minuciosa em sua tese de Doutorado, teceu loas ao personagem com quem manteve contato pessoal por anos e identificou como “o último titã” e “o maior vulto americano da história do Brasil” (Gauld, 2006, p. 28). Defendeu sua honestidade, em parte atribuída à sua formação quacre, mas reconheceu que “Farquhar andava preocupado com o crescimento da reserva para propinas no orçamento da Brasil Railway”, pagas por seus funcionários

---

<sup>12</sup> Este hotel é citado também como “Grand Hotel de La Plage”, “Hotel de La Plage” e “Grande Hotel de La Plage”, dentre outras variações. O empreendimento de Farquhar foi o terceiro no mesmo ponto e podem ter existido variações em seu nome.

(Gauld, 2006, p. 302). Já Milani foi direto, identificando o empresário, no título de sua tese, como “um homem quase sem nenhum caráter” e lembrou que ele “não foi santo. Corrompeu, explorou trabalhadores, matou rebeldes, deu golpes e fez falcatruas, mas não era o único” (Milani, 2017, p. 40).

O ano de 1914 trouxe, então, uma novidade: Percival Farquhar (quase) faliu.

Desse ano a 1919, o Poder Judiciário estadunidense conduziu o processo equivalente à recuperação judicial de dezenas de empresas, que culminou no afastamento de Farquhar da presidência da Brazil Railway e das demais companhias. Ainda assim, ele manteve laços com o Brasil até o fim da vida, incluindo uma cobertura na Praia do Flamengo, no Rio de Janeiro, onde passava temporadas. Além disso, criou a Itabira Iron Ore e a Acesita, ambas estatizadas depois, mas que não guardam relação com esta pesquisa por não integrarem as EIPN.

Tão complexas quanto seu império empresarial foram as causas da ruína. Com a eclosão da primeira guerra mundial, diminuiu a oferta de crédito, aumentou a aversão a risco dos banqueiros e cresceu a pressão pelo pagamento de antigas dívidas. No Brasil, a concorrência, simbolizada pelas famílias Gaffrée e Guinle, e campanhas políticas e na imprensa de cunho xenófobo ajudaram a desestabilizar as empresas. Farquhar enfrentou, ainda, problemas como o início da crise no setor ferroviário e a falta de acesso ao porto de Santos, que teria permitido um escoamento mais efetivo da produção. Pagou caro demais por algumas empresas; iludiu-se com estimativas desastrosas, por exemplo, relativas à borracha (produto em crise) e à fertilidade do solo em algumas regiões; e não percebeu investimentos mais vantajosos, como o mercado imobiliário das principais cidades. Além disso, teria sido vítima de fraudes nos balanços da Brazil Railway. Quando, em 1913, as descobriu e passou a considerar a falência, seguiu investindo. Comprou mais 689 vagões de carga, a se somarem aos 3.500 existentes em suas ferrovias, além de 75 locomotivas e 200 vagões de passageiros e bagagens. Para completar, entrou em uma espiral de compra de ações das próprias empresas por valores superiores aos reais, de forma a manter sua cotação na bolsa (Hanson, 1937; Gauld, 2006).

No auge da recuperação judicial, foi publicado um texto do próprio Farquhar (1916) que corroborou grande parte dessas percepções, ao se colocar quase como uma peça de defesa. Em síntese, argumentou por novos aportes nas atividades econômicas e na região do mundo em que investiu. Era favorável a apostar na borracha amazônica, já em crise há anos. E projetava fantásticos resultados das minas de ferro brasileiras, que estimava representar 70% das reservas mundiais – percentual muito acima do real.

Para a Brazil Railway, o período entre 1919 e 1939 é marcado por incertezas. Seu biógrafo deixa de olhar para as empresas – o que é até compreensível, dado o afastamento do biografado -, no entanto dá uma pista sobre o cenário geral:

Seu antigo império foi, por décadas, um cadáver corporativo do qual advogados, canalhas e burocratas se alimentaram, como aves de rapina. Essa tragédia de erros, na qual milhares de investidores europeus perderam tudo, enchendo-se de rancor contra ele, era o que mais martirizava Farquhar (Gauld, 2006, p. 168).

Falar em “cadáver corporativo” parece exagerado, já que grande parte das empresas continuou em operação. De toda sorte, iniciava-se uma briga judicial em torno de um espectro disforme no momento em que o Brasil, assim como o mundo, começava a mudar. Na década de 1920, ocorreram diversas iniciativas de contestação da realidade nacional, como a Semana de Arte Moderna, a fundação do Partido Comunista, o nascimento e fortalecimento do tenentismo, protagonista de insurreições no Rio de Janeiro e em São Paulo. Entre tantos aspectos da vida cotidiana que começavam a entrar em xeque, questionava-se também o papel do Estado.

Autores como o romeno Mihail Manoilescu ganharam notoriedade no país. Economista e político, mais tarde ministro, escreveu entusiasmado sobre partido único, líderes fortes e fascismo. No campo econômico, tornou-se conhecido por sua Teoria do Protecionismo, segundo a qual a necessária industrialização deveria contar com uma permanente proteção estatal a setores específicos, ideia contestada posteriormente por autores diversos (Bobulescu, 2020).

Interpretações nesse sentido contrapunham-se às correntes majoritárias que, no Brasil, por mais de trinta anos, tinham defendido a diminuição do papel do Estado na economia e acreditavam que investimentos estrangeiros seriam suficientes para a industrialização do país (Bianchi, 2013), em consonância com a experiência de Farquhar e de outros empresários. Por outro lado, abordagens como a de Manoilescu e fracassos como a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, serviam também de impulso inicial ao desenvolvimentismo, materializado na imagem do Estado como força de coesão e de contenção do capital estrangeiro (Bielschowsky, 2004).

Havia tons e nuances no debate acadêmico, argumentando, por exemplo, a favor do Estado como agente subsidiário à burguesia nacional ou como elemento central, dada

justamente a incapacidade dessa burguesia. O pêndulo, contudo, deslocava-se para um consenso: cabia ao Estado desempenhar papel bem distinto do anterior.

Quando, em 1930, Getúlio Vargas deixou o Rio Grande do Sul para assumir o Brasil, ainda não estava claro que ele seria o tipo de líder delineado por Manoilescu anos depois. Afinal, ele liderara a Aliança *Liberal*, sendo derrotado em eleição direta para a Presidência da República. Contara inclusive com o apoio da oligarquia política de Minas Gerais, conservadora e, até meses antes, parceira de São Paulo no projeto hegemônico que governava o país.

Chega a ser irônico deduzir que as tropas que, em defesa de Vargas, se deslocaram na porção sul do país provavelmente passaram por trilhos e cruzaram terras das antigas empresas de Farquhar. Talvez semoventes dessas mesmas iniciativas tenham alimentado soldados em trânsito. Ainda não se sabia, mas o novo Brasil escoimava-se do passado.

Quase uma década depois dessa travessia, o mesmo Getúlio Vargas assinou o decreto-lei nº 2.073, de 8 de março de 1940; o decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho do mesmo ano; e o decreto-lei nº 2.966, de 21 de janeiro de 1941. Esses três instrumentos iniciaram as incorporações que deram origem ao grupo das EIPN, justificando-as como consequência de dívidas não pagas por seus proprietários. Os decretos serão analisados pormenorizadamente ainda neste capítulo, à luz de ordenamento consagrado por uma nova Constituição Federal outorgada há menos de três anos. Por ora, cabe ressaltar que, neste momento, já estavam dadas as condições fáticas e jurídicas que encaixavam o Estado Novo de Vargas em um modelo de intervenção na ordem econômica pouco propenso a hesitações:

A estatização ocorreu em favor dos ‘interesses nacionais’. Essa foi a justificativa apontada pelo decreto presidencial. A expressão tem um forte viés econômico e financeiro. O fato da *Brazil Railway Company* e suas filiais controlarem setores de fundamental importância para o Brasil, tais sejam, ferroviário, portuário, energético e de colonização, contribuiu para a estatização. Entretanto, os problemas decorrentes da má gestão nas companhias do grupo *Farquhar* influenciavam, sobremaneira, a economia nacional. Os atrasos no cumprimento de obrigações com credores de capitais – alavancados em bolsas europeias – geraram descontentamento e abalaram a confiança dos investidores estrangeiros na economia nacional. Isso constrangia a administração pública do país (Tomporoski, 2016, p. 181).

O primeiro decreto-lei listava quatro empresas incorporadas, a começar pela EFSPRG, que fora antes ocupada militarmente (Carvalho Netto, 1977), e todas as delas dependentes ou a elas subordinadas, bem como terras nos estados do Paraná e de Santa Catarina (art. 1º). O segundo listava treze, iniciando pela Brazil Railway (art. 1º). Já o terceiro incluía uma empresa na lista (art. 1º). Quase todas haviam sido criadas por ou pertencido a Farquhar décadas antes. Notável exceção era o grupo constituído pelo jornal A Noite; a Rio Editora; e uma pequena e nova emissora intitulada Rádio Nacional. Em 1931, a EFSPRG apossara-se do grupo em função de dívidas contraídas por seu antigo proprietário, Geraldo Rocha, com a Brazil Railway, da qual havia sido representante (Gauld, 2006).

Esse personagem, aliás, merece um parágrafo à parte. Gauld (2006, p. 165) atribuiu a ele as fraudes contábeis na Brazil Railway, que presidiu por indicação de Farquhar, depois de terem trabalhado na EF Madeira-Mamoré. Ainda de acordo com o autor, tratou-se de “crápula” que supostamente “admitira ter roubado uma grande soma”. Com parte desses recursos, teria investido no jornal A Noite, que passou a controlar, logo depois, ao conseguir afastar Irineu Marinho da direção, quando este viajou à Europa (Carvalho Netto, 1977). Marinho deixou o jornal e fundou O Globo; Rocha ficou e, anos depois, colocou o periódico a serviço da candidatura de Júlio Prestes contra Getúlio Vargas na eleição presidencial de 1930. Ou seja, em menos de vinte anos, Rocha tornou-se desafeto de um dos maiores empresários em atividade no país; de um empresário da comunicação; e de um futuro presidente da República.

O segundo decreto-lei mencionado resolvia, ainda, previsão inconclusa do primeiro. As iniciativas ferroviárias e portuárias foram subordinadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas (art. 2º, §2º), enquanto as demais seriam geridas por um superintendente subordinado ao Ministério da Fazenda (art. 2º, caput), que nomearia gestores para cada empresa. Assim, por vias tortuosas, era tacitamente criada a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (SEIPN), à qual se vinculavam as companhias de colonização, a Inbrapel, os Armazéns Frigoríficos e o grupo de mídia mencionado. Em paralelo, eram afastadas desse grupo as EFs e empresas portuárias, razão pela qual delas pouco se tratará no decorrer deste trabalho. Depois, o decreto-lei nº 4.746, de 25 de setembro de 1942, instituiu, para gerir a EFSPRG, autarquia intitulada Rede de Viação Paraná-Santa Catarina, subordinando-a ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

Mesmo sem as ferrovias e portos, as EIPN eram, em sua formação inicial, um grupo de porte considerável. A Lumber, cujo diretor foi mantido no cargo, ainda tinha 809 empregados em 1943, grande parte dos quais em atividades em serrarias (Lima; Tomporoski, 2017). O balanço de 1940 da Brazil Land, Cattle and Packing revelou uma empresa pouco lucrativa, mas com um passivo exigível de pouco mais de 10% dos valores disponíveis, “demonstrando uma situação folgada e próspera” (SEIPN, 1940, p. 2). Suas sete fazendas nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso totalizavam três milhões de hectares, habitados por quase 78 mil cabeças de gado, quase 2.400 cavalos, éguas e burros e 511 porcos (Brazil Land, Cattle and Packing, 1941). Uma comissão de avaliação dedicou-se a um inventário pormenorizado da empresa. Soube-se então que, no armazém da Fazenda Paracatú, havia 1.244 agulhas de mão e, na Fazenda Bartyra, dispunha-se de 510 carretéis de linha branca (MF, 1940a).

A Inbrapel manteve-se também em produção nesse período. Vinha enfrentando as intempéries e a escassez de matérias-primas e, ainda assim, obtinha bons resultados. Em 1944, por exemplo, abateu-se uma seca de oito meses na região da fábrica, o que levou à diminuição da energia de fonte hidrelétrica disponível e à necessária redução da produção. Incêndios pontuais consumiram parte da floresta. Mesmo assim, a empresa produziu sete toneladas de papel, papelão e celulose e registrou lucro líquido (SEIPN, 1945).

Também os Armazéns Frigoríficos apresentavam bons resultados financeiros. Essa empresa tinha quatro terrenos contínuos, totalizando quase 15 mil m<sup>2</sup>, perto do cais do porto na capital federal. Os prédios estavam em bom estado de conservação e, pelo menos desde 1935, a empresa apresentava lucro líquido anual. Também passou por um inventário profundo, verificando-se, por exemplo, a disponibilidade de seis mil etiquetas brancas e 57 quilos de graxa em seus estoques (MF, 1943a).

Como o resfriamento de carnes e outros gêneros alimentícios, mesmo na capital federal, permaneceria precário por alguns anos, os Armazéns Frigoríficos desempenharam inclusive uma função regulatória relacionada à oferta. Na Semana Santa, em março de 1956, o ministro da Agricultura solicitou aumento da cota de gelo ao superintendente das EIPN, a ser providenciada pelos Armazéns Frigoríficos. Assim, barcos de pesca poderiam voltar ao mar tão logo entregassem os carregamentos de peixes, garantindo um melhor abastecimento da cidade no feriado (Jornal do Brasil, 1956).

E havia, ainda, o grupo de mídia. O jornal A Noite foi o principal vespertino da capital federal nas décadas de 1920 e 1930, instalado em um marco arquitetônico da cidade: o edifício Joseph Gire, então maior arranha-céu da América Latina. Anos antes

da incorporação, a Editora Rio, ligada ao jornal, iniciara a publicação de revistas como A Noite Ilustrada, Carioca, Figurino, Lobinho e Policial em Revista, que ainda seriam editadas no âmbito das EIPN (Ribeiro, 2007). Como defendeu o voto em Júlio Prestes na eleição presidencial de 1930, A Noite foi empastelada por estar associada à velha ordem, tão logo ficou clara a tomada do poder pelo grupo de Vargas (Carvalho Netto, 1977).

Já a Rádio Nacional será objeto de seção própria no quinto capítulo desta tese. Pouco depois de sua incorporação, a emissora começaria a trilhar o caminho que a tornaria líder de audiência e símbolo da Era de Ouro do Rádio. Ainda que veiculasse discursos de Vargas, a propaganda política não era sua finalidade central; destacava-se, então, uma programação variada, composta pelos principais artistas do país (Pieranti, 2022).

A superintendência, porém, não se deu por satisfeita. O relatório de atividades de 1944 registrou a integração ao grupo das EIPN de outras empresas, adquiridas de particulares até o fim do Estado Novo. O Departamento de Terras e Colonização, em Itararé-SP, registrou lucro líquido de pouco mais de Cr\$260 mil (R\$897,9 mil), um pouco inferior ao prejuízo do ano anterior. O grupo de mídia cresceu: foram incorporados os jornais O Estado, de Niterói-RJ, e Diário da Bahia, de Salvador, e A Noite ganhou uma edição em São Paulo, além de um jornal matutino, intitulado A Manhã<sup>13</sup>. Ganhou, ainda, uma fábrica de tintas, que deveria fornecer matéria-prima para as publicações do grupo. A Empresa Metalúrgica Nacional, em Joinville-SC, produzia principalmente vagões de trens e máquinas e registrou lucro líquido de Cr\$1,1 milhão (R\$3,8 milhões). O balanço da Empresa Asfalto Nacional, em Boituva-SP, apontou prejuízo, porém a SEIPN acreditava em resultados melhores com as perspectivas de normalização da produção face ao iminente fim da segunda guerra mundial. As editoras Livraria Jacinto e Henrique Velho foram incorporadas por A Noite, depois de mais um ano de prejuízo. A superintendência registrou, ainda, a modernização da Rádio Telegráfica no Rio de Janeiro. Por fim, comemorou que, somando-se todos os resultados, as EIPN apresentaram um lucro líquido geral de mais de Cr\$19 milhões (R\$ 65,6 milhões) (SEIPN, 1944).

O Estado Novo ampliou, assim, em muito, as perspectivas do antigo legado de Farquhar. Em quatro anos, foram adquiridas empresas que, em tese, propiciavam sinergia aos principais negócios do grupo. A faceta rural do primeiro conjunto de empresas dividia agora lugar com uma perspectiva urbana, cujo foco central era uma área supostamente

---

<sup>13</sup> Tratava-se, na verdade, da terceira versão de um jornal com este nome, todas em circulação na capital federal. A primeira (de 1925 a 1929) e a segunda (1935) eram empreendimentos privados, ao passo que a terceira (de 1941 a 1953) era estatal (Sodré, 1999; Brasil, 2014a).

robusta de comunicação. Em paralelo, a SEIPN investia na indústria de base. Parecia uma estratégia concatenada com as aspirações industriais do país.

Aparentemente as empresas do grupo estavam buscando convergências. Citem-se dois exemplos: a fábrica de tintas alimentava as publicações e o jornal A Noite tratava das demais empresas do grupo. A Empresa Metalúrgica Nacional, por exemplo, foi chamada de “uma das mais fortes organizações industriais de todo o país. Magnificamente aparelhada, com possibilidades industriais poliformes (...)” (A Noite, 1945).

**Fig. 2: Uma EIPN divulgando outra, com destaque para a foto do superintendente**



**Fonte:** A Noite (1945)

Essa intervenção estatal na ordem econômica era compatível, ainda, com o modelo desenhado no governo Vargas e, mais especificamente, no Estado Novo. A produção de bens e a prestação de serviços diretamente pelo Estado tornaram-se mais conhecidas a partir de outras experiências, como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Essa iniciativa, aliás, é posterior à incorporação das primeiras empresas examinadas nesta seção e só começaria a operar de forma mais intensa nos anos seguintes.

As EIPN, por sua vez, espraavam-se simultaneamente por setores econômicos em que o empresariado nacional era incapaz de atender toda a demanda, como no caso dos frigoríficos; em que a urbanização impunha um aumento de escala da produção, como a produção de asfalto e de maquinário diverso; e em que se delineava um caráter estratégico para o Estado, como na comunicação.

Por outro lado, o que o relato, até aqui, não apontou foi a incapacidade de grande parte dessas empresas, no longo prazo, de posicionar o Estado como ator relevante em suas áreas de atuação. Mais que isso, os resultados de algumas delas comprometeriam todo o grupo, o que ensejaria apelos à desestatização.

### **3.2 O Estado supervisiona**

Desde as primeiras incorporações, o governo federal preocupou-se com a estrutura responsável pela supervisão das EIPN. Os primeiros decretos-leis citavam o superintendente e gestores das empresas, mas não tardou para que um instrumento normativo mencionasse uma superintendência.

Em 19 de setembro de 1940, pouco mais de seis meses depois da edição do seminal decreto-lei nº 2.073/40, o Ministério da Fazenda editou instrução sobre o funcionamento das EIPN. Nele fez várias alusões a uma superintendência, como, por exemplo, quando determinou que o superintendente expediria normas visando sua organização e gestão (alínea “d”). Para estruturar a superintendência, o superintendente poderia “retirar” funcionários das próprias EIPN ou requisitar servidores de outros órgãos, por intermédio do Ministério da Fazenda (f). Dessas empresas poderia não apenas utilizar trabalhadores, como também recursos necessários ao funcionamento da própria superintendência (g) (MF, 1940b). Outras normas, como o decreto nº 31.446, de 12 de setembro de 1952, disciplinariam melhor as competências e atividades da superintendência.

Trata-se de um amplo conjunto de atribuições, que se assemelham, em alguma medida, às de interventores contemporâneos de concessões públicas. O superintendente podia nomear dirigentes, mudar a estrutura das empresas – inclusive fundindo-as e cindindo-as, como se interpretou esse dispositivo -, absorver seus recursos e pessoal. Mas, importante lembrar, essas competências restringiam-se a um balaio de empresas das quais já tinham sido excluídas as EFs e companhias portuárias. Além disso, amparavam-se em um documento precário, uma “instrução” sequer formalizada como portaria ministerial.

Esses excertos revelam, ainda, duas situações que se estenderiam por toda existência das EIPN, mesmo depois da transformação da superintendência, na década de 1970, em coordenadoria do Ministério da Fazenda (a CEIPN). A primeira era uma simbiose entre a superintendência, responsável pela supervisão, e as empresas supervisionadas. Recursos e pessoal transitavam de uma para a outra. Quanto aos

primeiros em específico, o fluxo ocorreria em mão dupla, já que a superintendência seria um entreposto para repasses provenientes do Ministério da Fazenda às próprias empresas. As diversas possibilidades em termos de incorporação de pessoal permitiram que a superintendência crescesse. Em 1956, a equipe era composta por 118 funcionários, com uma folha de pagamento anual de mais de Cr\$5,3 milhões (R\$ 3,6 milhões) (CD, 1959).

Além disso, a instrução ministerial desvelou as incertezas quanto à natureza jurídica das empresas e da superintendência. O próximo capítulo tratará dessa caracterização do ponto de vista do direito administrativo. Por ora, cabe destacar que os decretos-lei que determinaram as incorporações não fixaram qualquer definição. Também a instrução ministerial nada resolveu a respeito e, na verdade, piorou a situação, ao explicitar uma instância – a superintendência – sem previsão legal. Até as soluções dadas nas décadas seguintes (tanto as objetivas, quanto as duvidosas), doutrina e burocracia digladiaram-se em entendimentos diversos. Com algum grau de certeza, admitia-se apenas, quase por dedução, que a existência da superintendência dependia da permanência das empresas na órbita estatal. Ou seja, a superintendência existia temporariamente, porém não se sabia por qual prazo (TCU, 1949).

A principal atribuição – esta, sim, explícita - do superintendente e da SEIPN era supervisionar as atividades das empresas. É importante destacar, neste momento, duas outras. A primeira dizia respeito à desestatização dos ativos incorporados. Como se apresentará ainda neste capítulo, os instrumentos normativos de incorporação, ao longo da história das EIPN, costumavam frisar que essas medidas buscavam recuperar valores supostamente devidos à União pelos antigos donos das empresas. Essa restituição poderia ocorrer por meio da própria produção ou, ainda, da venda desses ativos. Caberia, então, à SEIPN atuar em nome do “Estado mascate”, um intermediário permanente de relações de compra-e-venda entre particulares.

À época, o discurso público majoritário defendia a intervenção estatal, mas não havia consenso sobre o papel que, nessa relação, deveria ser conferido à iniciativa privada. Em artigo não assinado de 1944, o *Jornal do Brasil*, por exemplo, comemorava o resultado das EIPN no ano anterior e chamava o superintendente responsável de “ilustre militar”, “administrador diligente e arguto” com “palavra de patriota”, “devotamento” e “clarividência”<sup>14</sup>. E elogiava o fato de ele ter conseguido, por um lado, “ampliar as proporções do patrimônio confiado aos seus zelosos cuidados” e, por outro, aceitar

---

<sup>14</sup> Vale lembrar que nem sempre eram sinceros os elogios da imprensa nesta época, já que o Estado Novo implementou uma censura rigorosa a diversos meios de comunicação.

reduzir “sua esfera de mando e autoridade, porque sente que deve ser vantajosa aos interesses do País a transferência de uma parte daquele acervo ao domínio da administração particular” (Jornal do Brasil, 1944).

Nesta primeira fase das EIPN, um conjunto de questões foge ao escopo deste trabalho, mas, por sua centralidade, convém ao menos contextualizá-lo. Qual era o regime de contratação dos funcionários das empresas incorporadas? E qual deveria ser o daqueles contratados depois das incorporações? Preciso, o leitor poderá adicionar uma terceira: como definir o enquadramento jurídico dos funcionários, se nem a natureza jurídica dessas empresas estava resolvida?

O leitor estará certo ao questionar; havia, ainda, um problema fático com o qual os gestores, preocupados, tinham que lidar. No Brasil sem obrigatoriedade de concursos públicos e com múltiplos fluxos de entrada na administração pública, as duas primeiras perguntas tinham implicações sérias e diversas, como a possibilidade de acumulação de cargos, efeitos trabalhistas e previdenciários e valores diversos devidos pela União.

Uma pista para a solução encontrava-se na caracterização de extranumerários, conceito que remonta à monarquia, quando eram divididos entre os contratados, mensalistas, diaristas e tarefeiros da administração pública. Decretos posteriores, editados nas décadas de 1920 e 1930, reconheciam-nos como aqueles que exerciam função temporária ou se empregavam em serviço não permanente do Estado, fixando para eles regras distintas das válidas aos ditos “funcionários”. Ainda assim, pairava a instabilidade entre os extranumerários (Carvalho e Melo, 1945). Ora, se as EIPN haviam sido incorporadas e, portanto, não estavam executando serviço permanente de Estado, seria possível examinar seus funcionários como extranumerários acrescidos temporariamente à força de trabalho da administração pública.

Em um governo interino de pouco mais de três meses depois da deposição de Vargas, o presidente da República José Linhares encontrou tempo para tratar dessa questão. O decreto-lei nº 8.249, de 29 de novembro de 1945, foi claro ao fixar a aplicação da legislação trabalhista aos admitidos antes da incorporação, bem como a de extranumerários aos contratados posteriormente, “com os mesmos direitos e vantagens, inclusive aqueles já consagrados sobre Previdência Social” (art. 1º).

Essa medida ampliou substancialmente os gastos estatais presentes e futuros no que tange a esses profissionais, conforme denunciado por diversos superintendentes na sequência. Mais que isso, era uma contradição em termos, partindo de um governo que defendia cortar custos e acelerar a desestatização das EIPN, como ainda se verá. Ainda

pior, extranumerários eram eventualmente admitidos por essas empresas mesmo quando inexistiam vagas, cargos ou funções, medida obviamente ilegal (TFR, 1952a).

A folha de pagamento das empresas cresceria exponencialmente, em quantidade de pessoal e valores, e outras medidas ainda estavam por vir. Sob a égide de disposições transitórias de uma nova Constituição Federal, à qual se seguiu a lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, extranumerários passaram a integrar quadros especiais extintos (art. 257). A lei nº 2.193, de 9 de março de 1954, deu uma primeira solução à questão da natureza jurídica das EIPN, como se verá no próximo capítulo. Contudo, ela não nasceu para esse fim, e sim para prever que a SEIPN teria à sua disposição extranumerários mensalistas e pessoal empregado, sujeito à CLT (art. 1º), separando-se totalmente, portanto, seus regimes funcionais. Além disso, os profissionais das empresas e da superintendência em atividade poderiam optar por se manter como extranumerários ou por se tornar empregados da administração pública (art. 6º, §7º). Ainda assim, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) entendeu que, ao tentar corrigir os rumos traçados pelo decreto-lei de 1945, a lei de 1954 tinha como “finalidade (...) que era e é a de salvar as empresas de uma situação de insolvência” (DASP, 1956, p. 369). Mesmo que fosse uma solução para problema tão drástico, demorou nove anos, tempo suficiente para o aprofundamento da crise.

Assim, funcionários de empresas privadas incorporadas passariam a integrar a administração pública em definitivo. Mesmo depois do seu fechamento ou de sua privatização, o Estado manteria, em seus quadros, tipógrafos sem jornais, ilustradores sem revistas e encarregados por câmaras sem frigoríficos.

Enquanto os problemas se acumulavam, a superintendência seguia trocando de dirigentes. Depois de um início com administrações razoavelmente estáveis, sucediam-se superintendentes como um castelo de cartas em desabamento. Esse ritmo acompanhava, em alguma medida, o da própria política brasileira.

O governo Café Filho aproximava-se do fim quando, em abril de 1955, Marcial Dias Pequeno foi exonerado da SEIPN, dando lugar a Prudente de Moraes Neto. Em pouco mais de um mês, este deixou o cargo, assumido por Odylo Costa, filho<sup>15</sup>. Também ele não terminaria o ano no cargo, assumido por Haroldo Renato Ascoli. Em março de 1956, já no governo de Juscelino Kubitschek, Mário Pires tornou-se superintendente. Ou

---

<sup>15</sup> Ainda que “Filho” compusesse o sobrenome do citado, tornou-se conhecido no meio jornalístico e em sua vida pública desta forma.

seja, em um ano, esse cargo teve cinco ocupantes, enquanto o Brasil teve quatro presidentes da República.

Exposta a situação da SEIPN nesta primeira fase, cabe olhar para seus titulares. Não se pretende, aqui, biografar cada um deles, e sim delinear um rápido perfil de quatro, em específico, que serão personagens importantes nas próximas páginas.

O primeiro é Luiz Carlos da Costa Netto, que assumiu o cargo após as incorporações iniciais e nele continuou até o fim do Estado Novo. Coronel reformado do Exército, com cerca de setenta anos de idade, teria sido indicado por Benjamin Vargas, irmão de Getúlio. Chegou a ser chamado de “militar inexpressivo” (Saroldi, 2004).

Até aqui, as incorporações ocorridas depois das iniciais foram tratadas como, em tese, aderentes à ideia de um Estado que ampliava sua intervenção na ordem econômica em um cenário de crescente industrialização e urbanização. Também se mencionou que elas chegaram a ser tratadas pela imprensa como aumento do patrimônio público. Havia, porém, um outro lado, que se manifestaria com ênfase nos anos seguintes. À época, a SEIPN funcionava no edifício Joseph Gire, sede de A Noite. Manoel Carvalho Netto, que desempenhou funções como secretário e redator-chefe (diretor responsável) do jornal, antes e depois de sua incorporação, apresentou as novas aquisições de outra forma:

De posse de tão grande patrimônio e bem fornida de dinheiro, a Superintendência passou logo a ser assediada por gente muito viva que lhe queria impingir por um bom preço velharias que mesmo de graça ainda seria preço alto demais... Quem quer que tivesse um caco de oficina gráfica, absolutamente inaproveitável, mormente para uma empresa do porte de A Noite, que possuía uma instalação nova e excelente, munia-se de recomendação e ia vendê-lo à Superintendência.

E a Superintendência ia comprando tudo que lhe ofereciam porque ela, não entendendo de nada, tinha dinheiro com fatura das encampações. Comprou uma pequena e velha oficina de obras que nenhuma utilidade teve. Adquiriu de olhos fechados jornal em Niterói, livraria sem clientes no Rio e velha gráfica instalada num barracão, em São Paulo, sem a menor condição de conforto para os profissionais que nela trabalhavam. E em tão impróprio local era feita a edição paulista de A Noite, que só prejuízos deu, uma vez que o grande vespertino carioca já então estava perdendo sua vitalidade econômica e iniciando a queda para o despenhadeiro a que o levou, afinal, o ato governamental de sua encampação. No capítulo aquisições, houve ainda uma que pode ser classificada de verdadeiro “conto do vigário”. A compra de uma

fábrica de asfalto no interior paulista que nunca tinha produzido nada. O superintendente adquiriu, segundo ouvi, sem conhecer a fábrica e mandou anunciar aos quatro ventos que tinha sido um grande negócio para as Incorporadas. A fábrica daria asfalto para o Brasil inteiro. E não se falou mais na “fenomenal” fábrica de asfalto, cujo destino ignoro até hoje<sup>16</sup> (Carvalho Netto, 1977, p. 359).

É importante notar que os decretos-leis e a instrução do Ministério da Fazenda, mencionada no início desta seção, não conferiam à superintendência competência explícita para aquisição de novas empresas por conta própria. Pelo contrário, os instrumentos normativos costumavam dispor sobre a atuação da superintendência em sentido inverso, ou seja, o de alienar os bens e empresas pelos quais era responsável.

O segundo superintendente a ser destacado é André Carrazzoni. Empregado de carreira de *A Noite*, foi alçado a diretor depois da incorporação, na gestão de Costa Netto à frente da SEIPN. Carrazzoni assumiu a superintendência no governo democrático de Vargas, na década de 1950, e retornou ao jornal depois de ocupar esse cargo (Carvalho Netto, 1977). Na sua gestão foi nomeado o primeiro diretor-financeiro da SEIPN, Manoel Albuquerque Cordovil, mais de uma década depois da criação da superintendência. Com João Goulart como presidente da República, Carrazzoni foi diretor do DASP.

Diferentemente da relação com Costa Netto, Vargas e Carrazzoni eram próximos desde os tempos de Rio Grande do Sul, quando o primeiro era governador e o segundo, repórter da imprensa gaúcha (Lira Neto, 2013). Depois tornou-se conhecido como biógrafo “oficial” de Vargas, sobre quem escreveu não um, mas dois livros recheados de elogios e chamados de “obra-prima da bajulação”. Neles teria atribuído a Vargas inclusive obras anteriores à sua chegada à Presidência da República (Steffens, 2008, p. 38).

Os arquivos pessoais de Carrazzoni encontram-se preservados no CPDOC/FGV e deles constam relatórios anuais da sua gestão na SEIPN, a serem abordados neste capítulo. O tom deles é de preocupação, talvez desespero, notadamente com os jornais do grupo. A nomeação de Carrazzoni como superintendente, aliás, marca a assunção de jornalistas a este cargo, como os já citados Prudente de Moraes Netto e Odylo Costa, filho.

Há pontos em comum entre os três, além do fato de serem jornalistas. Haviam passado por *A Noite*. Tinham limitada experiência em cargos gerenciais (Prudente como diretor da Superintendência da Moeda e do Crédito, Odylo como secretário de Imprensa

---

<sup>16</sup> Por dedução, o autor cita, neste trecho, em ordem, o jornal *O Estado*; a Livraria Jacinto; a oficina onde era produzida a edição paulistana de *A Noite*; e a Empresa Asfalto Nacional.

de Café Filho, Carrazzoni como diretor de A Noite). Depois da SEIPN, continuaram presentes na vida pública (Prudente foi presidente da Associação Brasileira de Imprensa, Odylo tornou-se membro da Academia Brasileira de Letras).

A Noite virou celeiro de superintendentes. A profusão de jornalistas na SEIPN, na década de 1950, mostra a importância do jornal para o grupo. Sugere, ainda, a preocupação da superintendência com os rumos da empresa. E revela, ainda, que o cargo de superintendente não era dos mais cobiçados, nem demandava, para os presidentes da República e ministros da Fazenda, experiência gerencial significativa ou conhecimento profundo de todas as empresas no grupo.

O terceiro superintendente a ser mencionado é Mário Pires. Mineiro, ocupou o cargo, a partir de março de 1956, durante o mandato de Juscelino Kubitschek. Pires teve presença assídua no Congresso Nacional para responder sobre as empresas, assim como implementou uma solução para o caso de A Noite, com o qual não tinha vínculo anterior.

Nesse ínterim, Pires era acusado de não se dedicar às EIPN. De acordo com Carvalho Netto (1977), ele informou dirigir 29 empresas em Minas Gerais e não ter tempo para ir regularmente à SEIPN. Esse impedimento foi confirmado pelo jornalista cômico Antônio Dutra (sim, um repórter padre), ouvido como testemunha em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados. Acrescentou que Pires teria outro emprego público e era simultaneamente diretor de um banco e de uma companhia telefônica em Belo Horizonte. É curioso notar que o excesso de atribuições profissionais de Pires, aparentemente impossibilitando uma diuturna gestão da SEIPN, foi objeto de críticas pelos jornalistas citados, porém motivo de elogio na Câmara dos Deputados. Pires foi identificado pelo deputado Fonseca e Silva como “professor de renome, economista de cátedra, homem honrado e digno” (CD, 1959, p. 972)

Por fim, é importante tratar também de Pandiá Baptista Pires<sup>17</sup>, superintendente durante o governo Médici. Marco significativo da sua gestão foi a entrada em funcionamento das emissoras em ondas curtas e médias da TVRNB, o SIRAP, uma das principais façanhas de uma empresa do grupo, já abordada na introdução deste trabalho.

Uma característica da trajetória de Pandiá foi o contorcionismo político (ou a sobrevivência): afinal, era um getulista declarado ocupando cargo relevante durante a ditadura militar. Depois de atuar como jornalista e cobrir inclusive os Jogos Olímpicos (Montanha, 2018), dedicou-se à literatura, ao Direito e ao serviço público, no qual

---

<sup>17</sup> Também costumava ser citado como “Pandiá Pires” ou “Pandiá B. Pires”.

ingressou como auditor da Fazenda Nacional em 1943. Quando Vargas retornou ao governo, Pandiá já era uma referência em trabalhos sobre o antigo (e novo) presidente. É de sua autoria um perfil sobre Vargas, escrito ainda durante o Estado Novo e intitulado “Não se compra a entrada na História” – um título que não deixa margem a dúvidas sobre sua admiração em relação ao biografado. Escreveu pelo menos outras quatro obras em que elogiava Vargas e militares próximos a ele.

No derradeiro governo de Vargas, acumulou cargos como o de governador interino do Território Federal de Rio Branco, mas também frustrações. No dia 5 de julho de 1953, dirigiu-se, por carta, ao “prezado e ilustre amigo, Dr. Getúlio Vargas”. Criticou a “famulagem de gabinete e corredores”, rotulando-os de “cardumes da traição”. Haviam sabotado sua indicação a diretor do Serviço de Censura federal, feita por amigos sabedores “da minha capacidade no assunto, além do fato, fartamente comprovado, da minha lealdade ao Chefe de Estado”. Foi, porém, preterido em prol de Lafayette Stockler. Ainda assim, frisou subscrever a missiva como “amigo e legítimo admirador” do presidente da República (Pires, 1953).

Pandiá se aproximou das EIPN, no fim da década de 1960, como interventor na Inbrapel. Foi nomeado superintendente no fim do governo Costa e Silva, em substituição ao general Affonso Emilio Sarmiento. A partir desse momento, a supervisão das EIPN teria apenas civis como titulares. Pandiá permaneceu no cargo durante a gestão Médici, quando enfrentou, ainda, um rumoroso processo de denúncia. As acusações, formalizadas por um ex-funcionário da Rádio Nacional, misturavam considerações sobre sua vida pessoal<sup>18</sup>, sem interesse para esta pesquisa, seu comportamento explosivo e um suposto desleixo frente a irregularidades.

Coube ao Serviço Nacional de Informações (SNI) defendê-lo. Pandiá “mostra-se temperamental e intolerante, vangloria-se de prestígio, exhibe credenciais, inclusive a que lhe facultava entrar na ARJ/SNI<sup>19</sup>” inclusive ao ameaçar um gerente do Banco do Brasil e durante uma briga física em que se envolveu em uma boate. Ao expor as denúncias sobre o comportamento omissivo em relação a irregularidades, o agente responsável parecia considera-las plausíveis. Mas, era necessário admitir, “em várias oportunidades

---

<sup>18</sup> Em dezembro de 2021, este processo encontrava-se aberto para consulta na plataforma do Arquivo Nacional. Trata-se de exemplo de tensão entre a necessidade de transparência acerca de autoridades públicas, prática a ser estimulada na administração pública, e o direito à privacidade, já que contém diversas ofensas sobre as quais não há qualquer interesse público.

<sup>19</sup> Sigla para a agência do SNI no Rio de Janeiro.

Pandiá Baptista Pires foi um valioso informante da ARJ/SNI” (SNI, 1973, p. 4-7). O superintendente permaneceu no cargo.

A superintendência teve, como titulares, profissionais com perfis diversos. De militares a jornalistas, de advogados a economistas, servidores públicos efetivos ou temporários foram responsáveis por acompanhar as atividades de uma massa de empresas que crescia em número e em problemas, ao mesmo tempo que era objeto de alienações e penúria. Antes de examinar a (primeira) desintegração do grupo, cabe traçar o perfil das empresas que o integraram.

### **3.3 As empresas incorporadas**

#### *3.3.1 Comentários preliminares sobre uma lista improvável*

Nem tudo que foi estatizado, no Brasil, a partir da década de 1940, foi incluído nas EIPN. Na verdade, esse grupo foi formado por uma pequena, talvez mínima parcela de todas as empresas que o Estado, por um ato de força ou fruto de negociação, açambarcou da iniciativa privada desde então.

Essa observação leva a uma nota inicial: se não existe uma lista das EIPN de todos os tempos, tampouco existe uma lista de todas as empresas estatizadas no último século. Faltam informações básicas, como o total de estatizações nesse período. Consultado (sobre as EIPN), o Ministério da Gestão e da Inovação no Serviço Público (MGI) encaminhou arquivo com os nomes de trezentas empresas públicas registradas ao longo das décadas (MGI, 2023). Apenas na de 1980, porém, como se verá no capítulo 5, o governo federal informava a existência de mais de quinhentas empresas “estatais”. É verdade que dezenas delas sequer deveriam ser chamadas de “empresas”. Ainda assim, o restante já superava a lista do MGI e sequer reunia empresas alienadas antes.

Frise-se que a inexistência de um arquivo completo não é culpa do MGI; aliás, registros sobre este tema têm melhorado nos últimos anos e resultaram, por exemplo, na publicação de relatórios sobre essas empresas. Mas há um legado intransponível de descaso com a preservação da memória da administração pública federal: muito já se perdeu em definitivo, a despeito do trabalho de pesquisadores que tentam recontar trechos dessa história.

Fechados os parênteses, retorno à lista das EIPN: relatórios eventuais da superintendência, como os referentes aos anos de 1944, 1952 e 1955, mencionaram as

empresas supervisionadas e eventualmente as alienadas pouco antes. Não se encontrou um relatório que se preocupasse em listar as empresas das três fases.

Na primeira delas, no que tange à elaboração de uma lista, as dificuldades foram maiores. O ritmo frenético de aquisições, incorporações, parcerias, fatiamentos e alienações agravou problemas inerentes à passagem das décadas (e proporcionais à perda de informações). Existiram empresas pequenas sobre as quais nada se encontrou além de seus nomes: o que falar, por exemplo, da Oficina de Gravura Gaspar Gravador? Entre sua aquisição, em algum momento da primeira metade da década de 1940, e sua venda, fechamento ou anexação a outra empresa, provavelmente na mesma década, nada parece ter acontecido digno de registro. Relatórios são omissos, nenhum escândalo aconteceu, nada digno de nota parece ter sido nela produzido. As fontes de informação atuais, inclusive tradicionais portais de busca, também a esqueceram, demonstrando a limitação de sua onisciência.

Casos como este felizmente foram pontuais. Há considerável material desagregado sobre as empresas mais importantes, como as de colonização criadas por Farquhar, o jornal A Noite, a Rádio Nacional e o Grupo Abdalla. As fontes nem sempre foram as mais prováveis, como ressaltado no capítulo anterior. O trabalho maior, nesses casos, foi resgatar recortes perdidos, colá-los, verificar as lacunas e emoldurar a gravura (que não foi feita pela oficina de Gaspar), nos limites impostos pelo rigor científico.

Expurgar impurezas foi uma etapa desse processo. Vale lembrar o critério central da delimitação desta pesquisa: restringe-se às iniciativas integrantes do grupo conhecido como Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (EIPN), iniciado em 1940, e sujeitas à supervisão de uma superintendência específica.

É importante ter esse recorte em mente para fazer as exclusões pertinentes. Por meio do decreto-lei nº 6.915, de 2 de outubro de 1944, a União incorporou ao patrimônio nacional genericamente todas patentes de invenção, modelos industriais e outros de empresas estrangeiras, súditas de países inimigos (presumivelmente, na segunda guerra mundial) ou com os quais o Brasil não tinha relação diplomática (art. 1º). Apesar da formulação idêntica à válida para diversas EIPN (incorporação ao patrimônio nacional), as iniciativas objeto desse decreto-lei não foram vinculadas ao grupo, nem tampouco supervisionadas por sua superintendência.

Há casos de empresas que tangenciaram as EIPN e eventualmente se confundiram com elas, mas não as integraram. Citem-se dois exemplos. O decreto-lei nº 4.648, de 2 de setembro de 1942, incorporou ao patrimônio nacional bens e direitos das empresas da

“Organização Lage”, nominando trinta iniciativas que incluíam empresas de navegação (como o Lloyd Nacional), bancos, companhias de mineração, estaleiros e, ainda, um espólio (art. 1º). Fez-se uso novamente de expressão quase idêntica à usada no caso das EIPN. Dessa vez, também se previu um superintendente, tal como para as empresas incorporadas (art. 2º). O próprio Farquhar, aliás, chegou a conhecer Henrique Lage, criador daquele grupo, e cogitou empreitadas comerciais com ele (Gauld, 2006). No entanto, não foi encontrado registro de que a “Organização Lage” ou qualquer de suas empresas tenha ingressado no grupo das EIPN.

O outro exemplo ficou conhecido como Caso Lutfalla. Trata-se do confisco do acervo da empresa Fiação e Tecelagem Lutfalla por meio do decreto nº 82.088, de 7 de agosto de 1978, e de bens de pessoas físicas a ela ligados, por força do decreto nº 82.833, de 13 de dezembro de 1978. Aqui a semelhança é com o Grupo Abdalla, este, sim, integrado ao grupo das EIPN. Os confiscos foram realizados por motivos similares, são resultantes de procedimento análogo e têm fundamentação jurídica similar. Ocorreram quase na mesma época, no mesmo município (São Paulo) e ambos envolveram famílias conhecidas no cenário político (os Abdalla, dentre os quais um ex-deputado federal, e os Lutfalla, incluindo o sogro do ex-prefeito e então futuro governador de São Paulo, Paulo Maluf), gerando repercussão na imprensa paulista. Diferentemente do Grupo Abdalla, porém, a empresa Lutfalla não foi formalmente integrada à EIPN e nem sujeita à mesma supervisão. Por força da Portaria MF nº 8, de 8 de janeiro de 1979, coube à CEIPN apenas a “prestação de subsídios a outras entidades públicas nos trabalhos de execução dos aludidos confiscos, para o resguardo dos interesses da Fazenda Nacional” (item 1).

Optou-se por apresentar a lista a seguir em ordem alfabética, considerando-se o nome de cada empresa. Outra alternativa seria adotar um critério temporal, como, por exemplo, divisão em fases ou data de ingresso no grupo. Isso, porém, poderia tornar a leitura mais confusa, porque algumas empresas foram incorporadas, alienadas e incorporadas novamente. Outras foram fatiadas. Algumas permaneceram no grupo durante mais de uma fase. O critério alfabético é, portanto, mais objetivo.

Ao longo do tempo, algumas empresas foram identificadas de formas distintas. A Inbrapel, por exemplo, foi citada também como “Fábrica de Papel Arapoti” e “Fábrica Arapoti”. Na lista, registrei a principal forma e adicionalmente algumas das demais. No texto, usei sempre a principal forma ou a sigla explicitada.

Algumas iniciativas específicas foram tão mencionadas, que, em alguma medida, ofuscaram as empresas a que pertenciam. Esse é o caso, por exemplo, da fazenda

Morungava, vinculada à Lumber e, depois, à Brasil Reflorestamento e Celulose. Por uma questão de padronização, adotei, nesses casos, o nome da empresa, eventualmente mencionando a iniciativa.

Neste e nos próximos capítulos, trato de algumas empresas de forma conjunta, porque normalmente a superintendência assim as considerava. Este é o caso, por exemplo, da Companhia de Cimentos Portland-Perus e da EF Perus-Pirapora, já que a segunda atuava apenas no transporte de insumos para a primeira. Também é a situação da EF do Corcovado e do Hotel das Paineiras, fisicamente próximos e que ingressaram nas EIPN na mesma época, pelo mesmo caminho. Na lista, porém, como é possível diferenciá-las, trato de cada uma individualmente.

As datas mencionadas também merecem comentários. Por vezes, um processo de alienação prolongava-se: entre a publicação de um eventual edital, o cumprimento dos ritos da concorrência, a decisão do vencedor, a celebração do contrato e o último balanço feito pela superintendência (ou coordenadoria) transcorriam meses ou anos. Pior: há casos de um infundável legado, sujeito à supervisão do governo federal por décadas, impedindo a completa alienação. Dei preferência a datas constantes de documentos oficiais. Também busquei ser preciso ao atrelar marcos temporais ao fato ocorrido, evitando a tentação de simplesmente fixar um ano, por exemplo, para a alienação da empresa.

Além das empresas, compunham o grupo das EIPN acervos pessoais, ou seja, bens provenientes de pessoas físicas. Há casos em que eles foram especificados em decreto, porém existem também situações de total imprecisão. A mais evidente é a dos bens decorrentes do Escândalo da Mandioca, citado na introdução e aprofundado no capítulo 5. Semoventes nasciam e morriam e bens eram objetos de decisões judiciais que ora os integravam à União, ora os devolviam aos particulares.

Por fim, não constam da lista a seguir bens isolados e não integrados a qualquer empresa ou acervo pessoal, porém sujeitos à administração da SEIPN. Dois exemplos são um terreno à margem da Estrada Rio-Petrópolis, vendido a particular na década de 1950, e o Edifício dos Barbonos, prédio comercial no centro do Rio de Janeiro, vendido à iniciativa privada, em fevereiro de 1945, por Cr\$25,5 milhões (R\$87 milhões) (SEIPN, 1956), e ainda em funcionamento em agosto de 2023.

### *3.3.2 Perfil de cada empresa incorporada*

Feitos os esclarecimentos anteriores, passa-se agora à lista de todos os cinco acervos pessoais e 57 iniciativas, mapeados no âmbito das EIPN ao longo das décadas:

#### **# Acervo de bens sequestrados em decorrência do “Escândalo da Mandioca”**

As portarias MF nº 188 e 209, de 30 de julho de 1981 e 28 de agosto de 1981, dentre outras, determinaram o sequestro de diversas propriedades rurais. Em janeiro de 1985, a coordenadoria então responsável pelas EIPN supervisionava quatorze fazendas, um sítio, uma granja, veículos, semoventes e outros em Pernambuco, principalmente no município de Floresta, e na Bahia (Barbosa Filho, 1985a).

#### **# Acervo pessoal de Antonio João Abdalla**

Os bens do proprietário foram parcialmente confiscados nos termos do decreto nº 79.382, de 14 de março de 1977. Esse instrumento mencionou parte ideal de prédios e terrenos na rua 25 de março, em São Paulo, nos termos de formal de partilha. Posteriormente, em 28 de abril de 1980, os bens confiscados foram licitados (CEIPN, 1987a).

#### **# Acervo pessoal de José João Abdalla**

Os bens do proprietário também foram parcialmente confiscados nos termos de outro decreto, de nº 72.587, de 9 de agosto de 1973. Esse instrumento arrolou parte ideal de prédios e terrenos em São Paulo, nos termos de formal de partilha. Bens confiscados foram licitados em 28 de abril de 1980 (CEIPN, 1987a).

#### **# Acervo pessoal de Nicolau João Abdalla**

Os bens do proprietário também foram parcialmente confiscados, porém pelo decreto nº 77.665, de 24 de maio de 1976. O decreto listou parte ideal de prédios e terrenos em São Paulo, nos termos de formal de partilha. Os bens confiscados foram licitados em 28 de abril de 1980 (CEIPN, 1987a).

#### **# Acervo pessoal de Osmar Dutra**

Ex-deputado federal cassado, teve seus bens confiscados e incorporados ao patrimônio da União pelo decreto nº 65.157, de 15 de setembro de 1969. Entre os bens listados no decreto estavam dois apartamentos, uma casa, um terreno, dois barcos de pesca e ações

da Sociedade Anônima Indústria Chapecó – SAIC e Companhia Melhoramentos de Blumenau, proprietária do Grande Hotel Blumenau. O decreto previu que os imóveis seriam entregues ao Serviço do Patrimônio da União; os barcos, ao V Distrito Naval; e as ações passaram a ser, na prática, administradas pela SEIPN.

### **# Amazon Navigation**

Esta empresa não aparece nos documentos oficiais e nos decretos-leis que determinaram a incorporação do patrimônio outrora pertencente a Farquhar. No entanto, o biógrafo deste a inclui entre as incorporadas (Gauld, 2006). Como o decreto-lei nº 2.073, de 8 de março de 1940, determinou, de forma genérica, a incorporação de empresas dependentes ou subordinadas à EF São Paulo-Rio Grande e as empresas do grupo caracterizavam-se por relações societárias confusas e complexas, é provável que os bens remanescentes da Amazon Navigation tenham sido absorvidos pela União. Por força do art. 2º, §2º do decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, os serviços portuários e ferroviários incorporados não foram supervisionados pela SEIPN, e sim pelo Ministério da Viação e Obras Públicas.

### **# Armazéns Frigoríficos**

Em funcionamento desde 1914, a empresa foi incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway. Os armazéns da empresa foram usados, durante décadas, como solução parcial para o problema crônico, na capital federal, de resfriamento e congelamento de carnes e hortifrutigranjeiros, dentre outros gêneros alimentícios. Na década de 1950 cogitou-se sua transferência ao município e chegou a ser promovida concorrência pública para sua venda, não homologada pela própria SEIPN. O decreto nº 52.819, de 12 de novembro de 1963, determinou a transferência dos bens e serviços da empresa à recém-criada Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem). Ao recebê-los, a nova empresa, que não era subordinada à SEIPN, registrou que as câmaras de refrigeração atuavam com pequena parcela da capacidade total. Seriam necessários reparos significativos com o objetivo de, no ano seguinte, dobrar sua capacidade de seis para catorze mil toneladas (Cibrazem, 1963).

### **# Brasil Reflorestamento e Celulose (“Celubrás”; “Fazenda Morungava”)**

A Fazenda Morungava, localizada em Sengés-PR, pertenceu à Lumber, tendo sido incorporada na década de 1940. Em 1948 foi alienada ao grupo de Moysés Lupion, então

governador do Paraná. O decreto nº 68.471, de 5 de abril de 1971, determinou o confisco e a incorporação da fazenda, agora pertencente à Brasil Reflorestamento e Celulose, integrante do grupo Lupion. Em novembro de 1974, a fazenda era objeto de processo de transferência para o Ministério da Agricultura, separando-se das EIPN. Já não consta mais dos primeiros relatórios da década de 1980. A União, porém, continuaria lidando com a fazenda por décadas. Em 2019, o governo do Paraná ainda tentava mediar uma solução para a regularização fundiária no local, ocupado por cerca de quinhentas famílias de agricultores. Representantes da União tinham dúvidas sobre a quem pertencia a propriedade (Diário do Paraná, 1971; Mayer, 1975; IAT, 2019).

### **#Brazil Development and Colonization Company**

Integrante do grupo da Brazil Railway, teve seu funcionamento autorizado no Brasil por meio do decreto nº 9.442, de 13 de março de 1912. Constituída para comercializar terras devolutas no entorno da EFSPRG, não consta de nenhum relatório da SEIPN consultado. Na década de 1940, ao analisar uma contenda envolvendo a venda de imóvel, o superintendente entendeu que a empresa não fora incorporada. No entanto, o consultor-geral da República discordou desse entendimento, determinando a apreciação do caso pela SEIPN, tendo em vista a incorporação. Não foram encontradas outras referências sobre essa empresa no âmbito das EIPN (Cavalcanti, 1945c). Pode estar relacionada ao Departamento de Terras e Colonização, abordado a seguir.

### **# Brazil Land, Cattle & Packing**

Criada em 1911 e incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway Company. Manteve sete fazendas e terras avulsas nos estados de Mato Grosso, São Paulo e Minas Gerais, onde se criava principalmente gado, e uma representação em São Paulo. Em 1945, a União indenizou credores pela incorporação. Ainda nessa década foram vendidas seis das sete fazendas por Cr\$63,8 milhões (R\$167,8 milhões) (quase Cr\$10 milhões a mais que o total da indenização). Uma sétima, a fazenda Paracatu, em Minas Gerais, foi transferida ao Serviço Social Rural em 1952. Quatro anos depois, restavam terras descontínuas em Mato Grosso e a SEIPN aguardava autorização para aliená-las (MF, 1943a; SEIPN, 1956).

### **# Brazil Railway Company**

Originalmente *holding* do grupo de Farquhar, reunia as empresas ferroviárias, administradores de propriedades rurais, armazéns e outras. Foi incorporada nos termos do decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, passando à estrutura do Ministério da Viação e Obras Públicas, tal como as demais ferrovias. Descolou-se, assim, das EIPN.

### **# Compagnie Auxiliaire de Chemins de Fer au Brésil**

Reunia estradas de ferro no sul do país. Foi incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway. Conforme este mesmo decreto, tornou-se responsabilidade do Ministério da Viação e Obras Públicas.

### **# Companhia Brasileira de Produção e Empreendimentos (Cibrape)**

Integrante do Grupo JJ Abdalla, foi confiscada nos termos do decreto nº 74.727, de 10 de outubro de 1974. Pensada originalmente como *holding* do grupo, dispunha apenas de alguns valores mobiliários que, antes de 1987, já haviam sido alienados. Em agosto desse ano, o Ministério da Fazenda entendia não ter competência legal para solicitar baixa do registro na junta comercial por entender que o confisco não se estendia à pessoa jurídica ou à razão social (CEIPN, 1987a).

### **# Companhia de Cimentos Portland-Perus**

Uma das principais empresas integrantes do Grupo JJ Abdalla, teve seus bens confiscados pelo decreto nº 72.523, de 25 de julho de 1973. Como o próprio da companhia revela, tinha, como principal produto, o cimento Portland, utilizado como componente básico de concreto e argamassas, dentre outros. Chegou a liderar o mercado estadual na década de 1920 e, aos poucos, viu-se superada por empresas concorrentes. Teve papel importante no desenvolvimento do distrito de Perus, na cidade de São Paulo, e é referência relevante na história da luta operária no Brasil, já que sediou grandes movimentos grevistas. A fábrica de cimento, jazidas de calcáreo que alimentavam a produção e a estrada de ferro utilizada para o transporte da matéria-prima foram privatizados em 1981. Outros bens da empresa foram alienados depois. Em agosto de 1987, o Ministério da Fazenda entendia não ter competência legal para solicitar baixa do registro na junta comercial por entender que o confisco não se estendia à pessoa jurídica ou à razão social. Ainda restavam terras e imóveis da empresa a serem alienados (CEIPN, 1987a).

### **# Companhia Melhoramentos de Blumenau (“Grande Hotel Blumenau”)**

Incorporada ao patrimônio da União pelo decreto nº 65.157, de 15 de setembro de 1969, no bojo das propriedades do ex-deputado federal cassado Osmar Dutra. A empresa era conhecida por seu empreendimento, o Grande Hotel Blumenau, inaugurado em 1962 e considerado uma referência no setor hoteleiro de luxo do município catarinense. A SEIPN e depois a coordenadoria mantiveram o hotel em operação, salvo em momentos de eventuais reformas. Em 6 de novembro de 1985 foi promovida licitação para a venda da empresa, adquirida pelo único concorrente, nos primeiros meses do ano seguinte. A partir daí, o hotel alternou fases de funcionamento normal com outras de fechamento, abandono e depreciação. Em maio de 2023 estava inativo (CEIPN, 1985; Santos, 2012).

### **#Companhia Mogiana de Estrada de Ferro**

Responsável por ferrovias no estado de São Paulo, foi incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway. Essa medida foi revista e a companhia voltou à esfera privada por força do decreto-lei nº 2.554, de 2 de setembro de 1940.

### **# Companhia Paulista de Celulose (Copase)**

Outra das principais integrantes do Grupo JJ Abdalla, teve seu acervo confiscado pelo decreto nº 72.561, de 31 de julho de 1973. Enquanto esteve incorporada, produziu principalmente papel semi-kraft, utilizado em embalagens. Seus bens foram alienados aos poucos. Em 1987, ainda restavam a fábrica de papel, outras instalações industriais e um terreno de 968 mil m<sup>2</sup>, todos no município de Cajamar-SP. Esses bens chegaram a ser licitados, mas não foi promovida a adjudicação graças à decisão do STF, que a suspendeu em julho de 1987 (CEIPN, 1987a). Mesmo depois da extinção da coordenadoria das EIPN, a fábrica manteve-se ativa e era vinculada ao Ministério da Fazenda até 1990. Deixou de aparecer nos registros oficiais no ano seguinte (SEPLAN, 1994a).

### **# Departamento de Terras e Colonização**

Tinha como principal atividade a venda de terras e, em 1956, era responsável pela administração de dezesseis propriedades rurais nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina (SEIPN, 1945; SEIPN, 1956). Não foram encontradas informações sobre a desestatização dessas propriedades. Vale lembrar que esse mesmo nome foi dado a

diversos órgãos estaduais, por exemplo, em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que não se confundem com a iniciativa federal.

#### **# Editora e Obras Gráficas “A Noite” (“Editora A Noite”)**

Depois da incorporação da Rio Editora, tornou-se responsável pela publicação do jornal A Noite, livros de editores diversos e serviços gráficos (SEIPN, 1956). Continuou em funcionamento pelo menos até o fechamento do jornal.

#### **# Editora Henrique Velho**

Adquirida pela SEIPN do próprio Henrique Velho e de sua esposa, em 1942, por Cr\$ 600 mil. Deficitária, foi absorvida pela Editora e Obras Gráficas “A Noite” no início de 1945 (SEIPN, 1945; SEIPN, 1956).

#### **# Empresa Asfalto Nacional**

Localizada em Boituva-SP, foi adquirida por Cr\$1,2 milhão, em 1943, sendo que a SEIPN responsabilizou-se também por arcar com o passivo da empresa. Foi objeto não só de ironia e piadas, como também de investigações em função de seu valor discutível e de sua baixa produtividade, centrada em mastique. Em uma concorrência pública, apenas um apartamento da empresa foi vendido em 1949. O terreno, os armazéns e o maquinário da empresa finalmente encontraram comprador, apenas em 1955, por Cr\$1,5 milhão (R\$1,2 milhão) (Carvalho Netto, 1977; SEIPN, 1956; CD, 1963).

#### **# Empresa Metalúrgica Nacional**

Localizada em Joinville-SC, fabricava principalmente vagões de trens e maquinário pesado. Foi adquirida pela SEIPN, em abril de 1942, por Cr\$1,6 milhão e posteriormente alienada à iniciativa privada, em outubro de 1950, por Cr\$10,4 milhões (R\$ 19,6 milhões) (SEIPN, 1956).

#### **# Empresa de Mineração Barra Bonita**

Foi adquirida pela SEIPN, em 1942, por Cr\$230 mil e, em pouco tempo, viria a ser um problema. Em consequência de desabamentos nas galerias das jazidas de carvão, as minas foram interditadas pelo Departamento de Produção Mineral. Os custos para compra e reinstalação de novos equipamentos eram proibitivos e a superintendência decidiu, em 1944, anexar as propriedades da empresa ao Departamento de Terras e Colonização. Seu

terreno foi destinado à agricultura e à pecuária. Em 1952, parte da propriedade foi doada ao município de Ibaiti-PR e o restante, vendido em concorrência pública por Cr\$3,5 milhões em 1955 (R\$2,9 milhões). O Tribunal de Contas da União, contudo, discordou da venda (SEIPN, 1945; SEIPN, 1956).

### **# Equitativa dos Estados Unidos do Brasil**

Empresa seguradora, cuja autorização para funcionamento foi concedida pelo decreto nº 2.245, de 23 de março de 1896. Na década de 1960, sofreu intervenção do governo federal. Dentre todos os documentos acessados nesta pesquisa, foi citada como EIPN em apenas um deles, uma lista de todas as empresas estatais encaminhada pela Seplan ao SNI. Como o bilhete anexado à lista cita que ela não está completa, a inclusão desta empresa entre as EIPN pode ter sido um erro (SNI, 1980).

### **# Estrada de Ferro Corcovado**

Inaugurada em 1884 pelo imperador D. Pedro II, foi a primeira ferrovia construída com fins turísticos no Brasil. Além dele, andaram nessa ferrovia dois papas, pelo menos dois presidentes da República e diversos outros atores políticos relevantes. O decreto nº 66.311, de 12 de março de 1970, determinou seu recebimento pela União face ao fim do contrato de concessão celebrado com a Light no início do século. A SEIPN deveria manter a EF em funcionamento até a outorga de nova concessão para sua exploração. Em outubro de 1984, uma empresa privada começou a operar o serviço mediante contrato de arrendamento (CEIPN, 1983). Em janeiro de 2024, seguia em operação.

### **# Estrada de Ferro Norte do Paraná**

Incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway Company. Por força do mesmo decreto, passou a ser de responsabilidade do Ministério da Viação e Obras Públicas, tal como as demais ferrovias.

### **# Estrada de Ferro Perus-Pirapora**

Integrante do Grupo JJ Abdalla, teve seus bens confiscados por força do decreto nº 72.562, de 31 de julho de 1973. Na prática, a função da empresa era o transporte de matéria-prima para a fábrica da Companhia de Cimentos Portland Perus. Foi alienada à iniciativa privada, em conjunto com esta, no primeiro semestre de 1981. Em agosto de 1987, o Ministério da Fazenda entendia não ter competência legal para solicitar baixa do

registro na junta comercial por entender que o confisco não se estendia à pessoa jurídica ou à razão social (CEIPN, 1987a).

#### **# Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande**

Incorporada pelo decreto-lei nº 2.073, de 8 de março de 1940, e submetida à supervisão do Ministério da Viação e Obras Públicas nos termos do decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho do mesmo ano. Foi central à criação da autarquia Rede de Viação Paraná-Santa Catarina, também vinculada a esse ministério, conforme o decreto-lei nº 4.746, de 25 de setembro de 1942. Ainda que não responsável por supervisioná-la, coube à SEIPN vender alguns dos terrenos pertencentes a esta empresa (SEIPN, 1956).

#### **# Fábrica de Papel Carioca**

Integrante do Grupo JJ Abdalla. Teve seu acervo confiscado pelo decreto nº 72.578, de 7 de agosto de 1973, e foi arrendada à Copase. Em 1975, foi desativada e seus bens foram transferidos e alienados aos poucos. Em agosto de 1987, o Ministério da Fazenda entendia não ter competência legal para solicitar baixa do registro na junta comercial por entender que o confisco não se estendia à pessoa jurídica ou à razão social. Já não havia bens e imóveis a serem alienados (Fábrica de Papel Carioca, 1981; CEIPN, 1987a).

#### **# Fábrica de Papel da Tijuca**

Foi adquirida pela SEIPN em setembro de 1942, a um custo de Cr\$4,2 milhões. Chegou a ser considerada uma filial da Inbrapel. Quatro anos depois foi vendida à iniciativa privada, mediante concorrência pública, por pouco mais de Cr\$7 milhões (R\$17,9 milhões) (SEIPN, 1945; SEIPN, 1956).

#### **# Fábrica de Tintas "A Noite"**

Citada apenas em relatório da superintendência de 1945, que informou a verificação de lucro líquido na empresa nos dois anos anteriores. Foi fornecedora de matéria-prima para o jornal A Noite e eventualmente para outras publicações (SEIPN, 1945).

#### **# Fábrica de Tintas Vitória**

Criada em 1937, foi incorporada em 1945. Na primeira metade da década de 1950, era responsável por abastecer A Noite e suas revistas, que respondiam por 30% do faturamento. Como nem sempre essa empresa tinha recursos suficientes, a conta era paga

pela superintendência. Em 1954, a fábrica de tintas reduziu seu fornecimento ao jornal ao mínimo e mirou outros clientes (SEIPN, 1956). Não aparece em manifestações da superintendência da década de 1960.

#### **# Fábrica de Tecidos Carioba**

Integrante do Grupo JJ Abdalla. Teve seus bens parcialmente confiscados pelo decreto nº 76.279, de 16 de setembro de 1975. Um dos bens confiscados foi alienado em 23 de outubro de 1979, não havendo, em agosto de 1987, outros em posse da União que pudessem passar pelo mesmo processo (CEIPN, 1987a).

#### **# Fiat Diesel do Brasil S.A.**

A União detinha participação minoritária na empresa, sendo a CEIPN a responsável pelas ações. Em setembro de 1985 o Ministro da Fazenda autorizou licitação para alienar as 74.925.736 ações ordinárias então em posse da União (CEIPN, 1985b).

#### **# Frigorífico São Carlos do Pinhal**

Localizado em São Carlos-SP, já se encontrava desativado em 1970, ano em que a alienação dos seus bens foi autorizada por meio do decreto nº 67.040, de 12 de agosto. Parte deles não havia sido vendida até setembro de 1974, quando o acervo estava na iminência de ser transferido para o Ministério da Agricultura (Mayer, 1975).

#### **# Grande Consórcio Suplementos Nacionais (“Empresa de Publicações Infantis”)**

Editora com papel relevante no segmento de quadrinhos, foi incorporada e passou a operar, a partir de 1942, em parceria com A Noite. Nesse mesmo ano passou a se chamar Empresa de Publicações Infantis. Dois anos depois, foi incorporada à empresa A Noite. Em 1945, seu editor, Adolfo Aizen, deixou a empresa para estruturar sua nova editora, a Ebal, que, nos anos seguintes, seria uma das protagonistas do segmento de quadrinhos no país (SEIPN, 1945; Nanquim, s./d.).

#### **# Hotel das Cataratas de Iguçu**

Localizado no Parque Nacional do Iguçu, é propriedade da União desde a sua construção e apareceu em lista de empresas supervisionadas pela SEIPN em 1974 (Mayer, 1975), quando já se encontrava arrendado à iniciativa privada. Nunca foi desativado e, em julho

de 2023, encontrava-se em operação sob gestão de empresa estrangeira, que venceu concorrência pública internacional (MGI, 2023).

### **# Hotel das Paineiras**

Inaugurado em 1886, às margens da Estrada de Ferro do Corcovado e no caminho para o futuro monumento do Cristo Redentor, foi concebido como hotel de luxo. O decreto nº 66.311, de 12 de março de 1970, determinou seu recebimento pela SEIPN face ao fim do contrato de concessão celebrado com a Light no início do século. Entrou em obras, foi pouco usado como acomodação e arrendado, na metade da década de 1980, à iniciativa privada, mas dependia de reformas que não foram aprovadas pela prefeitura (CEIPN, 1985b). Permaneceu desativado por cerca de três décadas e, em 2016, foi transformado em centro de visitantes das Paineiras. Mantinha essa finalidade em julho de 2023.

### **# Indústrias Brasileiras de Papel (Inbrapel; “Fábrica de Papel Arapoti”; “Fábrica Arapoti”)**

Incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway, tinha sede em Arapoti e filial em Tijuca, municípios do Paraná. Por esta empresa, a União pagou indenização a acionistas credores europeus nos primeiros meses de 1948. A lei nº 253, de 18 de fevereiro de 1948, ao abrir crédito especial para pagamento da indenização, autorizou o superintendente a vender esta e as outras duas empresas por valor não inferior ao da indenização. Em concorrência de 1951, a empresa foi vendida ao grupo de Moysés Lupion, governador do estado. A concorrência foi anulada e foi realizada uma nova, em que os licitantes ofereceram valor menor. Iniciou-se longa disputa judicial envolvendo a União e o grupo vencedor que, a esta altura, já havia assinado contrato. Em 1956 o Congresso Nacional, por ato próprio, reconheceu o contrato de compra e venda como ato jurídico inexistente. A reintegração ocorreu apenas em 1968 (SEIPN, 1954; Cintra, 1971). O decreto nº 65.154, de 15 de setembro de 1969, declarou nula a alienação e confiscou e incorporou os bens da empresa, que continuou produzindo papel e era recorrentemente tratada como superavitária. Em agosto de 1982 a Inbrapel foi vendida em definitivo, estendendo-se o processo até fevereiro (Inbrapel, 1983). Posteriormente a empresa foi desativada.

### **# Indústrias J. J. Abdalla S.A.**

Integrante do Grupo JJ Abdalla. Teve seus bens, um conjunto de prédios e terrenos na cidade de São Paulo, parcialmente confiscados pelo decreto nº 72.560, de 31 de julho de 1973. Em agosto de 1987 já não havia outros bens a serem alienados (CEIPN, 1987a).

### **# Jornal A Manhã**

Fundado em 1941 já nas EIPN, foi projetado como jornal matutino de sucesso, tal como o vespertino A Noite. Nunca, porém, alcançou esse objetivo. Circulou até 1953, ano em que suas oficinas passaram a ser usadas apenas para a prestação de serviços gráficos. Deixou um rastro de prejuízos acumulados de mais de Cr\$72 milhões (R\$87,5 milhões) (SEIPN, 1956).

### **# Jornal A Noite – edição do Distrito Federal (atual Rio de Janeiro)**

Uma das EIPN mais icônicas da primeira fase do grupo, foi o principal jornal vespertino da capital federal nas décadas de 1920 e 1930. Chegou a ter sete edições e tiragens diárias de mais de 200 mil exemplares, marcas nunca alcançadas por outro periódico do mesmo turno (Saroldi, 2004). Defendeu o voto em Júlio Prestes, adversário de Getúlio Vargas, na eleição presidencial de 1930. Foi incorporado pelo decreto-lei nº 2.073, de 8 de março de 1940. Face à concorrência, já não tinha a supremacia de outrora e sua tiragem começou a cair, enquanto problemas financeiros acumulavam-se. Em 1944 o total das despesas superou a receita em mais de Cr\$4,7 milhões (R\$16,2 milhões) (SEIPN, 1945). No início da década de 1950 sucessivos superintendentes das EIPN tentavam imaginar possíveis saídas para um iminente colapso. Em 1939, foram vendidos mais de 31,6 milhões de exemplares do jornal; em 1954, foram apenas 7,7 milhões. O prejuízo acumulado entre 1943, ano em que foi registrado o primeiro resultado negativo, e 1955 foi de Cr\$185,7 milhões (R\$157 milhões) (SEIPN, 1956). Chegou-se a autorizar sua transferência aos funcionários, o que não se confirmou. Em dezembro de 1957 o jornal saiu de circulação. A Biblioteca Nacional registra uma única edição do jornal em 1959, quando este se identificava como dissociado do governo federal da época. Outras tentativas de reerguê-lo ocorreriam até 1964 (Brasil, 2014b).

### **# Jornal A Noite – edição de São Paulo**

A SEIPN tentou lançar uma edição paulistana de A Noite em 1942, sem, contudo, alcançar resultado satisfatório. Em 1944, a superintendência registrou uma tiragem média

diária de 2.380 exemplares (SEIPN, 1945). A circulação do jornal foi interrompida em 1952 e suas oficinas limitaram-se, a partir de então, a realizar apenas serviços gráficos para terceiros. De 1942 a 1955, a SEIPN calculou um prejuízo acumulado da empresa de quase Cr\$17 milhões (R\$14,3 milhões) (SEIPN, 1956).

#### **# Jornal Diário Alemão do Rio de Janeiro**

Adquirido pela SEIPN, em 1942, por Cr\$500 mil (SEIPN, 1956), não deve ser confundido com o periódico de mesmo nome publicado em São Paulo. Não foram encontradas outras informações sobre o jornal adquirido pela superintendência.

#### **# Jornal Diário da Bahia**

O periódico foi adquirido pela SEIPN, em 1942, por pouco mais de Cr\$800 mil, incluídas aí as dívidas assumidas pela União. A seguir, foi vendido ao Partido Social Democrático, em 1945, por Cr\$900 mil (R\$2,8 milhões) (SEIPN, 1956).

#### **# Jornal O Estado de Niterói-RJ**

Criado na década de 1910, foi adquirido pela SEIPN por quase Cr\$354 mil em 1942. Vivia período de estabilidade financeira, mas prontamente começou a registrar déficit. O prejuízo total de 1942 a 1955 foi estimado em mais de Cr\$13,4 milhões (R\$11,3 milhões) e, neste ano, registrava-se prejuízo mensal de cerca de Cr\$300 mil (R\$253,7 mil) (SEIPN, 1956). Deixou de circular em 1958 (Ribeiro, 2007).

#### **# Lanifício Paulista S.A.**

Integrante do Grupo JJ Abdalla, teve seus bens parcialmente confiscados pelo decreto nº 72.577, de 7 de agosto de 1973. Não mantinha atividade regular. Do decreto constavam dois prédios geminados, três casas e respectivos terrenos. Os bens foram alienados e transferidos em 1980 e no ano seguinte e, em agosto de 1987, já não havia outros a serem licitados (SEIPN, 1987a).

#### **# Livraria Jacinto Editora**

Adquirida pela SEIPN na primeira metade da década de 1940, apresentou resultados financeiros ruins e foi anexada à Editora e Obras Gráficas A Noite no início de 1945 (SEIPN, 1945).

### **# Oficina de Gravura Gaspar Gravador**

Adquirida pela SEIPN provavelmente na primeira metade da década de 1940. Não foram encontradas outras informações sobre esta iniciativa (SEIPN, 1956). Existem referências a um gravador português, conhecido no Rio de Janeiro e com serviços prestados à imprensa local, chamado Manoel Pinto Gaspar (Mourão, 1912). É até possível imaginar uma relação entre a oficina e esse gravador, mas não se tem certeza desse vínculo.

### **# Oficinas do jornal A Nota**

Adquiridas pela SEIPN provavelmente na primeira metade da década de 1940, foram utilizadas na impressão do jornal A Manhã (SEIPN, 1956).

### **# Port de Rio de Janeiro**

Incorporada pelo decreto-lei nº 2.966, de 21 de janeiro de 1941. Foi submetida à supervisão do Ministério da Viação e Obras Públicas nos termos do decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940.

### **# Port de Rio Grande do Sul**

Incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway Company. Foi submetida à supervisão do Ministério da Viação e Obras Públicas conforme o decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940.

### **# Port of Pará**

Incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway Company. Foi submetida à supervisão do Ministério da Viação e Obras Públicas nos termos do decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940.

### **# Potassa e Produtos Químicos do Brasil S.A.**

Integrante do Grupo JJ Abdalla. Teve seu acervo ou patrimônio líquido confiscado pelo decreto nº 76.280, de 16 de setembro de 1975. Produzia apenas fosforita no momento da incorporação e, na sequência, foi desativada. Em agosto de 1987, o Ministério da Fazenda entendia não ter competência legal para solicitar baixa do registro na junta comercial por entender que o confisco não se estendia à pessoa jurídica ou à razão social. A União ainda dispunha de pelo menos um imóvel da empresa, no porto de Santos, que poderia ser licitado (CEIPN, 1987a).

### **# Rádio Nacional do Rio de Janeiro**

Constituída em 1933, foi incorporada pelo decreto-lei nº 2.073, de 8 de março de 1940. Líder de audiência e principal emissora brasileira nas décadas de 1940 e 1950, durante anos foi uma empresa superavitária. Depois do surgimento da televisão e face a problemas gerenciais, perdeu talentos, progressivamente passou a enfrentar crises e foi superada pela concorrência. Transferida ao Ministério das Comunicações, em 1976, foi uma das emissoras a dar origem à Radiobrás (Pieranti, 2022).

### **# Rádio Telegráfica**

Adquirida pela SEIPN, em 1941, por Cr\$1,6 milhão. Foi modernizada em 1944, tornando-se objeto de proposta de aquisição pelo Ministério da Marinha. Não foram encontradas informações, contudo, sobre como deixou o grupo das EIPN (SEIPN, 1945; SEIPN, 1956).

### **# Rio Editora**

Incorporada pelo decreto-lei nº 2.073, de 8 de março de 1940, porque era vinculada ao jornal A Noite. Criada em 1934, responsabilizava-se pela publicação do jornal e, a partir de 1938, de revistas como A Noite Ilustrada, Vamos Ler e Carioca. Foi incorporada à empresa A Noite em julho de 1940, por ato do superintendente das EIPN (A Noite, 1940).

### **# S.A. Indústrias e Comércio Chapecó**

A União deteve participação minoritária nessa empresa. A SEIPN permaneceu responsável pelas ações, incorporadas por força do decreto nº 65.157, de 15 de setembro de 1969, no bojo das propriedades do ex-deputado federal cassado Osmar Dutra. Em setembro de 1985 o Ministro da Fazenda autorizou licitação para alienar as 321.400 ações ordinárias então em posse da União (CEIPN, 1985b).

### **# Sorocabana Railway**

Incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway Company. Esse ato foi revisto e a empresa voltou à esfera privada em virtude da Exposição de Motivos nº 1.433, de 31 de maio de 1944 (Cintra, 1971).

### **# Southern Brazil Lumber and Colonization**

Incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway Company. Tinha entre seus bens, por exemplo, fazendas, florestas, serrarias, terrenos e imóveis até mesmo em grandes municípios, como São Paulo. Em 1948 a União pagou a indenização pela incorporação a acionistas credores europeus. Os bens da empresa foram vendidos, de forma parcelada, principalmente entre 1947 e 1952. A serraria de Três Barras-SC foi transferida ao Ministério da Guerra, em 1952, que informou necessitar do terreno para aquartelamento de tropas e treinamento de manobras militares. Pelo menos até a década de 1980, contudo, ainda existiam pendências administrativas em relação à parte dessas alienações (SEIPN, 1956; CEIPN, 1985b; Lima; Tomporoski, 2017).

### **# Southern São Paulo Railway**

Incorporada pelo decreto-lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940, por ser dependente da Brazil Railway Company. Esse ato foi revisto e a empresa voltou à esfera privada em virtude da Exposição de Motivos nº 1.433, de 31 de maio de 1944 (Cintra, 1971).

### **# TV-Rádio Nacional de Brasília (TVRNB)**

Criada diretamente pela SEIPN em 1958 – uma exceção neste grupo -, deu origem, um mês e meio depois, à primeira emissora de rádio de Brasília. Ao longo dos anos seguintes, perdeu sua autonomia diversas vezes, sendo vinculada à Rádio Nacional do Rio de Janeiro. No fim de 1972, começou a implementar o projeto do que seria uma das principais emissoras em ondas curtas da América Latina, com o objetivo de cobrir quase o mundo inteiro, o Sistema de Rádio de Alta Potência (Sirap). O projeto jamais foi implementado na íntegra e teve seu escopo progressivamente reduzido, dando origem à Rádio Nacional da Amazônia. Transferida ao Ministério das Comunicações, em 1976, fez parte da Radiobrás (Pieranti, 2022).

## **3.4 Instrumentos jurídicos da incorporação**

O próximo capítulo desta tese tratará da natureza jurídica das empresas incorporadas, tema que consumiu páginas e décadas de debate. A solução encontrada está relacionada às medidas implementadas nos anos posteriores. Por ora, cabe tratar dos

instrumentos jurídicos que levaram à incorporação das empresas, começando justamente por esse termo.

Incorporar significava trazer à órbita do Estado empresas e bens que antes eram propriedades da iniciativa privada; em uma palavra, incorporar era uma forma de estatizar. Essa definição, porém, do ponto de vista jurídico, não basta. A Constituição Federal de 1937 não previa o instituto da incorporação nesse sentido, nem tampouco a de 1946. Esse termo era utilizado para outras finalidades, como a incorporação de civis às Forças Armadas ou de uma unidade da federação por outra. Considerando essas duas Cartas, o uso mais próximo ao aqui analisado ocorreu no art. 31 da ADCT da Constituição Federal de 1946, ao tratar da incorporação ao patrimônio da União de bens dados em penhor por aqueles que se beneficiaram de safras de algodão nos anos imediatamente anteriores. A incorporação das EIPN, porém, não decorreu de benefício de financiamento.

Esse termo era mais frequente no direito privado, notadamente na legislação própria do direito empresarial ao versar sobre relações societárias: uma empresa poderia incorporar outra, afinal. Na doutrina, durante o período aqui estudado, esse tipo de relação até é citada envolvendo entidades públicas: “é inegável a desmedida estatização das empresas privadas, pelo processo sumário da incorporação. Depois de criada a Eletrobrás, vem ela incorporando, uma após outra, empresas elétricas (...)” (Gil, 1979, p. 254-255).

Ora, também neste caso se estava falando de empresas, ainda que uma delas vinculada à administração pública. Mas a União, ela própria e diretamente, incorporou (e como!). A dúvida, portanto, permanece: do que se estava falando? Seria a incorporação medida equivalente, por exemplo, à encampação ou à desapropriação - esses, sim, institutos consolidados no direito administrativo?

Uma primeira resposta, talvez de supetão, seria negativa; afinal, se fossem sinônimos, o legislador teria optado por institutos consolidados, e não por inovações descontextualizadas. Além disso, encampação e desapropriação eram institutos sempre tratados como aplicáveis a serviços públicos.

O futuro ministro do STF Paulo Brossard Pinto (1950), ainda em início de carreira, ressaltou que o resgate (para ele sinônimo de encampação) baseava-se em contrato, ao passo que desapropriação, na lei. A indenização provocada pelo resgate está em contrato, ao passo que a proveniente da desapropriação seria mais ampla, incluindo perdas e danos e lucros cessantes. A encampação poderia ocorrer mesmo se o contrato fosse executado a contento, não sendo sequer necessário haver utilidade pública ou interesse social, de acordo com a Constituição Federal de 1946.

Cirne (1962) também atrelou encampação e desapropriação a serviços públicos. Ambas tinham uma finalidade parecida, qual seja, a de interromper a prestação do serviço por privado, repassando-a ao Estado. A encampação, porém, dependia de cláusula negocial ou legal e poderia ser executada sem a necessidade de justificativa ancorada no interesse público. Já a desapropriação poderia ser implementada mesmo sem a cláusula aludida, porém dependia de motivação compatível com a gravidade da medida.

Documentos redigidos na administração pública costumavam igualmente vincular o instituto da encampação a serviços públicos. Parecer do DASP (1953), por exemplo, referiu-se à EF Santos-Jundiaí como empresa pública encampada.

Em homenagem ao contraditório, porém, é preciso ressaltar que pelo menos um decreto-lei sobre as EIPN tratou-as como empresas encampadas. Trata-se do de nº 2.966/41, que incorporou a Port de Rio de Janeiro e usou aquela expressão por duas vezes para se referir às empresas do grupo. Esse mesmo termo foi usado em relatório da SEIPN para se referir aos acervos sob sua responsabilidade (SEIPN, 1956), bem como em textos não técnicos sobre essas empresas, como, por exemplo, o depoimento de Carvalho Netto (1977) ao tratar das empresas do grupo, já citado anteriormente.

É possível justificar o uso do termo “encampação” pelo decreto-lei nº 2.966/41. As primeiras empresas incorporadas, até aquele momento, em grande parte prestavam serviços públicos, como transporte ferroviário, navegação fluvial, gestão de portos e radiodifusão. Logo depois, no entanto, ingressaram no grupo oficina de gravuras, fábrica de asfalto, metalúrgica, editoras e pequenos jornais, dentre outros. Sabe-se que o conceito de serviço público, à época, era elástico, mas não a ponto de tratar como tais essas empresas que executavam atividades típicas da iniciativa privada.

Assim, pode-se dizer que o conceito de incorporação está em algum ponto entre uma inovação jurídica não aprofundada e um instituto que guarda certa semelhança, em contextos específicos, com o da encampação. Mais fácil que a tarefa de situar esse conceito é responder a próxima pergunta: incorporar (como forma de estatizar) era juridicamente admissível, sob a égide das constituições federais da época?

Nas quase cinco décadas de existência das EIPN, o país viveu sob ditadura durante mais de sessenta por cento do tempo. Seria natural supor que as constituições desse período refletissem, portanto, uma disposição autoritária compatível com medidas de força para intervenção na ordem econômica. Essa não é uma percepção falsa, no entanto a resposta é mais complexa.

Já se abordou que as correntes preponderantes no debate econômico, durante grande parte desse período, não apenas admitiam, como também abraçavam a intervenção estatal. A dúvida era sobre os limites, ou melhor, sobre a inexistência de limites *versus* o estabelecimento de travas tímidas a esse papel. A doutrina jurídica caminhava em sentido semelhante, como se aprofundará no próximo capítulo. As constituições e a legislação infraconstitucional também ecoavam, de forma recorrente, esse mesmo papel.

Sem que se almeje aprofundar aqui este tema, cabe citar duas reflexões a título de contextualização. Themístocles Cavalcanti (1951, p. 3), assíduo nas páginas do próximo capítulo, interpretou que a Constituição Federal de 1946 previu o que chamou de “regime da ampla intervenção do Estado” e vedou apenas desapropriações sem indenização. Já a Constituição Federal de 1937 teria sido mais rígida em relação a estatizações.

Pode-se – talvez se deva – discordar de Cavalcanti (1951), porque o art. 135 e seguintes dessa constituição são bem abrangentes sobre a possibilidade de intervenção estatal na ordem econômica. De qualquer forma, é curioso notar seu reconhecimento de que uma constituição promulgada em tempos democráticos teria um escopo mais intervencionista que sua antecessora, editada em momento autoritário.

Em outra fase democrática do país, porém ainda sem uma nova constituição, Nusdeo (1987) defendeu que a Constituição Federal de 1967 fora redigida com a expectativa de devolver a democracia ao país. No entanto, de forma contraditória, a edição de 2.280 decretos-leis, entre 1965 e 1968, ajudou a delinear também um crescente dirigismo da economia, marcado por estatizações sem controle social.

Também neste caso cabe discordar do autor. É frágil a tese de que a ditadura militar, em 1967, preparava-se para restituir a democracia. Além disso, a constituição citada admitia a intervenção no domínio econômico e até o monopólio de indústrias ou atividades, mediante lei, em casos relacionados à segurança nacional e à organização de setor incapaz de se estruturar com base na liberdade de iniciativa (art. 157, §8º) e previu a possibilidade de o Estado explorar diretamente atividade econômica de forma suplementar à iniciativa privada (art. 163, §1º). Ao consagrar esses entendimentos, a Constituição Federal de 1967 conferia ampla margem à atuação estatal. Ainda assim, Nusdeo (1987) ressaltou um ponto importante: com ela perfilavam-se vários instrumentos jurídicos que asseguravam a perspectiva intervencionista.

A incorporação de empresas encaixava-se em uma lógica amparada juridicamente em constituições federais e legislação infraconstitucional, mas ia muito além delas. Estava calcada, na verdade, em um entendimento doutrinário aparentemente majoritário,

ao menos nos campos econômico e jurídico, que conferiam legitimidade e justificativa teórica à larga atuação do Estado. Ainda mais que isso – e, na prática, mais importante –, fiava-se em um poder político de base autoritária, capaz de alterar, reinterpretar ou ignorar dispositivos legais, se necessário fosse.

Caracterizada a admissibilidade do conceito de incorporação, cabe refletir sobre o método para seu emprego. De início, tratava-se de medida aparentemente simplória e corriqueira, eis que os decretos-leis, no caso das EIPN, simplesmente determinavam as incorporações e estabeleceram um critério discricionário para vinculá-las à superintendência ou ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

Esse modelo, contudo, tornou-se mais complexo a partir da ditadura militar. As novas medidas foram apresentadas como decorrentes das atividades da Comissão Geral de Investigações (CGI), instituída pelo decreto-lei nº 359, de 17 de setembro de 1968. Essa instância era responsável por realizar “investigações sumárias para o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública” (art. 1º). Não por acaso, o uso do frágil instituto da incorporação foi progressivamente descontinuado e os novos atos versavam sobre confiscos. O ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, previu que o presidente da República poderia decretar o confisco, depois das investigações, nesses exatos termos.

A ele se seguiu o decreto-lei nº 502, de 17 de março de 1969, que estabeleceu desdobramentos dos confiscos, como a proibição de registro em juntas comerciais de transferências de cotas dos bens confiscados (art. 1º, II), e outras medidas relativas à atuação da CGI. Dentre essas estava a possibilidade de prisão administrativa, determinada pelo ministro da Justiça, por até noventa dias, de indiciado em processo da comissão (art. 4º). A esse conjunto de instrumentos se somariam outros, como o ato complementar nº 98, de 7 de agosto de 1973, que permitiu ao Ministério da Fazenda intervir na administração da empresa responsável por imóveis confiscados (art. 1º).

Ou seja: o rito construído durante a ditadura militar previa a investigação pela CGI de políticos e gestores públicos suspeitos de enriquecimento ilícito e o confisco dos seus bens por ato do presidente da República. Feito isso, se verificado imóvel entre os bens confiscados, o Ministério da Fazenda poderia intervir na gestão da empresa por ele responsável. Esse roteiro foi seguido em alguns casos da segunda fase das EIPN, como o do Grupo Abdalla, a ser examinado no capítulo 5.

Considerando todo o período de existência das EIPN, a alternância de ritos e mesmo a inexistência de um refletiram-se na variação dos instrumentos jurídicos

utilizados para as medidas de estatização. As primeiras incorporações relacionadas ao antigo grupo de Farquhar foram feitas por meio de decretos-leis, como os de nº 2.073/40, 2.436/40 e 2.966/41. Essa opção foi justificada pelo art. 180 da Constituição Federal de 1937, que previa que, enquanto não estivesse em funcionamento o Congresso Nacional (situação observada durante o Estado Novo), o presidente da República poderia expedir decretos-leis para tratar de competências legislativas da União. Já durante a ditadura militar, as EIPN cresceram à base de decretos, eis que o rito jurídico já apresentado previa a possibilidade de o presidente da República decretar confiscos.

Houve, porém, um grupo considerável de empresas incorporadas, notadamente na primeira metade da década de 1940, que não foi objeto nem de decretos-leis, nem de decretos. A SEIPN (1956) registrou ora a existência de despachos presidenciais que autorizaram essas operações, ora meros atos do superintendente responsável. Nesses casos, do ponto de vista formal, a legalidade das aquisições foi, no mínimo, duvidosa, já que as normas vigentes não previam como competência do superintendente incorporar empresas. O já citado documento do Ministério da Fazenda (1940) com instruções ao superintendente até prevê que este deverá submeter ao ministro planos para uso do saldo das empresas em novas atividades industriais (alínea “s”), entretanto não atribui qualquer competência ao superintendente para realizar novas aquisições. A rigor, aliás, esse nem seria o instrumento normativo mais apropriado para esse tipo de atribuição, mesmo considerando a flexibilidade do direito administrativo na década de 1940.

As justificativas explícitas nos atos para as incorporações eram de duas ordens. Aludiu-se a interesses nacionais, eventualmente de forma difusa. No decreto-lei nº 2.073/40 foi mencionado que as emissoras listadas eram “de relevante interesse para a economia do país e, portanto, de utilidade pública”. Já no decreto-lei nº 2.966/41 foi alegado que as fraudes (supostamente) cometidas pela empresa apresentavam-se “contra os interesses da Nação”.

A principal justificativa, contudo, era a busca pelo ressarcimento de dívidas das empresas com a União, contraídas por empresários que se utilizaram de má-fé. Nos “considerandos” do decreto-lei nº 2.073/40, foram encadeados fatos para demonstrar uma dinâmica de fraudes que ensejaria as incorporações. Vale citá-los por sua importância histórica (grifos do autor):

CONSIDERANDO que todo o acervo da Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande e empresas a ela filiadas teve origem

direta ou indireta em operações de crédito realizadas no estrangeiro e em contribuições dos cofres públicos do Brasil;

CONSIDERANDO que o patrimônio atual da empresa excluída a inversão do produto de "debentures" emitidos no estrangeiro, **só se pode ter formado com receitas e lucros sonegados**, de vez que as linhas férreas sempre foram deficitárias, tanto que teve o Governo de arcar com contribuições para garantia de juros do capital nelas invertido;

CONSIDERANDO que a Companhia Estrada de Ferro S. Paulo-Rio Grande **deve** ao Patrimônio Nacional importância superior a libras 3.000.000.00, que recebeu a título de adiantamento para ser deduzida do excesso da receita bruta;

CONSIDERANDO que foi com tais recursos, provindo do Tesouro, que a mesma empresa adquiriu ações de outras sociedades que fazem parte do seu acervo;

CONSIDERANDO que têm sido infrutíferos os esforços empregados pelo Governo para entender-se com os portadores de obrigações da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, **uns desconhecidos e ausentes e outros, na sua grande maioria, já agora substituídos por especuladores e intermediários que adquiriram títulos a baixo preço, a fim de obterem lucros com sacrifício da economia nacional;**

(...)

CONSIDERANDO, portanto, que do capital realmente aplicado no Brasil **ainda restam por pagar** Frs. 161.091.000 relativos a.322.182 "debentures" ora em circulação; (...)

Assim, o decreto-lei nº 2.073/40 caracterizou as dívidas das empresas com a União (“deve ao Patrimônio Nacional”), mas foi além. Fez ilações sobre uma construção fraudulenta do patrimônio da empresa (“só se pode ter formado com receitas e lucros sonegados”) e sobre o caráter dos seus proprietários (“especuladores e intermediários que adquiriram títulos (...”). Pressupôs que visavam apenas ganhos pessoais, em detrimento mesmo das necessidades do país (“a fim de obterem lucros com sacrifício da economia nacional”). Ora, face ao débito, à irregularidade das operações, à suspeição dos empresários e aos prejuízos deliberados à economia, a incorporação das empresas tornava-se medida justificada e, na verdade, consequência quase natural.

Essa mesma linha foi adotada em outros instrumentos normativos sobre as EIPN. O decreto-lei nº 2.436/40 caracterizou a Brazil Railway como impontual em seus

pagamentos, frutos de uma concordata não homologada pelo Poder Judiciário brasileiro. Questionou os administradores da empresa no país e acusou-os de terem embolsado (exatamente essa expressão), há mais de vinte anos, valores das próprias companhias. Já os decretos de confisco da ditadura militar, como o de nº 74.727/74, costumavam referir-se ao enriquecimento ilícito dos proprietários das empresas, conforme apurado nas investigações conduzidas pela CGI.

Dos instrumentos de incorporação costumava constar, ainda, a ideia de que essa medida deveria possibilitar à União a restituição dos valores devidos pelas empresas. As alternativas mais evidentes para se atingir esse fim eram a produção das próprias empresas, sua privatização ou a venda de seus bens, objeto de instrumentos jurídicos ainda a serem examinados. Com o tempo, durante a ditadura militar, passaram a prever inclusive que valores que excedessem as dívidas seriam devolvidos aos proprietários das empresas. Curiosamente esses instrumentos não explicitaram como se verificaria esse excedente, nem como ele seria devolvido.

Observa-se, ainda, uma mudança de tendência quanto às incorporações. De início, ocorriam *erga omnes* e, aos poucos, começou-se a especificar a exatamente quais bens eram aplicadas. O decreto-lei nº 2.073/40 listou algumas empresas em específico, mas estendeu a incorporação a todas outras companhias dependentes das explicitadas ou a elas subordinadas. A seguir, o decreto-lei nº 2.436/40 apresentou uma lista exaustiva de treze empresas, razão pela qual inclusive o governo federal viu-se obrigado a editar o decreto-lei nº 2.966/41, dali a poucos meses, para tratar de uma empresa não mencionada.

Já os instrumentos publicados durante a ditadura militar foram bem mais específicos. Cite-se, como exemplo, o decreto nº 65.157/69 que especifica dois apartamentos, mencionando seus endereços e nomes dos edifícios em que se localizavam; uma casa; um terreno; dois barcos de pesca, com respectivos nomes e números de registro; e quantitativos de ações de duas empresas, sendo que, em um dos casos, a União tornava-se sócia majoritária (art. 1º). A seguir, o decreto nº 76.280/75 listava duas quadras de outra empresa, com endereço exato, área e dados sobre seu registro em cartório.

Os instrumentos de incorporação incluíam eventualmente, ainda, dispositivos sobre a supervisão das empresas. O decreto nº 2.436/40 previu a existência de um superintendente nomeado pelo presidente da República e subordinado ao Ministério da Fazenda, bem como diretores ou gerentes para cada empresa, nomeados pelo superintendente (art. 2º). Tratava-se do embrião da SEIPN, que passaria a ser chamada de superintendência em documentos subsequentes. Reconhecida como tal, passaria a ter

estrutura própria de cargos e outros decretos, como, por exemplo, o de nº 74.729/74, já vinculariam a ela novas empresas incorporadas (art. 3º, §1º).

Por fim, cabe lembrar que, a despeito do nome do grupo, nem toda EIPN era, de fato, uma empresa incorporada. Nos termos do documento instrutório do Ministério da Fazenda (1940), o superintendente dispunha de competência legal para regulamentar a organização e a administração das empresas (alínea “d”), o que incluía a possibilidade do seu desmembramento. Além disso, houve casos de empresas que passaram à gestão da SEIPN depois do fim de contratos de concessão, como a EF Corcovado e o Hotel das Paineiras. E foi observada, ainda, a criação de empresas ou de iniciativas no âmbito das EIPN, como o jornal A Manhã e a TV-Rádio Nacional de Brasília (TVRNB).

### **3.5 O Estado desestatiza**

#### *3.5.1 Angústias*

Depois das incorporações e das aquisições de novas empresas na primeira metade da década de 1940, a SEIPN tornou-se responsável por administrar um patrimônio considerável. Em paralelo às compras, começou a vender os ativos mais rentáveis, cumprindo a previsão dos decretos-leis sobre a necessidade de ressarcimento da União. As vendas serão objeto da próxima seção; por ora, é necessário conhecer o contexto da crise que se formava.

Uma pequena parte das EIPN era saudável do ponto de vista financeiro. A empresa de maior sucesso perante a sociedade foi, sem dúvidas, a Rádio Nacional do Rio de Janeiro, objeto de um perfil mais aprofundado no capítulo 5. A liderança de audiência, durante anos a fio, refletia-se em operação superavitária pelo menos até a metade da década de 1950. O patrimônio da empresa saltou de Cr\$2,3 milhões para Cr\$31,4 milhões (Cr\$26,5 milhões) em 15 anos. Seu lucro médio mensal girava em torno de Cr\$450 mil (R\$380,6 mil) (SEIPN, 1956).

Ainda no meio urbano, os Armazéns Frigoríficos também aparentavam ser tão sólidos, do ponto de vista financeiro, quanto necessários para o abastecimento da capital federal. Em 1951, a pedido do prefeito do Rio de Janeiro, o governo Vargas autorizou a construção de dez novas câmaras frigoríficas para o armazenamento de carnes (O Estado de S. Paulo, 1951). Com pouca concorrência, os armazéns podiam dar-se ao luxo inclusive de aumentar o valor dos seus serviços em 40% sem que os donos das empresas

clientes pudessem fazer muito além de reclamar (Jornal do Brasil, 1959). Em quinze anos, o lucro acumulado da empresa foi de Cr\$44,9 milhões (R\$37,9 milhões) (SEIPN, 1956).

Propriedades rurais eram parte muito relevante do patrimônio da SEIPN e propiciaram bons resultados. Apenas em Mato Grosso, a Brazil Land, Cattle and Packing geria cinco fazendas que se estendiam por mais de 2,5 milhões de hectares. Considerando outras propriedades em Minas Gerais e São Paulo, a extensão total ultrapassou três milhões de hectares. Em julho de 1940, pastavam nessas terras quase 80 mil cabeças de gado. Todo esse patrimônio foi avaliado em Cr\$57,3 milhões (MF, 1940a). Já o Departamento de Terras e Colonização administrava dezesseis propriedades rurais em quatro estados. Mesmo com despesas mensais de Cr\$40 mil em pessoal e material, entre 1941 a 1955, registrou lucro de Cr\$1,9 milhão (R\$1,6 milhão) (SEIPN, 1956).

Essas empresas, contudo, eram exceções, mera face envernizada de um baú carcomido. Ao longo da década de 1940, a compra frequente de empresas e a manutenção de operações deficitárias foram garantidas pela venda dos ativos rentáveis e pelo fluxo de caixa positivo das poucas empresas lucrativas. Nos primeiros anos da década de 1950, a situação já se revelava crítica. A SEIPN tinha vendido o que dava lucro, comprado mal e armazenava principalmente entulhos, um “processo de autofagia” que a própria superintendência explicitava sem rodeios (SEIPN, 1953, p. 5).

Pontualmente eram citados números preocupantes na imprensa, como, por exemplo, o prejuízo total das EIPN de Cr\$33,4 milhões (R\$54,9 milhões) em 1951 (O Estado de S. Paulo, 1953). Por si só, esse tipo de cifra não permite delinear um quadro preciso. Os prejuízos poderiam decorrer de condições macroeconômicas sazonais, intempéries naturais ou serem simplesmente resultados aceitáveis de empresas das quais, por um ou outro motivo, não deveriam ser esperados lucros.

Para entender o quão comprometida estava a estrutura do baú, é necessário recorrer a análises mais aprofundadas. Cópias de pelo menos três relatórios anuais da SEIPN nesse período foram preservadas: dois da gestão de André Carrazzoni, referentes aos anos de 1951 e 1952, e um sobre a de Haroldo Renato Ascoli, relativo a 1955.

O tom era dramático. Logo de início já se falava em “situação extremamente crítica” e em “pesada herança”, só não constatada antes em função da “abundância de recursos então existentes” (SEIPN, 1952a, p. 1). Tratava-se da “mais triste realidade” (SEIPN, 1956, p. 8). Já se disse que Carrazzoni era também escritor, em algum nível ficcionista, porém, neste caso, não estava exagerando. Afinal, o mencionado déficit de Cr\$33,4 milhões (R\$54,9 milhões), em 1951, representava um aumento de quase Cr\$13

milhões (R\$21,3 milhões) em relação ao ano anterior. Os prejuízos continuaram. No primeiro semestre de 1955, somando-se os resultados de todas as empresas incorporadas, havia um déficit de Cr\$7,3 milhões (R\$7,6 milhões). Desde 1940, o prejuízo total acumulado foi de Cr\$178,3 milhões (R\$186,6 milhões) (SEIPN, 1952a; SEIPN, 1956).

Enquanto os problemas iam crescendo e absorvendo a superintendência, sonhos e realidade se contrapunham. Carrazzoni tinha certeza de que as EIPN tinham patrimônio de pelo menos Cr\$95 milhões (R\$156,2 milhões), quase metade desse valor fruto de avaliação dos Armazéns Frigoríficos, e isso seria o suficiente para ser dado em garantia por empréstimos capazes de sanar os problemas financeiros. Aliás, arrematadas algumas outras propriedades avaliadas sabe-se lá como, a estimativa saltava para Cr\$316,6 milhões (R\$520,8 milhões) (SEIPN, 1952a).

Já seu diretor financeiro, Manoel Cordovil, não parecia otimista. Ao escrever diretamente ao ministro da Fazenda, lembrou ter defendido a venda de todas as empresas, porque o déficit só cresceria. As empresas estavam devendo Cr\$150 milhões (R\$89,1 milhões). Pediu suprimento emergencial de Cr\$50 milhões (R\$29,7 milhões) para pagamentos urgentes, inclusive salários de funcionários, já que centenas deles nada recebiam há dois meses. Sem esses recursos, insinuou que imediatamente pediria demissão: “é de tal maneira constrangedora minha situação perante meus subordinados que nem mais me é possível comparecer à Superintendência enquanto não puder solucionar problema tão premente” (Cordovil, 1958, p. 1-2). O diretor seguiu no cargo.

Para fins esquemáticos, os principais problemas apontados pela própria superintendência podem ser divididos em três grandes grupos. O primeiro reunia as questões de pessoal. O decreto-lei nº 8.249/45 e o ADCT da Constituição Federal de 1946, como dito anteriormente, levaram à reestruturação das carreiras das EIPN. Passaram a existir, na prática, três categorias: trabalhistas, extranumerários estáveis e extranumerários instáveis, que deveriam receber as mesmas vantagens e benefícios. Qualquer reajuste salarial ou licença concedido a uma delas, por exemplo, era estendido às demais. O recolhimento de valores previdenciários também foi impactado. Mesmo após uma tentativa de solução por meio da lei nº 2.193/54, seis meses depois a lei nº 2.284, de 9 de agosto de 1954, agravou o problema. Extranumerários com mais de cinco anos de serviço público, ininterruptos ou não, foram equiparados a funcionários efetivos (art. 1º). Esse emaranhado de normas em intervalo inferior a uma década agravou a situação financeira da superintendência e das empresas e impediu o equacionamento de um modelo lógico de gestão de pessoal, conforme conclusão do diretor da área:

Finalizo, tomando a liberdade de pedir a atenção para a desorganização em que se encontra a maioria das empresas, no tocante a pessoal. Não há, nelas, quadros organizados. Há agrupamentos de empregados efetivos-trabalhistas e de outros, admitidos a título precário, sem ato de admissão, sem assentamentos, sem descontos para o instituto de previdência. A expressão <<a título precário>> nada diz, porquanto, à luz da legislação trabalhista, o empregado, depois de trabalhar trinta dias, tem determinados direitos, como registro na carteira profissional, matrícula em instituto de previdência etc. Além disso, trata-se de situação absolutamente irregular diante dos diplomas legais que regem a Superintendência e as empresas (SEIPN, 1956, p. 29).

Enquanto os poderes Executivo e Legislativo costuravam a teia de regras imprecisas e contraditórias, a superintendência contratava. Em onze anos, quase dois mil extranumerários ingressaram nas EIPN e o tamanho das equipes era tido como excessivo pelo superintendente, à exceção do observado em três empresas. No início da década de 1950, o quadro de pessoal ultrapassou 3.500 funcionários e a folha de pagamento anual chegou a Cr\$122,4 milhões (R\$201,3 milhões). Em 1951, mais de 50% da despesa global decorria de gastos com pessoal; quatro anos depois, esse percentual atingiu 60% (SEIPN, 1952a; SEIPN, 1956). Canibalizar os lucros de algumas empresas já não era mais suficiente; a superintendência dependia de aportes da União para pagar salários atrasados.

Cada superintendente informava ao presidente da República alguma tentativa limitada de reação. E reclamava de ter que se subjugar a uma legislação que parecia feita sob medida para impedir ajustes necessários. Nesse quesito, o vencedor incontestado era o decreto-lei nº 8.249/45 do governo Linhares, “uma espécie de engenho infernal de efeitos retardados” (SEIPN, 1952a). Os relatórios oficiais não revelam, claro, admissões de culpa parcial dos superintendentes que os assinam.

Entre as medidas tomadas estavam ondas de demissão. Cite-se, como exemplo, os Armazéns Frigoríficos, uma das empresas lucrativas do grupo. Ali trabalhavam 220 empregados em 1940. Em 1951, o quadro havia quase triplicado, chegando a 608 funcionários, sem um aumento compatível das funções da empresa. Dois anos depois baixou para 568 profissionais, que recebiam anualmente Cr\$2,1 milhões (R\$2,5 milhões). Os responsáveis pela empresa demitiram em massa e, em 1955, o número de funcionários já havia caído para 354 (SEIPN, 1956).

O segundo grupo de problemas abrangia os jornais do grupo. Em ofício de 1954, o superintendente dirigiu-se ao ministro da Fazenda para solicitar novo aporte financeiro extemporâneo e apresentou a situação das empresas responsáveis por quatro jornais e uma editora. Juntas, deviam Cr\$247,6 milhões (R\$259,2 milhões) e tinham um prejuízo mensal estimado em Cr\$3,2 milhões naquele ano (R\$3,3 milhões) (SEIPN, 1954).

A pior situação era do jornal A Noite, responsável por mais da metade desse déficit. Em 1940 ainda lucrava Cr\$3,4 milhões até que, em 1943, a empresa passou a conviver com prejuízos. Em 1954, foi de Cr\$38,9 milhões (R\$37,3 milhões) e o acumulado desse período era de Cr\$185,7 milhões (R\$178,4 milhões). A dívida crescia, enquanto as vendas caíam. De um total de 31,6 milhões de exemplares vendidos, em 1939, chegou-se a 7,7 milhões em 1954. A imbatível tiragem diária superior a 200 mil exemplares caiu até 19.500, com média de encalhe de cinco mil exemplares, ou seja, 38%. Ainda assim, até o início da década de 1950, tratava-se da maior empresa do grupo em termos de quadro de pessoal, integrado por 678 profissionais e depois reduzido para cerca de quatrocentos, que recebiam mensalmente Cr\$1,8 milhão (R\$2,9 milhões) (SEIPN, 1952a; SEIPN, 1956).

Com a drástica redução da tiragem, diminuíram os interessados em mensagens de classificados e publicidade, fontes de renda importantes. Revistas históricas tinham novas edições ocasionais e depois foram suspensas, porque davam prejuízo. Eram constantes os atrasos de pagamento de contas de luz, gás e telefones, bem como os destinados a credores diversos. Não havia quadro de pessoal organizado, levando a reclamações na Justiça do Trabalho, decisões contrárias à empresa e novos prejuízos. Graças ao emaranhado promovido pela nova legislação, até corretores de publicidade foram transferidos para o serviço público, em outros cargos, e continuaram vendendo publicidade e ganhando comissão, além de, agora, terem um salário fixo (SEIPN, 1956).

Em 1951, a segunda empresa que mais gerava prejuízos, em torno de Cr\$11,3 milhões (R\$18,5 milhões) anuais, era a responsável pelo jornal A Manhã. Imaginado como a versão matutina de A Noite, deveria alcançar o mesmo sucesso deste. Alcançaram, porém, o mesmo fracasso (SEIPN, 1952a). Nas demais publicações do grupo, a situação não era muito melhor. A edição paulistana de A Noite deu prejuízo desde que foi lançada e mesmo depois de ser interrompida. Em 1951, o déficit foi de Cr\$4,1 milhões (R\$6,7 milhões). Com quase quarenta anos de existência, O Estado, pequeno jornal de Niterói-RJ, acumulou prejuízo de Cr\$13,2 milhões (R\$12,6 milhões) em treze anos de vinculação às EIPN. A péssima situação dos jornais comprometia, ainda,

outras empresas do grupo que com eles se relacionavam. As publicações deviam à Fábrica de Tintas Vitória, fornecedora de matéria-prima essencial, em 1954, quase Cr\$7 milhões (R\$6,7 milhões). A SEIPN, na prática, arcava com esse prejuízo, já que emprestou à fábrica Cr\$9 milhões (R\$8,6 milhões) (SEIPN, 1956).

No início da década de 1950, a SEIPN ainda traçava planos para a salvação dessas empresas. Estimou-se que seriam necessários Cr\$50 milhões (R\$82,2 milhões) para reestruturá-las, apenas um terço do que seria dispendido em rescisões contratuais, pagamentos de fornecedores e outros, caso ocorresse o simples fechamento de A Noite. Nos documentos consultados, não há qualquer plano detalhado que embase esses valores. Vale lembrar que Carrazzoni, titular da superintendência à época, era originalmente funcionário da empresa e recorria a argumentos históricos, intrínsecos ao papel do jornal no passado, para não considerar seu fechamento de forma objetiva. Enquanto isso, o periódico decompunha-se em praça pública: em maio de 1953, A Noite teve que rebater informação veiculada pelo Diário da Noite, jornal concorrente de propriedade dos Diários Associados, sobre o iminente fim do outrora líder dentre os vespertinos. Não, A Noite não seria fechada – ainda (SEIPN, 1952a; A Noite, 1953).

Havia um terceiro grupo de problemas na SEIPN relacionado a suspeitas de corrupção, negociações espúrias ou de legalidade duvidosa. Ainda na década de 1940, a superintendência realizou negociações sem concorrência pública e deixou de submeter parte das operações à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), que, por sua vez, quando e se informado, recusava-se a homologar algumas delas (SEIPN, 1956). Isso valia inclusive para negociações que já haviam se consumado, gerando insegurança jurídica e judicialização, como no caso da Inbrapel.

Alguns exemplos concretos deixaram os escaninhos da burocracia e eram frequentemente abordados em público. Um rumoroso envolveu a Lumber. As fazendas lucrativas da empresa foram vendidas a particulares, a partir da década de 1940, supostamente por valores bem inferiores aos de mercado. Parte desse acervo, como a fazenda Morungava, ainda retornaria à União, como se verá. Por outro lado, a serraria de Três Barras-SC foi praticamente empurrada por uma das adquirentes ao Ministério da Guerra, que manifestara a intenção de construir um campo de manobras no local. O ônus foi a absorção pelo órgão de 264 funcionários e seu passivo trabalhista:

“O acervo da antiga *Lumber* foi alvo de negócios espúrios. O processo de encampação dos bens pertencentes à *Lumber Company*

esteve envolto em irregularidades, escopo de estratégias que objetivavam a divisão dos bens. Os bens que integravam o acervo foram vendidos em concorrência pública, por valores muito aquém daqueles vigentes no mercado, em desobediência ao edital. Aqueles bens que apresentavam valores vultosos foram desmembrados, e a serraria de Três Barras, que em determinada época fora a maior da América do Sul e uma das maiores do mundo, tornou-se obsoleta, além de padecer com a escassez de matéria prima em seu entorno. Dessa forma, a *Lumber* transformou-se em um ‘presente de grego’ para o Exército Nacional (...). O jornal Barriga Verde, em março de 1953, denunciou aquilo que definiu como ‘uma das mais negras manobras para saquear a Fazenda Nacional’. Segundo o jornal, os dirigentes das Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União e os compradores do acervo da *Lumber Company*, entre eles Irineu Bornhausen, então governador do estado de Santa Catarina, pressionaram o Ministério da Guerra para que assumisse os encargos trabalhistas, objetivando isentar os compradores do acervo (Tomporski, 2016, p. 186-7).

Outra negociação suspeita, por pouco, não foi concluída. Os Armazéns Frigoríficos foram colocados à venda, em concorrência pública com valor básico fixado em Cr\$90 milhões (R\$86,4 milhões). Essa cifra foi abertamente questionada, já que inferior a avaliações da propriedade, que chegavam a Cr\$250 milhões (R\$240,2 milhões). A maior proposta, de Cr\$137 milhões (R\$131,6 milhões), foi apresentada por uma empresa de guarda-móveis. Sem questionar o valor, a SEIPN, em dezembro de 1955, deixou de concretizar a venda, argumentando que haveria prejuízo ao abastecimento da capital federal e que a prefeitura do Rio de Janeiro tinha interesse em assumir o empreendimento (JB, 1956; SEIPN, 1956).

Havia, ainda, a Empresa Asfalto Nacional, a mesma que Carvalho Netto (1977) e outros disseram jamais ter produzido asfalto. Trata-se de um exagero: pelo menos uma vez, em 1952, a SEIPN colocara à venda pouco mais de meia tonelada de mastiche produzida pela empresa (SEIPN, 1952b). Ainda assim, a companhia, adquirida por Cr\$1,2 milhão, em 1942, acumulou um prejuízo de Cr\$2,9 milhões e não se sabia por que efetivamente havia sido comprada. No Congresso Nacional, uma fala do superintendente Mário Pires sobre o tema foi assim retomada:

Quanto à Empresa Asfalto Nacional, vendida por Cr\$1.500.000,00, relatou, era um grande galpão à beira da estrada, junto

à Estação de Boituva, onde moravam mais de 50 famílias, numa promiscuidade absoluta. Era uma favela imunda; tinha cachorros, gatos e toda espécie de bichos. As famílias separadas por tabiques de pano. Era somente esse galpão e, num canto de uma sala, estava entulhada uma ferramenta retorcida, que seria a tal Fábrica Nacional de Asfalto, que nunca fabricou asfalto... (CD, 1963, p. 33)

As suspeitas sobre atividades irregulares nas EIPN não nasceram nessa época e eventualmente remontam à origem do grupo. A Brazil Land, Cattle and Packing foi investigada no início da década de 1940. Um relatório de auditoria apontou que havia diversos problemas na contabilidade da empresa, inclusive suspeitas sobre a sua idoneidade. Valores teriam sido retirados da conta de lucros por algum motivo obscuro, de forma a impossibilitar a checagem. O diretor da empresa, John Dick Fleming, o mesmo que, em Londres, negociou pelo governo brasileiro a indenização a ser paga pelas incorporações, ao se referir às inconsistências contábeis, “declarou que tomara tal iniciativa para evitar o pagamento de imposto de renda” (SEIPN, 1942, p. 4). Outro relatório da época indica que a mesma empresa adquiriu do seu próprio diretor, Fleming, e de sua esposa uma área de 490 hectares (MF, 1943b).

A partir de 1953, a recorrência de situações suspeitas envolvendo as EIPN motivou a instauração não de uma, mas sim de cinco Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). As duas primeiras, criadas pelas resoluções nº 299/1953 e nº 41/1955, não concluíram seus trabalhos. A terceira foi criada pela resolução nº 76/1956, concluiu seus trabalhos ao apresentar o projeto de resolução nº 195/1958, porém este foi arquivado. Na quarta tentativa, enfim, um relatório aprovado: instalada pela resolução nº 4/1959, concluiu seus trabalhos em 1963, mas o documento final só foi aprovado três anos depois, por meio da resolução nº 180/1966. Por fim, uma CPI dedicou-se especificamente a uma das EIPN, a TV Rádio Nacional de Brasília (TVRNB). Foi criada pela resolução nº 26/1963 e o resultado final foi aprovado por meio da resolução nº 53/1964.

Consultei todos esses documentos citados. As investigações, os depoentes e as análises repetem-se, versando, em muitos casos, sobre os temas já tratados nas páginas anteriores. Assim, optei por tratar delas em conjunto, ressaltando pontos importantes a esta pesquisa e adicionais às observações já feitas.

De início, vale destacar a baixa eficácia da estratégia de instalação sucessiva de CPIs para apurar irregularidades nas EIPN. Das cinco, apenas duas tiveram seus resultados aprovados, sendo que, em um dos casos, apenas depois de sete anos. Por

desinteresse, desorganização ou falta de acordo político, demonstrava-se a pouca relevância do tema para os parlamentares.

Também chama atenção que, à exceção da última CPI, havia um núcleo permanente de depoentes. Esse era formado por superintendente e seus antecessores, notadamente Mário Pires e Haroldo Renato Ascoli, e o jornalista Cônego Antônio de Paula Dutra (sim, o jornalista padre, ou padre jornalista, que se identificava pelas duas profissões e que cobria as EIPN). Além deles, vez ou outra apareciam personagens como o proprietário da empresa preterida na aquisição dos Armazéns Frigoríficos.

O tom dos depoimentos e documentos sugeria um cenário de caos. A SEIPN era anunciada como “um dos abortos aberrantes, gerados no ventre do malfadado ‘Estado Novo’” (CD, 1959, p. 971). As empresas eram um “sorvedouro de dinheiro”, segundo Ascoli (JB, 1956). Seu depoimento, aliás, ecoou na imprensa. Já como ex-superintendente, acusou as EIPN de viver às custas de empréstimos bancários irregulares que jamais eram resgatados e apenas alimentavam uma mazela central, o empreguismo. Números gigantes eram lançados em sequência: de 1953 a 1956, a SEIPN teria recebido suprimentos de Cr\$104,6 milhões (R\$70,9 milhões) da União (que não eram encarados como recursos a fundo perdido) e, ainda assim, estaria devendo quase Cr\$432 milhões (R\$293,1 milhões), sendo mais de um terço para o Tesouro Nacional. Mantos de dívida eram lançados: de acordo com o jornalista-cônego, os membros da comissão de avaliação das empresas lucravam com valores baixos, apontados rapidamente sem maiores cuidados (CD, 1959). E sucediam-se, então, os casos já relatados.

A responsabilidade por tudo isso, segundo as CPIs, era do “Estado Novo” – cujo titular havia se suicidado – e dos “superintendentes” – alguns dos quais já distantes da vida pública e talvez falecidos. Não havia, na prática, uma tentativa de culpar ninguém em específico, diminuindo o impacto que as comissões podiam ter causado.

A exceção foi a última CPI mencionada. Criada para apurar comportamentos irregulares da diretoria da TVRNB, cumpriu esse papel. Os diretores da empresa acumulavam cargos em outras instituições e compareciam às emissoras da nova capital federal apenas de vez em quando, sendo que um deles sequer residia em Brasília. O diretor técnico dava preferência aos seus empregos na iniciativa privada. Constatou-se que o diretor administrativo da empresa mantinha Cr\$800 mil (R\$58,7 mil) em vales, pouco se comparado aos Cr\$2 milhões (R\$146,9 mil) que o responsável pela área comercial guardava em cofre. Os valores seriam usados em situações suspeitas e de forma discricionária. Foram apontadas uma contratação de reforma sem licitação, feita por

empresa do sócio dos diretores; compra de móveis, com recursos da TVRNB, para as casas dos diretores; relação comercial com uma empresa possivelmente fantasma, responsável por obras; e ausência de requisitos nos registros contábeis. A CPI pediu a responsabilização criminal e administrativa de três diretores da empresa, um agente de publicidade e um empreiteiro (CD, 1964).

Por fim, é preciso registrar que, nos documentos e sessões das CPIs, parlamentares e superintendentes disputavam quem era mais dedicado, ao menos no plano retórico, à desestatização. O superintendente das EIPN, Mário Pires, esmerou-se nesse papel: ressaltou que fechou e vendeu tudo que conseguiu e que planejou extinguir a superintendência em seis meses, mas, há três anos, continuava perseguindo esse objetivo. Insurgira-se contra o TCU, supostamente amparado por parecer assinado pelo presidente da República, e apenas comunicava ao órgão as alienações depois de consumadas, em relatórios anuais. Em relação ao que sobrou, defendeu a venda dos Armazéns Frigoríficos, mas ressalvou a Rádio Nacional. Por sua finalidade social, deveria ser mantida como uma rede de radiodifusão do governo (CD, 1963).

### 3.5.2 *(In)conclusões*

Um fluxo contínuo de medidas de desestatização abateu-se sobre as EIPN por pouco mais de vinte anos a partir do momento em que o grupo foi criado. Essa rotina não deve ser vista como fruto de uma política estruturada de redução da intervenção estatal na ordem econômica. Não foi encontrado qualquer documento que ensejasse essa interpretação, nem tampouco respaldo teórico na doutrina majoritária.

Ainda assim, a aprovação de regras, em poucos anos desde as incorporações iniciais, deixa claro que os poderes Executivo e Legislativo concordavam quanto à desestatização como prática preferencial em relação às EIPN. Isso pode ser entendido como opção natural face à própria justificativa das incorporações, que deveriam servir para restituir o Tesouro Nacional de dívidas contraídas por particulares. Nesse sentido, sem exageros, o destino das EIPN teria sido traçado na maternidade. O adesismo à desestatização também pode ser fruto de uma percepção legítima de que, face aos problemas gerenciais e financeiros, essa seria a única opção. Ou, ainda, pode ser atribuído a certo oportunismo político liberal, capaz de encontrar brechas na disposição intervencionista do Estado. Ou como reflexo do vai-e-vem do cenário político nacional, particularmente instável a partir da segunda metade da década de 1940. Pode ser

entendido também como avides por negociatas de toda sorte, algumas das quais mapeadas publicamente. E, claro, pode ter sido motivado por um misto de todas essas causas.

Seja como for, pouco tempo depois de findo o Estado Novo, estava definido o arcabouço legal para grande parte das alienações e fechamentos de empresas que seriam observados na sequência. Data dessa época legislação geral, aplicável a todos os imóveis da União, que incidia também sobre as EIPN, como o decreto-lei nº 8.760, de 5 de setembro de 1946.

Instrumentos específicos também explicitaram bens a serem alienados. O decreto-lei nº 8.313, de 7 de dezembro de 1945, determinou que o governo federal e os estaduais deveriam colocar à venda, em trinta dias, suas empresas de publicidade e editoras de jornais, revistas ou livros de qualquer natureza (art. 2º), ressalvando-se os jornais oficiais. O decreto-lei nº 9.549, de 6 de agosto de 1946, autorizou o superintendente das EIPN a alienar terras nos estados do Paraná e de Santa Catarina pertencentes à EFSPRG, bens e propriedades da Brazil Land, Cattle and Packing e propriedades, bens e direitos adquiridos pela SEIPN por meio de investimento de capitais (art. 1º). A lei nº 253, de 18 de fevereiro de 1948, ao mesmo tempo que abriu crédito ao Ministério da Fazenda (art. 1º) para indenizar os acionistas da Inbrapel, dos Armazéns Frigoríficos e da Lumber (operação realizada por Fleming e relatada na introdução deste trabalho), autorizou o superintendente a vender esses mesmos bens (art. 2º). Na discussão do então projeto de lei nº 962/1947, aliás, chegou a ser apresentada emenda que impedia a venda, porém ela foi rejeitada. Depois se consolidou o entendimento de que a superintendência, por sua própria natureza jurídica (a ser examinada no próximo capítulo), dispunha de autorização para alienar seus bens (Oliveira, 1957). Mais tarde, medidas análogas seriam tratadas em decreto, como o de nº 67.040, de 18 de agosto de 1970, que tratou da venda do Frigorífico São Carlos do Pinhal (art. 1º). Em comum, esses instrumentos costumavam prever a venda mediante concorrência pública e por valor nunca inferior ao da avaliação.

As próximas páginas reúnem as consequências dessas previsões legais. Para fins esquemáticos, as EIPN, em sua primeira fase, poderiam ser divididas em três grupos: (a) gestoras de propriedades rurais; (b) iniciativas urbanas diversas; e (c) meios de comunicação. A rotina de desestatização abateu-se sobre os três indistintamente, mas, para facilitar e organizar a leitura, optou-se por seguir essa divisão em detrimento de outros encadeamentos lógicos possíveis (como, por exemplo, a apresentação dos fatos em ordem cronológica).

As duas principais empresas gestoras de propriedades rurais foram envolvidas em alienações diversas ainda na década de 1940. Quando a lei nº 253/48 autorizou a venda dos bens da Lumber, a serraria de Três Barras-SC, outrora a maior e mais moderna da América Latina, seguia operando normalmente (Lima; Tomporoski, 2017), bem como nas fazendas mantinha-se o ritmo habitual de plantio e colheita. No biênio 1947/48 – começando, portanto, antes da promulgação da lei – a fazenda Morungava e as árvores de madeira de lei foram vendidas ao grupo M. Lupion, de propriedade do governador do Paraná, Moysés Lupion, por Cr\$23,9 milhões (R\$56,1 milhões). Em 1950, um consórcio de empresas adquiriu, ainda, a serraria, uma reserva florestal e uma fazenda em Santa Catarina, três propriedades no Paraná, um prédio e outros quatro imóveis na capital paulista por Cr\$50,1 milhões (R\$92,1 milhões) (SEIPN, 1956).

Depois a serraria foi desmembrada da venda, porque o Ministério da Guerra indicou que o Exército desejava a área. Em 1952, quando a transferência foi efetivada, cerca de trezentos funcionários trabalhavam no local, ou seja, 70% menos que os 809 ativos em 1943. Desses, apenas 37 optaram por se transferir ao Ministério da Guerra, que herdou passivos trabalhista e previdenciário motivadores de críticas e investigações já relatadas. Permaneceram em uma serraria sem madeira, pois a parte principal da matéria-prima havia sido vendida ao grupo de Lupion. O biógrafo de Farquhar relatou ter visitado o local em 1954. Encontrou a serraria fechada e constatou que provavelmente ela nunca voltou a funcionar. Na região foi instalado o campo de instrução Marechal Hermes para manobras militares do Exército, ainda em atividade em 2023 (Gauld, 2006; Carvalho, 2010; Tomporoski, 2016; Lima; Tomporoski, 2017). A saga da Lumber no Estado brasileiro, porém, não terminaria aí.

Nas regiões sudeste e centro-oeste, a Brazil Land, Cattle and Packing foi dividida e vendida. As propriedades da empresa, em 1946, chegaram a ser estimadas em 3,2 milhões de hectares, nos quais pastariam 140 mil cabeças de gado, o dobro do maior empreendimento do Texas (Gauld, 2006). Como em duas das sete fazendas havia em torno de trinta mil cabeças de gado, é possível que esse total tenha sido superestimado.

Também neste caso não se esperou autorização legal para o início das alienações: por ordem do superintendente, duas fazendas foram loteadas e vendidas sem concorrência pública. Uma das propriedades deixou as EIPN, mas não foi desestatizada nesse momento: em 1952, a fazenda Paracatu, com mais de 470 mil hectares, foi transferida ao Serviço Social Rural. Depois da edição do decreto-lei nº 9.549/46, jornais de grande circulação passaram a publicar editais detalhados para a venda de fazendas da empresa.

A fazenda Bartyra, localizada em Rancharia-SP, alcançou o maior valor dentre as propriedades, Cr\$18,8 milhões (R\$34,5 milhões). Servida por três estações da EF Sorocabana e com acessos via rodovias, tinha pouco mais de 33 mil hectares, abrigava 350 famílias de colonos, que arrendavam terras para plantar algodão e cereais, e contava com serraria, matadouro, açougue e mais de seis mil cabeças de gado. Seu valor equivalia a quase 30% do pago pelas sete fazendas da empresa, Cr\$63,8 milhões (R\$117,4 milhões), quase Cr\$10 milhões (R\$18,4 milhões) a mais que o pagamento feito a título de indenização pela incorporação (O Estado de S. Paulo, 1946; SEIPN, 1956).

Até 1952, portanto, haviam sido vendidas quase todas as propriedades rurais das duas empresas, pouco permanecendo sob a gestão de outros órgãos públicos. Em doze anos o governo federal incorporou, geriu e alienou esses acervos apresentando resultados satisfatórios, do ponto de vista financeiro. Parte do lucro operacional foi usado, ainda, para subsidiar outras empresas do grupo. As propriedades eram, em regra, tão lucrativas que encontraram compradores rapidamente e as vendas chegaram a ser investigadas e criticadas sob suspeita de terem sido feitas por preços inferiores aos aceitáveis.

Ainda na década de 1940, começou a ser definida a situação das empresas urbanas. Editoras e livrarias, como a Rio, Henrique Velho e Jacintho, eram deficitárias e foram absorvidas por outras empresas do grupo, possivelmente sem interessados em sua compra. A Asfalto Nacional foi encarada ora como piada, ora como escândalo, pouco se sabendo sobre os motivos reais da sua compra e sobre a sua produção real. A SEIPN tentou vendê-la a partir de 1947, mas só atingiria esse objetivo oito anos depois.

A Fábrica de Papel da Tijuca e a Metalúrgica Nacional passaram pela história das EIPN sem maiores destaques. Não se tornaram referências nacionais por sua produção ou por crises, nem tampouco foram protagonistas no grupo das empresas incorporadas. A primeira foi vendida por Cr\$7 milhões (R\$17,9 milhões), em 1946, apenas quatro anos depois de sua aquisição; a segunda, por Cr\$10,4 milhões (R\$19,1 milhões), em 1950, tendo sido gerida pelo governo federal por oito anos (SEIPN, 1956). Esses valores são nominalmente bem maiores que os de compra, porém não se pode falar em lucro, porque, para isso, seria necessário verificar custos e ganhos ao longo do período.

Os Armazéns Frigoríficos escaparam da sanha privatista que se abateu sobre as EIPN nas décadas de 1940 e 1950. Como já se viu, quase foram alienados à empresa de guarda-móveis, mas esse movimento foi interrompido pela superintendência. Justificava-se sua manutenção nas EIPN, como empresa autônoma, pela sua relevante função de abastecimento da capital federal. Marcada pelo crescimento abrupto do seu quadro de

peçoal, ainda assim costumava apresentar resultados positivos. Em 1963, seus bens e serviços foram transferidos a uma nova empresa vinculada ao governo federal, a Companhia Brasileira de Armazenamento, que planejou modernizar as câmaras frigoríficas e dobrar sua capacidade (Cibrazem, 1963).

Do ponto de vista do interesse público, algumas dessas empresas desempenharam atividades relevantes para um país cada vez mais urbano e com industrialização mais capilarizada. Os resultados financeiros variaram desde sucessivos balanços positivos, como os dos Armazéns Frigoríficos, a investimentos desastrosos. Não foram, de toda sorte, as principais responsáveis pelas combalidas contas da SEIPN.

Esse papel coube ao terceiro grupo, o dos meios de comunicação e notadamente a um deles. Pela sua importância nesse ramo de atividade e na história das EIPN, merece um exame mais detido, ainda que não se pretenda realizar um obituário profundo.

Em 1966 foi publicada a primeira edição de um livro de Werneck Sodré, considerado, depois, uma referência central para se compreender a trajetória da imprensa (escrita) brasileira. O último capítulo chamava-se “a crise da imprensa”. Nele, o autor retratou uma indústria intensiva em mão-de-obra, turbulências políticas recorrentes, dependência de empréstimos provenientes de bancos públicos e investimentos de origem suspeita. Lembrou que “a concentração da imprensa seguia seu curso inexorável; tornava-se cada vez mais difícil lançar jornal novo; o número dos que desapareciam era crescente” (Sodré, 1999, p. 395).

No Rio de Janeiro da década de 1950, a concorrência era particularmente renhida. Não é exagero falar em pelo menos dez grandes jornais diários em circulação na então capital federal (Ribeiro, 2007). Nessa mesma época alguns deles entrariam para a história do jornalismo brasileiro a partir de suas reformas editoriais e gráficas, a começar pela mudança no padrão de narrativa, agora pretensamente calcado na objetividade. O estilo empolado e o nariz de cera estavam abrindo espaço ao lide. Em paralelo, o preço de insumos vitais dessa indústria, como o papel imprensa, aumentava de forma constante.

Os jornais das EIPN não estavam na vanguarda editorial, não contavam com os profissionais de maior destaque e eram marcados por acusações de inchaço em sua folha de pessoal. Em tese, medidas gerenciais, jamais adotadas, poderiam enfrentar esses pontos. Havia um problema, contudo, que nem elas poderiam resolver: a falta de credibilidade. Desde as primeiras incorporações, os jornais e revistas das EIPN conviveram com sete presidentes da República, sendo um deles em dois momentos (Vargas, primeiro como ditador e, a seguir, eleito). Tiveram que dar respaldo a cada um

deles e defender suas medidas, mesmo que seguissem linhas bem distintas, eventualmente margeando o cômico. Dois exemplos já citados foram a efusiva divulgação da Empresa Metalúrgica Nacional, com foto em destaque do superintendente, e a da incorporação da Editora Rio, assuntos de parco interesse público. Esse caráter camaleônico foi apontado como um dos fatores relevantes para a baixa credibilidade (Carvalho Netto, 1977).

O primeiro “considerando” do decreto-lei nº 8.313/45, por meio do qual o governo Linhares determinou a venda dos jornais, trata justamente dessa questão, ao mencionar que “não é próprio dos governos, de índole democrática, manter jornais de doutrinação ou de informação”. Menos de um mês depois, foi publicado, em jornais privados de grande circulação, o edital para venda dos jornais A Noite (edições do Rio de Janeiro e de São Paulo), A Manhã e O Estado.

Nesse momento, porém, Eurico Dutra já tinha sido eleito presidente da República. Teria se mostrado surpreso com a pressa na venda de A Noite pelo governo interino e, atendendo ao pleito de uma comissão de empregados, comprometeu-se a solicitar a Linhares a suspensão da venda. Foi atendido e, no fim de janeiro de 1946, jornais de grande circulação estamparam um novo edital que interrompia o processo de alienação de todos os jornais das EIPN, menos de dois meses depois da publicação do anterior (Jornal do Brasil, 1946; Carvalho Netto, 1977).

A solução que o governo Dutra planejou para os jornais do grupo foi muito mais inventiva que a simples venda; na verdade, considerando-se a história da desestatização no país, a adoção dessa alternativa foi raríssima. O decreto-lei nº 9.610, de 19 de agosto de 1946, autorizou o Ministério da Fazenda a dar em locação a uma sociedade anônima, constituída pelos empregados de A Noite, os bens da empresa, incluídos todos os títulos de jornais e revistas, desde que assumisse os passivos da empresa (art. 1º) pelo prazo de quinze anos (art. 2º). A entidade teria opção de comprar em definitivo esses bens (art. 3º).

Os trabalhadores poderiam, assim, assumir a empresa e produzir os jornais e revistas nos quais laboravam. Essa poderia ter sido a principal experiência brasileira, ao menos no século XX, de um conjunto de publicações historicamente relevantes controladas e editadas por seus próprios funcionários. Politicamente o primeiro presidente da República eleito e empossado, em um horizonte de quase vinte anos, reconhecia que não era papel do governo federal editar publicações – pelo menos, não aquelas. Ao prever textualmente que a entidade locatária assumiria os passivos do grupo, admitia que eles não eram desprezíveis, depois de seis anos das principais incorporações.

Jornais menores, como o Diário Alemão do Rio de Janeiro e o Diário da Bahia, foram desestatizados antes mesmo do decreto-lei nº 9.610/46. Enquanto a sociedade anônima dos empregados não se constituía, o governo federal publicava as últimas edições dos seus demais periódicos.

A edição paulistana de A Noite foi suspensa em 1952 e suas oficinas passaram a ser usadas para serviços gráficos em geral. Mesmo assim, continuou a dar prejuízo, pelo menos, até junho de 1955 – um total de Cr\$16,9 milhões (R\$15,2 milhões) em treze anos. Em 1956, a SEIPN fez publicar edital de venda de maquinaria, móveis e utensílios, movimento repetido nos anos seguintes. Linotipos, prelos, calandras, impressoras tipográficas, tudo, enfim, estava à venda no atacado ou no varejo (SEIPN, 1956; O Estado de S. Paulo, 1956; O Estado de S. Paulo, 1958).

O jornal A Manhã deixou de circular em junho de 1953. Nunca atingiu o objetivo planejado de ser um matutino de referência. Desde 1941, acumulou, em quatorze anos, um prejuízo de Cr\$71,6 milhões (R\$98,6 milhões). Suas oficinas, no meio da década de 1950, eram acionadas apenas para produção de serviços gráficos em geral (SEIPN, 1956).

As rotativas de O Estado, pequeno jornal publicado em Niterói-RJ, foram as últimas a parar. Em fevereiro de 1958, um ano antes do aniversário de quarenta anos, o jornal saiu de circulação. À época, nele trabalhavam setenta profissionais (Ribeiro, 2007).

Todas as revistas deixaram de circular também na década de 1950. Entre elas estavam Noite Ilustrada; Carioca; Vamos Ler; Figurino; Vitrine; Síntese; Revistas de Direito; Letras Brasileiras e as publicações infantis, mencionadas no decreto-lei nº 9.610/46. A elas se somavam Lobinho e Policial em Revista, outros títulos extintos.

E havia, claro, A Noite. O jornal escapou da venda sumária em 1946. Na década seguinte, foram nomeados pelo menos três superintendentes jornalistas, com trajetórias reconhecidas, na expectativa de enfrentar os problemas. Trouxeram mais esperanças que projetos, como a de maior integração entre A Noite e a Rádio Nacional, na gestão de Carrazzoni. Ele, aliás, foi responsável por um relatório pormenorizado de problemas gerenciais, que ia do cenário amplo à microgestão. Reconhecia, por exemplo, que a descentralização do grupo, conferindo autonomia às publicações, implicara em gastos excessivos, criação de cargos com salários muito altos e despesa de cerca de Cr\$20 milhões (R\$32,9 milhões), fora as salariais que perdurariam no tempo. Dedicava-se também a comentar a compra de equipamentos desnecessários de contabilidade, então abandonados, por cerca de Cr\$800 mil (R\$1,3 milhão) e a aquisição por valor muito

acima do real de um terreno, em Vassouras-RJ, onde seria instalada uma colônia de férias coletiva para os funcionários (SEIPN, 1952).

Um elemento explicativo da crise, pouco citado pelos analistas, era a mudança do consumo de informação. A capital federal crescera e, com ela, seus meios de comunicação. Quando chegava às ruas por volta das 19 horas, A Noite não competia mais apenas com outros jornais vespertinos. A população, a essa hora, já podia se informar também pelo rádio e por um novo meio, com imagem e áudio, a televisão. Os receptores para acessá-lo eram caros, mas se popularizariam. Mesmo o dedicado leitor de vespertinos tinha, à sua disposição, opções potencialmente melhores. Durante o governo Vargas, por exemplo, o jornal Última Hora, de Samuel Wainer, tinha jornalistas mais consagrados, projeto gráfico marcante, era editado parcialmente em cores e, tal como A Noite, era claramente varguista, sem ter que carregar a pecha de jornal oficial.

A sociedade anônima dos empregados, prevista no decreto-lei nº 9.610/46, por sua vez, não foi criada. Seis anos depois, Carrazzoni ressaltou que essa previsão legal gerou poucos efeitos práticos (SEIPN, 1952). Vez ou outra, a imprensa voltaria ao tema, como quando o superintendente Odylo Costa, filho, se comprometeu a criar uma comissão para estudar medidas preliminares voltadas à constituição da entidade – nove anos depois de editado o decreto-lei (Jornal do Brasil, 1955).

No fim de 1957, o prejuízo acumulado de A Noite já havia superado, com folga, a marca antes citada de Cr\$185,7 milhões. A tiragem diária foi estimada em menos de 10 mil exemplares, risível quando comparada à referência de mais de duzentos mil de vinte anos antes. No dia 27 de dezembro desse ano, os dirigentes do vespertino foram convocados à sala do superintendente para uma reunião às 14 horas:

“O encontro não foi muito solene, mas teve pouca duração. O dr. Mario Pires expôs em rápidas palavras a situação crítica em que se achava o grupo jornalístico da empresa, coisa aliás sabida e esperada desde a encampação.

- Em face do exposto – prosseguiu ele – nada se pode fazer no sentido de obter-se a recuperação de A Noite.

Realmente nenhuma medida, mesmo com o emprego de milhões de contos (ainda não havia o cruzeiro<sup>20</sup>) daria resultado na tentativa de restauração da empresa continuando esta como órgão estatal.

---

<sup>20</sup> Aqui o autor equivoca-se, já que o cruzeiro foi adotado como moeda em 1942.

E, após pequena pausa, em tom grave, concluiu o dr. Mario Pires:

- Em tais condições, convidei os senhores, que têm funções de responsabilidade na empresa, a virem aqui para comunicar-lhes que, de amanhã em diante, A Noite não circulará mais. É a decisão do Ministério da Fazenda.

Todas as fisionomias se transmudaram. Completo silêncio se fez por segundos. O olhar do superintendente percorria um por um dos circunstantes em rápidas contrações nervosas, como que observando a reação provocada pela comunicação” (Carvalho Netto, 1977, p. 397).

Ainda segundo o autor, presente à reunião, um dos participantes sugeriu que os funcionários pudessem se responsabilizar pelo jornal sem ter que arcar com os passivos. A proposta não foi acatada. Desceram à redação, encontraram vários colegas chorando. Decidiram ir ao Palácio do Catete para tentar conversar com o presidente da República, Juscelino Kubitschek. Em vão. O ministro-chefe da Casa Civil e futuro ministro do STF, Victor Nunes Leal, ouviu as súplicas dos representantes e comprometeu-se a entrar em contato. Não o fez. Era o fim de A Noite.

Ou, mais precisamente, um dos seus fins. A Biblioteca Nacional registra, em sua página na internet, uma nova e solitária edição do jornal, dois anos depois. Foi editada pela Companhia Jornalística Castellar (homenageando um ex-funcionário falecido), tinha quatro páginas e publicava a ata de constituição de uma associação de funcionários, que supostamente adquirira o título em hasta pública. O diretor executivo do novo jornal era o próprio Manoel de Carvalho Netto, que curiosamente não dedicou espaço a esse renascimento em seu livro. Outras tentativas de reeditar A Noite, sob novos donos, ocorreriam ainda antes da ditadura militar (Brasil, 2014b).

**Fig. 3: A Noite voltou... por uma noite**



Fonte: A Noite (1959).

No dia 5 de janeiro de 1958, foi publicada supostamente a primeira entrevista de Mário Pires depois de anunciado o fechamento de A Noite. O superintendente defendeu que o decreto-lei nº 9.610/46 era, a esta altura, inexecutável. Isso, porque fixara que a sociedade dos empregados deveria assumir os prejuízos até julho daquele ano; a locação ocorreria por quinze anos; e, nos dez primeiros, a entidade poderia optar por comprar todos os bens locados (e, na prática, os jornais). Passados mais de onze anos da edição do decreto-lei, a sociedade sequer havia sido constituída. Lembrou, ainda, que os valores devidos aos profissionais seriam pagos em breve (Jornal do Brasil, 1958).

Terminou, assim, o capítulo dos jornais e revistas na história das EIPN. Diferentemente dos outros dois grupos abordados neste trecho – o das empresas gestoras de propriedades rurais e o composto pelas iniciativas industriais urbanas -, neste caso os prejuízos foram enormes. Mais que as próprias empresas de mídia, comprometeram todo o grupo, já que as poucas companhias superavitárias dentre as EIPN eram incapazes de arcar com os grandes déficits de A Noite, A Manhã e outros.

Na virada da década, a superintendência ainda comemorou, enfim, um balanço com lucro de quase Cr\$38,5 milhões (R\$14,2 milhões) e a liquidação de mais de quinze mil contas relacionadas aos jornais fechados (O Estado de S. Paulo, 1960). Pouco sobrava do antigo grupo e, das cinzas, vinham notícias positivas do ponto de vista financeiro.

A Noite resistiu no formato de um prédio. O icônico edifício Joseph Gire continuava sediando iniciativas empresariais diversas e, nele, a SEIPN exercia atividade de imobiliária. Manejando aluguéis, registrou lucro. Durante décadas, nele funcionaram a Rádio Nacional e o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi). Em 2012, foi fechado para reformas; no ano seguinte, foi tombado; e, a seguir, mantido vazio, dado o alto custo previsto para torná-lo novamente operacional. Em 2023, a prefeitura do Rio de Janeiro anunciou sua compra por R\$28,9 milhões (Campos, 2023).

Quando a ditadura militar começou, as únicas empresas em atividade sob responsabilidade da superintendência eram a Rádio Nacional e a TVRNB. Elas serão objeto de análise no capítulo 5. Anos antes, Mário Pires anunciara, em sessão da CPI, que gostaria de ter promovido a extinção da SEIPN. Anos depois, em 1969, um outro superintendente, general Afonso Sarmiento, informou ter solicitado ao Ministério da Fazenda, pela segunda vez, a extinção do órgão (O Estado de S. Paulo, 1969).

Nem um, nem outro, nem tantos mais atingiriam esse objetivo. Resisto ao clichê de falar em fênix e renascimento das cinzas. Neste momento, as EIPN eram um grupo em

busca de uma identidade: para morrer, precisava nascer. À época, O Direito de Nascer, telenovela veiculada no Brasil e adaptada de folhetim cubano, era protagonizada por Nathalia Timberg, teve 160 capítulos e tratava de um bebê imprevisto. Já outro direito de nascer durou quase 160 quadrimestres. Foi estrelado por empresas que, incorporadas ao patrimônio nacional, não sabiam o que eram à luz do direito administrativo.

## **4 – Debate doutrinário aplicável às EIPN**

As próximas páginas serão dedicadas ao debate em torno da natureza jurídica das EIPN, crucial para que se entenda o fim do grupo, objeto do capítulo seguinte. Esse debate ocorreu, em grande parte, durante a primeira fase das EIPN, tratada nas páginas anteriores. A partir daqui, serão abordadas a defesa doutrinária da estatização; a inadequação dessas empresas a institutos tradicionais do direito administrativo; as duas soluções jurídicas encontradas e, por fim, a defesa doutrinária da desestatização.

### **4.1 A defesa doutrinária da estatização**

Durante as mais de quatro décadas de existência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, parte significativa da doutrina jurídica apoiou a existência de um Estado intervencionista, no plano econômico, como uma opção quase natural. Essa defesa não nasce no primeiro governo de Getúlio Vargas, porém nele encontrou espaço para se consolidar, de forma concomitante à redefinição concreta de um modelo de intervenção estatal na ordem econômica.

Francisco Campos, ministro da Justiça no início do Estado Novo, elogiava a Constituição Federal de 1937 por conferir “o poder supremo ao Presidente da República” (Campos, 2001, p. 60) e, com base nesse reconhecimento, era possível ao governo “estar desenvolvendo uma estupenda política de nacionalização” (Campos, 2001, p. 131). Defendeu que fossem retiradas de outros Poderes competências que lhes eram conferidas no plano internacional; juízes, por exemplo, passariam a não dispor mais de competência inequívoca para a declaração de inconstitucionalidade das leis, o que merecia elogios do autor. A ordem econômica, segundo ele, deveria estar em consonância com um princípio da solidariedade social, com a proteção do trabalhador e com as necessidades da economia popular. Dada sua importância, portanto, nada mais natural que o detentor do poder supremo pudesse interferir na ordem econômica de forma incisiva. E essa interferência deveria ser vista, na verdade, como parte de uma atuação mais capilarizada do governo em diferentes áreas:

A educação, a saúde pública, o comércio, a indústria, as novas técnicas de comunicação, os serviços públicos, a massa enorme de bens materiais e morais que constituem a nossa herança de civilização e de

cultura, tudo isto constitui um imenso campo que, ao invés de vedado à ação do Governo, como na concepção individualista do Estado de polícia, exige, a todo momento, a intervenção do Governo ou a sua ação direta (Campos, 2001, p. 164).

A intervenção mais que desejável, era, portanto, exigência e necessidade inerentes à complexidade daquele momento. Esse tipo de posicionamento não se restringiu aos regimes autoritários que marcaram grande parte do período ora estudado.

Entre o Estado Novo e o início da ditadura militar, diversos autores também defenderam a intervenção estatal cotidiana. Em 19 de janeiro de 1963, o jurista, senador da República e, naquele momento, ex-ministro das Relações Exteriores há cerca de um mês, Afonso Arinos de Melo Franco, dirigiu-se ao presidente da República, João Goulart, em carta de onze páginas. Lembrou, por exemplo, que a democracia pressupunha eleições livres, existência de oposição e garantia de liberdades individuais, antes de resumir sua convicção: “fora disso, o governo deve ser forte e o Estado, intervencionista” (Silva, 2020, p. 333).

Antes dele, o ainda procurador-geral da República, Themistocles Cavalcanti, em sua crítica à então recém-promulgada Constituição Federal de 1946, destacou seu “apego excessivo à propriedade individual”, dentre outros problemas que antevia. A seguir, de forma dúbia, registrou:

Se é verdade que o regime de intervenção do Governo na esfera privada deve orientar-se dentro de um critério de muita parcimônia, para evitar a perturbação da livre iniciativa individual, não é menos certo, porém, que o Estado não deve ficar desaparelhado para, de acordo com os princípios traçados pelas Câmaras, estabelecer em determinado momento as normas que julgar mais adequadas à solução dos graves problemas de ordem interna, principalmente na esfera econômica (Cavalcanti, 1947, p. 3-4).

Ultrapassado o interstício democrático, o regime que ora se consolidava substituiu a Constituição Federal de 1946 por outra, em 1967, e, dois anos depois, por emenda constitucional que faria as vezes de nova Carta. Por mais que os textos constitucionais da década de 1960 previssem um princípio da reserva legal, condicionando, em alguma medida, essa intervenção à lei, era corrente, à época, a apologia da delegação legislativa em convivência com um funcionamento regular, mesmo que com papel reduzido, do

Congresso Nacional. Essa presunção de existência e de funcionamento do Poder Legislativo federal levou alguns doutrinadores da época a não reconhecerem essas Cartas como instrumentos autoritários (Mesurini, 2016). Em comparação com o texto constitucional anterior, a Carta de 1967 até chegou a ser interpretada como menos propensa a defender a intervenção do Estado na economia (Magalhães, 1967). Essa, contudo, era visão minoritária entre os debatedores desse tema.

Na prática, diminuía a necessidade de se observarem condicionantes e limitações para o discurso sobre a intervenção estatal. Tibiezas, dubiedades e hesitações podiam ser desprezadas no delineamento e na defesa de um governo forte. Na mesma linha de Campos ao tratar do Estado Novo, Carlos Medeiros Silva, escrevendo durante o nascimento da ditadura militar, logo conferiu ao “dogma da separação dos poderes” um “valor meramente histórico” (Silva, 1964, p. 3). Nesse sentido, entendia que o Ato Institucional nº 1 de 1964<sup>21</sup> corrigia lacunas ao permitir uma maior atuação do Poder Executivo na elaboração das leis. Dali a meses, o autor seria nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal e, a seguir, ministro da Justiça.

Somem-se à previsão constitucional e ao ato citado outros dispositivos legais que reforçavam essa autorização, ao mesmo tempo em que evidenciavam um crescente contexto autoritário que não se restringia ao plano econômico (Barbosa, 2009; Paixão, 2011). A ditadura militar, ainda que um regime autoritário, dependia para se legitimar de um arcabouço jurídico confiável, capaz de conferir legalidade a seus planos e que, para isso, contou com juristas que colaboraram para essa construção (Seelaender, 2017). Durante esse regime, aliás, ganha força o Direito Econômico, que se colocava – e colocava-se – como o “que instrumentaliza a política econômica” (Bercovici, 2009, p. 516) ou como o conjunto de técnicas que o Estado emprega para implementar a sua política econômica (Comparato, 1965).

Os supostos novos rumos do modelo de intervenção foram comemorados por parte da doutrina jurídica. Carvalhosa via, no texto constitucional, a imposição de um condicionamento da “livre iniciativa a fins sociais”, cabendo ao Estado o papel “de regulador e tutor dos interesses coletivos que devem se inserir na atividade econômica privada” (Carvalhosa, 2013, p. 555). Esse papel justificaria sujeitar a iniciativa privada, em dadas circunstâncias, a um planejamento estatal capaz de conciliar uma tendência centralizadora do Poder Público às necessidades fundamentais do indivíduo.

---

<sup>21</sup> Inicialmente, o primeiro Ato Institucional não foi numerado. Tornou-se conhecido como AI-1 apenas depois da edição do segundo.

Na mesma época, Franco Sobrinho seguiu linha parecida, ao reconhecer que o Poder Executivo tinha o dever de protagonizar a intervenção estatal, mesmo em “domínios cada vez mais técnicos e que atuam cada vez mais profundamente na vida econômica: não basta que os instrumentos de ação se limitem ou se restrinjam a graus mínimos de formulações, especialmente no âmbito da ação governamental” (Franco Sobrinho, 1971, p. 63). Mais que uma ação superficial, esperava-se do governo, segundo o autor, a disposição de aprofundar-se na intervenção, inclusive em áreas supostamente menos sujeitas à política, porém com impactos significativos na economia brasileira.

Defender a intervenção estatal na economia não se tratava apenas de uma bandeira levantada a esmo. Da doutrina jurídica da época é possível extrair pelo menos três justificativas, em grande parte complementares, para a atuação do Poder Executivo.

A primeira transparece da citação de Francisco Campos (2001) no início desta seção. O mundo vinha se transformando e ganhando complexidade, tornando-se uma consequência natural a ampliação das atividades do Estado em novas áreas. A intervenção tornava-se inexorável. Quase quatro décadas depois de Campos (2001), Themistocles Cavalcanti (1973) utilizou-se dessa mesma justificativa. A essa altura, já não era mais procurador-geral da República e também havia, há três anos, se aposentado como ministro do Supremo Tribunal Federal. Defendeu então que o governo federal brasileiro se viu quase forçado a constituir empresas e prestar serviços:

Em conclusão, direi que a análise da evolução do Estado moderno, em qualquer regime, e a da posição do Executivo, na estrutura do poder, nos levam a afirmar a expansão dos poderes do Executivo.

É consequência da reforma de estrutura da sociedade moderna. Sociedade de massas, de grandes empresas, de predomínio das preocupações internacionais, da imposição de novas tecnologias que pedem soluções novas, para problemas que tomaram novas dimensões (Cavalcanti, 1973, p. 131).

Lembrou, ainda, que o governo federal brasileiro aderiu a uma tendência mundial de maior intervenção estatal, encarada como sinônimo de modernização (Costa, 2016). Essa era a segunda justificativa: o modelo brasileiro, na realidade, era reflexo de uma tendência internacional – se o mundo se comportava dessa forma, por que o Brasil haveria de proceder de outra?

Ainda na década de 1950, Bilac Pinto, então deputado federal e professor, constatou que “apesar dos clamores levantados, o aumento das dimensões do Estado é um fato histórico de caráter universal, visto que ocorre em todos os países do mundo” (Bilac Pinto, 1953, p. 1). Este trecho abriu uma palestra sobre as sociedades de economia mista, abordada na próxima seção. Depois de publicada, começou a ser referenciada em outros estudos, à medida que seu autor se tornava embaixador, presidente da Câmara dos Deputados e ministro do STF, sucedendo o próprio Themistocles Cavalcanti.

Nos vinte anos que separam os dois textos, diversos autores, no Brasil, aludiram a essa tendência mundial. Registrou-se que um planejamento estatal centralizado não era prerrogativa apenas dos países socialistas, mas também das nações europeias sob regimes capitalistas. Lembrou-se que empresas vinculadas aos Estados nacionais, ali e acolá, substituíam congêneres privadas e comerciavam combustíveis, mantinham bancos e produziam tabaco e fósforo. Alegou-se que até a iniciativa privada defendia maior intervenção estatal, em favor da preservação de sua própria riqueza (Valadão, 1957; Paiva, 1960; Comparato, 1965).

Uma maior presença do Estado fazia-se necessária, ainda, para viabilizar o desenvolvimento nacional - e aqui reside a terceira justificativa. Esse conceito, no caso, podia ser lido tanto como intrínseco à administração (Franco Sobrinho, 1971), quanto como fundante da figura jurídica da ordem econômica (Carvalhosa, 2013). A intervenção estatal era o caminho necessário à promoção do desenvolvimento, porque, sem essa atuação, as diferentes forças sociais não conseguiriam busca-lo de forma articulada.

É preciso registrar o desafio argumentativo em tela. A defesa da legitimidade e da necessidade da intervenção estatal, bem como as justificativas para essa prática, não devem ser vistas como um norte dado pelo Direito à administração. Não era aquele, durante grande parte do tempo, que condicionava esta; na verdade, a doutrina jurídica, confrontada por decisões de governo, previsão legal e realidade, parecia esgrimir em busca de uma articulação que desse sentido ao que via e vivia. Era, afinal, um de seus papéis conferir legitimidade à realidade imposta.

Citem-se os artigos que abrem os títulos dedicados à ordem econômica nas quatro constituições federais vigentes durante o período de existência das EIPN. Todos, sem exceção, fazendo uso de expressões distintas, valorizavam a liberdade de atuação da iniciativa privada, postulando a intervenção estatal, nesses mesmos dispositivos ou nos seguintes, como uma excepcionalidade seja para “suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção” (art. 135 da Constituição Federal de 1937),

seja “apenas em caráter suplementar da iniciativa privada” (art. 170, §1º da Emenda Constitucional nº 1/69) sem maiores condicionantes. Houve quem tentasse enveredar por essas curvas sinuosas: Carvalhosa (2013), referindo-se ao documento de 1969, ressaltou que a livre iniciativa era um direito subjetivo inviolável, salvo excepcionalmente pela intervenção estatal apenas para vinculá-la aos interesses sociais e permitir que entidades públicas desempenhassem a mesma atividade em prol da justiça social ou do desenvolvimento nacional.

O caminho, contudo, era menos retilíneo do que sinalizavam os textos constitucionais. Esse mesmo autor chamou atenção para a possibilidade de o Estado, por força de diversos comandos do documento de 1969, “intervir legislativamente no mercado em todos os momentos que levam à formação do processo produtivo e, daí, em todas as etapas que desembocam no consumo de bens e serviços” (Carvalhosa, 2013, p. 561). Diversos outros textos, publicados no século passado (Pontes de Miranda, 1973; Tácito, 1983) ou neste (Batisti, 2007; Prado, 2017), ressaltaram que o arcabouço constitucional a partir de 1967 garantia a base jurídica necessária para que o Estado desempenhasse regularmente um papel de considerável intervenção na ordem econômica.

Essa prática, em parte executada por meio de empresas vinculadas ao Estado – cuja natureza jurídica será discutida adiante -, não era uma exceção, e sim uma possibilidade sempre em aberto. A despeito de qualquer previsão legal programática, existiu, no caso das EIPN, arcabouço jurídico necessário à consecução da intervenção, quando considerada importante pelo governo do momento.

Como resultado da complexidade do presente, de uma tendência mundial ou da necessidade de promoção do desenvolvimento, a intervenção estatal na ordem econômica era doutrinariamente aceita como uma decisão natural no plano político. Se textos constitucionais a relativizassem, errados estavam estes, e não a prática em si. Bilac Pinto, examinando a questão tanto como acadêmico, quanto como agente político, sintetizou:

A intervenção do Estado no domínio econômico não se operou, porém, mediante planos prévios ou como consequência de uma preparação doutrinária. Ao contrário disso, ela teve caráter fragmentário e se foi operando por considerações de oportunidade prática, no curso das vicissitudes de uma longa história (Bilac Pinto, 1953, p. 2).

Assim como é possível observar um *continuum* de autores brasileiros, ao longo de mais de três décadas, em defesa de amplas possibilidades de intervenção estatal na ordem econômica, é forçoso indicar que essa prática desenrolou-se conforme um mesmo modelo. Marco inaugural deste foi o primeiro governo de Getúlio Vargas, sendo que era pontual, até aquele momento, a intervenção do Estado na ordem econômica (Venancio Filho, 1998). Nos últimos anos desse período, como já se apresentou antes, foram incorporadas as primeiras empresas que deram origem ao grupo das EIPN, bem como foram adquiridas iniciativas que o ampliaram. Esse modelo perdurou, quase incólume, até o fim da década de 1970, enquanto a ditadura militar ainda se dedicava à incorporação de empresas do Grupo Abdalla e de iniciativas de menor porte.

Sobreviveu mesmo no interstício democrático, comprovando sua perenidade independentemente de sístoles e diástoles autoritárias. Venancio Filho (1998) criticou a abordagem da Constituição Federal de 1946 por dar menos abertura ao intervencionismo que a observada na prática. De fato, apesar desse comedimento, o governo Dutra interrompeu o processo de privatização do jornal A Noite, iniciado na gestão provisória de José Linhares (Carvalho Netto, 1977). Já no governo de Juscelino Kubitschek foi criada a empresa TV Rádio Nacional de Brasília (TVRNB), responsável pela instalação de algumas das primeiras emissoras de rádio e de TV da nova capital e, durante a ditadura militar, pela instalação de estações planejadas para cobrir o mundo (Pieranti, 2022). Assim, mesmo na fase compreendida entre os regimes autoritários, o Estado brasileiro criou novas empresas e impediu a desestatização de outras integrantes do grupo das EIPN.

Expostas as justificativas para a intervenção estatal na ordem econômica e delineada sua constância ao longo das décadas, resta abordar os limites admitidos pela doutrina jurídica. No contexto desta pesquisa, interessam especificamente aqueles atinentes à operação de empresas pelo Estado e, em especial, as EIPN.

A fabricação de bens essenciais, o abastecimento e a venda de produtos eram preocupações do governo federal, de legisladores e de autores diversos. Nesse âmbito estava inclusive o tabelamento de preços ditos “políticos”, eventualmente justificado com base no poder de polícia (Venancio Filho, 1998; Carvalhosa, 2013). Como exemplo de iniciativa legislativa nesse sentido, cite-se a lei nº 1.522, de 26 de dezembro de 1951. Ao tratar das possibilidades de intervenção estatal “para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo”, previu, em seu art. 2º, que essa atuação poderia ocorrer na fixação de preços, no controle de abastecimento, na desapropriação de bens e na compra, distribuição e venda de uma série de produtos que iam de artigos

sanitários a cimento; de medicamentos a ferramentas de uso individual; de tecidos a arames farpados e lisos; de combustíveis a animais para o abate.

As hipóteses de intervenção estatal na ordem econômica costumavam, ainda, associar essa prática, quando necessária, em alguma medida, a uma incapacidade de provimento apropriado de bens e serviços pela iniciativa privada. Enquanto a Constituição Federal de 1946, em seu art. 146, previa a intervenção tendo “por base” o interesse público, o art. 163 da Emenda Constitucional nº 1/69 admitia-a, inclusive sob a forma de monopólio e mediante lei federal, “por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa”.

Também neste ponto os textos constitucionais pareciam buscar em expressões imprecisas a justificativa jurídica para uma prática que, no plano político, já estava determinada. Mas, no primeiro caso, presumia que essa prática ocorreria, porque a iniciativa privada, em dadas situações, não conseguiria atingir o interesse público e, no segundo, porque não conseguiria se organizar com eficácia em setores econômicos específicos. Neste caso, seria admissível se pensar inclusive em uma intervenção estatal em caráter permanente (Carvalhosa, 2013).

Empresas vinculadas ao Estado – sociedades de economia mista, públicas ou as incorporadas, conforme debate a ser travado nas próximas seções -, enquanto as EIPN existiram, podiam ser vistas, assim, como ferramentas para se atingir finalidades como as citadas, eventualmente em substituição à iniciativa privada. Se o contexto político e a legislação autorizavam tamanha capilaridade, não deve causar estranheza a atuação do Estado no armazenamento e comercialização de carnes – e, nesse sentido, a incorporação dos Armazéns Frigoríficos, no Brasil de 1940, visto que o armazenamento a frio de carnes era deficiente. Poderia também ser justificada a aquisição da Empresa Asfalto Nacional, que atuava em setor essencial para um país em fase de urbanização.

Como já visto, uma primeira onda no aumento das EIPN ocorreu na primeira metade da década de 1940, com as incorporações iniciais e aquisições subsequentes de empresas privadas. Uma segunda ocorreu a partir do fim da década de 1960 e é importante situá-la no contexto de ampliação de empresas vinculadas ao Estado como um todo:

O governo militar brasileiro instalado após 1964 tem uma grande preocupação em conter o déficit público e combater a inflação. Para tanto, vai promover medidas que reformulam a captação de

recursos e as transferências intergovernamentais para as empresas estatais, além de exigir uma política “realista” de preços. As reformas realizadas pelo PAEG visavam, fundamentalmente, recuperar a economia de mercado (Bercovici, 2010, p. 84).

Assim Bercovici (2010) situa a criação, de 1966 a 1976, de 60% de todas as empresas estatais do país no âmbito do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado por Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões, respectivamente ministros do Planejamento e da Fazenda, nos primeiros anos da ditadura militar. A iniciativa previa, ainda, a possibilidade de criação de *holdings* e subsidiárias, ensejando a formação de grupos empresariais, no governo federal, em setores econômicos diversos. Nutria-se a expectativa de que essas empresas tivessem condições de funcionamento semelhantes à da iniciativa privada, nos termos do decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Essa referência, aliás, ia além das empresas estatais: o presidente da República, Castello Branco, chegou a declarar que esperava que a reforma, da qual o decreto-lei citado era um símbolo, possibilitaria que a administração pública federal funcionasse com a eficiência da iniciativa privada.

Esse modelo de estímulo a novas empresas estatais seria rompido apenas a partir do fim da década de 1970, com a criação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (Sest). Este é um momento crucial para o destino das EIPN e a ele se voltará, ainda, na última seção deste capítulo.

Por ora, cabe reiterar que as EIPN são fruto do modelo de intervenção estatal na ordem econômica que começa a se consolidar na década de 1930 e estende-se até quase o fim da de 1970. Ele foi resultado de decisões políticas e legalizado a partir de textos constitucionais muitas vezes sinuosos, mas que conviviam com instrumentos infraconstitucionais incisivos o suficiente para autorizar as medidas adotadas.

Não cabe falar em ruptura ou disrupção, no tocante a este tema, durante este período. Como se procurou demonstrar, mesmo no interstício democrático entre as duas ditaduras do período, tomaram-se decisões políticas voltadas à ampliação da intervenção, bem como os textos legais continuaram a referendá-las.

Enquanto isso, a doutrina jurídica brasileira, em grande parte, colaborou na legitimação desse modelo. Afirmou-se que um Estado forte e interventor na ordem econômica era necessário como resultado de um tempo presente complexo, seguia uma tendência mundial e era crucial para o desenvolvimentismo. De fato, ao olhar para o

exterior, com as limitações tecnológicas próprias daquele momento, parte significativa dos autores brasileiros provavelmente não conseguiria ver modelos distintos e sustentáveis, nem imaginar outra forma possível de se enfrentar os dilemas de um país em transformação e constante efervescência política.

O discurso central, portanto, estava alicerçado e construído sob bases argumentativas razoavelmente sólidas e lógicas. Fazia sentido, ao menos no tocante ao quadro geral. No entanto, havia fissuras nesse casco: fórmulas clássicas nem sempre proviam as respostas necessárias à realidade brasileira. A doutrina jurídica penava, por exemplo, ao tentar esquadrihar – quando tentava – a natureza jurídica das empresas incorporadas. Como situá-las em um debate que já vinha gerando dúvidas quanto à melhor forma de atuação do Estado por meio de empresas a ele vinculadas?

## **4.2 O modelo de sociedades de economia mista em xeque**

A partir da segunda metade da década de 1940, o debate sobre as sociedades de economia mista tomou páginas de alguns periódicos acadêmicos brasileiros na área do Direito. Já transcorreria tempo suficiente para que autores diversos pudessem analisar, de forma crítica, o papel desempenhado por essas empresas.

Adotava-se como marco inicial das sociedades de economia mista no país o dia 12 de outubro de 1808, com a fundação do Banco do Brasil pelo príncipe-regente. Desde então, outras sociedades de economia mista foram criadas, de forma mais recorrente na primeira metade do século XX. Destacou-se, por exemplo, que, de 1939 a 1945, a União fora responsável por pelo menos quatro: o Instituto de Resseguros do Brasil, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia do Vale do Rio Doce e a Companhia Nacional de Álcalis (Valverde, 1945).

Em diversas nações, as sociedades de economia mista também eram encaradas como soluções para problemas correntes. No período entre as duas guerras mundiais, essa forma de organização foi apontada como a conciliação possível entre a agilidade de iniciativas empresariais nos sistemas capitalistas e o interesse público, sem as amarras excessivas de modelos de controle próprios da administração pública (Houin, 1957).

Seria possível reconhecer as EIPN como sociedades de economia mista? A resposta a essa pergunta passa, de início, pela definição desse conceito. Algumas poucas características dessas sociedades eram consensos, conforme o debate acadêmico à época no Brasil. Reconhecia-se nessas empresas a participação simultânea do poder público e

de particulares, pressupondo-se naturalmente que sua origem era consequência da decisão estatal de se associar à iniciativa privada (Bilac Pinto, 1953; Paiva, 1960). Daí em diante, prevaleciam interpretações, polêmicas e dissensos. A seguir serão tratados aqueles possivelmente relacionados ao debate sobre as EIPN.

O primeiro deles diz respeito ao motivo de criação de sociedades de economia mista. Havia um consenso de que resultavam do interesse estatal em prestar determinado serviço, porém não o assumir por completo. Essa aparente parcimônia do Estado poderia decorrer não de um entendimento do caráter estratégico dessa prestação, e sim da convicção de que a iniciativa privada seria incapaz de exercê-la:

Decorreram da intervenção do Estado no domínio econômico, em face dos abusos surgidos em certas atividades de interesse público e geral, com a obtenção de lucros fabulosos que se concentravam em poucas mãos, em detrimento da coletividade, não permitindo nem a baixa do preço dos bens de consumo ou de uso, nem os melhoramentos nos serviços, capazes de dar maior eficiência e conforto à comunidade. Outras vezes as atividades privadas, interessadas em lucros apenas, retiravam ou diminuíaam a produção dos bens consumíveis ou utilizáveis, de forma a privar a população de serviços necessários ao desenvolvimento e às melhores condições de vida (Lacerda, 1973, p. 11).

Essa percepção estava associada também a uma suposta crise no modelo de concessões, anunciado, à época, “como totalmente em desuso e definitivamente superado” (Paiva, 1960, p. 5). O tempo provou que esse instituto não estava nem em desuso, nem muito menos superado; por mais que o Estado tenha ampliado sua atuação, continuou outorgando concessões em diferentes setores econômicos (inclusive para empresas públicas e sociedades de economia mista, o que gerou debate no Direito Administrativo que ultrapassa o escopo desta pesquisa).

É importante apontar o delineamento de sociedades de economia mista como fruto da percepção estatal de que determinados serviços deveriam ser prestados, bem como bens produzidos, sob suas diretrizes e sob sua gestão mais direta, abrindo-se à possibilidade de contar com parceiros privados nessas atividades. Esse entendimento estava relacionado a críticas à execução dessas atividades apenas pela iniciativa privada.

Um segundo ponto era a existência de importantes lacunas e conflitos na legislação brasileira sobre as sociedades de economia mista. Grau (1984)<sup>22</sup> destacou alguns deles, sendo relevante, no âmbito das EIPN, aquele relativo à definição dessas empresas. Quanto a essa conceituação diferiam, por exemplo, o decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; a lei nº 6.264, de 18 de novembro de 1975; e a lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. O autor argumentou que, para ser possível a observância das vedações constitucionais, seria necessária a adoção do conceito mais amplo, apresentado pelo art. 6º, §4º da lei nº 6.264/75. Assim, deveriam ser reconhecidas como sociedades de economia mista todas aquelas sob controle – ou seja, “poder de determinar as deliberações empresariais” (Grau, 1984, p. 55) - da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios. Mesmo ao fazer essa opção, lembrou, ainda, que havia empresas sob controle estatal, no Brasil, que não se encaixavam nos conceitos de sociedades de economia mista e de empresa pública. Esses dois pontos – o controle e a não aderência aos conceitos tradicionais – serão retomados adiante.

Por outro lado, quando o Estado detinha apenas participação minoritária e não exercia o controle da empresa, reconhecia-se que essa não poderia ser caracterizada como sociedade de economia mista. Assim, tais empresas, em função da irrelevância da participação estatal em seu controle, não deveriam observar qualquer legislação especial em função desse cenário (Lacerda, 1973; Tácito, 1983; Venancio Filho, 1998)<sup>23</sup>.

Outro debate relevante no plano acadêmico, à época, referia-se à forma de criação de sociedades de economia mista. O art. 5º, II do decreto-lei nº 200/67 estabeleceu que essas empresas deveriam ser criadas por lei e essa previsão serviu de fundamentação em julgados para descaracterizar como sociedades de economia mista as empresas não criadas por lei. Até a edição do decreto-lei citado, contudo, inexistia previsão legal tão enfática no Brasil. Ainda assim, afirmou-se que, mesmo antes do decreto-lei em tela, jurisprudência e doutrina já previam ser indispensável autorização legal para a criação de sociedades de economia mista (Penteado, 1989).

De fato, as quatro empresas citadas no início desta seção tiveram sua criação, entre 1939 e 1945, autorizada por decretos-leis. Além disso, interpretava-se que, face à

---

<sup>22</sup> No âmbito do Direito Econômico, Eros Grau tornou-se conhecido por outra obra de referência, “*A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*”, já referida anteriormente. Optou-se, aqui, por se considerar sua análise anterior, já que aquela obra, como seu próprio título revela, foi escrita sob a égide da Constituição Federal de 1988 e é, portanto, posterior ao período delimitado nesta pesquisa.

<sup>23</sup> Venancio Filho (1998) cita, como exemplo, a cervejaria Brahma, da qual a União detinha ações em função da legislação própria do período da Segunda Guerra Mundial, que estabeleceu regramentos específicos para empresas constituídas por capital proveniente dos países do Eixo.

inexistência de lei geral aplicável ao assunto, só autorizações legislativas específicas poderiam ensejar a inversão de bens e recursos públicos necessários a essas empreitadas (Trajano, 1945; Paiva, 1960). A lei cumpriria, ainda, uma função de transparência, já que servia como o anúncio do interesse estatal em intervir em determinada atividade econômica por meio de uma empresa específica (Lacerda, 1973). Tinha, ainda, uma outra finalidade, que poderia ser intitulada como a instituição de um modelo jurídico especial, caracterizado pela observância de certa supremacia do Estado em relação aos seus parceiros privados no âmbito das sociedades de economia mista:

A sociedade de economia mista, pois, é criada por lei. Este o elemento primordial a caracterizá-la como sociedade de economia mista: a criação por lei. Cuida-se aqui, evidentemente, não da criação da sociedade como pessoa jurídica, mas da criação de um modelo jurídico especial, excepcional em relação ao modelo ortodoxo de sociedade anônima. No bojo deste modelo excepcional, criação da lei, o Estado atua não como mero Estado-acionista, em igualdade de condições com os acionistas privados da sociedade, mas, parcialmente – no âmbito das prerrogativas que lhe tenham sido atribuídas pela lei que cria o modelo - como Estado-poder, em posição privilegiada em confronto com os acionistas privados (Grau, 1984, p. 55).

Esse excerto evidencia, ainda, uma outra característica das sociedades de economia mista – sua constituição sempre sob a forma de sociedades anônimas. Mais uma vez, esse entendimento foi pacificado pelo decreto-lei nº 200/1967. No entanto, antes dele, observa-se a falta de consenso entre os autores sobre este tópico. É certo que os termos “sociedades anônimas”, “companhias de economia mista” e “sociedades anônimas de economia mista” chegaram a ser utilizados para se referir a um mesmo conceito (Trajano, 1945). No entanto, houve também quem reconhecesse que sociedades de economia mista eram estruturadas “geralmente sob a forma de sociedade anônima” (Paiva, 1960, p. 7), o que, a contrário sensu, pressupunha a possibilidade teórica de sua constituição segundo outro formato.

Um último debate em curso dizia respeito à qualificação das sociedades de economia mista como sendo de direito público ou privado. Este é mais um ponto sobre o qual o decreto-lei nº 200/1967 foi assertivo: essas eram entidades de direito privado. Até sua edição, porém, assim como no tocante a alguns dos temas anteriores, a inexistência de previsão legal contundente dava azo a dissensos.

Pode-se dizer que, até a publicação do decreto-lei, corrente majoritária já vislumbrava sociedades de economia mista como entidades de direito privado (Bilac Pinto, 1953; Valadão, 1957). Havia, porém, quem fosse capaz de vislumbrar situações em que essas empresas deveriam ser encaradas de forma distinta:

Nas hipóteses em que o Estado tenha em vista estimular ou amparar a iniciativa privada, equiparando-se, ao simples particular, não haverá dúvida quanto à caracterização da personalidade jurídica de direito privado. Ao invés disso, quando a sociedade de economia mista se constitui em simples instrumento do poder público, na realização de um serviço público concedido ou delegado, a personalidade jurídica de direito público melhor se ajustaria à realidade, sem prejuízo de que suas atividades, com relação a terceiros, continuem regidas pelos princípios do direito privado, a não ser naquilo em que a lei específica haja por bem dispor em contrário à legislação comum, que lhes será aplicável (Paiva, 1960, p. 11-12).

Esse trecho reflete posicionamento minoritário no debate da época. O próprio autor, aliás, ressalta entender que, via de regra, sociedades de economia mista eram entidades de direito privado. Adicionalmente, reitera-se que o decreto-lei nº 200/1967 consignou esse entendimento de forma tão objetiva, que parece ter sobrado pouco espaço para dissensos acadêmicos posteriores. Ademais, dado o alargado conceito de serviço público utilizado à época – e a este ponto se voltará ainda neste capítulo -, difícil seria consagrar precisamente quando deveria incidir a personalidade de direito público no caso concreto. Por fim, o próprio autor parece hesitar nessa conceituação, ao registrar que tal cenário “melhor se ajustaria à realidade” sem, contudo, dizer que, de fato, assim o era.

O decreto-lei nº 200/67, em seu art. 5º, inciso III, assim, pacificou vários dos entendimentos em disputa: sociedades de economia mista tinham personalidade jurídica de direito privado; deveriam ser criadas por lei; deveriam ter forma de sociedade anônima; e a maior parte das ações com direito a voto pertenceria à União ou à entidade da administração indireta. Esse rol de características, porém, não exaure todos os pontos apresentados anteriormente.

Exposto o debate acadêmico e à luz da legislação vigente, no período abrangido por esta pesquisa, convém sistematizar as características atribuídas às sociedades de economia mista. Pode-se dizer que: (a) delas participavam o poder público e particulares;

(b) resultavam de uma pretensão de associação entre ambos; (c) refletiam a percepção estatal de que suas atividades careciam de gestão pública mais direta; (d) seu controle era exercido pelo Estado; (e) eram necessariamente criadas por lei; (f) constituíam-se sob a forma de sociedades anônimas; e (g) eram entidades de direito privado.

Cabe analisar se as EIPN tinham essas mesmas características. Os decretos que determinaram incorporações e confiscos, como já examinado, evidenciam que as empresas incorporadas não resultavam de uma parceria entre poder público e particulares, nem tampouco refletiam uma livre pretensão de associação. Neles sequer eram dispostas regras alusivas a uma nova composição societária. Tratava-se, na verdade, de medidas de força por meio das quais a União assumia o controle de empresas privadas ou dos seus bens, excluindo da gestão os antigos proprietários.

A criação das empresas não ocorreu por lei por motivo óbvio – eram empreendimentos privados em sua origem. Poder-se-ia, a título exploratório, argumentar que esse requisito poderia ser suprido, se leis fossem o meio utilizado para as incorporações. Nesse caso, ressalte-se que essas decisões não foram oficializadas por meio de leis *stricto sensu*: algumas eram fruto de decretos-leis (com força de lei, porém não sujeitos ao devido processo legislativo) e outras resultavam de decretos. Nenhum deles caracterizou, ainda, essas empresas como sociedades de economia mista.

Os textos legais evidenciam também que o Estado brasileiro não explicitava qualquer importância estratégica para justificar que o poder público prestasse os serviços e produzisse os bens sob responsabilidade dessas empresas. As incorporações visavam normalmente ressarcir a União de prejuízos causados pelos antigos proprietários das empresas. Por fim, várias dessas entidades, como ainda se abordará em seção futura deste capítulo, viriam a ser reconhecidas inicialmente como entidades de direito público e, apenas décadas depois, como de direito privado.

Assim, das sete características essenciais das sociedades de economia mista reconhecidas no debate doutrinário à época, apenas uma aplicava-se inequivocamente ao conjunto das empresas incorporadas: a União passou efetivamente a controlá-las. Considerando-se esse cenário, é forçoso reconhecer a inviabilidade de caracterização dessas empresas como sociedades de economia mista.

Havia um problema adicional, no debate doutrinário, sobre esse modelo – sua suposta crise. Bilac Pinto (1953) lembrou que sociedades de economia mista já seriam uma evolução da prestação de serviços por meio de concessões. Argumentou, porém, sem desconhecer esse caráter evolutivo, que a associação entre o Estado e os particulares não

poderia levar a bons resultados, porque seus fins são opostos e se excluem. O empresário teria em vista seu interesse pessoal, ao passo que o Estado, ao intervir, assim o faz visando o interesse geral. Ainda assim, o Estado teria estimulado essa parceria, em diversos países, porque entendia ser possível se beneficiar dos conhecimentos e práticas próprios da gestão privada. No entanto, o conflito de interesses vinha sendo ressaltado em textos estrangeiros e estaria sendo compreendido pelo poder público. Passou-se a buscar um novo formato que permitisse ao Estado explorar atividades industriais e comerciais sem o tornar dependente de parceiros privados.

A análise de Bilac Pinto (1953) ecoou por vários anos no debate acadêmico brasileiro, tornando-se referência recorrente. Não refletia um consenso: Paiva (1960), por exemplo, defendeu que os interesses privado e estatal seriam conciliáveis, tornando possível atender o interesse geral com a remuneração de particulares pelo capital empregado. O sucesso de determinadas sociedades de economia mista corroboraria essa percepção. Esse, contudo, é um ponto de debate baseado em simples opiniões. Seria impossível generalizar a análise, constatando-se apenas fracassos ou sucessos entre as sociedades de economia mista. Aliás, seria difícil até chegar a um consenso sobre métricas para avaliar o que seria seu sucesso.

Mais relevante é ressaltar que se admitiu, de forma geral, que sociedades de economia mista enfrentavam problemas. Elas não deixariam de existir, no entanto o Direito, inspirando-se em modelos estrangeiros, era capaz de prover formatos que aprimorassem a intervenção estatal na ordem econômica (Paiva, 1960; Tácito, 1973; Silva, 1974; Venancio Filho, 1998).

A expectativa recaía, então, sobre as empresas públicas.

### **4.3 A ascensão do modelo de empresas públicas**

De saída, é importante dizer que o conceito de empresa pública nem sempre se apresentou como um consenso entre os autores. O debate acadêmico no período ora estudado criou, por vezes, um entrelaçamento entre os conceitos de sociedade de economia mista e de empresa pública que, em vez de delimitá-los, confundiu-os. Chegou-se a tratar, por exemplo, de um conceito em sentido lato, bastante abrangente: “a sociedade de economia mista é, portanto, uma espécie de empresa pública que se caracteriza pela participação minoritária do capital privado” (Tácito, 1966, p. 432). Nesse mesmo sentido, lembrou-se que “empresa pública” era um termo “que se vem

vulgarizando para abranger em sua totalidade a participação financeira do Estado em sociedades comerciais” (Venancio Filho, 1968, p. 443). Tentou-se também o uso de um conceito mais amplo, como o de “empresas governamentais”, que reuniria uma plêiade de entidades de naturezas jurídicas diversas (Ferreira, 1979, p. 4). E, no fim desse período, optou-se pelo reconhecimento de “empresas estatais”, a ser abordado ainda neste capítulo.

O primeiro esforço, assim, deve ser a definição de um rol de características centrais das empresas públicas, o que alguns autores chegaram a delinear. Bilac Pinto (1953) propôs três características externas: forma já existente de empresas comerciais (como sociedades por ações ou de responsabilidade limitada) ou outra atribuída pelo legislador; propriedade e direção exercidas apenas pelo governo; e personalidade jurídica de direito privado. Listou, ainda, oito características internas e reflexo das anteriores: completa autonomia técnica e administrativa; capitalização inicial; possibilidade de recorrer a empréstimos bancários; possibilidade de reter os lucros; liberdade no que se referia a despesas; flexibilidade e rapidez de ação; capacidade para acionar e ser acionada; e regime de pessoal idêntico ao das empresas privadas.

Cavalcanti (1968) resumiu sua lista a quatro itens: capital e patrimônio provenientes apenas de uma entidade pública ou de economia mista; estrutura de direito privado; criação por lei; e objetivo de exercício de funções que não se confundem com os imediatos da administração pública. Essas características tornariam as empresas públicas bem mais integradas à administração pública que as sociedades de economia mista.

Mais de uma década e meia depois, Grau (1984) ressaltou o consenso doutrinário sobre o conceito de empresa pública na mesma linha do firmado pelo decreto-lei nº 200/67, com a redação dada posteriormente pelo decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Assim, as características centrais dessas empresas seriam: a) personalidade jurídica de direito privado; b) caracterização segundo qualquer das formas admitidas em Direito; c) criação por lei; d) patrimônio próprio e capital exclusivo da União; e) objetivo de exploração de atividade econômica que o governo assume por conveniência administrativa ou por força de contingência.

Em grande medida, essa lista converge com as principais características apresentadas pelos autores citados antes. Por ser objetiva, reúne aspectos que, no plano jurídico, podem ser facilmente identificados, excluindo outras proposições de difícil mensuração. A título de exemplo, cite-se o entendimento de Bilac Pinto (1953) de que empresas públicas deveriam ter completa autonomia técnica e administrativa: ora, a autonomia, principalmente técnica, jamais será completa, se for considerado que essas

entidades dependem de outras para o exercício de suas funções, para a aquisição de seus equipamentos e outros insumos e eventualmente de articulação com outros órgãos e entidades da administração pública.

Além disso, o rol disposto no decreto-lei mencionado, como frisou Grau (1984), teve o condão de sedimentar um razoável consenso do que eram e de como deveriam ser as empresas públicas. Para se chegar a esse resultado, ainda assim, o debate acadêmico consumiu volume considerável de páginas.

Mesmo depois da edição do decreto-lei nº 200/67, alguns autores chegaram a apontar que a empresa pública deveria ter sido considerada resultante de um modelo híbrido no qual, a despeito de sua obediência ao direito privado, sua personalidade jurídica seria de direito público “em virtude de sua finalidade, qual a de satisfazer interesses compreendidos entre os fins do Estado” (Lacerda, 1973, p. 23) ou “porque o seu capital será integralmente público” (Cavalcanti, 1968, p. 4).

O que “deveria” ser não condicionou de forma significativa aquilo que, de fato, era. O decreto-lei nº 200/67 foi claro e, tal como afirmado por Grau (1984), a literatura terminou por referendar essa opção:

“O fator determinante da criação das *empresas públicas de direito privado* e das *sociedades de economia mista* não foi, pois, como se vê, a necessidade de submeter ao direito privado os negócios jurídicos praticados pelo Estado com os particulares no exercício da atividade econômica estatal, porquanto isto já decorria da própria natureza jurídica dos respectivos atos, consoante acima se mostrou. O que levou a Administração Pública, sempre mais preocupada com o bom êxito da sua política econômica do que com a pureza dos princípios jurídicos, a enveredar por esta solução foram os proveitos e vantagens de ordem prática nela divisados (...). Quando o Estado *explora* atividade econômica *através* de pessoas jurídicas de direito privado, não o faz, *juridicamente*, de modo *direto*, pois não é ele quem contrata, assumindo obrigações ou adquirindo direitos, mas sim uma pessoa jurídica *privada e autônoma* segundo a lei” (Campos, 1981, p. 14, grifos do autor).

Caracterizadas as empresas públicas como entidades de direito privado, fazia-se necessário refletir sobre sua falência. Até a metade da década de 1970, essa possibilidade não havia sido positivada na legislação, o que se refletia em dúvidas eventuais, nos textos acadêmicos, até mesmo para os autores. Lacerda (1973), por exemplo, admitiu essa

hipótese e passou a se questionar sobre como uma falência deveria ser tratada. Ancorando-se na definição legal dessas entidades como de direito privado, entendeu que o Estado deveria responder até o limite do capital, ressarcindo credores não pagos. Parece ter refletido melhor e, dois anos depois, mudou seu entendimento, em novo artigo, cujo título já antecipava que essas entidades não se submetiam ao regime falimentar (Lacerda, 1975). Nele argumentou que nem todas as regras aplicáveis às empresas privadas eram compatíveis com sociedades de economia mista e empresas públicas, apesar de estas serem também entidades de direito privado. A sujeição à falência era uma dessas regras. Afinal, essas entidades, na sua avaliação, detinham bens públicos. Além disso, o interesse da coletividade, presumível em função da participação estatal na sociedade, não poderia se sujeitar ao regime falimentar que o colocasse em risco, devendo-se admitir, no máximo, uma liquidação administrativa.

A defesa da possibilidade de falência dessas entidades não parece ter encontrado muitos adeptos e a lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, finalmente estabeleceu que sociedades de economia não estavam sujeitas à falência, ainda que seus bens fossem penhoráveis e executáveis. Apesar de não haver menção às empresas públicas, por analogia o debate doutrinário entendeu que essa regra era extensível a elas (Lopes, 1985).

Essa conclusão interessa ao caso das EIPN. Várias das empresas incorporadas enfrentavam problemas financeiros diversos que, em uma empresa privada, possivelmente culminariam em falência. Não se realizou esse debate doutrinário no caso específico das empresas incorporadas, mas o impedimento legal de falência das sociedades de economia mista sugere que, também por analogia, a aplicação desse conceito poderia ser afastada em relação àquelas empresas.

Em relação à segunda característica apontada para as empresas públicas (sua caracterização segundo qualquer das formas admitidas em Direito), Ramos (1972) destacou que boa parte da doutrina havia concebido a empresa pública como sociedade mercantil, mas que o entendimento de Bilac Pinto (1953) era mais aderente ao decreto-lei nº 200/67 e suas alterações. Para ele, como já se viu, essas empresas poderiam ser definidas pelo legislador segundo estrutura específica. De toda sorte, a amplitude prevista no decreto-lei citado quanto às formas admissíveis, conjugada com a previsão de que as empresas públicas deveriam ser criadas por lei, favoreceram o entendimento de Bilac Pinto (1953) e podem ter desencorajado polêmicas doutrinárias subsequentes.

A terceira característica das empresas públicas (obrigatória criação por lei) foi objeto de polêmica menor no debate acadêmico. No fim da década de 1960, portanto na

mesma época de edição do decreto-lei nº 200/67, Venancio Filho (1998) destacava uma quase unanimidade da doutrina quanto a esse ponto, estendendo a obrigatoriedade também às sociedades de economia mista. Ressaltou apenas que a lei, no caso, nem sempre era específica, podendo afigurar-se de ordem geral.

A quarta (patrimônio próprio e capital exclusivo da União) e a quinta (exploração de atividade econômica) características dizem respeito à relação entre o governo federal e as empresas públicas. Por isso, considerando-se esse contexto, aqui serão tratadas em conjunto.

Como abordado em seção anterior, um dos argumentos para a defesa das empresas públicas era a incompatibilidade da parceria entre público e privado, cerne das sociedades de economia mista, para a consecução do interesse geral. Essa afirmação ajudava a explicar por que um tipo de entidade seria ineficiente, como defendeu Bilac Pinto (1953), sendo necessária sua substituição por um outro modelo.

A literatura da época registra, ainda, outras situações. Defendeu-se, por exemplo, que um dos motivos para a criação de empresas públicas era a estatização de empresas privadas (Ramos, 1972). Por razões diversas, o Estado podia decidir que determinado empreendimento não se justificava na esfera da iniciativa privada, devendo ser conduzido no âmbito público. Nesses casos, sequer haveria o interesse na parceria, própria das sociedades de economia mista, e, nessa transposição, restaria caracterizada uma empresa pública. Essa construção teórica não foi recebida nem pelo decreto-lei nº 200/67, nem por norma posterior, eis que não se previu o reconhecimento automático de todo empreendimento estatizado como empresa pública.

Havia situações, ainda, em que a iniciativa privada manifestava desinteresse em determinada atividade ou não se dispunha a investir a contento, atendendo as expectativas do governo (Cavalcanti, 1968). Essa ausência de vontade seria inclusive causa central da já citada crise no modelo de concessões. As empresas públicas afiguravam-se, nesse contexto, como elementos de promoção do desenvolvimento nacional, uma das justificativas para legitimar a intervenção estatal na ordem econômica, conforme também já debatido. Não por acaso, no Brasil, verificava-se a profusão de novas empresas desse tipo voltadas à exploração das indústrias de base, um setor considerado estratégico e que demandava grandes investimentos (Tácito, 1966).

A doutrina admitia, ainda, que o Estado, ao explorar determinadas atividades econômicas por meio de suas empresas, não deveria se subordinar às mesmas regras impostas à iniciativa privada (Lacerda, 1973). Vale lembrar, como já se mencionou, que

se esperava agilidade das empresas públicas, inclusive para competir com empreendimentos privados que porventura atuassem no mesmo setor. A rapidez necessária só poderia ser atingida, se essas estruturas não se submetessem a amarras próprias do controle estatal observado no caso dos órgãos públicos.

Nesse ponto residia um desafio enfrentado e não solucionado pela doutrina, qual seja, a relação entre o modelo de controle e seu impacto na autonomia das empresas públicas. Em sua busca por traçar paralelos com referências estrangeiras, parte dos autores da época, ao refletir sobre as empresas públicas, aludia a relatório apresentado no Congresso Internacional de Ciências Administrativas em 1965. Elaborado por Nicola Balog, o documento foi traduzido para o português e publicado, no Brasil, dois anos depois. Nele a empresa pública é até definida como “um organismo econômico independente” (Balog, 1967, p. 41), porém o exercício da autonomia é condicionado ao grau de controle que o Poder Executivo ou o Poder Legislativo vierem a praticar. Se o controle fosse superficial, a autonomia seria possível; se fosse mais abrangente, a empresa poderia se assemelhar a um departamento de Estado. Para que não restasse dúvida, o autor explicitou que o controle é necessário e listou dez itens sobre os quais essa atividade deveria se aplicar, abrangendo de investimentos à política de preços, de operações com os países estrangeiros à política salarial. Essa profusão de temas expostos por Balog (1967) gera dúvidas sobre como, nessas condições, seria possível pensar um controle superficial que levasse a uma real autonomia da empresa.

No Brasil, a autonomia aceita e não contestada era a configuração da personalidade jurídica que a distinguiu de órgãos da administração pública. Tratava-se de conceito restrito e bem delimitado, não devendo ser confundido com um grau elevado de liberdade para que seus gestores tomassem decisões a despeito de considerações do governo. Havia quem condicionava o grau de autonomia à conveniência estatal (Franco Sobrinho, 1971); quem apenas esperava que a empresa pública “se harmonize com a política econômica e administrativa do governo, a que estão subordinadas” (Tácito, 1966, p. 438); e quem caracterizava empresas públicas como organizações auxiliares da administração, “meros instrumentos de atuação do Estado; simples figuras técnico-jurídicas (...)” (Mello, 1985, p. 3). Outros iam além, caracterizando um entrelaçamento mais sólido entre empresa e administração:

Em regra, as chamadas empresas públicas econômico-lucrativas *estão a serviço direto da Administração*. Quando a Administração, direta ou indiretamente (mediante uma forma societária de direito comercial), torna-se detentora de uma empresa deste tipo, não é por acaso que isto acontece, mas significa que estão sendo aplicados *princípios obrigatórios para a Administração*, dirigidos ao bem-estar geral e à formação de uma ordem social justa. Na medida, pois, em que a Administração ultrapassa as formas tradicionais de atuação do Estado e utiliza as formas jurídicas de direito privado, *não deixa de ser Administração Pública* (Campos, 1981, p. 14, grifos do autor).

Na mesma linha de Balog (1967), era admitido e defendido, ainda, um modelo de controle amplo. Tácito (1973) entendia ser necessária sua instituição por lei, abrangendo controle parlamentar, visando exame de legalidade e eficiência; administrativo, prévio ou sucessivo, por supervisão ministerial ou outras modalidades que atrelassem empresas estatais ao planejamento das atividades econômicas desenvolvidas pelo governo; e contábil, a cargo de auditorias externas. Em linhas gerais, muito deste modelo viria a ser adotado nas décadas seguintes.

Pensava-se a relação entre empresa e administração como fruto de subordinação ou de pertencimento, ou seja, gradações de um mesmo vínculo. Não se negava o conceito jurídico de autonomia, entretanto ele se encontrava encapsulado. E era assim, em um contexto de limitadíssima autonomia, condicionada por subordinação ou pertencimento, que as empresas públicas deveriam estar sujeitas a regras de controle. A equação entre esse contexto e as expectativas de agilidade não foi resolvida.

Apresentadas as principais características das empresas públicas, conforme tratamento no debate doutrinário, resta avaliar se seria possível reconhecer como tais as EIPN. Considerando a mesma fundamentação legal exposta na seção anterior, essas empresas tinham personalidade jurídica de direito privado, eram constituídas segundo diversas formas admitidas em Direito (principalmente sociedades anônimas e limitadas) e exploravam atividades econômicas que o governo assumia por conveniência administrativa ou por força de contingência. Reuniam, assim, três das cinco características aplicáveis às empresas públicas.

Por outro lado, não se observavam, nas empresas incorporadas, as outras duas características. Por serem originalmente empresas privadas, não foram criadas por lei. Apenas a título de exercício, poderia ser discutido seu enquadramento como tal se por lei

tivessem sido incorporadas e se também uma lei as houvesse definido como empresas públicas depois da incorporação. Isso, contudo, não ocorreu. Algumas incorporações ocorreram por força de decretos-leis, porém outras por simples decretos. Nenhum desses instrumentos normativos as caracterizou como empresas públicas.

Além disso, o capital para sua constituição não era da União, eis que criadas como empreendimentos privados. Por sua vez, os atos de incorporação não apreciaram, de forma conclusiva, a destinação do seu patrimônio. Houve casos em que seu patrimônio foi incorporado, sem prazo determinado, ao patrimônio nacional. Em outros, notadamente nas situações mais recentes abrangidas por esta pesquisa, o patrimônio era transferido à União apenas na proporção necessária ao ressarcimento das dívidas alegadas.

Assim, feitas essas observações, não se consegue vislumbrar o enquadramento das EIPN no conceito de empresas públicas aqui exposto, tal como não era possível defini-las como sociedades de economia mista. Dois institutos bem arquitetados pelo decreto-lei nº 200/67, portanto, não eram suficientes para definir essas empresas, sendo necessário buscar outras alternativas no direito administrativo. Uma delas poderia ser sua definição como estruturas temporárias, merecedoras de regras próprias.

#### **4.4 Empresas incorporadas como estruturas temporárias**

Como o leitor deve ter reparado, os debates nas seções anteriores não versaram, em grande parte, especificamente sobre as EIPN. Os diálogos e dúvidas sobre as sociedades de economia mista e as empresas públicas foram conduzidos, em regra, à luz da literatura internacional, da discussão doutrinária em curso e da legislação do período, olhando-se a realidade das maiores empresas nacionais vinculadas ao governo federal. Entre elas não estavam as EIPN, cujo agrupamento tinha como característica comum o fato de não atuarem em setores econômicos considerados estratégicos. Uma das peculiaridades desse grupo dizia respeito à sua possível temporariedade e transitoriedade.

A maior parte dessas empresas, como exposto nos atos de incorporação já mencionados, foi absorvida pelo Estado em função de alegadas dívidas dos seus proprietários. O ressarcimento objetivado poderia ocorrer principalmente por meio da própria produção das empresas ou da alienação posterior dos seus ativos. Nesse segundo caso, quando havia a expectativa de venda de todos os ativos ou de privatização da empresa incorporada, poder-se-ia assumir a premissa de que sua passagem pela União, desde o início, ocorreria de forma transitória.

Corroborava com essa percepção o fato de os atos de incorporação não se dedicarem a resolver problemas inequívocos, tal como a definição da natureza jurídica das empresas. A falta de esforço nesse sentido sugere que a União não pretendia ser a responsável por essas entidades por um longo período.

Pode parecer estranho que a tese da transitoriedade das EIPN tenha sido cogitada. Afinal, o grupo existiu por quase meio século na administração pública brasileira. Nesse período, sua governança mudou, bem como foi alterada várias vezes a lista de empresas que o integravam. Ainda assim, a cada troca na estrutura da administração pública, a cada reforma administrativa mais ampla, lá estavam, nos novos organogramas, as Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional. Se, ao fim desse período, já não fazia mais sentido falar em transitoriedade, em seu início essa era, de fato, uma possibilidade razoável, que mobilizou o escasso debate doutrinário sobre esse tema.

Vale lembrar que o reconhecimento de um caráter transitório das EIPN se encaixaria no contexto da época, já que outros atos determinavam incorporações, às vezes genéricas, condicionadas a situações momentâneas. O decreto-lei nº 6.915, de 2 de outubro de 1944, por exemplo, determinou a incorporação de patentes, modelos industriais e marcas, dentre outros bens, pertencentes a súditos de países integrantes do Eixo. Tal como no caso das EIPN, não foi fixada data para devolução e a incorporação foi determinada por razão pontual que poderia vir a ser equacionada (neste caso, o fim da aliança militar e consequente derrota na guerra dos países inimigos do Brasil).

Esse tipo de incorporação genérica, sem a determinação dos exatos bens atingidos, aliás, impede a criação de um inventário de tudo que foi incorporado à União naquele período. Um trabalho de reconstituição enfrenta, ainda, a dificuldade associada à indisponibilidade de documentos diversos, perdidos ou destruídos ao longo do tempo. Em um contexto bem mais delimitado, como o das EIPN, ainda assim este desafio se faz presente, tendo em vista a inexistência ou o desaparecimento de relatórios consolidados sobre o grupo de empresas.

O entendimento de que as EIPN eram transitórias encontrava, pois, base no contexto da época. No entanto, mesmo nos primeiros anos de sua existência, começou a ser objeto de críticas diversas no debate doutrinário. Nos estertores do Estado Novo, Themistocles Cavalcanti foi nomeado consultor-geral da República, cargo que ocupou, por pouco menos de um ano, até o início do governo Dutra. No segundo semestre de 1945, foi autor de dois pareceres relevantes para a discussão sobre a transitoriedade das EIPN.

Em julho daquele ano, ressaltou que a incorporação foi definitiva, não se justificando entendê-la como momentânea, e que atingira parte dos bens das empresas, sujeitando-os à gestão do Estado. Observou, contudo, outra situação de transitoriedade relacionada às empresas:

Tenho para mim, porém, que as empresas mencionadas vivem em um período transitório, precário, ainda sem estrutura jurídica bem definida, aguardando a oportunidade para uma reestruturação jurídica sob forma definitiva de administração ou por sua integração definitiva no Estado ou pela constituição de novas empresas privadas, ou pela criação de entidades mistas ou finalmente pela forma autárquica.

Por enquanto acham-se sob um regime de gestão privada, em que cada empresa vive com os mesmos elementos que integram cada uma, mas subordinada à fiscalização do Governo Federal por meio dos seus delegados (Cavalcanti, 1945a, p. 129).

O consultor-geral da República entendia, portanto, que a incorporação de parte dos bens transcorreria de forma definitiva, porém a situação jurídica das empresas, naquele julho de 1945, era transitória, porque indefinida legalmente. Enquanto isso, mantinham um regime de gestão privada, com administradores nomeados pelo Estado e permanecendo a ele vinculadas.

Em novembro, manteve a posição apresentada. Reiterou que a incorporação não fora transitória, porém suas consequências e a duração ainda dependiam de regulamentação. Dessa vez, comentou que o Estado poderia, inclusive, “desincorporá-las, totalmente ou em parte, para organizar empresas privadas” (Cavalcanti, 1945b, p. 519). Existia, portanto, a opção de devolução dessas empresas ou de parte de seus bens à iniciativa privada, sendo que uma decisão nesse sentido dependeria única e exclusivamente do Estado. Em outras palavras, sua desestatização seria juridicamente viável. Por outro lado, caso quisesse, poderia continuar gerindo essas iniciativas.

Também o Tribunal de Contas da União (TCU) preocupava-se com esse assunto. Leopoldo Tavares da Cunha Melo foi membro da Assembleia Nacional Constituinte de 1934 e, a seguir, senador da República. Depois que o Congresso Nacional foi dissolvido no Estado Novo, Melo foi nomeado procurador-geral junto ao TCU, atuando como tal por mais de uma década.

Na segunda metade desse período, Melo afirmou que as incorporações de bens ocorreram em caráter definitivo. No entanto, lembrou também que “a Superintendência, sim, é que tem vida transitória, condicionada que está à realização da missão que lhe foi atribuída” (Melo, 1949, p. 184). Entendeu que só foram a ela repassados os bens que não podiam se adequar à administração pública e que esses tornavam-se públicos até serem alienados. Admitiu a possibilidade de desincorporação deles (ou seja, venda), embasando-a na legislação vigente. Deveria ocorrer por concorrência pública, tendo preferência o licitante que conseguisse oferecer o maior valor.

Dois dias depois, em 12 de outubro de 1948,<sup>24</sup> foi autor de novo parecer sobre as EIPN. Lembrou que o superintendente havia interpretado que as incorporações ocorreram de forma transitória para concluir que os funcionários das EIPN não exerciam cargos públicos, eram funcionários de sociedades anônimas e, portanto, podiam acumular cargos e respectivos vencimentos (essa constatação, claro, era extensível ao próprio superintendente). No entanto, discordou dessa interpretação de forma peremptória, com direito a destaque na formatação do texto do parecer. Reconheceu que a incorporação ocorrera em inequívoco caráter definitivo, em modalidade especial de desapropriação – essa constatação, sim, uma inovação em relação ao parecer de Cavalcanti, anteriormente citado. De forma bem mais assertiva que este, afirmou ter existido “a fusão do patrimônio das ditas empresas com o Patrimônio Nacional (...), sem condições e sem ressalvas de qualquer espécie. Foi feita de todos os bens e direitos. Foi determinada definitivamente” (Melo, 1956, p. 224).

Em 1951, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados foi instada a se posicionar sobre a possibilidade de a SEIPN operar emissora de televisão, tal como já ocorria em relação ao rádio (no caso, a Rádio Nacional). No bojo dessa discussão, emitiu parecer que analisou a questão da transitoriedade de forma ainda mais contundente que os autores antes citados:

(...) em nenhum dispositivo das leis citadas, ou de qualquer outro ato legislativo ou regulamentar, se encontra dispositivo que haja, explícita ou implicitamente, condicionado a incorporação a qualquer evento futuro, restringindo os seus naturais efeitos ou, de qualquer modo, dando-lhe caráter de transitoriedade. A incorporação, justificável

---

<sup>24</sup> Apenas em 1980 a data de 12 de outubro foi declarada feriado nacional.

ou não do ponto de vista moral, certa ou errada do ponto de vista político, foi, do ponto de vista jurídico, perfeita e definitiva.

No longo prazo decorrido, nenhuma intenção manifestou a União Federal de devolver qualquer das empresas incorporadas a seus antigos proprietários, nem por qualquer forma manifestou que as seria a título precário. Pelo contrário, já alienou algumas delas pelo processo da concorrência pública, bem como já abriu créditos especiais para a indenização dos antigos acionistas (v. Decreto-lei 8.313, de 7-12-1945; Decreto-lei 9.549, de 6-8-1946; Decreto-lei 9.549, de 6-8-1946; Decreto-lei 9.610, de 19 de agosto de 1946 e Lei nº 253, de 18 de fevereiro de 1948).

Tudo prova, assim, que a incorporação, de direito e de fato, foi definitiva. Nenhum ato do governo, quer no período ditatorial, quer sob a vigência atual da Constituição, considerou jamais essa incorporação condicionada a quaisquer circunstâncias de política, externa ou interna, e nenhum fato indica que haja, presentemente ou de futuro, a mais remota probabilidade de serem essas empresas devolvidas às sociedades comerciais a que pertenciam (CCJ, 1953, p. 2123).

A discussão sobre a transitoriedade das EIPN arrefeceu nos anos seguintes, época em que foi dada uma primeira solução à natureza jurídica dessas empresas. Ainda assim, esse tema foi eventualmente lembrado. Pouco depois do início da ditadura militar, o novo consultor-geral da República, Adroaldo Mesquita da Costa (1964), voltou a lembrar que as incorporações haviam ocorrido em definitivo.

Os pareceres citados, em síntese, ressaltam o caráter permanente das incorporações, totais ou parciais, das empresas e de seus bens. Não havia diploma legal que negasse essa constatação e o governo federal pagou indenizações pelos empreendimentos, que jamais foram devolvidos aos seus antigos donos. Já a superintendência era vista como possivelmente transitória, a depender das funções que tivesse, a critério do governo federal, com base em sua competência de definir a estrutura da administração pública. Esses pareceres destacam, ainda, o Estado como mercador, agente imobiliário e mascate, rotineiramente incorporando, comprando e vendendo ativos descolados de uma função estratégica mais evidente.

Havia, contudo, vozes dissonantes. Em agosto de 1957, o consultor-geral da República, Caio Tácito (1957), emitiu parecer em que caracterizava a existência da superintendência como provisória, ainda que existisse já há quase duas décadas. Sua função seria promover a liquidação das empresas incorporadas, do que se depreende que,

para o autor, também deveria ser transitória, desde o início, a presença desses empreendimentos no seio da administração pública.

No Brasil do fim da década de 1950, a interpretação de Tácito era minoritária e não teve maiores consequências práticas. Importante mencioná-lo desde já, porém, para que o leitor já se acostume com a entrada desse personagem e de suas teses na trajetória das EIPN. No momento do parecer, ele lutava, talvez cedo demais, contra uma decisão que acabara de selar a natureza jurídica das empresas – esta decisão, sim, como se verá, transitória.

#### **4.5 Enfim, uma (primeira) decisão**

Pareceres jurídicos da administração pública são uma boa fonte para se mapear os prognósticos para as empresas incorporadas em seus primeiros anos. Até este ponto, já foram apontadas as razões pelas quais elas não poderiam ser compreendidas como sociedades de economia mista, empresas públicas ou estruturas temporárias. Cabe agora debater a solução enfim encontrada para esse problema.

Duas teses foram delineadas. De um lado, Themistocles Cavalcanti (1945a), ao analisar matéria sobre isenção fiscal, reconheceu ser difícil enquadrar as EIPN. Via nelas um caráter contraditório, ora identificando-se com o Estado, ora desgarrando-se dele rumo a uma gestão autônoma e livre de controles. Como a lei não imputara a elas personalidade jurídica de direito público, admitia que permaneciam sendo pessoas de direito privado. Em meio a esse cenário precário, concluiu que, naquele momento, aquelas empresas viviam “sob um regime de gestão privada, em que cada empresa vive com os mesmos elementos que integram cada uma, mas subordinada à fiscalização do Governo Federal por meio dos seus delegados” (Cavalcanti, 1945a, p. 129). Eram, assim, até ali, empresas privadas comandadas e fiscalizadas pelo governo federal.

De outro lado, o antecessor de Cavalcanti na Consultoria-geral da República e depois ministro do STF, Hahnemann Guimarães (1943), argumentou em sentido distinto. Ao examinar caso relativo à matéria tributária, ressaltou que a Procuradoria Geral da Fazenda Pública interpretou que a Brazil Land Cattle and Packing era uma autarquia administrativa e, portanto, pessoa jurídica de direito público. Ressaltou que, nesse caso, se estava a tratar de patrimônio público confiado à administração autônoma. Com base na Constituição Federal então vigente, por se tratar o caso concreto de uma massa de bens públicos, já que incorporados ao patrimônio da União, o estado de Mato Grosso não

poderia tributá-los. Sem explicitar de forma cabal, o consultor-geral da República concluiu que essa empresa e outras em situação análoga, ao serem incorporadas, tornaram-se pessoas de direito público e que público também se tornara o seu patrimônio.

Ao comentar decisão do Tribunal de Apelação de São Paulo relacionada à estrada de ferro incorporada ao patrimônio da União, Oliveira (1946), ex-consultor jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas, foi taxativo ao também afirmar que essa medida significou sua transformação em autarquias. Embasava esse entendimento na edição de alguns decretos-leis, como os nº 3.306, de 24 de maio de 1941; nº 4.176, de 13 de março de 1942; e nº 4.746, de 25 de setembro de 1942, que instituía, “com personalidade própria de natureza autárquica”, respectivamente a Estrada de Ferro Central do Brasil, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil e a Rede de Viação Paraná-Santa Catarina. Esses diplomas, de fato, reconheciam como autarquias essas entidades. Por outro lado, não se estendiam a todas as estradas de ferro incorporadas ao patrimônio nacional a partir de 1940, nem muito menos abrangiam os demais empreendimentos do grupo das EIPN.

Em parecer já citado, Melo (1956, p. 221) dava asas ao seu fervor literário e descrevia as EIPN como “novas e estranhas, verdadeiros camaleões ao sol, tomando as cores mais variadas aos reflexos dos interesses que as oportunidades aconselham a defender”. Em meio às suas próprias dúvidas, acabou concluindo que as contas da superintendência responsável pelas empresas deveriam ser apreciadas pelo TCU e vaticinou: “Por enquanto, as Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional não são, propriamente, uma autarquia. É provável que se lhe dê, em breve, essa feição. Por enquanto são órfãos da própria administração pública” (Melo, 1956, p. 239).

Em 1950, o ministro do Tribunal Federal de Recursos, Cunha Vasconcelos, declarou que a União havia concedido autonomia financeira e liberdade de administração às empresas incorporadas, instituindo-as como autarquias. Esse entendimento foi apresentado em sede de voto referente à apreciação da carta precatória nº 138 do Distrito Federal, que levou ao não provimento de agravo depois de rejeitada a preliminar de conversão de julgamento em diligência. Quanto ao mérito, tratava-se de matéria atinente a processo trabalhista envolvendo antigo empregado de A Noite, a própria empresa e a superintendência das EIPN (TFR, 1952b).

Ao longo de quase uma década, firmava-se, assim, uma tese de que as EIPN eram, na verdade, autarquias, a despeito da falta de previsão legal objetiva nesse sentido. Esse entendimento permeava o discurso de juristas em atuação nos três Poderes, em seus pareceres, comentários e votos, e transbordava para periódicos acadêmicos. No caso das

estradas de ferro, o Poder Executivo, por meio dos decretos-leis citados, afirmara isso categoricamente. Vale lembrar que as empresas atingidas foram incorporadas e rapidamente transferidas à órbita do Ministério da Viação e Obras Públicas, deixando de integrar o grupo das EIPN.

Pesquisadores que tratam da história da administração pública brasileira e, mais especificamente, de suas reformas têm encaixado as autarquias, naquele período, como uma das alternativas de organização derivadas de um processo de burocratização e profissionalização do Estado, ocorrido na primeira década e meia de Getúlio Vargas na Presidência da República. Burocratização, no caso, diz respeito à suposta ruptura com o patrimonialismo do período imediatamente anterior e à expectativa de racionalização weberiana, a esta altura já aperfeiçoada e explorada por autores como Willoughby, Fayol, Gulick e Taylor (Wahrlich, 1984a). Já a profissionalização envolvia a definição de regras e a estruturação de um corpo de servidores públicos responsáveis pelo projeto modernizador vislumbrado.

Uma crítica aprofundada dessa reforma administrativa, considerada a primeira realmente central no Brasil republicano, não está no escopo desta pesquisa. Registre-se que, de fato, esse processo culminou em uma transformação da administração pública federal, não sendo, ainda assim, uma ruptura total com características do sistema anterior. O combate ao patrimonialismo, mesmo tendo surtido efeito, por exemplo, não significou a sua derrocada por completo.

Essa reforma pode ser observada também como uma tentativa de enfrentamento dos efeitos da crise econômica, ainda associada à Grande Depressão (Costa, 2008). A resposta brasileira foi marcada pelo aumento da intervenção estatal na economia. Autarquias (e outras entidades da administração indireta, na terminologia consagrada décadas depois) foram um canal para a implementação desse novo papel. Destinavam-se “a regular a produção e o comércio de bens essenciais para a pauta exportadora do país” (Saravia, 2002), “equilibrar o consumo e a produção; regular a exportação e a importação; incentivar a indústria; e implantar, ampliar e remodelar a infraestrutura com vistas a industrializar o país” (Lima Junior, 1998, p. 7). Para executar essas funções, delas se esperavam agilidade e flexibilidade administrativa superiores às da administração direta.

No campo do Direito, geraram expectativas positivas essas novas autarquias, notadamente as chamadas “econômicas”, a exemplo de bancos públicos (Bilac Pinto, 1953). Com o tempo, no entanto, o otimismo deu origem, na narrativa de alguns autores, ao fatalismo: “As entidades autárquicas logo se revelaram inadequadas para os novos fins

de atuação do Estado, como porque também foram, progressivamente, sofrendo um processo de descaracterização (...)” (Venancio Filho, 1998, p. 387).

Mesmo aparecendo, aqui e acolá, como possível solução para as EIPN, o conceito de autarquia não foi o primeiro explorado pelo governo federal para esse grupo. O decreto nº 31.446, de 12 de setembro de 1952, estabeleceu, em seu art. 2º, que cada empresa incorporada funcionaria “como unidade autônoma e regime semelhante ao de uma empresa privada”, respondendo ao superintendente responsável por coordená-las. Essa decisão ecoava o entendimento do então consultor-geral da República, Themistocles Cavalcanti, sete anos antes, mas que, a esta altura, havia deixado o setor público.

A definição do decreto, por outro lado, rapidamente cairia em desgraça face aos rumos do debate sobre esse tema no Congresso Nacional. Menos de vinte dias antes, o presidente da República, Getúlio Vargas, encaminhou anteprojeto de lei (que recebeu o número 2.368-A) com o objetivo de regularizar a situação funcional dos empregados das EIPN. Nele não havia qualquer pretensão de se pacificar a natureza jurídica dessas empresas e da superintendência por elas responsável. Reconhecia-se, ainda assim, na exposição de motivos, que esta funcionava com autonomia administrativa, adquirindo perfil semelhante ao de uma entidade autárquica.

Tem-se, portanto, que o decreto nº 31.446/52 comparava as EIPN a empresas privadas, enquanto a exposição de motivos do anteprojeto de lei equiparava a superintendência a uma autarquia. O parecer inicial da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados sobre o texto encaminhado pelo Poder Executivo abordou principalmente o regime de trabalho dos funcionários das EIPN. Concordou, ainda, que a superintendência se assemelhava a uma autarquia, ao passo que as empresas mantinham suas características privadas. Constatou que essas empresas não se transformaram em meros departamentos em função da sua incorporação. Na sequência, a Comissão de Serviço Público (CSP), em seu parecer, enfrentou o problema central a esta pesquisa:

Embora a Superintendência das Empresas Incorporadas revista características de órgão administrativamente autônomo de “posição análoga à de uma entidade autárquica”, como acentua a Exposição de Motivos do DASP, afigura-se conveniente deixar bem definida a extensão da mencionada cláusula aos seus serviços a uma porque não existe qualquer lei anterior instituindo de maneira expressa a descentralização em causa, e a outra porque a reiteração da mesma

norma só poderá trazer maior precisão e melhor esclarecimento à lei (CSP, 1952, p. 6).

Esse excerto é dúbio graças às expressões “seus serviços” e “descentralização em causa”. Pode-se entender que, neste ponto, a CSP se referia às atividades da própria superintendência, defendendo seu registro, em lei, como autarquia. Também é possível interpretar, por outro lado, que a comissão se referia a serviços descentralizados pela superintendência, ou seja, às empresas incorporadas.

Além disso, a comissão reforçou que a atividade das empresas e da superintendência deveriam ser objeto de acompanhamento pelo TCU. Do substitutivo que propôs e cuja tramitação ocorreu a seguir, já constava artigo 6º (depois renumerado para 7º) para definir o tema, com teor a ser abordado em breve. A esta altura, o projeto de lei já tramitava em regime de urgência na Câmara dos Deputados.

Conforme os registros do debate sobre o projeto de lei, nenhuma das emendas tratou do artigo que definia a natureza jurídica das empresas e da superintendência. Aprovado em outubro de 1953, o texto foi enviado ao Senado Federal, onde também foi aprovado. Em 9 de março de 1954, foi sancionada a lei nº 2.193. Seu art. 7º previu textualmente que “a Superintendência e as Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional estão incluídas na letra *a* do art. 139 da Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949”. Essa lei, por sua vez, tratava da estruturação do TCU e o dispositivo citado definia como entidade autárquica “o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica custeado mediante orçamento próprio independente do orçamento geral”.

Se o parecer da CSP era dúbio, o mesmo não se pode dizer do texto proposto pela comissão e aprovado posteriormente. O Congresso Nacional definiu, sem que o presidente da República vetasse, que tanto a superintendência, quanto as EIPN eram autarquias. Assim o fez por via sinuosa, remetendo essa previsão à lei anterior, que tratava de tema diverso ao ora regulado. Poderia ter simplesmente disposto o tratamento dessas entidades como autarquias, sem qualquer remissão, porém a técnica legislativa excêntrica não invalida a decisão de mérito. Ao longo dos anos seguintes, a superintendência reconheceu-se como autarquia – especificamente, uma com muitos limites referentes à sua própria autonomia.

Apesar da definição do Congresso Nacional e do reconhecimento da própria superintendência, o debate não terminou. Eventualmente voltava em atividades rotineiras da própria administração pública. Em relatório de pré-auditoria das contas do exercício

de 1974 da TVRNB, o auditor entendia ser necessária uma definição sobre a natureza jurídica da empresa. Argumentou que o decreto nº 31.446/52 divergia da lei nº 2.193/54, mas ambos estavam vigentes com impacto na própria empresa, que não saberia qual deles atender. Ou seja, em outras palavras, se se tratava de uma entidade semelhante à empresa privada ou de uma autarquia (MF, 1975).

Ora, seria possível imaginar várias dúvidas sobre as EIPN, mas esta, em específico, ainda mais associada supostamente a uma das próprias empresas, beirava o inconcebível. Seja pelo princípio da hierarquia das normas, seja pelo princípio da posterioridade, a lei nº 2.193/54 prevalecia sobre o decreto nº 31.446/52. Assim, restava claro que, no momento da pré-auditoria, a TVRNB era uma autarquia e como tal deveria ser analisada. Vale reiterar, ainda, que essa definição não foi objeto de polêmica no Congresso Nacional, nem tampouco enfrentou qualquer objeção do Poder Executivo.

A discussão doutrinária sobre esse tema, porém, sobrevivia e espalhava-se em pareceres na administração pública. Citem-se três autores nesse sentido.

Como consultor-geral da República, Adroaldo Mesquita da Costa (1964) abordou esse tema em um parecer assinado nos primeiros meses da ditadura militar. Afirmou que as EIPN não eram nem autarquias, nem sociedades de economia mista para, no item seguinte, afirmar que “não foram ainda organizadas como autarquias” (Costa, 1964, p. 2), porém tinham economia própria e personalidade jurídica. Para chegar a essa descaracterização, referenciou Oliveira Vianna, cujo texto será abordado adiante, argumentando que autarquias são serviço público, diferentemente das EIPN, que exerciam atividades privadas e concorriam com entidades privadas. Menos de dois anos depois, o mesmo autor, em novo parecer, afirmou não haver dúvidas de que a superintendência das EIPN era entidade autárquica, justificando essa convicção com base na lei nº 2.193/54 e em parecer de Oliveira (1957), um de seus antecessores na consultoria-geral da República (Costa, 1966).

Das duas, uma: ou Costa mudou radicalmente de posição em dois anos, ou entendia que a natureza jurídica da superintendência distinguia-se da aplicável às EIPN, a despeito de a legislação citada pelo próprio autor as tratarem da mesma forma. Interessa, ainda, neste ponto, chamar atenção para argumento que será aprofundado em seção futura deste capítulo, qual seja, o de que autarquias só poderiam inserir-se na lógica de serviço público, incompatível com as atividades prestadas pelas EIPN.

Outro autor a contestar a natureza autárquica da superintendência e das EIPN foi Ney Magno Valadares (1975). Como procurador-assistente da Fazenda Nacional,

lembrou que a lei de reorganização do TCU à qual fazia referência a lei nº 2.193/54 foi revogada, o que teria levado a uma perda de objeto do art. 7º desta. Ainda assim, entendia, de qualquer forma, que essa lei nunca teria transformado a superintendência e as EIPN em autarquias e, sim, tivera o condão de, “por meio de ficção jurídica, considerá-las como tais apenas para submetê-las ao controle do Tribunal de Contas da União” (Valadares, 1975, p. 2). Lembrou ainda que a superintendência e as EIPN não preenchiam dois requisitos do decreto-lei nº 200/67 para a configuração de uma entidade como autarquia: sua criação por lei e realização de atividades típicas da administração pública.

E na lista de questionadores havia, claro, Caio Tácito, talvez o maior e mais antigo crítico da definição da superintendência e das EIPN como autarquias. Ainda era procurador do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC), quando, em 1945, escreveu comentário à decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do reconhecimento da Justiça do Trabalho como competente para o tratamento de questões relativas aos empregados das EIPN. Argumentou que essas empresas estavam sob a intervenção do Estado, porém não se confundiam com ele e preservavam sua condição jurídica (Tácito, 1945).

Passou o tempo, foi promulgada a lei nº 2.193/54 e, doze anos depois do comentário à decisão do STF, Tácito voltou ao tema, desta vez já como consultor-geral da República. Citou o comentário publicado em 1945, reafirmando sua convicção sobre o caráter excepcional da medida de incorporação, não se confundindo as empresas com a União. Também se referiu ao parecer de Oliveira (1957), seu antecessor na consultoria-geral, que havia reconhecido as empresas como autarquias depois da promulgação da lei. Mas reafirmou que não concordava com essa interpretação, porque o legislador teria apenas querido subordinar o controle das empresas ao TCU. E, ao dizer que o legislador, no próprio debate sobre o projeto de lei, não disse o que havia dito, ao sugerir que ele sequer pensava o que não fora objeto de qualquer dúvida, ao disfarçar as evidências, Tácito adotou uma justificativa peculiar:

É próprio da evolução do direito administrativo a indisciplina do legislador diante das classificações doutrinárias pré-estabelecidas. A teoria acompanha a lei, refazendo os rasgos que ela produz, sob o impacto de necessidades sociais, nos institutos consagrados.

Quando, portanto, a lei manda aplicar a determinadas empresas administradas pela União o mesmo controle financeiro adotado para suas

autarquias, não as está, de plano, equiparando para todos os efeitos jurídicos, senão para aquele expressamente desejado.

Entes provisórios e eventuais, cuja incorporação não emanou de um programa de ação econômica do Estado, mas de contingências alheias à natureza de suas atividades, as empresas administradas pela União são, necessariamente, pessoas jurídicas *sui generis*, que não se amoldam aos figurinos conhecidos e se colocam, limitrofemente, entre o regime de direito público e o de direito privado.

Não são sociedades comerciais típicas, nem autênticas autarquias, guardam, de cada uma, traços próprios que se confundem na fisionomia especial com que as modelou a escultura legal (TÁCITO, 1957, p. 106).

É preciso examinar, com atenção, alguns dos argumentos utilizados pelos autores para questionar a previsão legal de que as EIPN e a superintendência eram, sim, autarquias. Um primeiro argumento, apresentado por Tácito (1957) e Valadares (1975), é o de que a lei nº 2.193/54 apenas sujeitava a superintendência e as empresas ao controle do TCU, não as definindo como autarquias. Ocorre, no entanto, que o art. 7º dessa lei menciona que ambas “estão incluídas” no previsto em dispositivo constante da lei nº 830/49, que versava justamente sobre o que se considerava como entidades autárquicas. Essa não era a melhor técnica legislativa no que tange à objetividade da previsão, porém a lei prevê, dessa forma, que essas entidades deveriam ser consideradas conforme o conceito aludido. Em nenhum dos seus dispositivos a lei nº 2.193/54 dispõe textualmente sobre o controle dessas autarquias pelo TCU (o que, claro, ocorreria naturalmente em se tratando de autarquias). Além disso, como explicitado nesta seção, a Câmara dos Deputados, por intermédio da CSP, introduziu esse dispositivo no projeto de lei com o fim explícito de definir a natureza jurídica das entidades, sequer pontuando um debate mais específico sobre questões relacionadas ao controle.

Costa definiu, ainda, de forma distinta as EIPN e a superintendência. Reconheceu a segunda como autarquia (Costa, 1966), porém entendeu inicialmente que as primeiras não eram nem autarquias, nem sociedades de economia mista ou que, pelo menos, não estavam ainda estruturadas como autarquias (Costa, 1964). Como já se viu, também esta definição não tem amparo legal, já que houve um tratamento jurídico único no que concernia à natureza jurídica dessas entidades.

Tácito (1957) explorou a ideia de que essas entidades seriam “*sui generis*”. Ora, formalmente o legislador explicitou seu entendimento, em sentido bem distinto dessa

interpretação. Questionar aquele entendimento pode ser feito a título de exercício, para fins do debate doutrinário, mas não se sobrepõe, por óbvio, à legislação vigente.

Valadares (1975) apresentou argumento interessante, segundo o qual, depois da revogação da lei nº 830/49, em 1967, perdera objeto a definição da natureza jurídica das entidades, disposta na lei nº 2.193/54. Como apenas aquela foi objeto de revogação, não se pode conceber sua extensão a esta, com base no art. 2º, §2º do decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Ademais, as EIPN e a superintendência mantiveram as mesmas características que levaram o legislador a reconhecê-las como autarquias, não se vislumbrando motivo para a mudança nessa definição sem qualquer menção explícita.

O mesmo autor ressaltou que, já à luz do decreto-lei nº 200/67, essas entidades não preenchiam dois requisitos para serem caracterizadas como autarquias, a saber, sua criação por lei e a realização de atividades típicas da administração pública. Este é um ponto interessante: a segunda característica será tratada em seção futura deste capítulo, enquanto sobre a primeira já se discorreu. Em suma, de fato não foram criadas por leis por se tratarem de empreendimentos privados, mas a incorporação de parte delas se deu por força de decretos-leis.

Além disso, essas entidades foram definidas como autarquias mais de uma década antes da edição do decreto-lei nº 200/67, que, de fato, conceituou esse termo de forma distinta. Não se pode exigir, porém, que previsões legais anteriores tivessem que se amoldar a alterações conceituais formuladas no futuro; nesse caso concreto, não haveria como desconstituir como tais todas as autarquias existentes antes de 1967 que tivessem características distintas das previstas no novo decreto-lei.

Note-se, ainda, que esse era um problema fácil de ser resolvido, notadamente a partir de 1964. Em um regime autoritário no qual decretos-leis tornaram-se recorrentes, seria possível a alteração da lei nº 2.193/54. Isso, contudo, não ocorreu, gerando-se terreno fértil para pareceres que, implícita ou, no caso de Tácito (1957), explicitamente, caracterizavam o legislador como indisciplinado e a teoria como uma ferramenta necessária para corrigir a lei. Ou seja, sobre este tema se buscava legislar por parecer, quando nem mesmo o Poder Executivo parecia apresentar vontade política de defini-lo.

Poucos meses depois do parecer de Valadares (1975), os juristas sequiosos por mudanças nas EIPN teriam nova chance. E, desta vez, o resultado seria outro.

#### **4.6 A decisão definitiva**

Os críticos ao reconhecimento das EIPN como autarquias estavam unidos pela convicção de que, na verdade, essas entidades tinham outra natureza jurídica, ainda que não se encaixasse na roupagem tradicional do Direito Administrativo brasileiro. Os conceitos clássicos assemelhavam-se ora a vestes mais apertadas, ora mais folgadas, sem nunca parecer devidamente ajustadas. Essa percepção estendeu-se por décadas na doutrina e o debate acadêmico eventualmente dedicava-se a costurar, coser e cerzir, na expectativa de reformar andrajós.

As reflexões de Caio Tácito são um bom ponto de partida. Como visto, poucos anos depois das primeiras incorporações, ele já advogava a transitoriedade da situação (Tácito, 1945). No mesmo parecer em que defendeu que, a despeito da lei nº 2.193/54, as EIPN não eram autarquias, e sim figuras jurídicas “sui generis”, o autor defendeu que elas se assemelhavam às empresas nacionalizadas francesas, que podiam se caracterizar, por vezes, como estabelecimentos públicos de caráter industrial ou comercial. Tinham caráter mais privado que público e até preservavam eventualmente sua personalidade jurídica original (Tácito, 1957).

Mais tarde, sem citar explicitamente as EIPN, lembrou que investimentos públicos e a prestação de serviços públicos deviam sempre emanar de ato legislativo (Tácito, 1973). Isso, porém, aparentemente não vinha ocorrendo em desapropriações de empresas privadas, que se transformavam em empresas públicas ou sociedades de economia mista por atos expropriatórios que serviam para declará-las como de utilidade pública. Porém o autor defendeu que os atos executivos, nesses casos, são frutos de atos legislativos anteriores, de caráter geral ou especial.

Passaram-se mais alguns anos e Tácito (1982) admitiu que a Constituição Federal igualava empresários públicos e privados apenas em função da operação, mas que o primeiro estava revestido de uma função pública que admitia a execução de um serviço público virtual, fruto da intervenção do Estado na ordem econômica. As EIPN nem mais existiam, quando o autor caracterizou empresas públicas, autarquias e fundações públicas como entes paraestatais, orbitando em torno da administração pública direta. Essa certeza impedia a caracterização de uma sociedade de economia mista, por exemplo, nos mesmos moldes de uma sociedade anônima privada (Tácito, 1995).

Dessa forma se completava um ciclo, de exatos cinquenta anos, em que Tácito buscava discutir as fragilidades conceituais de empresas vinculadas ao Estado no Brasil. No início, enfocou, por vezes, as EIPN; a seguir, continuou apresentando elementos que se aplicavam, mesmo que de forma indireta, à sua discussão. Terminou por traçar um

quadro em que reconhecia a especificidade e a diferenciação das empresas vinculadas ao Estado, se comparadas às mantidas pela iniciativa privada, e constatou que aquelas poderiam prestar inclusive serviços públicos, além de atividades comerciais outras.

Assim como Tácito, outro que voltou recorrentemente ao debate da natureza jurídica de entidades públicas foi Themistocles Cavalcanti. Em parecer já citado, como consultor-geral da República, defendeu que a gestão das EIPN ocorria conforme parâmetros privados, já que essas empresas não eram órgãos públicos. Argumentou que havia uma indefinição quanto ao seu regime jurídico, mas que, enquanto não eram devolvidas à gestão privada, o Estado deveria administrá-las e a seus bens segundo parâmetros próprios da iniciativa privada (Cavalcanti, 1945b).

A seguir, já desvinculado da administração pública, ensaiou uma proposta para entidades que não se caracterizavam como empresas públicas: as empresas semipúblicas. Entre elas mencionou “empresas mistas de colaboração financeira entre o Estado e o particular” e as “empresas privadas, mais ou menos sob o amparo estatal, ora gozando de favores (isenções, privilégios etc.), ora de subvenção e de auxílio financeiro, ora sujeitas à disciplina legal” (Cavalcanti, 1951, p. 445). Não chegou a avançar numa completa conceituação da natureza jurídica dessas entidades, porém identificou a necessidade de se repensar as classificações disponíveis.

Mais de duas décadas e meia depois, pareceu ter abandonado formulações intermediárias e se contentado em reforçar a existência de apenas dois conceitos, no Direito brasileiro, para empresas vinculadas ao Estado – as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Estas últimas, que rotulava como “paraestatais”, se diferenciavam claramente das autarquias pelo tipo de serviço que prestavam, a saber, comerciais e industriais. Esse quadro esquemático sugere uma maior adequação aos conceitos tradicionais; ainda assim, o autor se permitia imaginar que talvez o modelo brasileiro pudesse ser um pouco diferente:

Vale a pena também salientar a aparente contradição de constituir a empresa pública instrumento da administração indireta do Estado, segundo a lei, e, ao mesmo tempo, não ter nenhuma vinculação com os objetivos imediatos da administração pública.

Talvez fosse mais acertado quebrar o esquema traçado pela lei – administração direta e indireta - e admitir organismos industriais ou comerciais, criados por lei, com alguma vinculação à administração do Estado, porque a dificuldade maior consiste precisamente em conciliar

os objetivos dessas empresas com o conceito geral de administração, mesmo indireta.

Por outro lado, tem sido considerada pacífica a tese de que a ação empresarial, ou o fato do empreendimento com o fim de lucro, não exclui a natureza pública da empresa (Cavalcanti, 1977, p. 13).

Ao longo das décadas de que trata esta pesquisa, diversos outros autores manifestaram preocupação com entidades públicas que pareciam não se encaixar em conceitos estanques do Direito Administrativo tradicional. Nem sempre se referiam às EIPN, é verdade. Mas, por refletirem em seus textos as inadequações que observavam na prática, suas considerações podiam se aplicar às empresas incorporadas.

No fim da década de 1960, Venancio Filho (1998) registrou que o governo Vargas foi um período de ebulição quanto à criação de novos órgãos e entidades sem que a doutrina conseguisse encaixá-los nos conceitos jurídicos existentes. Constatou que ainda era necessário discutir e equacionar esse tema, tendo em vista a transferência para o Poder Executivo de empresas privadas, como as EIPN e concessionárias de serviços públicos encampadas. Entendia, mesmo depois da entrada em vigência da lei nº 2.193/54, que a doutrina não havia cerrado fileiras sobre a natureza jurídica das empresas incorporadas, aparentemente aderindo à formulação de Caio Tácito, autor por ele citado, de que essas entidades eram mesmo “sui generis”.

Franco Sobrinho (1971) considerou que algumas empresas públicas eram “formas administrativas especiais”. Não se aprofundou no debate sobre essa expressão, mas entendia-a como uma alternativa para harmonizar a eficiência administrativa do Estado com o interesse público a ser por ele perseguido.

Quase no fim da década, Ferreira (1979) apresentou uma nova distinção. Reconhecia como paraestatais as entidades da administração indireta marcadas como pessoas jurídicas de direito privado, ressaltando que a legislação própria da reforma administrativa não fizera uso desse termo. Havia, porém, fenômenos administrativos em curso que eram estranhos a esse modelo: passou a ser admitida a criação de empresas por autarquias e mesmo órgãos da administração direta e outras autarquias começaram a ser transformados em empresas governamentais. Também outro modelo não equacionado na doutrina era o que delineou como entes paradministrativos. Tratava-se daquelas empresas transferidas ao Poder Público por força de compra ou desapropriação, mas que não dispunham dos requisitos legais para serem caracterizados como entidades paraestatais.

Às portas da redemocratização política do país, Grau (1984) constatou que esse debate não estava exaurido. Sugeriu a existência de conceitos aceitos pela doutrina, quais sejam, o de empresas públicas e o de sociedades de economia mista, ainda que sujeitos a algumas polêmicas em aberto. Apontou, porém, um limbo: o de inúmeras empresas sob controle efetivo do Estado que não eram encaixadas em nenhum desses dois conceitos.

Perpassava a argumentação desses autores a constatação de que parte dessas empresas em situação indefinida fora fruto de incorporações, como as aqui tratadas, depois de terem sido criadas pela iniciativa privada. Na década de 1950, conforme mencionado por Tácito (1957), dentre outros, seria possível explorar o conceito de “nacionalização”, fazendo-se um paralelo com o empregado em países europeus e notadamente na França. Nessa mesma época, a Revista de Direito Administrativo (RDA), periódico no qual perfilavam vários autores aqui citados e importante espaço de discussão sobre as EIPN (naturalmente dentre outros temas), publicou artigos de autores franceses, traduzidos para o português, que viriam a contagiar o debate acadêmico brasileiro.

Convém abordar observações nesses artigos que dialogavam também com a realidade das EIPN. Houin (1957) comparou as nacionalizações francesas, promovidas entre 1944 e 1946, a expropriações. As empresas podiam manter sua estrutura de sociedades anônimas e era admitido que, mesmo controladas pelo Estado, atuariam como comerciantes, sujeitando-se ao direito comercial e às práticas inerentes a essa atividade. Rivero (1957) ressaltou, de início, que antigas classificações, também no caso francês, não davam conta de explicar as nacionalizações:

Seguem-se, enfim, as teorias clássicas segundo as quais a nacionalização nada invalida, e, mais ainda, nada modifica, mas que se apresentam incapazes de explicar situações novas, criadas pelo legislador, dentro do âmbito das matérias para cujo regimento bastariam essas construções. A noção de domínio é um exemplo; os dois regimes do domínio público e do domínio privado regularam, por muito tempo, o sistema de todos os bens pertencentes a pessoas públicas; a nacionalização criou um estado de coisas ao qual não se ajusta nem um, nem outro desses regimes; imutáveis em suas tradicionais alçadas, perdem seu monopólio: surgem novas relações entre bens e pessoas públicas, que, fora de ambos, é preciso explicar (Rivero, 1957, p. 50).

A doutrina francesa tampouco havia provido soluções suficientes. Os autores dividiam-se quanto a cogitar sua classificação como serviço público. Também hesitavam em reconhecer se a aplicação do Direito Administrativo se estendia a elas. Na prática, a solução era a mesma: com o tempo, as empresas nacionalizadas vinham a operar como empresas públicas, mantendo sua personalidade jurídica de direito privado.

Outro conceito de nacionalização abordado na literatura estrangeira dizia respeito não a empresas em específico, e sim a setores econômicos como um todo. Balog (1967) ressaltou que alguns países capitalistas optaram pela nacionalização de todas as empresas de dados setores econômicos, como, por exemplo, bancário, securitário, de extração de carvão, de certo tipo de transporte ou de ramo industrial. Ainda assim, nesses países, considerando-se todos os setores econômicos, essas empresas normalmente não estavam no grupo das maiores em operação. Esse mesmo fenômeno recebeu outros nomes na literatura brasileira, aí incluído o de encampação setorial, total ou parcial, eventualmente justificado para corrigir situações de abuso do poder econômico ou de incompatibilidade entre o sistema de competição e o atingimento do interesse público (Carvalhosa, 2013).

Durante décadas, notadamente nas mais recentes, essa perspectiva caiu em desuso e poucos foram os autores que resgataram essa discussão. Uma exceção, no Brasil, é trabalho recente de Bercovici e Costa (2021). Os autores definiram a nacionalização como decisão política, em consonância com o papel estatal de promoção do desenvolvimento, voltada à transferência para o Estado de um setor econômico por inteiro. Feita por lei, torna-se aquisição originária. Difere, ainda, da desapropriação, que “sempre tem por objeto um bem individualizado e definido que se revela necessário à coletividade por uma razão determinada” (Bercovici; Costa, 2021, p. 80). Os autores lembram, ainda, que o Brasil tem tradição em ambas as práticas, sendo a nacionalização de maior impacto a do subsolo e das águas, promovida no governo de Getúlio Vargas.

Alguns dos temas relacionados às empresas nacionalizadas francesas, levantados por Houin (1957) e Rivero (1957), aplicavam-se também ao conjunto das EIPN. Ambas mantiveram sua personalidade de direito privado, tendendo, com o tempo, a operar em moldes semelhantes ao de outras empresas vinculadas ao Estado. Como se discutirá na próxima seção, também no Brasil essas empresas eram muitas vezes entendidas como distantes da prestação de serviços públicos e mais identificadas com o que os autores franceses chamaram de comércio.

Ainda assim, apesar da inquietude de parte dos autores brasileiros, o legislador parece não ter cogitado aplicar às empresas incorporadas um conceito jurídico inovador

no âmbito do Direito Administrativo. Se a incorporação brasileira poderia ser comparada ao conceito francês de nacionalização, este não foi, no caso das EIPN, trazido à legislação e tratado com as especificidades a ele aplicáveis. Tampouco o Estado implementou, no Brasil, no que se refere ao caso ora estudado, o conceito de nacionalização de um setor econômico por inteiro. As incorporações que motivaram a criação das EIPN mais se assemelhavam às desapropriações aludidas por Bercovici e Costa (2021).

Sem que se tenha repensado o modelo como um todo pela via legislativa, a definição da natureza jurídica das EIPN sofreu uma inflexão na metade da década de 1970. Neste momento da história, entra em cena um outro ator relevante: Luiz Rafael Mayer. Até então, Mayer ensaiara carreira política, chegando a ser prefeito de Monteiro-PE, mas fixara-se na área jurídica. Tornou-se promotor público, subprocurador geral de Pernambuco, desembargador e professor universitário. Na década de 1960, começou a alternar suas atividades no plano estadual com cargos no governo federal. No início do governo Geisel, foi nomeado consultor-geral da República, de onde saiu para ser empossado ministro do STF. Naquela função, sua trajetória cruzou-se com a das EIPN.

Em 7 de abril de 1975, Mayer manifestou-se sobre a natureza jurídica das EIPN por meio do parecer L-061, aprovado pelo presidente da República dali a uma semana e publicado, ainda, na RDA. Sua análise fora solicitada pelo ministro-chefe do Gabinete Civil, Golbery do Couto e Silva.

Mayer (1975) começou por traçar um quadro geral do problema. Citou nominalmente as empresas incorporadas integrantes do grupo naquele momento, informação que costumava ficar restrita aos relatórios gerenciais da superintendência e não é frequente em outros textos jurídicos consultados. Lembrou que o titular da superintendência a considerava um bem autárquico, mas alegava que a Rádio Nacional era, sem dúvidas, uma empresa pública e havia se posicionado de forma contrária à sua transferência para o Ministério das Comunicações por decreto. Já a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) vinha defendendo que esse seria o instrumento adequado para qualquer transferência envolvendo empresas incorporadas para ministérios finalísticos específicos.

Resgatou a legislação vigente e a jurisprudência sobre as EIPN, constatando uma mudança na compreensão do tema pelo STF. Inicialmente, interpretava-se que as empresas não foram absorvidas e seus patrimônios não se confundiam com o da União, que seria apenas responsável por sua administração. Na década de 1960, esse entendimento foi superado, concluindo-se que os bens e acervos foram, de fato,

incorporados e passaram a integrar o patrimônio da União. As empresas não mantinham também a sua personalidade jurídica original, o que levou o autor a criticar a hipótese de que essas empresas se assemelhariam às que foram objeto de nacionalização no direito francês, criticando, ainda, esse conceito por sua imprecisão. Entendeu que a lei nº 2.193/54, ao fazer referência à lei nº 830/49, visava apenas sujeitar as empresas incorporadas ao controle do TCU, tese defendida também por outros autores:

É injurídico atribuir a esses dispositivos legais objetivos e efeitos que extrapolem do contexto em que incidem e dos resultados precisos a que visam, pretendendo ver neles normas institucionais a revestir a Superintendência e as Empresas Incorporadas, da condição de autarquias, pessoas jurídicas de direito administrativo, com todas as características que são próprias a essa categoria de entes públicos (Mayer, 1975, p. 424).

Voltava, então, à dúvida sobre a natureza jurídica dessas empresas, tendo em vista sua descaracterização como autarquias. Era legítima a exploração de serviços industriais e comerciais pelo Estado, sendo possível o desempenho dessas atividades por meio de empresas. No caso das EIPN, porém, entendia não ser viável sua caracterização como simples empresas privadas, assim como defini-las como empresas públicas stricto sensu, porque não reuniam as condições legais para tanto. Não restando muitas opções no Direito Administrativo de então, reconheceu a superintendência e as empresas como órgãos autônomos, não integrantes da administração indireta, previstos no art. 172 do decreto-lei nº 200/67, com a redação dada pelo decreto-lei nº 900/69:

Não constituindo autarquias, nem empresas públicas, no sentido estrito, à falta das conotações legais que caracterizam umas e outras, as empresas incorporadas ao patrimônio nacional, de acordo aliás com a regulamentação específica que lhes é dada, constituem "unidades autônomas", isto é, serviços descentralizados, com autonomia financeira e contábil, sob gestão direta da União, a quem pertence o acervo patrimonial respectivo, administrado em regime especial, tendo em vista as peculiaridades da exploração assemelhadas à empresa privada (Mayer, 1975, p. 426-7).

Defendeu, ainda, que a superintendência e as empresas, caracterizadas como órgãos autônomos, encontravam-se no âmbito da administração direta. Portanto,

conforme o art. 81, inciso V da Constituição Federal então em vigor, competia ao Poder Executivo dispor sua estruturação e subordinação na administração pública. Se estivessem no âmbito da administração indireta, seria necessária lei para a transferência de patrimônios. Naquele momento, essa era uma definição importante, já que os titulares da superintendência e do Ministério das Comunicações disputavam a qual dos órgãos estariam vinculadas as empresas incorporadas Rádio Nacional do Rio de Janeiro e TV-Rádio Nacional de Brasília. O segundo órgão sairia vitorioso e nasceria, no ano seguinte, a Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás).

A mudança de subordinação poderia ser decidida por decreto, porém a transferência de ativos para a iniciativa privada dependeria de lei no caso das empresas incorporadas inicialmente, na avaliação de Mayer (1975). O autor lembrou, nesse sentido, que inclusive já vigia legislação autorizando essa prática para parte das empresas integrantes do grupo. Por outro lado, diversas iniciativas foram tratadas como incorporadas ao longo do tempo, no entanto era distinto o procedimento que as levou a se sujeitar à gestão da superintendência das EIPN. Nos casos de imóveis dessas empresas, eventuais alienações dependeriam apenas de decreto, nos termos do art. 195 do decreto-lei nº 200/67.

Menos de quatro meses depois do parecer, essa tese sobre a natureza jurídica da superintendência e das EIPN foi implementada pelo decreto nº 76.085, de 6 de agosto de 1975, que dispôs sobre a estrutura do Ministério da Fazenda. A primeira foi extinta, dando origem a uma coordenadoria no órgão (e, portanto, na administração direta). As empresas foram definidas, conforme o art. 34 desse diploma, como unidades autônomas que deveriam funcionar “em regime semelhante ao de uma empresa privada”.

Mayer (1975), assim, redefiniu a natureza jurídica da superintendência e das empresas incorporadas. O autor teve o mérito de propor uma solução para o caso, considerando os conceitos disponíveis, à época, na legislação brasileira. Nesse sentido, sua tentativa contrasta com a de críticos anteriores, já mencionados neste capítulo, cujas reflexões pontuavam problemas na definição das entidades como autarquias, porém não esboçavam solução considerando a legislação vigente e eventualmente amparavam-se em conceitos estrangeiros não validados no Brasil.

A solução dada por Mayer (1975), quanto ao mérito, era, ainda, defensável. Em outras palavras, considerando-se as características da superintendência e das empresas incorporadas, seria possível encaixá-las como órgãos autônomos, conforme o disposto no art. 172 do decreto-lei nº 200/67.

Havia, porém, uma lei anterior – a nº 2.193/54 – e, ao confrontá-la, a argumentação do autor é tão frágil quanto a dos críticos anteriores. O art. 7º, como já se apresentou anteriormente, pode ser claramente lido como um reconhecimento de que essas entidades eram, sim, autarquias. Para isso bastaria consultar os termos empregados. Adicionalmente, como abordado na seção anterior, a inserção desse dispositivo no projeto de lei que viria a ser aprovado foi motivada por parecer da CSP que destacava a necessidade de se explicitar a natureza jurídica da superintendência e das empresas incorporadas. Frise-se, de novo, que não se encontraram registros de que essa opção tenha sido questionada em outras comissões, por deputados, por senadores e pelo Poder Executivo. Depreende-se, portanto, que havia consenso ou, pelo menos, de que seria aceitável a explicitação da natureza jurídica nos termos aprovados.

Seria razoável supor que Mayer (1975) desconhecesse esse posicionamento da CSP? Do seu parecer se depreende uma pesquisa consistente, que envolveu instrumentos normativos publicados cerca de trinta anos antes e a interpretação de jurisprudência tão antiga quanto eles. Também foi consultado e citado parecer da CCJ relativo à discussão sobre a transitoriedade das EIPN, demonstrando que o autor preocupou-se com discussões conduzidas no âmbito do Poder Legislativo sobre essas empresas. Assim, parece ser improvável que o autor tenha se esquecido de consultar justamente os pareceres e debates acerca da legislação promulgada.

Tácito (1957) já havia se referido à indisciplina do legislador e ao papel da teoria para refazer a lei. Quase duas décadas depois, Mayer (1975) atuou nesse sentido. Por meio de um parecer, que viria a embasar um decreto, o governo federal, na prática, revogou a eficácia de um dispositivo legal. Por certo, essa não seria a única vez em que isso ocorreria e nem de longe foi a mais grave, conforme a história não se cansou de lembrar. No caso das EIPN, porém, considerando o contexto autoritário que o país vivia à época, é de se supor que a ditadura militar conseguiria alterar a lei nº 2.193/54 sem maiores esforços, fazendo valer, por exemplo, a interpretação dada por seu consultor-geral da República.

Essas observações dialogam, ainda, com uma das hipóteses apresentadas para esta pesquisa. A solução jurídica dada ao caso, que pode ser caracterizada como duvidosa, condicionou um processo de desestatização que, por extensão, herdou essa mesma característica. Em outras palavras, conforme o próprio Mayer (1975) constatou, teria sido possivelmente outra a alternativa de desestatização, caso a superintendência e as EIPN fossem reconhecidas como autarquias.

Do ponto de vista legal, a trajetória das EIPN estava selada. Já a doutrina continuaria a debater o tema. No início desta seção foram citados os artigos de Ferreira (1979) e Grau (1984), por exemplo. Sem se referir especificamente a esse grupo de empresas, trataram de situações assemelhadas, quais sejam, a de organizações que, transferidas ao Poder Público, não podiam ser encaixadas nas definições disponíveis do direito administrativo e nos conceitos da legislação vigente. Por mais que esse debate tenha caído em desuso com o tempo, talvez em função de uma maior preocupação estatal em se desfazer dessas entidades, é possível dizer que, para a doutrina, essas situações não foram plenamente resolvidas. Por suas características, essa percepção aplica-se, também, ao caso das EIPN.

Outro ponto importante nesse debate dizia respeito ao tipo de atividade que poderia ser executado por essas empresas. Este é o tema da próxima seção.

#### **4.7 Caracterização das atividades das EIPN**

Enquanto existiram EIPN e mesmo nos anos seguintes, uma discussão sempre presente na doutrina dizia respeito a que serviços poderiam prestar as autarquias e cada tipo de empresa vinculada ao Estado. Não havia um consenso se cada uma dessas entidades poderia prestar indistintamente, por exemplo, serviços públicos e outros. Mesmo que raramente o foco desse debate fosse o enquadramento das EIPN, argumentos nesse sentido foram utilizados para ora amoldá-las de uma forma, ora delinear-las de outra.

Os principais diplomas legais da época não costumavam diferenciar as entidades pelos tipos de serviços prestados. Essa previsão não fazia parte, de forma objetiva, de nenhum dos quatro textos constitucionais vigentes no período. Uma exceção foi o decreto-lei nº 200/67, já abordado como marco importante quanto à definição das naturezas jurídicas das entidades públicas, que atrelava a prestação de atividades típicas da administração pública às autarquias e a execução de atividades econômicas a empresas públicas e sociedades de economia mista. Mesmo essa previsão, contudo, tendia a ser considerada insatisfatória pela doutrina.

É importante partir de alguma definição, sem que se pretenda ser exaustivo, dos serviços então considerados. Um texto que serviu de referência para autores diversos foi o de Oliveira Vianna (1936) sobre os serviços industriais. Esses foram enunciados, por exclusão, como todos aqueles não relacionados à soberania e à defesa do Estado:

Em suma, só escapam à inclusão nos serviços industriais do Estado unicamente os serviços que são de natureza puramente estatal, os que são atributivos da autoridade pública, exclusivos do poder soberano do Estado. Onde o Estado, ou a União, ou o Município lavre, plante e colha; onde o Estado, o Município ou a União, fabrique, elabore, transforme ou remodele; onde o Estado, a União, ou o Município sirva de mediano de utilidades ou de serviços, que os particulares realizavam, realizem, ou tenham possibilidades de realizar, aí temos serviços industriais (Vianna, 1936, p. 241).

Como não se tratavam de serviços exclusivos de Estado, poderiam, a depender do caso concreto, ser prestados também pela iniciativa privada por delegação, em cooperação com o Estado ou de forma autônoma, sem necessidade de autorização estatal específica. A prestação desses serviços pelo Estado normalmente ocorria em regime de concorrência com entidades privadas – e nisso o autor não via qualquer ilegitimidade ou, de plano, ilegalidade. Vianna (1936) compreendia como industriais uma longa (e, ainda assim, não exaustiva) lista de exemplos que começava nos serviços por ele reconhecidos como essenciais, vide correios, fornecimento de água e esgoto e operação de ferrovias, até outros assumidos para efeito inclusive de controle econômico, como matadouros, açougues, padarias e atividades relacionadas à colonização.

Nem todos os serviços prestados pelo Estado eram fruto de atividade industrial *stricto sensu*. Talvez por isso outros autores tenham expandido esse conceito, incluindo, no mesmo bojo, por exemplo, serviços comerciais (Tácito, 1966; Mukai, 1989). Outros, ainda, preferiam adotar expressões mais amplas, como serviços privados típicos (Cretella Júnior, 1977), iniciativa econômica (Grau, 1984) e atividade econômica (Lopes, 1985). Salvo ao citar especificamente as reflexões dos autores, doravante, como tentativa de sintetizar todos esses conceitos, usarei a expressão serviços “não públicos” – ou seja, serviços que poderiam ser privados, porém passaram a ser prestados, por circunstâncias específicas, por agentes vinculados ao Estado.

Seja qual for a expressão utilizada, ela servia para opor esse grupo de atividades a serviços públicos, conceito de difícil equacionamento pela doutrina. Esquematizações mais complexas, como, por exemplo, a que envolvia a necessidade de reconhecimento de elementos subjetivo, material e formal na prestação do serviço público, não compunham a argumentação de grande parte dos autores aqui citados e que debatiam o tema na época de existência das EIPN.

Vianna (1936), por exemplo, como se viu, qualificava como serviços públicos aqueles que só poderiam ser prestados pelo Estado, notadamente os relacionados à sua soberania e defesa. Essa, porém, era uma interpretação bastante restrita, já que havia mais serviços que poderiam ser enquadrados nesse conceito.

Uma abordagem em sentido oposto era a que definia esses serviços como voltados ao atendimento de satisfações imateriais, exigidas de forma permanente e constante e que, por isso, poderiam ser chamados também de serviços de interesse geral (Franco Sobrinho, 1971). Essa, por sua vez, parecia ser interpretação abrangente demais e incapaz de delimitá-los, já que essas satisfações poderiam variar entre grupos e pessoas distintas. A depender da extensão dada a esse conceito, seria possível confundi-lo, inclusive, com os serviços “não públicos” elencados pelos autores anteriormente mencionados.

Uma síntese da discussão, à época, pode ser a formulação de Bilac Pinto (1953): serviços públicos eram simultaneamente (a) importantes para a sociedade como um todo; (b) visavam assegurar suas necessidades essenciais; e (c) não poderiam ser prestados, de forma adequada, pela iniciativa privada. Sabe-se que essa definição não contempla toda a complexidade inerente a esse conceito, inclusive quanto a aspectos básicos. Ela desconsidera, por exemplo, a possibilidade de execução de serviços públicos pela iniciativa privada mediante outorgas administrativas, cuja prestação adequada poderia ser aferida pelo Estado no uso de sua competência de regulação (termo de uso raro à época). Essa desconsideração, aliás, talvez tenha sido proposital, dada a incredulidade de parte da doutrina da época quanto ao modelo de concessões e permissões. Além disso, o entendimento do que é essencial muda ao longo do tempo.

De toda sorte, essa definição e as reflexões anteriores ajudam a contextualizar o debate realizado nas páginas seguintes. Havia um grupo de serviços, considerados públicos, relacionados aos interesses da sociedade como um todo, que, por isso mesmo, deveriam ser prestados (preferencialmente) por agentes vinculados ao Estado. E existia um outro grupo de serviços “não públicos” (ou outra expressão dentre as mencionadas), que poderiam ser prestados pela iniciativa privada ou, em determinadas circunstâncias, pelo Estado. Neste caso, a prestação ocorria, em regra, em concorrência com a iniciativa privada. Os privilégios da execução estatal nessas situações, aliás, foram objeto também de extensa discussão doutrinária e de legislação, que foge ao escopo deste trabalho.

Volta-se, então, à discussão sobre quais entidades poderiam prestar que tipo de serviços. A exemplo de Tácito (1966), Ramos (1972), Cretella Júnior (1977) e Lopes (1985), diversos autores delinearão elementos que, juntos, apontavam um modelo teórico

com competências razoavelmente bem definidas. O Estado poderia, direta ou indiretamente, por meio de suas autarquias, prestar serviços públicos. Já as empresas públicas e sociedades de economia mista seriam responsáveis pela execução dos serviços “não públicos”.

Esse seria um modelo ideal e restrito apenas às páginas de livros e artigos. Os autores mencionados, além de vários outros, enxergavam, na realidade concreta, ora serviços parecidos com os “não públicos” sendo executados pelo Estado diretamente ou por autarquias; e ora a prestação de serviços que se assemelhavam a públicos por sociedades de economia mista e empresas públicas. O desafio residia, então, em equacionar teoria e prática no debate doutrinário. Seria possível que o Estado diretamente e as autarquias prestassem serviços “não públicos”? Cretella Júnior (1977) argumentou que a simples opção pela prestação estatal de um serviço transformava-o em público:

Em suma, os binômios particular-juiz, de um lado, e Estado-comerciante, de outro, são conjuntos de elementos incompatíveis, que se repelem por reunirem entidades antinômicas: nem a função jurisdicional deve ser confiada ao particular, nem a atividade comercial e industrial deve ser desempenhada pelo Estado. No entanto, em nossos dias, atos de comércio e indústria estão sendo exercidos pelo Estado. Bastaria esse fato para que se incluíssem entre os serviços públicos.

A definição material do serviço público deve, pois, ser deixada de lado, porque, na realidade, serviço público é toda atividade, seja ela qual for, que o Estado, num dado momento histórico, entende tomar sob sua responsabilidade (...)" (Cretella Júnior, 1977, p. 15).

Assim, para o autor, não cabia imaginar a prestação direta de um serviço “não público” pelo Estado; se ele o prestava, o serviço era automaticamente transformado em público. Da mesma forma, se uma autarquia se prestava a papel semelhante, deveria ser vista como distante do exercício da competência legal que lhe fora outorgada. Posição semelhante adotou Ferreira (1979), quando assumiu que a execução de atividade econômica diretamente pelo Estado e pelas autarquias levava ao seu reconhecimento como serviço público econômico.

Não havia, porém, consenso. Campos (1981) partiu do art. 170, §2º da Constituição Federal de 1969 para alegar que o Estado poderia, sim, prestar atividade econômica, desde que de forma suplementar à iniciativa privada. Autarquias, como

peças jurídicas de direito público, em tese também poderiam fazê-lo, porém tiveram essa competência cerceada, no plano federal, pelo decreto-lei nº 200/67.

Poderiam, por outro lado, as empresas públicas e sociedades de economia mista, responsáveis por atividades econômicas, nos termos do decreto-lei nº 200/67, prestar também serviço público? Essa pergunta estimulou ainda mais o debate doutrinário.

Cabe dar um passo atrás: que atividades econômicas poderiam ser essas sob sua responsabilidade? Assim como se reconhecia a dificuldade de precisar que serviço seria público, também era impossível definir com exatidão quais atividades econômicas poderiam ser desempenhadas pelas empresas mencionadas. Por força dos limites impostos nos textos constitucionais do período, admitia-se que essas atividades ocorreriam de forma suplementar às realizadas pela iniciativa privada. Ou seja, essa seria a tônica, sendo excepcionais as incursões de empresas públicas e sociedades de economia mista nessa seara. Essa referência, contudo, não resolvia a questão sobre até que ponto o Estado, por meio de empresas a ele vinculadas, poderia atuar, até porque a legislação infraconstitucional, notadamente o decreto-lei nº200/67 e suas alterações, utilizavam-se de expressões como “contingência ou conveniência administrativa”:

O que é de conveniência administrativa? Quais são as circunstâncias contingentes que levam o Governo a agir por meio de uma empresa pública? Naturalmente a resposta seria que tais “critérios” estariam dentro da assim chamada discricionariedade do poder da administração. Isto posto, não há de fato limites que determinem quando pode ou não ser explorada a atividade econômica. Os critérios aqui, vale lembrar, não serão meramente técnico-jurídicos. Serão políticos (Lopes, 1985, p. 53).

Que se parta desse ponto: o Estado, à época das EIPN, notadamente durante regimes autoritários, não estava sujeito a amarras rigorosas que, de plano, o impedissem de prestar determinadas atividades econômicas, mormente caso se dispusesse a proceder desta forma em regime de concorrência com a iniciativa privada. Essa constatação, claro, não ignorava a necessidade de implementação de medidas legais; essas, porém, normalmente não constituíam óbice à efetivação da decisão política tomada. E o debate doutrinário, cômico dessa situação, não se arvorava em criticar a atuação estatal em um ou outro setor econômico. Tratava, em síntese, de reconhecer que o Estado, por meio dessas empresas, poderia desempenhar atividades econômicas, com variações na

nomenclatura, ora também se referindo à atividade de natureza mercantil, ora a atividades de natureza empresarial (Ramos, 1972; Ferreira, 1979).

A atividade econômica desempenhada poderia se confundir com a prestação de serviço público? Em dois artigos anteriores à sua obra de referência e escritos ainda sob a vigência da Constituição Federal de 1969, Grau (1984; 1988) enfrentou essa dúvida a partir de uma formulação, no mínimo, incomum. Para ele, atividade econômica (em sentido amplo) era gênero, que comportava duas espécies: serviço público e o que chamou, no primeiro trabalho, de iniciativa econômica e, no segundo, de atividade econômica (em sentido estrito), para ressaltar que os instrumentos legais brasileiros utilizavam esse termo tanto para denominar o gênero, quanto a espécie, gerando confusão.

A primeira espécie – serviço público – poderia ser prestada por empresas públicas e sociedades de economia mista, pois a legislação autorizava o desempenho de atividades econômicas por elas, e também pela iniciativa privada, por meio de concessões e permissões. A prestação do serviço público pelas empresas vinculadas ao Estado, eventualmente em regime de monopólio, conjugaria a finalidade de atendimento ao interesse público com um regime de prestação comercial no qual seria legítima a obtenção de lucro. Se era aceitável no caso da primeira espécie, também o seria, por óbvio, no caso da segunda – iniciativa econômica ou atividade econômica (em sentido estrito) -, situação em que essas empresas atuariam em regime de competição com a iniciativa privada.

Na mesma época dos artigos citados, antes e depois do início da vigência da Constituição Federal de 1988, era comum encontrar, no debate doutrinário, reflexões que admitiam a prestação de serviços públicos por empresas vinculadas ao Estado (Tácito, 1983; Mello, 1985; Mukai, 1989; Souto, 1990). Nem sempre essas constatações preocupavam-se com a articulação de conceitos alinhavada, por exemplo, por Grau (1984; 1988). Por isso, podem ser vistas como reflexo de um momento e de uma realidade em que essas empresas já prestavam serviço público, a despeito de qualquer oposição que porventura lhe pudessem fazer a legislação e a doutrina. Tratava-se, em outras palavras, de simples reconhecimento de um fato consumado.

Nas EIPN, o debate sobre um possível conflito entre a natureza jurídica das entidades e os serviços por elas prestados surgiu, a partir do fim da década de 1950, depois de sua caracterização como autarquias. O consultor-geral da República, Gonçalves de Oliveira, admitiu um eventual estranhamento que poderia causar o reconhecimento da superintendência como autarquia, porque não executava serviço público. Lembrou, porém, que a doutrina já reconhecia a possibilidade de entendimento de negócios

comerciais como serviços públicos, se realizados por estabelecimento do Estado. A lei nº 2.193/57 reconheceu as EIPN como autarquias, “pouco importando os serviços a seu cargo, os quais foram, conseqüentemente, considerados serviços públicos” (Oliveira, 1957, p. 400). Já se observou, nesta seção, que esse mesmo argumento foi apresentado, vinte anos depois, em outras circunstâncias (Cretella Júnior, 1977).

Depois de Oliveira, outro consultor-geral da República, Adroaldo da Costa (1964), manifestou-se em sentido diverso. Citou o artigo de Oliveira Vianna (1936) para reconhecer que as EIPN prestavam serviços industriais, ou seja, atividades privadas, concorrendo com particulares, como a edição de jornais, fabricação de tintas, comércio de livros e armazenamento de frios, dentre outras. Por não prestar serviços públicos, não eram reconhecidas como autarquias. Verificou-se, em seção anterior, que o consultor-geral da República titubeou, adotando entendimento diverso dois anos depois. A divergência entre esses pareceres dos dois consultores-gerais da República reflete, ainda assim, debate doutrinário sobre o tipo de serviço prestado por autarquias, sendo importante lembrar que essas peças são anteriores ao decreto-lei nº 200/67.

No tocante ao outro questionamento tratado nesta seção – se empresas públicas e sociedades de economia mista poderiam prestar serviço público -, não se verificou divergência semelhante em pareceres. Uma razoável explicação para essa lacuna é o fato de as EIPN jamais terem sido definidas como sociedades de economia mista ou empresas públicas. Teria sido possível, no entanto, realizar o debate. A Rádio Nacional do Rio de Janeiro e a TV Rádio Nacional de Brasília continuaram a integrar as EIPN por cerca de um ano depois da publicação do parecer de Mayer (1975), que as reconheceu como unidades autônomas. As duas empresas exploravam os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, até aquele momento, por meio de concessões. Esses eram (e continuam sendo) reconhecidos como serviços públicos pela doutrina em consenso. Estariam essas entidades, ora reconhecidas como unidades autônomas, prestando serviço público?

Essa pergunta não foi feita à época e, a rigor, não geraria conseqüências além do debate doutrinário. Isso porque, como se viu, a própria doutrina, à época, não chegou a consensos sobre a legitimidade da prestação de serviços “não públicos” por autarquias e da prestação de serviços públicos por empresas públicas e sociedades de economia mista. Parece ter sido premida pela realidade brasileira, na qual essas entidades prestavam os serviços que lhes eram atribuídos. Nesse cenário, claramente não era o tipo de serviço prestado que definiria a natureza jurídica de uma entidade.

Poucos anos depois do parecer de Mayer (1975), as EIPN viram-se envoltas em uma outra discussão, com implicações diretas em seu destino. Nisso estavam acompanhadas virtualmente de todas as entidades da administração indireta. E a ditadura militar preparava-se para se desfazer de várias delas.

#### **4.8 A defesa doutrinária da desestatização**

O termo “desestatização” popularizou-se na literatura acadêmica brasileira na década de 1990 e quase não era utilizado anteriormente. Fugindo-se à tentação de defini-lo à luz de trabalhos atuais, convém abordá-lo nos termos das reflexões realizadas à época.

O decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, foi saudado por parte dos autores (Wahrlich, 1984b) como o criador do Programa Nacional de Desestatização, apesar de esse documento, em nenhum momento, utilizar esse termo. Um programa com esse nome viria a ser criado apenas pela Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990, já no início do governo Collor e, portanto, posterior ao período tratado nesta pesquisa.

Ainda assim, o decreto nº 86.215/81 conferiu embasamento jurídico a uma série de medidas voltadas à desestatização, ainda durante a ditadura militar, sendo possível extrair dele uma tentativa de conceito – mesmo que ele tampouco utilize esse termo. A desestatização proposta à época, nos termos do art. 1º, pode ser compreendida como um conjunto de medidas que incluíam, em relação às empresas vinculadas à União, (a) transferência para o setor privado, por cessão do seu controle acionário, e para estados e municípios; (b) desativação total ou parcial; e (c) incorporação de suas atividades pela administração direta. Ao tratar de quais empresas poderiam ser enquadradas nessas práticas, o art. 3º, inciso I, listava, de saída, as empresas privadas que passaram ao controle da União posteriormente, por inadimplência de obrigações ou outro motivo. Esse era o caso das EIPN, dentre várias outras empresas.

Depois o conceito de desestatização foi alargado pela medida provisória mencionada e explorado no debate acadêmico brasileiro. Esquematizou-se um rol de hipóteses de privatização (Bercovici; Costa, 2021) e um conjunto de outras medidas, além da privatização, que integravam o conceito de desestatização (Machado, 2015).

Esse, porém, foi um debate posterior. Na década de 1980, quando termina o período objeto desta tese, o conceito de desestatização podia ser definido, como mencionado, pelas medidas de transferência de controle das empresas, sua desativação e a transferência de suas atividades para a administração direta.

Por mais que esse rito tenha se intensificado no início da década de 1980, o Estado brasileiro, mesmo enquanto ampliava sua incursão na ordem econômica, conduzia diversas iniciativas de desestatização. Como já se demonstrou, a incorporação das empresas foi, em vários casos, determinada por decretos que evidenciavam o caráter de ressarcimento dessas medidas, tendo em vista supostos débitos anteriores contraídos pelas empresas perante a União. A compensação poderia ser feita por meio da produção ou da venda de ativos das empresas. Assim, é possível falar que a desestatização (pós-estatização) estava presente na gênese das EIPN.

Também significa que a relação da União com essas empresas dizia tanto respeito à sua gestão, quanto à busca de oportunidades para delas se desfazer, na maior parte dos casos. Por essa perspectiva, o Estado funcionaria como entreposto e intermediário em relação envolvendo agentes privados: um perdia o controle sobre as empresas; o outro o adquiriria ou, ao menos, compraria parte dos seus ativos.

Fora das EIPN, ações voltadas à desestatização era implementada muito antes do fim da década de 1970. Essas iniciativas fogem à delimitação deste trabalho, mas é possível citar, como exemplo, a lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965. Facultou-se, então, ao Poder Executivo a alienação de ações de sociedades de economia mista, desde que a União mantivesse o controle sobre essas entidades. Essa previsão explícita levaria a debates doutrinários outros, como, por exemplo, o papel da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nesse processo (Wald, 1980).

Além da coordenação das iniciativas, o que se viu de diferente, no fim da década de 1970, foi a intensificação do discurso público de defesa da desestatização. A reverberação ocorria entre vários atores sociais, influenciados, em parte, por práticas semelhantes no contexto internacional. Entre eles estavam economistas e parte significativa da imprensa, que realçavam o déficit público e incensavam a imagem de um Estado interventor e irrazoável, como se aprofundará no próximo capítulo.

Por ora, cabe tratar desse debate no campo jurídico. Havia quem criticasse o Estado genericamente por sua atuação, identificando-a como “caótica” e delineando que “nos nossos dias vai enfeixando todas as atividades privadas, sob esse crescimento desmedido, que já se chamou de ‘elefantíase-estatal’” (Venancio Filho, 1998, p. 410), “excessivo intervencionismo” e “anomalia do gigantismo” (Souto, 1990, p. 57). Ocorrera um “processo de estatização da economia, sem qualquer controle pela sociedade civil”, sob um “clima de dirigismo econômico” (Nusdeo, 1987, p. 13). E, já sob os auspícios da Constituição Federal de 1988, florescendo o otimismo:

A revolução que se inicia é, pois, uma mudança de mentalidade, substituindo-se a rigidez do Estado burocrático e tecnocrata, o coronelismo econômico dos "donos do poder" e o paternalismo obsoleto e anacrônico da autoridade centralizadora, pelo espírito de empresa, pela livre competição e pela flexibilidade, inovação e dinâmica da iniciativa privada. Prevalecerá, assim, um clima de regulação de mercado pelas leis naturais e pelos costumes consolidados, mas de desregulamentação e redução do ritmo inflacionário das normas estatais, que acabam prejudicando a estabilidade e o progresso da sociedade (Wald, 1989, p. 74).

Mais tarde, o mesmo autor citou a “insolvência virtual da União” (Wald, 1991, p. 366). E o consultor-geral da República, Paranhos Sampaio, inspirado, recorreu a ironias:

(...) que um volumoso setor público viesse a desenvolver-se. Um pouco por toda parte, no correr deste século, acreditou-se nas virtudes miraculosas de um Estado interventor na economia. A ele passou-se a atribuir um suposto papel de distribuidor da renda nacional, que ele cumpriria por meio das suas empresas, mais voltadas ao interesse comum do que as privadas, entregues na mão de empresários egoístas, cujos únicos móveis consistiam na voracidade e na cupidez por lucros cada vez maiores (Sampaio, 1991, p. 247).

A primeira crítica mencionada data do fim da década de 1960 e a última, de mais de vinte anos depois. Esse tom ecoaria ainda por muitas décadas. O Estado dessa época voltaria a ser citado como “onipresente”, pródigo na manutenção de empresas “em nada relacionadas com a prestação de serviços públicos ou, menos ainda, com o interesse público” (Machado, 2015, p. 102-3).

Em comum, passado todo esse tempo, os autores retratavam um mesmo Estado tentacular, desproporcional, insaciável. Ignorava-se o componente histórico da formação dessa intervenção. O Estado havia se decidido pela criação de autarquias e empresas, em setores específicos, por força de considerações sobre seu caráter estratégico. Por outro lado, também açambarcara outras tantas por razões menos nobres, como dívidas por elas contraídas perante a União. Esse era o caso da maioria das EIPN. Nesse sentido, é interessante o argumento de Grau (1984) de que o desempenho de iniciativa econômica pelo Estado atendia a uma função de preservação dos mercados, por sua vez relacionada

ao interesse social. Entretanto a crítica genérica ao gigantismo estatal, no debate doutrinário, não dava margem a dúvidas e a pormenorizações.

Em alguns dos trechos citados, já aparecia o embrião do segundo argumento em defesa da desestatização: a atuação do Estado cerceava injustificadamente a iniciativa privada. Os críticos a essa atuação recorriam ao texto constitucional para lembrar que o Estado só poderia organizar e explorar atividades econômicas, nos termos do art. 170, §1º, de forma suplementar à iniciativa privada. Por extensão, com base no princípio da subsidiariedade, isso significaria suprir a atuação de empresas privadas apenas quando essas não conseguissem atender as demandas do mercado (Campos, 1981; Tácito, 1982):

(...) o poder público não pode, salvo violando a Carta Constitucional, inibir, mediante concorrência comercial, suas possibilidades de estabilizarem-se e expandirem-se neste setor. Muito menos poderá induzi-las a retrair-se da esfera econômica por força de uma disputa pelo mercado que lhes sugue as fontes de manutenção e crescimento.

(...) o poder público não pode ocupar setores *suficientemente providos*. Também não pode, ao ocupar setores *insuficientemente providos*, criar óbices a que venham a ser suficientemente preenchidos pelas empresas privadas. Por força disto terá que retirar-se deles - paulatinamente - à medida que ditos setores se forem tornando crescentemente providos pela iniciativa particular (Mello, 1981, p. 40-41, grifos do autor).

Ao constatar que, por força do texto constitucional, o Estado não poderia intervir no setor que bem lhe aprouvesse, os críticos dessa atuação reconheciam que essa regra vinha sendo descumprida:

(...) a frequente invasão da área da atividade privada por empresas públicas e sociedades de economia mista, que entram em acintosa competição com o empresariado particular, ofertando produtos e serviços já postos no mercado por empresas privadas, idôneas e especializadas, que suprem satisfatoriamente as exigências do consumo e competem lealmente entre elas, dentro da lei da oferta e da procura. E o pior é que as organizações do Estado muitas vezes obtêm privilegiadamente o contrato, e com dispensa de licitação, numa autêntica *concorrência desleal* - e inconstitucional - às suas congêneres particulares.

Esse desrespeito à Constituição da República tem propiciado a criação de numerosas empresas paraestatais, inúteis e deficitárias, que, além de onerosas ao orçamento público, provocam o desestímulo à iniciativa privada e levam ao aniquilamento as atividades particulares congêneres. Tais empresas oficiais só aumentam a área do empreguismo e das mordomias que tanto dessangram o erário e desmoralizam as administrações públicas a que pertencem (Meirelles, 1982, p. 6, grifos do autor).

Outros autores eram ainda mais incisivos. Esse foi o caso, por exemplo, de Ives Gandra, ao defender quem no limite, a futura Constituição Federal, então em discussão, “deveria reduzir, se não eliminar, qualquer participação estatal na iniciativa econômica. A liberdade de iniciativa cabe aos cidadãos e residentes, sendo missão do Estado apenas velar para que o abuso do poder econômico não ocorra” (Martins, 1987, p. 72).

Era retratado, assim, um Estado pronto a restringir a atuação da iniciativa privada no campo econômico – sem que se apresentassem evidências para comprovar essa hipótese nos casos concretos. Mesmo exemplos de condutas irregulares eram escassos. Em outras palavras, a intervenção estatal na ordem econômica processava-se em setores distintos, cada qual com suas particularidades, como, por exemplo, níveis diferentes de desenvolvimento e de interesse por parte da iniciativa privada. Em um dado setor, talvez existissem, de fato, investidores suficientes para prestar os serviços e prover os bens necessários, sendo a atuação estatal dispensável; em outros, provavelmente o Estado contribuía e ainda contribuía, de forma vital, nesse sentido.

A crítica genérica, mais uma vez, cumpria o papel de gerar suspeição sobre todo o modelo de desenvolvimento adotado até então. Pouco parecia importar uma análise precisa, contextualizada, de um setor econômico em concreto; mais relevante era recordar o texto constitucional para, a partir dele, concluir-se que o Estado deveria restringir sua atuação a nível acessório. Pior: não apenas se recusava a adotar conduta limitada, como também violava textos legais e privilegiava suas empresas deficitárias em um cenário de concorrência desleal com a iniciativa privada.

A imagem das empresas mergulhadas em prejuízos financeiros e repletas de funcionários ociosos, delineada por Meirelles (1982), remete ao terceiro argumento dos críticos: o Estado era ineficiente ao explorar atividades econômicas. Havia deixado se “macular gravemente pela burocracia, que significa baixa eficiência e alto custo. E isso vem acontecendo, porque o Estado sagrou-se, em todas as nações, como o mais deficiente

dos administradores” (Ramos, 1972, p. 27-28). Fora consumido por sua própria força de trabalho, que concentrava poder político e econômico e levava o Estado a redefinir “sua intervenção na economia não por critérios de efetivo interesse público, mas sim com vistas ao favorecimento de setores empresariais e da própria tecnocracia governamental” (Eizirik, 1985, p. 59).

Mais uma vez, vinha à tona a argumentação genérica, descontextualizada e sem apresentação de evidências. Além disso, a acusação da ineficiência estatal pressupõe, por oposição, a certeza da eficiência privada, convicção tampouco justificada.

Ainda que tenham defendido a desestatização, autores diversos questionaram medidas específicas do governo federal nessa seara. Cite-se, por exemplo, o decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979, que afirmou, em seu art. 2º, um conceito de “empresas estatais” que englobava empresas públicas, autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, órgãos autônomos da administração direta e eventualmente entidades e organizações de direito privado que recebiam contribuições orçamentárias da União.

Uma crítica central dizia respeito justamente à elasticidade do conceito, que compreendia uma série de entidades que não eram, de fato, empresas (Ferreira, 1979). Argumentou-se que, por isso, ele teria “um cunho eminentemente *operacional*, destinado a ensejar a consecução dos objetivos perseguidos pelo mencionado decreto” (Penteado, 1982, p. 45), que teria inovado na previsão legal desse conceito. Depois se concluiria que ele havia sido “malévola ou inteligentemente introduzido em nosso quadro normativo” (Penteado, 1989, p. 134).

À crítica da imprecisão do conceito sucedia outra: com base nele, o governo federal formou lista de 560 empresas estatais. Seria necessário buscar um número mais preciso de entidades que fossem, de fato, empresas. Chegou-se a estimá-lo em 360, o que representava menos de dois terços do total informado originalmente (Tácito, 1982).

Outra crítica relevante dizia respeito à estrutura de controle delineada pelo mesmo decreto. Nele foi prevista a criação da nova Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), órgão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República:

Além disso, a SEST tornou-se uma espécie de perversão da reforma implantada pelo decreto-lei 200/67, ao submeter todas as estatais (aí incluídas as empresas públicas) a um único Ministro, o Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Na medida em que faltarem controles efetivos da sociedade civil, isto é, do

público, sobre o Ministro, faltarão também controles sobre as empresas públicas (Lopes, 1985, p. 57).

O autor refere-se à ruptura com o princípio da descentralização, um dos nortes do decreto-lei citado. Ressaltou, ainda, a inexistência de previsão, em um decreto destinado à implantação de um sistema de controle das empresas estatais, de regras para o exercício do controle social. E, de fato, o decreto da ditadura militar não se preocupava com isso.

Em relação às críticas tecidas no debate doutrinário, a despeito da surpresa com a suposta introdução de um conceito legal de empresas estatais, este não era, de todo, uma novidade. Esse termo já fora utilizado em leis anteriores, como, por exemplo, na lei delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962.

Há de se concordar, ainda, com a observação de Lopes (1985) quanto ao grande poder conferido à nova secretaria pelo decreto. Por mais que suas principais atribuições dissessem respeito ao controle dos gastos, o decreto envolvia a SEST no processo de desestatização, ao prever que competia a ela, por exemplo, emitir pareceres sobre a possível liquidação de empresas estatais (art. 4º, inciso XII). Adicionalmente, seu poder seria ampliado ao se tornar a responsável pela consolidação da lista e por conhecer dados operacionais das empresas, que poderiam subsidiar decisões quanto à desestatização.

Por fim, é importante registrar o impacto desse desenho institucional em relação a uma das hipóteses desta pesquisa. Como se analisou em seções anteriores, por mais de uma década desde que as EIPN foram criadas, subsistiu um debate não solucionado sobre a sua natureza jurídica. Uma das teses outrora defendida compreendia essas entidades como empresas privadas momentaneamente sujeitas à gestão estatal.

Essa, porém, não foi a decisão do legislador, que as caracterizou como autarquias. Se essa solução fosse respeitada, as EIPN não poderiam ser privatizadas, admitindo-se outras soluções jurídicas para a sua extinção. O reconhecimento das EIPN como autarquias sobreviveu, com ressalvas e críticas, por cerca de duas décadas, levando-se à conclusão, por parecer jurídico e, depois, por decreto, de que essas entidades eram, na verdade, órgãos autônomos da administração direta, nos termos do decreto-lei nº 200/67.

Já se argumentou anteriormente que esse entendimento tinha legalidade, no mínimo, duvidosa, tendo em vista a existência de lei em sentido oposto. Como se verá no próximo capítulo, ele impactou, de forma decisiva, a desestatização das EIPN, na segunda e terceira fases desse grupo.

## **5 – A desestatização das EIPN**

A definitiva desestatização das EIPN encaixa-se, por um lado, em um movimento maior de mudança nas perspectivas do papel do Estado brasileiro a partir da segunda metade da década de 1970. Esse contexto será explorado nas primeiras seções deste capítulo, que versarão sobre como privatizações começaram a ser defendidas por diferentes atores e sobre a constituição de um aparato burocrático voltado a esse fim. Por outro lado, nesse mesmo período, as EIPN cresceram; o grupo e sua coordenação foram redefinidos; e, por fim, pereceram. Esses serão os temas das últimas seções.

### **5.1 Ecos da desestatização**

O capítulo anterior terminou com a adesão de parte da doutrina jurídica a um novo modelo de Estado, marcado pela redução do seu papel no tocante à intervenção na ordem econômica. Mais especificamente, no que se refere ao objetivo deste trabalho, juristas começaram a ser mais críticos em relação à produção de bens e à prestação de serviços por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista.

O campo jurídico não estava só nessa guinada. Na verdade, absorveu e vocalizou uma percepção que começou a ganhar corpo na sociedade brasileira a partir da década de 1970. De início, é preciso reconhecer que as faíscas encontraram, na deterioração das condições econômicas do país, o rastilho de pólvora necessário à sua disseminação.

Um elemento era evidente: os preços aumentavam de forma vertiginosa. De 1969 a 1973, a inflação medida pelo IGP-DI manteve-se abaixo dos 20% anuais. Nos dois anos seguintes, já no início do governo Geisel, beirou os 30%. No fim de seu mandato, chegou a 40,7%, prenúncio de uma rápida escalada: 77,3% em 1979; 110% em 1980; 211% em 1983; e 235% em 1985 (IBGE, 1990; Munhoz, 1997).

A crise parecia estrutural. O Produto Interno Bruto (PIB), que, no governo anterior de Emílio Médici, crescia à razão de cerca de 11% ao ano, passou a aumentar em pouco mais de 6,5%. A produção corrente da indústria de bens de capital, que cresceu 13% ao ano até a metade do governo Geisel, despencou para pouco mais de 3% no fim da década (Macarini, 2011).

O contexto internacional estava relacionado aos problemas econômicos internos. A alta do preço do petróleo, em 1973, é associada à desaceleração do crescimento das economias capitalistas nos anos imediatamente posteriores. A nova subida, em 1979,

ampliou as dificuldades. Uma das medidas adotadas nos Estados Unidos, logo depois da primeira alta, foi o aumento da taxa de juros, com forte impacto sobre a dívida já contraída por outros países. O Brasil sofria tanto com essa decisão, quanto por força de decretos-leis sucessivos que estabeleceram tetos cada vez maiores para o endividamento externo permitido. Assim, a dívida externa bruta, equivalente a 15% do PIB em 1970, chegou a 26% em 1978, com um crescimento de 20% em relação ao ano anterior. Em 1982, cruzou a barreira dos 30% e, dois anos depois, saltou para 55% (Ferreira, 2007; Barbosa, 2021).

Em setembro de 1982, o governo mexicano declarou a moratória da dívida externa. América Latina periclitante, credores ensimesmados, preocupação generalizada, mas a eleição estava próxima. Em novembro de 1982, o Brasil, visto da superfície, parecia resistir aos solavancos e os eleitores votaram novamente, enfim, para o governo dos seus estados. Logo abaixo da epiderme, os problemas eram bem maiores: o país estava insolvente. Onze dias depois do pleito, após reuniões secretas ocorridas ao longo das semanas anteriores, o governo Figueiredo anunciou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Barbosa, 2021). Em troca de empréstimos e ajudas, comprometia-se com a adoção de medidas rigorosas, que viriam a ser bastante questionadas apenas no governo seguinte. O apelo ao FMI tornou-se notícia recorrente na mídia brasileira ao longo de vinte anos.

Dentre as medidas aceitas pelo governo federal estava a contenção dos gastos públicos. O aumento desses era associado à expansão do próprio Estado nos anos anteriores, que foi resumida desta forma à época:

A expansão do aparato estatal se faz em quatro direções: Em primeiro lugar, temos o conjunto de órgãos de assessoria, planejamento e coordenação da economia. Em seguida, um conjunto de órgãos que visam estabelecer uma política de regulação econômica, voltada para a manutenção de níveis de produção e renda de certos setores. Mais importantes ainda são os outros dois tipos: cria-se um conjunto de empresas vinculadas ao setor de infraestrutura de serviços e outro em que é desenvolvida a participação estatal como agente empresarial em alguns setores da indústria, tais como siderurgia, petróleo, química etc., e no setor financeiro (Passos, 1979, p. 138).

Interessam a este trabalho os dois tipos finais e, em especial, o último deles. É necessário apresentar sucintamente o que representavam empresas públicas e sociedades de economia mista nos derradeiros anos da ditadura militar.

Na metade da década de 1970, a imprensa estimava que, dentre as duzentas maiores do país, as empresas vinculadas ao Estado detinham 68,1% do patrimônio líquido. No setor de prestação de serviços, esse percentual era de 83,6%; no de mineração, 70%; e, no de metalurgia, 60%. Essas mesmas empresas detinham 53,2% do lucro líquido. Nos três setores mencionados, o percentual era respectivamente de 76,1%; 71,7% e 37,6%. No fim dessa mesma década, a maioria das vinte maiores empresas brasileiras estava vinculada ao Estado, que atuava, pelo menos, em 42 dentre 85 ramos de atividade econômica. Às vésperas da Nova República, admitia-se que empresas vinculadas ao Estado respondiam por algo entre 50% e 55% do PIB nacional e realizavam quase 60% dos investimentos feitos no país (Ferreira, 1979; Passos, 1979; Wahrlich, 1984a).

Em 1974 – primeiro ano do governo Geisel e antes mesmo que a mudança na conjuntura econômica fosse sentida pela sociedade –, a mídia começou a tratar desse tema, de forma crítica e esporádica. No ano seguinte, de fevereiro a março, O Estado de S. Paulo publicou a série de reportagens intitulada “Os caminhos da estatização”, considerada um marco importante e inicial em defesa de menos intervenção estatal na ordem econômica:

Na passagem do ano, os termos da questão se alteram radicalmente. A noção de estatização passa a ganhar um novo sentido e em torno dela formula-se um discurso generalizante que integra, à sua maneira, economia e política e põe em causa algumas das características mais gerais que particularizam o padrão de desenvolvimento capitalista no país. A partir daí, estatização não estará mais a indicar um mero desvio a ser corrigido; ela passa a designar a disfunção de um organismo gravemente enfermo, que deve ser, com urgência, medicado (Cruz, 1984, p. 34).

A série do jornal paulistano teve onze capítulos, parte dos quais ocupando uma página inteira da edição. Em regra, cada um tratava de um setor econômico específico. Os argumentos de supostas fontes do governo em defesa da estatização foram apresentados de forma sintética: era necessário continuar dinamizando a economia, mormente intervindo em setores onde a iniciativa privada seria incapaz de atuar a

contento. Essa atuação contribuiria para proteger as empresas brasileiras e garantir a expansão do mercado de trabalho.

Essa, contudo, não era uma série governista. O jornal se arvorava na defesa do discurso lamurioso de empresários, preservando-se o anonimato de quase todas fontes. Esse era um recurso comum à época – afinal, o país vivia uma ditadura e eventuais críticas ao governo poderiam gerar consequências. Por outro lado, a falta de nomes impede certezas acerca da representatividade dos ouvidos. Foram muitos? Poucos? Eram relevantes? Nunca se saberá.

As reportagens admitiam a inexistência de uma política estatizante, de forma estruturada, mas viam essa tendência a partir de exemplos concretos. A estatização era um processo sempre presente, daí o termo “caminhos” presente no título. E, claro, merecia críticas dos autores. Apresentaram-se números: 72 das 200 maiores empresas eram vinculadas ao Estado nas três esferas. Lamentou-se, por exemplo, que quase metade do setor siderúrgico já era estatal. Atacou-se o investimento público em rodovias em detrimento das ferrovias, mas, por outro lado, a prestação desse serviço foi criticada no estado de São Paulo (vale lembrar que parte dessa estrutura descendia da montada por Farquhar, como já visto).

Em meio a tantas críticas, existiram até curiosos momentos de cobrança – por mais Estado. O quinto capítulo chamou-se “Comunicações, o velho confisco”. Reclamou-se que o Estado pouco investia no setor e que até a prefeitura da capital “deveria investir em telecomunicações, porque esses serviços são essenciais à comunidade e contribuem para aumentar a eficiência dos transportes e dos demais equipamentos urbanos” (O Estado de S. Paulo, 1975a).

Houve também espaço para frases de efeito. O primeiro capítulo referiu-se ao governo como “um sugador de recursos”, assinalou o “agigantamento do Estado no setor econômico” e afirmou que o BNDE “comanda o processo de estrangulamento” (O Estado de S. Paulo, 1975b). Já o último reforçou a profusão de exemplos apresentados, frutos de um processo sutil e cotidiano, “que um dia poderá obrigar-nos a reconhecer que a economia brasileira é uma economia socialista” (O Estado de S. Paulo, 1975c).

Há quem diga que a imprensa, a partir das primeiras manifestações em 1974 e, logo a seguir, dessa série de reportagens, foi pioneira na defesa da desestatização, mesmo se comparada com outros atores, como o empresariado nacional (Cruz, 1984). Essa formulação não parece de todo precisa. Primeiro, porque, se os autores das reportagens

não mentiram, as principais fontes eram justamente os empresários. Segundo, porque manifestações públicas desses atores são quase concomitantes às reportagens.

Em 1974, as entidades representativas do empresariado, como a Confederação Nacional da Indústria, dentre outras, criticavam institucionalmente o que chamavam de tecnocracia estatal. A revista *Visão* elegeu então Eugênio Gudín como o “homem de visão do ano” (Passos, 1979). Economista, Gudín era a síntese do pensamento liberal no Brasil. Fora ministro da Fazenda no governo Café Filho e, em 1974, era vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas e colunista na imprensa. No ano seguinte, foi uma das raras fontes citadas nominalmente na série de reportagens de *O Estado de S. Paulo*, uma demonstração de que era respeitado o suficiente para não ser punido por suas opiniões. Gudín aproveitou a oportunidade: identificou o capitalismo brasileiro como o mais controlado pelo Estado e chamou o BNDES de “um verdadeiro Leviatã, a absorver todas as empresas que batem à sua porta (...)” (*O Estado de S. Paulo*, 1975b).

Em julho de 1975, entidades empresariais começaram a tratar do tema com frequência. A Associação Comercial de São Paulo, por exemplo, tornou público seu ofício dirigido ao presidente da República, no qual festejou a decisão política de impedir a criação de novas empresas públicas e, ao mesmo tempo, clamou por imediatamente “desacelerar o processo em causa, sob pena de, a prazo não muito longo, descaracterizar-se o sistema de economia mista de mercado estabelecido na Constituição, com as consequências políticas daí resultantes” (Cruz, 1984, p. 41). Nas entrelinhas, o fantasma do socialismo – fruto de uma descaracterização do sistema de economia mista de mercado – era de novo resgatado como espumas ao vento, sem base concreta. Afinal, o mesmo Estado que reunia mais de setenta das duzentas maiores empresas nacionais permitia, em contrapartida, que as outras cerca de cento e trinta continuassem sob gestão privada.

Em março de 1976, o ministro do Planejamento, Reis Veloso, convidou os empresários a apresentar suas sugestões para um programa de desestatização. Essa solicitação, por parte de um titular de pasta importante do governo federal, ajudou a conferir legitimidade política a uma pauta antes restrita:

Daí em diante, o tema da participação do Estado na economia, cuja discussão fora tida inicialmente como impertinente pelos círculos oficiais, passava a constar como um problema genuíno, merecedor de análise atenta, a exigir pronta solução. A campanha contra a estatização havia alcançado uma vitória parcial, porém importante: a expansão do setor público na esfera econômica se convertia agora em questão de

Estado, o seu debate passava a se fazer com a chancela do poder constituído (Cruz, 1984, p. 49).

A crônica política dessa época registraria, ainda, pudores na crítica à intervenção estatal na ordem econômica. Em 1977, na IV Conferência Nacional das Classes Produtoras (IV Conclap), arroubos anti-Estado foram contidos por teses conciliatórias em torno do tal sistema de economia mista. As associações oscilavam: antes do fim da década, dirigente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) defendeu que investimentos elevados e outros na área de segurança nacional cabiam ao governo federal, ao passo que a associação comercial do mesmo estado emitiu posicionamento favorável à estatização da exploração do fosfato. Episódio mais grave foi o processo movido contra o almirante reformado José Celso de Macedo Soares, com base na Lei de Segurança Nacional, por querela com o ministro Reis Veloso. Mesmo que tenha sido absolvido ao se retratar, houvera o entendimento preliminar de que Soares havia infringido a legislação por sua defesa de medidas econômicas liberalizantes (Cruz, 1984).

Esses episódios, contudo, eram espasmos. A partir do fim da década e em grande parte movido por estímulos e medidas da própria ditadura militar, como se analisará na próxima seção, o país mergulharia na desestatização como norte de política pública. No meio político, essa bandeira foi abraçada por diversos atores. Por proposta do deputado estadual Geraldo Menezes, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou a moção nº 163, de 10 de junho de 1981, que pleiteava a redução de empresas estatais federais, “possibilitando a continuidade apenas daquelas que apresentem lucro” (Alesp, 1981). Na imprensa, o tema voltou a ganhar força quando o governo federal divulgou lista de 560 supostas empresas estatais. O *Jornal do Brasil*, por exemplo, jactou-se com a descoberta de um hotel, em Angra dos Reis, e de uma companhia eletromecânica, em Petrópolis, ambos municípios do estado do Rio de Janeiro. Tratava-se de um “mundo desvendado”, com ativo total de Cr\$10,7 trilhões (R\$3,5 trilhões) e mais de 1,4 milhão de empregados - números abordados, claro, como se fossem um escárnio (*Jornal do Brasil*, 1980a). No futuro próximo, empresários se dedicariam inclusive a propor pacotes de soluções completas para o país redemocratizado (Maksoud, 1987).

Até aqui, a defesa da desestatização ancorava-se em um conjunto de argumentos e percepções que conjunavam os crescentes problemas econômicos, uma suposta atrofia da iniciativa privada e a capilaridade estatal. Esta era frequentemente apontada como causa para os dois elementos anteriores: dizia-se que o Estado crescera demais, de

forma caótica, sem capacidade de prestar serviços de forma eficiente. Com isso, limitara o empresariado nacional, desconsiderando setores em que a iniciativa privada poderia se desenvolver a contento e, com isso, violando o texto constitucional. Ademais, ao optar por esse caminho, impulsionara gastos excessivos, que contribuíam para os problemas econômicos do país. Tudo isso de forma livre de riscos, já que empresas estatais, afinal, não faliam e podiam sempre contar com o apoio do Tesouro Nacional.

Cabe destacar duas observações sobre o momento em que a desestatização começou a ser defendida, de forma mais enfática, no debate público. Imprensa, empresários e juristas começaram a apresentar suas críticas no início do governo Geisel, quando problemas econômicos concretos ainda não se faziam perceptíveis à sociedade em geral. A ditadura militar já começara a notá-los e empreendeu cortes pontuais, como, por exemplo, no caso da TVRNB, abordado adiante. Ainda assim, é preciso reconhecer certa clarividência de atores externos ao governo por antever a formação de um ambiente propício a mudanças.

Essa investida ocorreu, ainda, anos antes da conformação de um cenário internacional em que as principais potências capitalistas passaram a defender, como única alternativa, a redução da intervenção estatal na ordem econômica. Margaret Thatcher e Ronald Reagan, ícones dessa percepção, ascenderam à liderança política do Reino Unido e dos Estados Unidos, respectivamente, apenas em 1979 e 1981. Nessa época, a mobilização sobre esse tema já estava consolidada no debate público brasileiro e o governo federal já tratava abertamente de medidas que a contemplassem. Vale lembrar que as primeiras manifestações de uma nova onda liberal já começavam a se formar, na mesma época, também em outros países da América Latina, como no Chile sob a ditadura de Pinochet e seu grupo de economistas conhecidos como “Chicago Boys”.

As iniciativas brasileiras foram acompanhadas, desde o início, pelos serviços de inteligência estrangeiros, como evidencia a abertura dos arquivos da *Central Intelligence Agency* estadunidense. Datado de dois meses depois do início do governo Figueiredo, um relatório que abordava as expectativas para os anos seguintes admitiu preocupação com a queda da inflação, a balança de pagamentos e questões trabalhistas. Não se falava, ainda, em privatizações e essa abordagem repetiu-se em documentos subsequentes (CIA, 1979).

Aos poucos, as empresas começaram a ganhar mais atenção desse serviço de inteligência. Ao apresentar os números da crise econômica e as medidas empreendidas pelo governo para tentar debelá-la, um relatório destacou a redução de orçamento para as "poderosas empresas públicas". A despeito do estabelecimento de controles

centralizados, as empresas "desafiavam o orçamento" a elas atribuído e o governo demonstrava "inabilidade para controlar gastos públicos" (CIA, 1982a, p. 1-4).

Nessa época, a preocupação da CIA com as condições econômicas do Brasil parecia ter se agravado. Um novo relatório ressaltou a inabilidade do governo em reduzir seu próprio déficit. A essa altura, os nove principais bancos americanos já teriam emprestado ao Brasil quantia equivalente a 41% do seu capital. Defendia-se a necessidade de mudanças substantivas na política econômica, incluindo um maior controle das empresas estatais. Ainda se estimava um crescimento da economia de até 5% em 1983. Não se afobe não, que nada é pra já – um ledor engano. Em abril, a CIA mudou de opinião e já considerava a possibilidade de moratória da dívida, mesmo depois dos vultosos empréstimos do FMI (CIA, 1982b; CIA, 1983).

Os meses seguintes até foram marcados por críticas à política econômica, mas havia preocupações específicas ainda maiores: a especulação sobre a moratória e sua óbvia implicação para o pagamento das dívidas contraídas junto a bancos estrangeiros, notadamente estadunidenses. A esse cenário se somariam outras inquietudes sobre a estratégia do governo federal, que teria “concentrado seus esforços em cortar investimentos do setor público em detrimento dos custos operacionais bem maiores” (CIA, 1984a, p. 5). O presidente da República parecia não ter mais interesse em governar, não controlava seu partido político e era incapaz de enfrentar outros desafios:

(...) 12. Dos três problemas centrais enfrentados pelo governo Figueiredo, aquele pelo qual é menos responsável é a percepção geral de que a burocracia civil ganhou poder e independência a ponto de sair do controle. As empresas estatais em particular são vistas popularmente como baronatos, dirigidas em vários casos por oficiais militares reformados que se tornaram ricos enquanto as comandavam.

13. O comportamento autônomo das empresas estatais, na verdade, complica os esforços do Brasil de enfrentar suas dificuldades econômicas. Ao mesmo tempo que estavam aptas a atingir os objetivos desenvolvimentistas estabelecidos pelo governo em tempos de uma economia em expansão, demonstraram ser incapazes de se adaptar a um ritmo lento de crescimento [do país]. Seus déficits têm gerado pressão inflacionária, seu acesso privilegiado a crédito prejudica empreendimentos privados, e os grandes empréstimos estrangeiros por elas contraídos contribuíram para a insolvência do país. Figueiredo tentou diminuir seu papel na economia. Mas elas estão tão blindadas

que, em regra, conseguiram manter suas operações e equipes, evitar reduções significativas dos seus orçamentos para investimentos e proteger as suas atividades (CIA, 1984b, p. 11).

Nesse mesmo relatório, sobravam outras críticas às empresas estatais. Defendia-se a necessidade de cortar seus custos, mas não eram propostas privatizações. Nos relatórios de inteligência consultados nesta pesquisa, a primeira sugestão nesse sentido ocorreu em abril de 1985, menos de um mês depois da posse de José Sarney e ainda durante a agonia de Tancredo Neves. O presidente da República indiretamente eleito – e que sequer tomaria posse – estaria considerando “a alienação de algumas empresas estatais não essenciais” (CIA, 1985, p. 9). No ano seguinte, ainda havia alguma esperança de que o governo federal teria coragem para cortar os gastos públicos e enfrentar as expectativas de expansão das empresas estatais (CIA, 1986).

Desilusão: na dança dos novos tempos, o presidente da República decepcionou a CIA. Um ano antes do fim do mandato, já era chamado de “pato manco” (CIA, 1989, p. 1). A Sarney foram atribuídos diversos erros, dentre os quais a falta de liderança que impediu privatizações. Seus ministros não conseguiram suprir essa deficiência, na visão do serviço de inteligência, graças à falta de consenso sobre o tema.

Os relatórios da CIA apresentaram algumas projeções muito erradas, como a de crescimento econômico do Brasil em 1983 (o PIB caiu quase 3%). Também continham algumas incongruências, se analisados em conjunto, como a de que o governo federal reduziu investimentos para, logo a seguir, admitir que as empresas estatais recusavam-se a cortar justamente seus investimentos.

Havia, porém, algumas observações incisivas que não poderiam ser ditas publicamente por um brasileiro no fim da ditadura militar. Dentre elas, a de que as estatais operavam sob parco controle, seus orçamentos não eram transparentes e havia forte suspeita de corrupção entre seus dirigentes, parte dos quais oficiais militares reformados. Aliás, se tornaria recorrente o argumento de que a corrupção endêmica deveria gerar mudanças no modelo (Almeida, 2014). Outro ponto merecerá maior exame nas próximas páginas: o resultado de ações concatenadas voltadas à desestatização das empresas.

## **5.2 No horizonte, uma tempestade - ou simples chuva?**

### *5.2.1 Raios, trovões e ventania*

Em janeiro de 1979, João Figueiredo, já escolhido presidente da República (o último da ditadura militar, ainda que isso não fosse claro no momento), enviou aos futuros ministros um documento contendo as diretrizes do seu governo. Em 52 páginas, discorreu sobre ideias iniciais para diversos ministérios e entidades da administração pública, precedidas de um conjunto de orientações gerais a serem lidas por todos destinatários.

Entre essas estavam “limitar a intervenção no domínio econômico, prevista na Constituição, ao estritamente indispensável a corrigir as imperfeições do mercado e a atender às exigências da Segurança Nacional”. Isso incluía “a privatização das empresas e serviços estatais que não atendam aos critérios gerais ali mencionados” (Figueiredo, 1979, p. 5-9). Os pruridos do governo Geisel, os clamores da imprensa a partir de supostas fontes não nominadas, as insinuações públicas de empresários, enfim, tudo isso era passado. O futuro presidente da República decidiu ser claro sobre esse ponto.

Para conduzir a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, órgão com status de ministério, Figueiredo escolheu Mário Henrique Simonsen. Ministro da Fazenda no governo Geisel, deu lugar, nesse órgão, a Karlos Heinz Rischbieter, que fora presidente da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil nesse mesmo governo. A passagem de Simonsen pela secretaria foi fulminante: em menos de cinco meses, no dia 10 de agosto, pediu demissão e deixou o governo federal para nunca mais voltar.

No dia seguinte, o Jornal do Brasil apresentou os burburinhos que animam Brasília nesses momentos. Oficialmente Simonsen lamentou as competências atribuídas à secretaria, um “simples órgão de assessoramento”, que não dispunha de “estrutura e poderes legais para atuar como um ministério de coordenação econômica”. Privadamente, lamentou a falta de apoio político: “acho que quem está satisfeito com a minha renúncia sou eu e a bancada da Arena”, o partido governista. O presidente da República estaria decidindo se convidaria para o cargo Roberto Campos, ex-ministro do Planejamento no governo Castelo Branco e ex-embaixador do Brasil em Londres no governo Geisel. Outra opção seria Antônio Delfim Netto, ministro da Fazenda nos governos Costa e Silva e Médici e então ministro da Agricultura. Este fez piada sobre a especulação: “meu negócio agora é plantar batata; de pepinos, chegam os meus” (Jornal do Brasil, 1979a).

É improvável que Figueiredo estivesse cogitando os dois nomes, simplesmente porque eles tinham perfis quase antagônicos. A essa altura, Campos já se identificava como um economista liberal e, por óbvio, criticava a estatização de empresas e a criação de novas estatais. Já Delfim Netto, outrora tido como “czar da economia brasileira”, comumente defendia investimentos públicos e uma maior intervenção estatal como

indutores da economia e de promoção do crescimento. Superadas eventuais resistências políticas, Campos, se dependesse apenas de si, possivelmente teria empreendido uma política radical de privatizações. Por outro lado, é difícil até imaginar Delfim Netto como um privatizador contumaz, papel que poderia desempenhar, com intensidade reduzida, se a conjuntura política o forçasse a isso.

A saída de Simonsen aconteceu, ainda, depois de um cenário de rugas políticas. Atribuiu-se a ele a intenção de implementar um pacote de medidas recessivas para tentar equilibrar a balança de pagamentos. O custo político seria alto, e Figueiredo não parecia disposto a pagá-lo. E havia outros resistentes no governo, como o ministro da Fazenda, Rischbieter, e o da Agricultura, Delfim Netto, “que alardeava, para quem quisesse ouvir, que havia uma alternativa à política recessiva” (Almeida, 2014, p. 366). O presidente da República escolheu Delfim Netto para suceder a Simonsen, que recontou o episódio, décadas depois, em entrevista:

(...) O Figueiredo gostava demais do Mário, como todos, porque era uma figura doce e inteligentíssima. O Mário foi embora. Abandonou o governo. A despeito de tudo o que o Figueiredo fez, pois moveu céus e terra para manter o Mário, mas ele não fechou o balanço, o orçamento, que tinha de ser apresentado no dia 30 de agosto e foi-se embora. Então, o Presidente me chamou e disse: “Vou precisar de você. O Mário foi embora e nem me comunicou. Precisamos dar um jeito nisso. Queria que você viesse ser o meu Ministro do Planejamento”. Eu disse: “Bom, Presidente, o senhor sabe que o Brasil quebrou. O Mário não foi embora simplesmente porque tinha o desejo de ir. Ele foi embora porque, sendo um sujeito inteligente e participado do Governo Geisel como Ministro da Fazenda, embora não concordando na verdade com aquelas aventuras megalomânicas do Governo, mesmo assim continuou até o fim. Ele sabe que o Brasil quebrou”. O resto tudo é conversa. O Figueiredo tinha plena consciência de que a missão dele era simplesmente arrumar um pouco a situação. Fechou-se o Orçamento, o Brasil começou a caminhar, a segunda crise do petróleo se agravou. Houve a crise mundial e tivemos muita crítica. Ele me disse: “O Mário queria reduzir o crescimento e o Delfim empurrou o crescimento”. Isso é uma idiotice. O Mário era um sujeito inteligente. Ele sabia que não adiantaria crescer mais 1 ano ou

menos. O Brasil já estava quebrado. O País tinha quebrado por causa dos juros e não por causa das importações.

De fato, empurrei mesmo o crescimento e consegui 8% em 1 ano, absolutamente consciente de que aquilo não alteraria em nada a tragédia já montada. Eu não perderia, portanto, 5% do crescimento por um fato já consumado. Essa foi a razão. O Mário foi embora porque quis. Ele desejou ir embora e tivemos de cumprir a missão. O Presidente dizia: “Você faz o que tem de fazer” (Holanda, 2013).

Dentre os três envolvidos, Delfim Netto era o único vivo no momento da entrevista, sendo impossível conhecer eventuais outras versões sobre o convite. Um ponto importante foi ter reforçado sua percepção de que continuava a ser fundamental o estímulo ao crescimento. Mais que um nome, a decisão favorável a alguém com esse perfil marcou, em alguma medida, o compromisso político com a preservação das expectativas de crescimento, investimentos públicos consideráveis e um grau de intervenção estatal consistente na economia. Essa escolha não impediu a implementação de uma política de desestatização dali em diante, porém a tensionou e a limitou.

Esse compromisso fez-se notar nos principais instrumentos normativos do governo federal voltados à desestatização. O primeiro deles, inclusive, é pouco anterior à chegada de Delfim Netto à Secretaria de Planejamento. Já havia um senso comum de que a burocracia desnecessária era um dos entraves do governo. Essa percepção tangenciou os argumentos de autores citados no capítulo anterior, inundou reflexões acadêmicas no campo da administração (várias citadas aqui) e foi tema até de músicas populares. As idas e vindas das próprias EIPN podem ser usadas como exemplo para evidenciar o quanto o Estado brasileiro passava a ser encarado como um carimbador maluco.

Nesse contexto, o decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, instituiu o Programa Nacional de Desburocratização. Sob a coordenação de um Ministério Extraordinário para a Desburocratização, o programa deveria possibilitar a melhoria do atendimento de usuários de serviços públicos; agilizar a execução de programas federais; e avançar na implantação da reforma administrativa consagrada no decreto-lei nº 200/67 (um mau sinal, já que se admitia que medidas derivadas de um instrumento central à administração pública, doze anos depois, não tinham sido implementadas). O ministro escolhido foi Hélio Beltrão, titular do Ministério do Planejamento no governo Costa e Silva, bacharel em Direito e servidor público de carreira.

A redução da burocracia na administração pública federal, porém, não era o único destaque. O mesmo art. 3º do decreto enfocou o fortalecimento da iniciativa privada, defendeu a redução da intervenção estatal na ordem econômica e comprometeu o governo com uma expectativa de diminuição no número de empresas públicas e a transferência de várias delas à iniciativa privada.

A seguir, foi editado o decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979, cujo objetivo era o controle de gastos das empresas estatais, documento assinado pelos ministros Rischbieter e Delfim Netto, além, claro, do presidente da República. Para esta pesquisa, o decreto é especialmente relevante por dois motivos: (a) para os fins do próprio decreto, afirmou um conceito de “empresas estatais” que englobava empresas públicas, autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, órgãos autônomos da administração direta e eventualmente entidades e organizações de direito privado que recebiam contribuições orçamentárias da União (art. 2º); e (b) criou a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), órgão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (art. 3º).

Sem qualquer pretensão de se esgotar o tema, é preciso considerar esse decreto também em um contexto de descontrole do orçamento federal pela perspectiva administrativa. Ou seja, não apenas os valores envolvidos estavam em xeque:

Temos diversos ‘orçamentos’ federais. O Orçamento da União, que, há cerca de duas décadas, indicava com razoável abrangência a situação financeira do Governo Federal, engloba hoje menos de 15% de seu dispêndio efetivo. Cresceram em importância os dispêndios consignados ao orçamento monetário, à conta da dívida e, principalmente, os das empresas estatais, que só recentemente (1979/1980) puderam ser registrados de forma consolidada. No entanto, a interdependência das contas desses diversos orçamentos ainda é matéria de estudos tentativos (Doellinger; Silva, 1981, p. 103).

Por mais que os decretos citados tenham ajudado a ampliar o conhecimento sobre o orçamento federal, ao criarem novas instâncias e preverem obrigações diversas, havia outro desconhecimento latente não minorado por esses documentos. Tratou-se da necessidade de redução da intervenção estatal, de limites à criação de novas empresas, da transferência de parte delas à iniciativa privada e até de definições sobre o que era uma

empresa estatal. Só não se sabia exatamente o que o governo pretendia desestatizar: não havia uma lista, e isso incomodava possíveis investidores (Almeida, 2021).

Um primeiro passo foi a consolidação de um rol de todas as empresas estatais, segundo o conceito estabelecido no decreto nº 84.128/79. No fim de 1980, o governo federal divulgou com estardalhaço a lista das 560 entidades. Dada a elasticidade do conceito, dela constavam hospitais (o das Forças Armadas e o das Clínicas de Porto Alegre, por exemplo); secretarias (como a Especial de Informática); superintendências (como a Nacional de Abastecimento, a Sunab); comissões (como a Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, a Ceplac); conselhos (como o Nacional de Cooperativismo); quase quarenta escolas técnicas e faculdades isoladas; vinte universidades federais; catorze fundações universitárias; entidades notoriamente privadas que recebiam recursos públicos (como a Fundação Getúlio Vargas); o que viria a ser conhecido como “Sistema S”; dezenas de autarquias – e, pasmem, até empresas públicas e sociedades de economia mista! (Sest, 1981)

Consolidada a lista, seria preciso separar o que era privatizável do que poderia ser extinto e do que sequer deveria ter sido nela incluído. O decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, estabeleceu que caberia aos ministros da Seplan (Delfim Netto), da Fazenda (a essa altura, Ernane Galvêas, sucessor de Rischbieter) e da Desburocratização (Beltrão), sob a coordenação do primeiro, acelerar as iniciativas de desestatização (art. 1º). Deveriam, em sessenta dias (art. 1º), encaminhar ao presidente da República a lista de empresas privadas que foram objeto de estatização por inadimplência de obrigações e que poderiam ser privatizadas ou desativadas (art. 3º), ou seja, grande parte das EIPN.

O decreto previa, ainda, a criação de uma comissão especial, com representantes dos três órgãos, para operacionalizar as iniciativas de desestatização (art. 6º). Essa comissão deveria funcionar por doze meses, mas esse prazo foi sucessivamente adiado. Integravam-na, de início, respectivamente, Paulo Niccoli, seu presidente; Mário Jorge Gusmão Bérard; e João Geraldo Piquet Carneiro. Os três mereceram perfis no jornal O Globo, ainda em julho, quando puderam apresentar suas credenciais para o cargo. O primeiro deles inclusive afirmou ser um privatista convicto (Almeida, 2021).

Em abril de 1981 (portanto antes do último decreto citado), a Seplan divulgou um relatório de 125 páginas sobre tudo que vinha sendo feito em relação às empresas estatais (Seplan, 1981). Em um olhar superficial, tudo estava no seu lugar, com devidos sorrisos estampados. A expansão da administração indireta ocorrera, porque o governo havia optado por agilidade administrativa, menos burocracia, autonomia financeira e

flexibilidade na administração de pessoal, o que demandava uma fuga dos mecanismos de controle próprios da administração direta. Nesse contexto, a Sest surgiu, já que cada área vinha tomando decisões como bem lhe aprouvessem.

E, claro, surgiu também para possibilitar maior centralização das iniciativas de desestatização, com vistas a torná-las mais efetivas. Destacou-se a importância de medidas como a necessidade de parecer da Sest e a aprovação do presidente da República antes da criação de subsidiárias e da estatização de empresas em situação deficitária. No fim de 1979, 554 empresas estatais tinham 1,3 milhão de empregados, com uma folha de pagamento que ultrapassava Cr\$300 bilhões (R\$197,9 bilhões). Tinham, ainda, ativos totais de quase Cr\$8,5 trilhões (R\$5,6 trilhões). Treze empresas (nenhuma EIPN) haviam ultrapassado os limites de dispêndio definidos pela Sest. Havia, portanto, gastos excessivos e ativos suficientes a serem desestatizados. A Seplan concluiu:

Embora indispensável no Brasil a presença do Governo nos setores estratégicos, de segurança nacional, de infraestrutura e de serviços públicos, deve-se buscar a privatização das empresas cujo controle do Estado não mais se justifique e evitar a expansão da participação estatal na economia, mantendo-se urna das condições necessárias para o fortalecimento do setor privado nacional (...).

Por outro lado, enquanto a empresa privada obtém os seus recursos em função de sua eficiência, a empresa estatal, na maioria dos casos e na condição de monopolista, obtém do Governo suporte para sua expansão. Assim, as empresas estatais se expandem até o limite dos recursos financeiros disponíveis (Seplan, 1980, p. 55-6).

No cenário idílico do relatório de gestão, as nuvens se encontraram e armava-se a tempestade perfeita. Observando a formação da crise econômica no horizonte, imprensa inflamada, empresários otimistas e governo sedento poderiam fechar as janelas, admirar raios e trovões e esperar a enchente de privatizações.

E, então, choveu: pingos aqui e acolá, precedidos de ventania, capazes de molhar um pouco capotes e galochas.

### *5.2.2 Guarda-chuva e marquises*

O que se desenhava como um programa nacional de desestatização tinha, na verdade, fragilidades diversas. Nesta seção elas serão analisadas e, na sequência, será examinada a percepção geral sobre essa empreitada.

De início, cabe olhar o contexto político, a começar pelos agentes públicos que seriam os principais responsáveis por privatizações. É verdade que o presidente da República explicitou aos futuros ministros seu compromisso com essa agenda, porém sua trajetória não o definia como inequívoco defensor dela. Aliás, no fim da década de 1970, era difícil ter certeza sobre as crenças de Figueiredo, visto que, nos dez anos anteriores, ele ocupara cargos cujos titulares não costumavam emitir posições públicas: no governo Médici, foi ministro-chefe do Gabinete Militar e, no de Geisel, foi chefe do Serviço Nacional de Informações.

Já a trajetória pública de Delfim Netto era mais clara – e em nada compatível com uma defesa ardorosa da desestatização. Como ministro da Fazenda, participou de dois governos marcados por forte intervenção estatal na ordem econômica, aí incluídas as grandes obras públicas de construção de infraestrutura associadas, anos depois, a aspirações megalômanas da ditadura militar brasileira. No escopo deste livro e nesse mesmo sentido, deu aval formal à importação dos equipamentos necessários à instalação do serviço internacional em ondas curtas da TVRNB. Quando Figueiredo o escolheu como substituto de Simonsen, conhecia a carreira política de Delfim Netto e sabia (ou deveria saber) que nela, a despeito de qualquer declaração pública que viesse a ser dada, não havia indícios de um pendor privatista.

Ambos seriam protagonistas do último governo da ditadura militar, o que não era uma certeza em seu início, mas logo se tornaria o cenário mais provável. O antigo regime caía a olhos nus e, em breve, seria um cadáver insepulto, o que dificultava suas eventuais iniciativas reformistas. Para piorar, as condições econômicas se degradariam ao longo dos meses, minando as negociações políticas necessárias para as mudanças.

Havia, ainda, a resistência das diretorias das próprias empresas públicas, que não se conformariam facilmente com a privatização. Os “baronatos, dirigidas em vários casos por oficiais militares reformados que se tornaram ricos enquanto as comandavam”, nas já citadas palavras da CIA (1984b, p. 11), foram formados pela própria ditadura militar e, a essa altura, seria difícil imaginar por que cederiam espaço a um novo modelo.

E havia, ainda, questionamentos de grupos diversos. Não é objetivo deste trabalho esgotar esse ponto, mas é preciso ressaltar que a necessidade de uma política ampla de desestatização, no período aqui examinado e mesmo depois dele, nunca foi um consenso

na sociedade. Não encontrei referências, em todos os documentos analisados, a qualquer pesquisa de opinião pública sobre o apoio a privatizações – aliás, pesquisas de opinião pública realizadas durante uma ditadura, com potencial de crítica a ela, por definição teriam credibilidade discutível.

Delineei anteriormente uma tensão cotidiana e latente entre a defesa da estatização e as expectativas de desestatização na história recente do país. Nas últimas seções, enfatizei essas últimas a partir de textos jurídicos, manifestações de empresários, reportagens jornalísticas, declarações de atores políticos e relatórios de inteligência. A oposição a esse receituário, contudo, resistia; é hora de ressaltar esses argumentos.

Um inicial, que perpassa a história brasileira, foi enunciado, por exemplo, por Bercovici e Costa (2021). Privatizações não são consequências naturais de imposições econômicas, e sim decisões políticas discricionárias que, portanto, poderiam ser tomadas ou não. Ao decidir nesse sentido, governos almejam reposicionar o papel do Estado em um sentido contestável:

O que ninguém diz é que, ao privatizar uma empresa estatal ou qualquer parcela do patrimônio público, o governo está expropriando a população de bens públicos que são de sua titularidade. Simples assim. Na privatização, o governo age do mesmo modo que na expropriação. Da mesma forma que desapropria uma propriedade privada, na privatização o governo aliena a propriedade pública. O problema é que o proprietário privado pode contestar e tem garantias, o povo não (...). O governo é um administrador fiduciário, ou seja, atua apenas sob mandato. Não pode dispor dos bens públicos ao seu bel-prazer. O governo não é proprietário das empresas estatais, ele é apenas seu gestor (Bercovici; Costa, 2021, p. 33-34).

A redução do patrimônio público é uma opção política, que os autores explicitam, também como forma de contestar a argumentação suposta e falsamente técnica que permeia o enredo das privatizações. Nesse sentido, na década de 1980, já se enunciou que o subdesenvolvimento latino-americano era resultado da atuação extensa do Estado, ignorando-se o papel de multinacionais privadas no reforço de relações de dependência, bem como a imposição pelo FMI de programas de austeridade que contribuíram para disparidades socioeconômicas. Também se defendeu que a desestatização significava a democratização da economia, uma postulação estranha, já que essa opção era defendida

por ditaduras e instituições monetárias internacionais aparentemente pouco preocupadas com a democratização política dos países (Burke, 1990; Almeida, 2021).

E havia (e há), ainda, a defesa de que privatizar era necessário, porque a gestão privada seria sempre mais eficiente que a pública, o que poderia ser comprado pelo déficit corriqueiro de empresas geridas por governos. Essa afirmação não vai além de preconceito ou má-fé: não há evidências de que essa máxima valha indistintamente para todas as empresas ou mesmo para setores econômicos específicos; estão aí, afinal, as recuperações judiciais de empresas privadas que demonstram, por definição, problemas de gestão. À época, chegou-se a lembrar que os diferenciais de lucratividade estavam mais relacionados aos setores de atuação, e menos à natureza pública ou privada dos controladores das empresas (Pinheiro; Oliveira Filho, 1991). Além disso, o déficit de empresas públicas como evidência de gestão ineficiente também mereceu contestação:

Ninguém espera que uma grande empresa capitalista financie integralmente o seu processo de expansão pela reinversão dos próprios lucros. A captação de recursos de terceiros, sob a forma de capital de empréstimo ou de risco, é a regra predominante no mundo dos negócios, variando a estrutura de financiamento em função do estágio de desenvolvimento do mercado de capitais, das perspectivas de expansão do setor e dos interesses do grupo controlador. Nesse caso, o que justifica o tratamento assimétrico das contas das empresas estatais? Por que agregar ao déficit do setor público as necessidades líquidas de financiamento das Sociedades de Economia Mista? Não só essa parcela não pode ser considerada como déficit, no sentido pejorativo de ineficiência ou irresponsabilidade normalmente associado ao termo, como também a sua contabilização como déficit do setor público constitui um procedimento equivocado. Pode-se, obviamente, falar de um desequilíbrio entre o programa geral de investimentos e as possibilidades atuais de financiamento. A solução para este desequilíbrio não está, entretanto, no corte generalizado de investimentos, mas sim na retomada de um planejamento de longo prazo que vise a assegurar maior consistência das metas de expansão (SILVA, 1984, p. 20).

Resumidos os argumentos contrários às privatizações, cabe questionar sua dimensão em um contexto de mudanças do Estado no Brasil. A Sest e o decreto nº 83.740/79 chegaram a ser definidos como “a primeira manifestação concreta de uma

preocupação com o gigantismo estatal, com o claro objetivo de introduzir uma primeira agenda de reforma do Estado” (Oliveira Filho, 2019, p. 1).

O Estado brasileiro já vivenciara, à época, uma longa tradição de processos reformistas. Na verdade, a literatura acadêmica descrevia quase um contínuo, com planos e comissões que se sucediam e superpunham. Quando o esforço não gerava consequências imediatas, deixava um legado, no limbo, que seria retomado adiante. Nomes como Comissão Amaral Peixoto, Comissão de Simplificação Burocrática (Cosb), Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa) e Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra), dentre tantos outros, desfilavam pela história da administração pública (Wahrlich, 1974).

A despeito do reconhecimento de esforços de mudança, eventualmente contínuos, é preciso buscar uma delimitação do que eram, de fato, reformas. É possível defini-las como um todo integrado e voltado a enfrentar diversos temas inerentes à administração pública, como seu próprio organograma, divisão de competências entre os órgãos, gestão de pessoal, fluxo processual e, dentre tantos outros, estatização e desestatização.

Adotado esse conceito, cabe concordar com a formulação de Costa (2008), para quem o Brasil vivenciou três grandes reformas de Estado: uma na década de 1930, durante o governo Vargas; outra em 1967, sintetizada pela reestruturação promovida pelo decreto-lei nº 200/67; e a mais recente iniciada em 1995. No que tange ao escopo deste trabalho, são marcas da segunda a descentralização administrativa e o consequente fortalecimento das entidades da administração indireta. Nesse sentido, cabe destacar que os decretos do governo Figueiredo e a criação da Sest opunham-se a essa diretriz, sem estruturar uma nova abordagem a partir do diálogo com os temas mencionados no parágrafo anterior. Por si só, assim, estiveram longe de caracterizar-se como uma reforma de Estado.

A própria lógica reformista em que estavam inseridos – aquela inaugurada pelo decreto-lei nº 200/67 – foi, à época e nos anos seguintes, criticada por autores diversos. Em linhas gerais, falou-se que ela se baseava em um modelo não ajustável à realidade brasileira, versando mormente sobre meios em detrimento de um enfoque voltado à implementação de políticas públicas. Foi acusada de carecer de estratégia e, ao longo do tempo, de desarticular instâncias de coordenação (Marcelino, 1988).

A atrofia da administração direta teria contribuído para a hipertrofia da indireta, que já dava sinais de, ao menos em parte, estar fora de controle. Nas páginas anteriores, foi citada a identificação das empresas públicas com baronatos pouco propensos a mudanças. Havia mais: várias delas sequer promoviam concursos públicos e nomeavam

novos funcionários quase a seu bel prazer, o que levou à conclusão de que “na verdade, o favoritismo tem hoje maior peso que o sistema do mérito” (Wahrlich, 1984a, p. 53). Administravam, ainda, um orçamento “próprio”, não mapeado e pouco transparente, com o beneplácito do Poder Executivo (Silva, 1984).

Nesse sentido, a criação de Seplan e Sest pode ser compreendida também como uma tentativa do governo federal de resgatar uma capacidade mínima de coordenação e controle, há muito fragilizada. Até foram aceitas por alguns autores sob essa perspectiva (Penteado, 1982), no entanto essas estruturas eram fruto de um regime decadente, mal ajambradas no âmbito do decreto-lei nº 200/67 e descoladas da realidade concreta da administração pública da época. Falou-se que a reforma protagonizada por esse instrumento normativo não dialogava com o Brasil real – e a mesma crítica poderia ser feita às novas estruturas frente à administração indireta então existente.

Mais: nesse cenário de embate, a ditadura militar não dispunha de informações precisas sobre a própria administração pública. Esse era um problema histórico - lacunas na preservação da memória já foram cantadas em verso e prosa. Aliás, este trabalho, como já ressaltado, é também a tentativa de preencher um pequeno espaço dessas diversas resmas inconclusas que compõem a trajetória da administração pública brasileira.

A ausência de informações básicas sobre a administração pública pode ser verificada em diversas fontes, como, por exemplo, as acadêmicas. Tome-se, como exemplo, o próprio conjunto de empresas públicas e sociedades de economia mista existentes no país, objeto central desta pesquisa. Já se disse que, entre 1940 e 1945, foram criadas 21 entidades da administração indireta; o governo federal controlava cerca de trinta empresas em 1949; e, durante a ditadura militar, foram gestadas outras 267 empresas públicas de um total de 440 (Pinheiro; Oliveira Filho, 1991; Lima Junior, 1998).

Daí se interpretou que, até 1967, empresas estatais foram criadas para eliminar gargalos de infraestrutura e que, depois, as demais eram voltadas à competição com a iniciativa privada na produção de bens. Já as empresas estatizadas poderiam ser divididas em dois grupos: as de capital estrangeiro em setores de infraestrutura e as nacionais que o Estado estatizou para manter nível de emprego ou evitar queda da produção (Pinheiro; Oliveira Filho, 1991). Falou-se, ainda, que o Estado restringia sua atividade empresarial basicamente aos setores de siderurgia, mineração e exploração de petróleo (Passos, 1979).

Ora, apenas a trajetória comprovada das EIPN contesta essas informações. Só esse grupo, no momento da sua incorporação, em 1940, superava os números aqui citados. Durante a ditadura militar, as novas empresas incorporadas (agora confiscadas) não o

foram pelas razões alegadas, a saber, a manutenção da produção ou dos níveis de emprego. E as atividades estatais iam muito além dos três setores econômicos mencionados, direcionando-se, por exemplo, para radiodifusão, hotelaria e produção de celulose apenas no contexto das EIPN. Depois de citar vários autores além dos aqui mencionados e suas estimativas de totais de empresas públicas, Passos (1979) conclui, de forma correta, que esse número simplesmente não fora levantado.

Como o Estado sequer sabia o total de empresas, também era incapaz de estimar o número de servidores e empregados públicos que nelas trabalhavam. Finda a ditadura militar, o Dasp teria levado um ano para conseguir informar que, na administração direta e em autarquias, estavam lotados 520 mil servidores. Já a Sest gastou o mesmo tempo para constatar outros 1,3 milhão de profissionais nas demais entidades da administração indireta (Marcelino, 1988).

Relatórios de inteligência admitiam a falta de dados. Enquanto o FMI comprometia-se com novos empréstimos, a CIA constatava que a administração pública brasileira não dispunha de bases confiáveis sobre gastos públicos, o que era necessário para verificar se o governo federal vinha cumprindo os compromissos assumidos (CIA, 1983). Antes disso, buscou qualificar sua desconfiança ao descrever o sistema de gatilhos que permitiria reajustes salariais automáticos em função de índice de custo de vida: “como esse é calculado por um grupo subordinado a Delfim Netto, o novo czar da economia, o índice estará particularmente sujeito à manipulação” (CIA, 1980, p. 2-3).

O processo de desestatização era capitaneado por pessoas historicamente não comprometidas com o tema, não articulava uma lógica reformista maior, enfrentava resistência das próprias empresas, não dispunha de condições políticas e econômicas adequadas e eram imprecisos e parcos, eventualmente sujeitos à manipulação, os dados necessários à sua implementação. Ainda podia piorar: estava calcado em conceitos imprecisos tanto do ponto de vista jurídico, quanto administrativo.

Já se ressaltou a excêntrica novidade introduzida pelo decreto nº 84.128/79: a extensão dada ao conceito de “empresas estatais”, que passou a englobar, de supetão, autarquias, fundações, órgãos autônomos e eventualmente entidades privadas, que não se confundiam, em hipótese alguma, com sociedades de economia mista e empresas públicas – essas, sim, empresas. Assim o fez, prevendo que o conceito seria utilizado apenas para fins do controle de gastos dessas entidades. Uma leitura mais condescendente (e ingênua), naquele momento, talvez até pudesse aquiescer.

Bastou um ano, porém, para que a Sest consolidasse uma lista e dela – e, em especial, do número que ela apresentava – fosse feito uso político para justificar a necessidade de um grande processo de desestatização na administração pública federal. Ainda que outras medidas jurídicas tenham sido necessárias, a lista da Sest representou um importante ponto de partida. A descoberta de 560 empresas gerou inicialmente júbilo em parte da imprensa, entusiasmada ao descobrir o que aparentava ser um grande sistema de desperdício e privilégios (Jornal do Brasil, 1980a).

Um olhar mais atento à lista, mesmo superficial, revelava que esse número mágico podia até dar munição aos entusiastas da desestatização, porém comprometia a credibilidade do processo. Afinal, da lista constavam todas as universidades federais, hospitais, autarquias e outras organizações públicas que aparecem no organograma de diversos Estados nacionais atuais, inclusive no brasileiro. Continuam sendo alvo de críticas de parte da sociedade, mas nada que se compare, por exemplo, à possível atuação estatal na gestão de hotéis.

Pela ótica do Direito, o rol de 560 empresas estatais amparava-se em norma exagerada, mas sujeita, em tese, a uma finalidade específica. Pela perspectiva do campo da administração, desconhece-se, entre seus estudiosos, quem pudesse defender seriamente a equiparação de entidades tão distintas quanto à sua finalidade para a sociedade e seu encaixe no modelo da gestão pública brasileira. É possível dizer que “a expressão ‘empresa estatal’ não nos parece das mais felizes” (Penteado, 1982, p. 22), mas seria razoável também evitar o eufemismo e rotular o conceito como um absurdo construído com o propósito de inflar exponencialmente uma lista já considerável.

Não tardaram as críticas, várias já mencionadas neste trabalho. Em menos de um semestre, a própria Seplan relativizou o conceito que ajudara a criar. Informou que chegara inicialmente a 580 estatais, mas, depois de depurações e novas incorporações, fixou o total de 560. Ainda era demais, já que cabia um novo corte de quase duzentas:

Em primeiro lugar, é preciso qualificar o total das 560 empresas cadastradas, uma vez que este número decorre da abrangente definição de estatal estabelecida pelo Decreto nº 84.128/79, que não necessariamente coincide com o conceito comum dessas instituições, vez que inclui até mesmo empresas privadas, com reduzida participação da União e outras de poder majoritário de Estados e Municípios ou, então, empresas criadas apenas com a finalidade de assegurar a reserva de exploração de jazidas.

Assim, daquele total, as empresas estatais de participação majoritária ou total da União, sobre as quais a SEST está realmente atuando, somam 382 entidades. Das restantes 178 empresas, 81 são concessionárias e coligadas, principalmente nas áreas de energia elétrica, transportes e comunicação, nas quais a participação direta ou indireta da União é minoritária e, em alguns casos, são praticamente, empresas privadas propriamente ditas. Nesses casos o controle da SEST é apenas indireto e parcial, através de autorizações específicas com relação às fontes de recursos sujeitas à decisão do Governo Federal; 44 são empresas de mineração constituídas apenas para efeitos legais de autorizar a exploração de lavra, sem gastos previstos para suas atividades; 53 são Conselhos Federais e empresas que estão em fase de liquidação ou de dimensão financeira insignificante ou nula e, portanto, pouco importante para os objetivos da SEST, pelo menos num primeiro instante (Seplan, 1981, p. 34).

Outro conceito confuso era o de desestatização, em parte pela resistência em se utilizar essa expressão. Poucos meses depois de a Seplan admitir que a tal lista era, enfim, um exagero, foi editado o decreto nº 86.215/81. Simultaneamente, esse marco afirmava-se como um desdobramento do decreto nº 83.740/79, que instituía o Programa Nacional de Desburocratização, lembrava que este defendia o fortalecimento da iniciativa privada e fixava regras iniciais para “o processo de transferência de controle, transformação ou desativação de empresas controladas pelo governo federal” (art. 1º). Essa confusão conceitual levou pesquisadores experientes a identificar como sinônimos “desestatização”, “privatização” e “reprivatização” (Wahrlich, 1984a, p. 54).

Um Programa Nacional de Desestatização, com este nome, foi criado pela lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, já fora, portanto, do escopo desta tese. Esse termo ainda geraria confusão no debate acadêmico por muitos anos, mas tornou-se razoável definir desestatização como gênero e privatização como espécie (Machado, 2015), ou, em outras palavras, a segunda como uma das medidas possíveis para a prática da primeira.

E qual foi o balanço, então, das iniciativas de desestatização da ditadura militar e do primeiro governo da Nova República? O Programa Nacional de Desburocratização teria resultado, em três anos, em mais de cem novas normas regulatórias expedidas (Lima Junior, 1998), o que pode parecer um contrassenso.

Assim como não há fontes confiáveis sobre o total de empresas anterior a essa empreitada, o número de entidades desestatizadas também é impreciso. De 1981 a 1984,

pode ter sido algo entre catorze e 38 (Wahrlich, 1984b; Pinheiro; Oliveira Filho, 1991; Bobsin, 2013; Almeida, 2021), considerando-se privatizações, extinções, fusões e transferências a estados. Mas autores que se referem à década inteira, adentrando na Nova República, mencionaram entre trinta e 38 (Pinheiro; Oliveira Filho, 1991; Tácito, 1999). A embaixada estadunidense informou, porém, um número totalmente distinto: 89 empresas estatais teriam sido privatizadas (CIA, 1989), mesma referência de pelo menos um outro autor estrangeiro (Burke, 1990).

Não é objetivo deste trabalho precisar um número (salvo no caso das EIPN, o que ainda se fará). É interessante notar, contudo, que o total real deve ter ficado entre 6,8% e 15,9% da lista apresentada originalmente pela Seplan – e, por mais que essa estivesse muito inflada, ainda era a base inicial pela qual os dois governos, de Figueiredo e Sarney, poderiam ser cobrados. Ainda que se observe o *mea culpa* da própria secretaria, reduzindo-se a lista de empresas consideradas, esse percentual ficaria entre 10% e 24%.

Além disso, o exame detalhado de casos concretos gerava críticas ácidas. Em 1983, o TCU analisou a privatização da Material Ferroviário S/A (Mafersa). Vale lembrar que ainda se desenrolava a ditadura militar – em seu fim, mas ainda uma ditadura –, período no qual, por motivos óbvios, não eram comuns críticas públicas. Nesse caso, porém, não só foram públicas, como também publicadas em um dos principais periódicos acadêmicos do país. Assim se manifestou o representante do Ministério Público:

Se é com base em informes dessa natureza que são tomadas as decisões relativas à "privatização" das empresas estatais, alienando-se patrimônio público de vulto, então, sem dúvida, crescem de muito, como dissemos, as preocupações com o processo de privatização. E aumentam, na mesma proporção, as responsabilidades do controle no vigiar para que os propósitos e os importantíssimos objetivos da Administração Federal, manifestados através de atos do próprio Presidente da República, não sejam frustrados nas impropriedades da execução (TCU, 1983, p. 217).

Para os analistas da desestatização, flores existiram, mas não resistiram a vendavais constantes. Houve posicionamento político favorável a essa prática pelos dois governos, montou-se uma estrutura administrativa para viabilizá-la, foram editadas normas nesse sentido. Porém a fragilidade política dos dois governos, acusações textuais e implícitas de manipulação e corrupção, falta de informações básicas, adoção de

conceitos confusos e, ainda mais evidente, o baixo número de empresas efetivamente desestatizadas comprometeram os resultados esperados. “Os resultados seriam significativamente mais modestos que os objetivos traçados” (Pinheiro; Oliveira Filho, 1991, p. 1), admitindo-se até que “o Governo não pretendeu alterar, drasticamente, o cenário da administração indireta, mas apenas frear o movimento em direção a sua crescente expansão” (Wahrlich, 1984b, p. 82). Mais objetiva foi a conclusão de que “os resultados obtidos são um tanto medíocres” (Wahrlich, 1984a, p. 56).

Como o governo federal gerou falsas expectativas sobre toda a administração indireta, seria razoável definir esse processo de desestatização como um fracasso. Conclusão distinta seria aplicável a iniciativas semelhantes da década de 1990, já fora do escopo deste trabalho. Os resultados gerais da desestatização da década de 1980 também não devem ser confundidos com os observados especificamente em relação às EIPN.

### **5.3 A nova conformação das EIPN**

#### *5.3.1 Grupo Abdalla*

Guardadas as devidas proporções, o Grupo Abdalla está para a segunda fase das EIPN como a Brazil Railway estava para a primeira. Ambas eram as “organizações âncoras” do grupo em suas fases, caracterizavam-se por relações comerciais intrincadas entre suas próprias empresas e tiveram sua trajetória bem mais documentada que as demais integrantes das EIPN. Por sua vez, o governo federal sobre ambas teceu considerações semelhantes relativas a dívidas e burla à legislação.

“Abdalla”, no caso, era José João Abdalla, o “J. J.”. Médico filiado ao Partido Social Democrático (PSD), foi vereador; prefeito de Birigüi-SP; secretário estadual, em São Paulo, no governo de Ademar de Barros; e deputado federal por quatro mandatos. Também para ele começaram tempos mais difíceis a partir de 1964, quando foi cassado com base no Ato Institucional nº 1 e, a seguir, preso em diferentes momentos.

Desde que comprara a Companhia de Cimento Portland Perus, na capital do estado, no fim da década de 1940, expandira seus negócios para os ramos bancário, têxtil, agropecuário, açucareiro e papelero, dentre tantos outros. Em paralelo, durante trinta anos, enfrentou centenas de processos judiciais, sendo indiciado, por exemplo, por transporte clandestino de gasolina e por crime contra a economia popular, bem como enquadrado na Lei de Segurança Nacional antes mesmo da ditadura militar. Em 1969, a

Comissão Geral de Investigações (CGI) do governo federal constatou que suas empresas sonegavam impostos (CPDOC, s./d.).

A partir desse momento, a ditadura militar e o grupo econômico bailavam no mesmo ringue, esperando o próximo golpe do adversário. O Serviço Nacional de Informações estava atento no corner: em 1969, relatou que a CGI, por meio de subcomissão no estado de São Paulo, tentou firmar acordo com Abdalla para que as empresas mantivessem sua rotina, desde que as dívidas fossem pagas. Constatado o “desinteresse do grupo epigrafado”, a CGI passou a defender o confisco de bens de J.J. e outros envolvidos “a fim de ressarcir o dano causado (...) e ainda para que se apure numerário suficiente para o pagamento de todos os débitos trabalhistas existentes” (SNI, 1969, p. 1). Mais que isso, o então ministro da Fazenda, Delfim Netto, já havia promovido o primeiro nocaute da luta ao decretar, em março desse ano, a prisão administrativa de J.J., Antônio João Abdalla e Nicolau João Abdalla.

Ainda assim, o embate estendia-se por curiosa hesitação. No início da nova década, o presidente da República determinou insistir na cobrança dos débitos fiscais e previdenciários na esfera judicial, não acatando a proposta de confisco da CGI. Diligente, o ministro da Fazenda, em agosto de 1972, informou que vinha tentando promover as execuções pertinentes. No entanto, como os processos tramitavam em juízos diferentes, o grupo conseguia “procrastinar, indefinidamente, inclusive mediante recursos judiciais, pedidos de parcelamento e toda a sorte de artifícios, o final acerto de contas com o Erário”. Ao constatar que a situação decorria de “procedimento dolosamente planejado e efetivado em detrimento do interesse público e social” e face à ineficácia dos mecanismos de cobrança, Delfim Netto defendeu o confisco de bens, tal como apregoado pela CGI e negado pelo presidente da República (MF, 1972, p. 2-3).

O ministro teria que esperar, ainda, por quase um ano. A ditadura militar legalizou os confiscos nesse tipo de situação. No caso específico do Grupo Abdalla, não se furtou a investigar por meio da CGI. O Ministério da Fazenda tentou, sem êxito, cobrar judicialmente as dívidas. Chegou-se a decretar a prisão administrativa de um envolvido. A CGI opinou favoravelmente aos confiscos, bem como havia apoio político para empregar essa medida por parte de autoridades públicas relevantes. O que levou o presidente da República, Emílio Médici, a retardar o confisco dos bens por quatro anos, até quase o fim de seu governo? Os documentos obtidos não esclarecem esse ponto, mas evidenciam que a demora para nocautear o adversário em definitivo trouxe

consequências, como se verá. A tabela a seguir sistematiza os vinte principais atos relacionados ao confisco de bens do Grupo Abdalla:

**Tabela 1 – Principais instrumentos de confisco de bens do Grupo Abdalla**

<b>Decreto</b>	<b>Data</b>	<b>Medida</b>
72.523	25/7/1973	Confisca bens da Cia. Brasileira de Cimentos Portland Perus
72.560	31/7/1973	Confisca bens das Indústrias J. J. Abdalla
72.561	31/7/1973	Confisca bens da Companhia Paulista de Celulose – “Copase”
72.562	31/7/1973	Confisca bens da EF Perus-Pirapora
72.577	7/8/1973	Confisca bem do Lanifício Paulista
72.578	7/8/1973	Confisca bem da Fábrica de Papel Carioca
72.587	9/8/1973	Confisca bem de J. J. Abdalla
74.727	18/10/1974	Confisca bens da Cia. Brasileira de Produção e Empreendimento – “Cibrape”
74.728	18/10/1974	Altera decretos de confisco dos bens da Portland Perus e da EF Perus-Pirapora
74.729	18/10/1974	Altera decretos de confisco de bens da Copase e da Carioca
74.730	18/10/1974	Altera decreto de confisco de bem do Lanifício Paulista
76.277	16/9/1975	Confisca bens da Central de Imóveis e Construções
76.278	16/9/1975	Confisca bens de Nicolau João Abdalla
76.279	16/9/1975	Confisca bens da Fábrica de Tecidos Carioba
76.280	16/9/1975	Confisca bens da Potassa e Adubos Químicos do Brasil
77.664	24/5/1976	Confisca bens da Central de Imóveis e Construções
77.665	24/5/1976	Confisca bens de Nicolau João Abdalla
77.666	24/5/1976	Confisca bens da Fábrica de Tecidos Carioba
77.667	24/5/1976	Confisca bens da Potassa e Adubos Químicos do Brasil
79.382	14/3/1977	Confisca bem de Antonio João Abdalla

**Fonte:** Elaborado pelo autor

O ato complementar nº 98, de 7 de agosto de 1973 (editado cerca de duas semanas depois do primeiro confisco), deu ao Ministério da Fazenda o poder de intervir em empresa que explorasse bens imóveis confiscados com base no art. 8º do AI-5, de 13 de dezembro de 1968, hipótese na qual se enquadrava o Grupo Abdalla. No dia seguinte àquele ato, o ministério editou a portaria nº 195, por meio da qual decidiu intervir em quatro das empresas listadas: Portland Perus; Indústrias J.J. Abdalla; Copase; e EF Perus-Pirapora (alínea I da portaria). A intervenção – na prática, a gestão das empresas - seria conduzida por comissão composta de quatro servidores e presidida por Oswaldo

Grassiotto (II). A portaria caracterizava, ainda, cada conjunto de bens como “órgão autônomo” da SEIPN (V), ficando a comissão subordinada ao superintendente (VII). Interessante notar, neste ponto, que a portaria já tratava as empresas, portanto, como órgãos autônomos, em desacordo com a lei nº 2.193/54, antes mesmo que parecer e decreto analisados no capítulo anterior assim as tratasse. Essa estrutura de governança sofreria alterações nos anos seguintes: a comissão executora dos confiscos já em funcionamento passou a conviver, a partir da portaria SEIPN nº 2, de 15 de fevereiro de 1975, com gestões individualizadas por empresas, divididas sempre em quatro áreas (geral, técnico, tesouraria e administrativo).

Menos de um ano depois do início dos confiscos, foi também constituída uma nova instância: um grupo de trabalho interministerial (GTI) para – surpresa! – examinar e propor soluções para os problemas jurídicos e administrativos constatados no âmbito dos confiscos e intervenções. A portaria nº 326-B, de 9 de julho de 1974, do Ministério da Justiça designava o representante do órgão, Jader Burlamaqui Dias, como presidente do GTI, que seria composto, ainda, por indicados dos ministérios da Fazenda; do Trabalho; da Previdência e Assistência Social; e de Minas e Energia.

Tratava-se de resposta à demanda formal do ministro chefe do Gabinete Civil, Golbery do Couto e Silva, que informava determinação do presidente da República para que o GTI tratasse dos problemas urgentes (termo sublinhado no ofício) criados com o confisco (Gabinete Civil, 1974a). A essas estruturas somar-se-iam outras, como, por exemplo, comissões para acompanhar mandados de imissão na posse dos bens confiscados e uma Comissão Especial de Avaliação de bens e acervos, criada pela portaria interministerial MF/MJ nº 318, de 1º de julho de 1977.

Outras normas revelariam, ainda, uma preocupação com a aceleração dos confiscos: o GTI foi transformado pela portaria interministerial nº 175, de 24 de março de 1976, em comissão especial para assessorar os ministros quanto aos temas concernentes aos confiscos e intervenções (1, I) e coordenar as providências relativas à execução dos confiscos (1, III). A SEIPN responderia com a edição da portaria nº 3, de 21 de novembro de 1977, por meio da qual redefinia a estrutura da equipe devido “à imperiosa necessidade de acelerar a execução dos decretos confiscatórios”.

Originalmente sequer foi prevista uma estrutura de implementação, como se nos imóveis confiscados fosse naturalmente brotar, na parede, a foto do presidente da República. Esse problema começou a ser resolvido com o ato complementar nº 98/73, que criou a possibilidade de intervenção pelo Ministério da Fazenda. A partir dele, o

governo federal construiu uma estrutura de governança complexa, com camadas sobrepostas, competências próximas e coordenação dividida que, na maior parte do tempo, envolveu o Ministério da Justiça e a SEIPN, vinculada ao Ministério da Fazenda, e à qual se subordinavam as empresas. Parecia uma tentativa desesperada de solucionar problemas imprevistos.

E era. A simples existência de vinte decretos de confiscos, editados ao longo de quatro anos, sugere que o governo federal não sabia o que exatamente deveria ser confiscado para atingir o objetivo alegado de ressarcimento. Nesse sentido, chamam atenção blocos sucessivos de decretos, que corrigiam os editados anteriormente. Além disso, é digno de nota que, mais de quatro anos depois do primeiro decreto, a SEIPN tenha editado portaria para acelerar os confiscos, o que, por óbvio, significa que eles não tinham sido concluídos até então.

Até aqui, deve-se destacar que, em um primeiro momento, foram criados dois regimes para lidar com o grupo Abdalla: (a) o de intervenção, semelhante às incorporações da primeira fase das EIPN, no qual o governo federal assumiu a gestão das empresas e seus bens; e (b) o de confisco de alguns bens de parte das companhias. Ora, se bens dessas últimas já não mais lhe pertenciam na prática, diminuía os incentivos dos gestores privados para mantê-los e aprimorar o funcionamento das empresas.

Ademais, o levantamento de bens do grupo pela ditadura militar havia sido feito de forma precária. Os documentos acessados revelam toda sorte de problemas pontuais, com repercussões diversas. Foram confiscados imóveis já desapropriados pelo estado de São Paulo; pelo menos um vendido anteriormente e pertencente a terceiros; um alagado por represa e, portanto, inútil; e terrenos com construções e benfeitorias não averbadas no registro imobiliário. Também foram confiscados terrenos em processo de venda, com pagamento realizado pelos compradores, mas ainda não quitados e registrados em nome de empresas sob intervenção.

Em 19 de setembro de 1974, o ministro da Justiça enviou ao presidente da República oito sugestões do GTI, fruto de relatório preliminar, acompanhadas de quatro propostas de decreto. Entre elas estavam a necessidade de confisco de bens da Cibrape, holding do grupo, e a revisão dos bens mencionados em relação às outras empresas, já que havia erros na listagem (MJ, 1974). Esse problema se repetiria ao longo do tempo.

Os membros do GTI e, depois, comissão foram contundentes. Em documento sem data, o presidente do GTI e, depois, da comissão, lamentou que, a despeito de a CGI ter originalmente proposto um confisco global, os decretos trataram apenas dos bens

imóveis, “(...) porque em todas as empresas, com pequenas exceções, o bem móvel é sempre superior ao próprio bem imóvel” (Dias, s/d., p. 3). Já Aloysio Ávila, representante do MF, optou pela ironia ao analisar a decisão do “honrado” presidente da República, convencido por “Superiores Conselheiros [que] achavam inconveniente e inoportuno o confisco de bens de empresas (...). Dois anos mais tarde, diante da inocuidade da ‘pressão psicológica, e sensível à gravidade do problema sempre lembrado pela CGI (...)’ e até por militares, tomaria a decisão (Ávila, 1974, p. 2). Mais de um ano e meio depois, criticou que, até então, “não se conhece qualquer resultado conclusivo sobre a apuração, contábil e jurídica, dos patrimônios ou acervos confiscados”. E concluiu: “diante desse quadro estou perplexo. O que devo fazer como representante do Min. Fazenda no Grupo Interministerial?” (Ávila, 1976, p. 2).

Esse estupor poderia se estender a outros assuntos relativos à intervenção e ao confisco. Desde os primeiros decretos, previa-se que os bens deveriam ressarcir a União em valor atualizado até o dia do pagamento, devolvendo-se ao grupo eventual excedente. Mas de quanto era essa dívida?

Em janeiro de 1971, o então relator do caso na CGI, Milton da Costa Filho, fixou o valor devido à Fazenda Nacional, ao estado e ao município em mais de Cr\$ 108,5 milhões (R\$939,6 milhões) (CGI, 1971). Ele próprio, contudo, mencionava a necessidade de ainda levantar débitos junto ao INPS e ao Instituto do Açúcar e do Alcool. A partir daí, os documentos revelam números diversos e sempre parciais, o que coloca em dúvida a precisão do valor constatado pela CGI: a Receita Federal, em outubro de 1973, informou que o valor atualizado de 181 dos 318 processos em curso contra as empresas do grupo totalizavam mais de Cr\$ 240,8 milhões (R\$1,3 bilhão) (Receita Federal, 1973) e o INPS mencionou dívida de mais de Cr\$ 69 milhões (R\$292,9 milhões) atualizada até outubro de 1974, ressaltando que se tratava de levantamento parcial em quatro estados, podendo existir valores a serem pagos inclusive por “empresas ainda não identificadas como pertencentes ao ‘Grupo Abdalla’” (INPS, 1974a, p. 3). Outros órgãos também informavam dívidas segundo levantamentos parciais.

Menos de um mês depois da sua manifestação, o INPS informou ter descoberto nova dívida, em torno de Cr\$1,4 milhão (R\$5,8 milhões), da Usina Miranda, empresa supostamente do grupo e não envolvida nos confiscos (INPS, 1974b). Isso porque, como bem sugerira representante do instituto, o governo federal sequer era capaz de afirmar, com precisão, quantas e quais empresas integravam o Grupo Abdalla. Um relatório chegou a citar 28 (CGI, s./d.), mas fontes posteriores mencionaram 32 (CPDOC, s./d.).

Nomes como Companhia Urano de Capitalização, Fábrica Nossa Senhora Auxiliadora, Usina São José, Mineração Ribeira, Predial Corcovado e outros aparecem a esmo nos processos administrativos, muitas vezes informados em documentos assinados por representantes dos próprios investigados. Por que a ditadura militar ignorou a possibilidade de confiscos nessas e em outras empresas? Não está claro.

A partir do momento em que o governo federal optou por intervir em parte das empresas, de alguma forma se responsabilizava pela quitação de suas dívidas, muitas vezes dispendendo recursos próprios. Dentre elas estavam as bancárias, com fornecedores e trabalhistas. Essas últimas emergem de vários documentos como condenações ocorridas tanto durante as intervenções, quanto como legado herdado. Desde 1958, por exemplo, eclodiram diversas greves na Portland Perus, sendo a principal em 1962. O “movimento dos queixadas”, um dos principais levantes operários da época, resultou em repressão e afastamento de 700 dos 1.100 trabalhadores. Posteriormente, por decisão judicial, parte deles foi reincorporada. Indenizações decorrentes das greves de 1962 a 1969 foram pagas em 1974, depois da decretação de intervenção (Silva, 2001).

Com o objetivo de buscar ressarcimento, a ditadura militar confiscou bens que não mapeara por completo; interviu em algumas empresas de um grupo que não conhecia na íntegra; e assumiu dívidas antes ignoradas. E o governo federal ainda entendia que os responsáveis pelo grupo esmeravam-se para dificultar as providências. A verve literária da burocracia pulsava: os proprietários do grupo eram identificados por “audaciosa sagacidade” (INPS, 1974c, p. 1), “indesculpável desordem nos arquivos, (...) lamentável imprecisão dos registros contábeis e a obstinada sonegação de informações” (SEIPN, 1975b, p. 1), concluindo-se que “por processos de pesquisa indireta, sem a profundidade que só uma auditoria com força de devassa permitirá, foram verificadas irregularidades consideráveis nos fluxos de recursos entre as companhias e seus titulares” (SEIPN, 1975b, p. 2). Exemplos, mais uma vez, transbordam dos documentos.

A holding Cibrape era descrita como “permanente contrafação, (...) o biombo que procurava esconder as mais incríveis fraudes, de toda natureza” (GTI, 1975a, p. 12). Enquanto Médici não se decidia sobre o confisco, os dirigentes da empresa teriam vendido parte dos seus bens (SEIPN, 1975c). Passados quase três anos, os livros contábeis e fiscais da Cibrape anteriores ao confisco ainda não haviam sido entregues pelos antigos dirigentes (MF, 1977). Passados cinco, os antigos diretores ainda não haviam entregado os imóveis confiscados e, a despeito de ter formalizado denúncia junto à Polícia Federal, representantes da SEIPN não viam avanços (SEIPN, 1979).

Havia, ainda, acusação de fraude envolvendo a Portland Perus e a Socal, outra empresa do grupo, não sujeita ao confisco. Em 1970, face às investigações, o grupo teria transferido a exploração das jazidas de calcário, no município de Cajamar-SP, à segunda empresa, que, por sua vez, arrendou também a EF Perus-Pirapora. Assim, quando ocorreu a intervenção na Portland Perus, esta era uma fábrica que tinha que comprar matéria-prima (das jazidas geridas pela Socal, a despeito de estarem localizadas em terreno confiscado) e alugar transporte (da EF Perus-Pirapora) para receber esse insumo e escoar a produção. Às vésperas da edição do decreto de intervenção, o contrato entre Portland Perus e Socal foi, ainda, modificado, com um aumento de 150% no preço da tonelada de calcário (SEIPN, 1974a). Teriam sido os proprietários previamente informados sobre a possibilidade de intervenção? A Socal era acusada pela imprensa, ainda, de sempre entregar menos material que o realmente comprado e de deliberadamente fragilizar o controle de qualidade da matéria-prima fornecida (O Estado de S. Paulo, 1974a). Esse imbróglio foi a questão central para a demanda de criação do GTI, formalizada pelo ministro chefe do Gabinete Civil, conforme exposto anteriormente.

Ciente do estratagema, o Ministério de Minas e Energia indeferiu o pedido de transferência dos direitos de lavra. Baseando-se em parecer da Procuradoria-Geral da República, Golbery ventilava a possibilidade de intervenção na Socal (Gabinete Civil, 1974b), mas o Ministério da Justiça hesitava. A questão foi solucionada pelo decreto nº 74.728/74, que declarou nula a transferência dos direitos à Socal. Passara-se, então, mais de um ano da intervenção, com claro prejuízo a uma das principais empresas.

Os responsáveis e prepostos do Grupo Abdalla eram acusados, ainda, de persistentemente “perturbar os trabalhos de execução dos confiscos” (PGFN, 1979, p. 19598), por exemplo, recorrendo, de forma constante, das decisões. Em paralelo, peticionavam a ministros e recorriam a ministérios para tentar celebrar acordos que, por fim, não interromperam os efeitos dos confiscos e intervenções (Abdalla Filho, 1978).

Apresentado o ingresso do Grupo Abdalla nas EIPN, resta agora explicar o que, de fato, o governo federal passou a gerir com a expectativa de ressarcimento de dívidas. Por óbvio, esse pagamento pretendido poderia advir de duas atividades eventualmente complementares: (a) produção e venda de bens produzidos, típico “serviço não público”, conforme definido no capítulo anterior; e (b) desestatização onerosa das empresas e bens confiscados. No primeiro caso, as perspectivas não eram boas: em termos gerais, a situação das empresas era apontada como “a pior possível, quanto aos aspectos operativo

e econômico-financeiro. São fábricas antigas, de pouca rentabilidade (...)” (SEIPN, 1974b). No segundo, eram ainda piores:

“A revenda desses complexos industriais, de fraco desempenho econômico e financeiro, será muito difícil e pouco produtiva para a reparação dos vultosos danos que justificam o confisco.

Somente poderosos investidores industriais capacitados para renovar as empresas, com instalações e equipamentos modernos e com tecnologia avançada, teriam condições para adquirir os acervos confiscados e prosseguir no mesmo ramo industrial explorado” (GTI, 1974, p. 15-16).

Como já visto, a holding Cibrape foi apontada por órgãos do governo federal como escoadouro de práticas irregulares e sobre as quais pouco se sabia, visto a falta de acesso a registros contábeis importantes. O balanço de 1976 registrava a inexistência de qualquer atividade industrial ou comercial, já que, com o confisco, deixara até de administrar outras empresas do grupo com base em contratos de arrendamento. Havia receita pontual decorrente de aplicações financeiras e questões trabalhistas. As despesas administrativas eram custeadas por repasses da CEIPN e da Portland Perus (Cibrape, 1977). Esse cenário permaneceria igual até 1981.

Portland Perus e EF Perus-Pirapora podem ser analisadas em conjunto, já que, superado o imbróglgio com a Socal, a segunda apenas operava a ferrovia e os trens necessários à produção da primeira e ao seu escoamento. À medida que São Paulo crescia, aumentava a importância da Portland Perus para suprir principalmente o cenário local quase com exclusividade. Sua participação no mercado de cimento aumentou ano após ano, de 1926 a 1931, quando a empresa despachou mais de 167 mil toneladas de cimento, o equivalente a 59,37% do consumo nacional. A empresa alavancava o desenvolvimento do bairro de Perus. Esse cenário mudaria nas décadas seguintes: em 1951, quando o Grupo Abdalla passou a controlar a empresa depois de adquiri-la de investidores canadenses, Portland Perus despachou mais de 221 mil toneladas, que correspondiam a 15,23% do consumo nacional. Em 1973, ano da intervenção federal, a empresa produziu cerca de 230 mil toneladas, menos de 1,8% do consumo nacional. Em 1981, quando foi privatizada, a fábrica produzia apenas 67.149 toneladas, meros 0,26% do total consumido

no país. De empresa com resultados que permitiram a expansão do Grupo Abdalla, a Portland Perus retornou à iniciativa privada como um espectro (Silva, 2001).

Não se deve, porém, concluir que o problema residiu na intervenção; esse autor, aliás, ressalta que os entrevistados, durante a sua pesquisa, não acusaram os novos diretores de má administração. A crise teria sido gestada no período imediatamente anterior. A empresa não foi ampliada, nem modernizada a contento e passou a enfrentar a concorrência de companhias com plantas bem maiores, como a Votorantim. Faltavam manutenção preventiva regular e peças de reposição. Apareciam problemas constantes nos fornos, que expeliam cimento imprestável e poluíam em excesso. De forma recorrente, os responsáveis pela fábrica viam-se obrigados a desligar um dos fornos, o que levou a quedas na produção a partir de 1967, acentuando-se em 1976 (Silva, 2001). O desespero, então, tornou-se moda.

Nesse período, a empresa tinha cerca de 600 empregados (SEIPN, 1974c), sendo grande parte estável, conforme a legislação trabalhista em vigor, e reincorporada por força de decisão judicial posterior às greves da década de 1960. Os trabalhadores estavam mobilizados e apresentavam reivindicações constantes, como os responsáveis pela intervenção sempre lembravam. Ao acusar a concorrência de estar, ainda, driblando preços tabelados para a venda de cimento, o diretor Grassiotto concluiu:

“Como a nossa fábrica é a mais antiga do Brasil, certamente a que apresenta piores condições de conservação e que mantém maior percentual de mão de obra idosa e improdutiva, os níveis de preços vigentes não cobrem os nossos custos e, conseqüentemente, temos maior necessidade de melhor remuneração que os demais fabricantes” (Companhia Brasileira de Cimentos Portland Perus, 1975, p. 2).

Os resultados da empresa eram compatíveis com a taxatividade do seu diretor. Ao longo dos anos, mesmo operando de forma deficitária, a Portland Perus subsidiava as demais empresas do Grupo Abdalla, como já exposto em relação à Cibrape. Em 1980, último ano completo de operação da fábrica sob intervenção, a entidade estadual de fiscalização determinou a desativação de parte dos quatro fornos em função de inaceitáveis índices de poluição. O resultado foi a queda drástica na produção e um prejuízo, naquele exercício, de quase Cr\$147 milhões (R\$45,5 milhões) (Companhia Brasileira de Cimentos Portland Perus, 1981). Mesmo depois de transferida a fábrica, a empresa continuou a apresentar resultados negativos. Depois de uma década nesse

sentido, totalizando quase Cr\$357 milhões, a empresa finalmente apresentou seu primeiro balanço positivo. Em 1984, com 18 empregados ainda trabalhando em escritório, o resultado foi de Cr\$163 milhões (R\$1,3 milhão) (Companhia Brasileira de Cimentos Portland Perus, 1985).

Por sua vez, a Estrada de Ferro Perus-Pirapora tinha, como única atividade, transportar insumos como calcáreo e argila para abastecer a Portland Perus. Os equipamentos e as instalações eram inclusive operados por esta. Em 1980, último ano completo em que operou sob intervenção, apresentou um resultado positivo de pouco mais de Cr\$240 mil (R\$74,3 mil) (Estrada de Ferro Perus-Pirapora, 1981).

Já a Copase parecia estar em seus últimos tempos de atividade, quando decretada a intervenção. Em reportagem extensa sobre os confiscos, foi afirmado que a empresa tinha em torno de 150 empregados com salários atrasados. Além disso, a fábrica de celulose funcionava apenas um ou dois dias por semana, utilizando como insumo eucaliptos plantados em terrenos da Perus (O Estado de S. Paulo, 1974a). O cenário piorou no fim de 1975, quando a empresa interrompeu suas atividades para consertar equipamento importante e essencial para a produção de celulose a baixo custo. Como não tinha recursos para contratar serviço de manutenção de terceiros, teve que aproveitar os próprios funcionários nessa tarefa, ainda que não dispusessem do conhecimento técnico necessário. O conserto demorou, a empresa só voltou a operar em junho de 1977 e, nesse ano, registrou um prejuízo de Cr\$5,7 milhões (R\$8,9 milhões) (Copase, 1978).

A Copase, porém, tinha planos. Mesmo sendo historicamente deficitária, seus dirigentes acreditavam que ela tendia a um ponto de equilíbrio. Em 1980, em comparação com o ano anterior, a produção de papel aumentou 51,7%; as vendas, 44,9%; e o faturamento, 141%. Planejavam começar a fabricar papel nobre (Copase, 1980), mas o foco central continuaria sendo o papel semi-kraft, utilizado na fabricação de embalagens. Ainda nos primeiros anos da década, reduziu o efetivo em trinta trabalhadores, aumentou a produtividade, começou a vender para cinco novos mercados e, para gáudio dos interventores, passou a fornecer material para a “firma Divani, uma das maiores fabricantes de saquinhos do Brasil, conhecida pela rigidez no seu controle de qualidade e, como é claro, na qualidade dos seus produtos” (Copase, 1984, p. 2). Ainda assim, a empresa seguia registrando sucessivos balanços com prejuízos.

A lista das primeiras empresas do grupo sob intervenção é completada pelas Indústrias J. J. Abdalla. Nesse caso, a ditadura militar esmerou-se em exercer atribuições de imobiliária. Do seu portfólio constavam onze pequenas lojas, dentre as quais

armarinho, barbearia e loja de ferragens, situadas na Rua 25 de Março, área de comércio popular da capital. Além delas, duas outras lojas maiores, no meio das quais se situava a entrada do – atenção ao nome – Palace Hotel, sendo que “a posição, ocupação e conservação do prédio é a mais péssima possível, com vãos abertos, portas de simples arrombamento, assoalho em boa parte do prédio a ruir etc.”. Era melhor, contudo, mantê-lo aberto: afinal, se fechado, “seu acesso nas dependências por vagabundos e desocupados seria de uma tranquilidade indiscutível” (Indústrias J. J. Abdalla, 1976, p. 2-5). Além disso, por mais que o hotel não tenha sido confiscado, sua principal acionista era a Cibrape, esta sim sob intervenção e, portanto, não restava outra alternativa aos interventores a não ser geri-lo. Progressivamente esses imóveis seriam vendidos.

A situação dos demais bens não era muito diferente. No momento do confisco e nos anos seguintes, algumas empresas ainda funcionavam por teimosia. A Potassa Adubos Químicos operava quase à beira da estrada, na divisa entre Santos e Cubatão-SP. Era “identificada pelo aspecto de abandono, estrago e poluição. É toda marrom, da cor do pó em abundância [que] jorra de sua chaminé”, segundo a descrição dos responsáveis por implementar o confisco. Contava com 28 operários e produzia apenas fosforita (SEIPN, 1975d, p. 1). As atividades da Fábrica de Papel Carioca eram recorrentemente interrompidas por desabastecimento de água e matérias-primas. O sindicato informava que os salários estavam atrasados e os funcionários recebiam pagamentos fracionados e muitas vezes em vales (O Estado de S. Paulo, 1973).

A Potassa foi arrendada à empresa Socal, o que, na prática, significava o pagamento de aluguel pela segunda (Potassa Adubos Químicos, 1981). Já a Carioca foi arrendada à Copase em 1973 e desativada em 1975 (Fábrica de Papel Carioca, 1981). Em relação aos demais bens confiscados, a ditadura militar exerceria, mais uma vez, suas competências imobiliárias, alugando e vendendo o que conseguia. Década de 1980 adentro, também atuaria como gestora de acervos: realizava pagamentos extemporâneos, executava um ou outro devedor insaciável, lidava com reclamações trabalhistas.

Em menos de uma década, confirmava-se a previsão extraída de documentos já citados nesta seção: as fábricas, em regra, tinham baixa produtividade e nem elas, nem os bens confiscados implicariam em ressarcimento significativo ao governo federal. Ocorria justamente o contrário: os déficits eram constantes, turbinados, ainda, por custos administrativos significativos para a manutenção dos confiscos e das intervenções.

### 5.3.2 *Indústrias Brasileiras de Papel (Inbrapel) e Celubrás*

Criada pela Brazil Railway de Farquhar em parceria com investidores noruegueses, a Inbrapel era mais uma empresa a fazer uso das vastas florestas brasileiras para produzir celulose e papel. Em pouco tempo, a Lumber adquiriu as ações detidas pelos investidores estrangeiros. Menos de trinta anos depois, fábricas e reservas de pinheiros localizadas em Arapoti e Tijuca, no estado do Paraná, ingressariam no patrimônio nacional. Ainda era uma *company town*, com infraestrutura para prover serviços aos funcionários. Em 1951, a empresa foi transferida à iniciativa privada em concorrência vencida pelo grupo de Moysés Lupion, governador do estado.

Essa é uma história similar a tantas outras iniciativas da Brazil Railway – até este ponto. No ano anterior, esse mesmo grupo perdera a primeira concorrência pela empresa, por oferecer valor pouco mais baixo que o do vencedor. Ambas propostas, contudo, estavam quase Cr\$15 milhões (R\$27,6 milhões) distantes da avaliação da Inbrapel, estimada em Cr\$85 milhões (R\$156,4 milhões); essa já era considerada baixa demais, visto que a renda anual da companhia estava calculada em Cr\$20 milhões (R\$36,8 milhões). O grupo da família Lupion recorreu. Ecoando o Tribunal de Contas da União, a SEIPN (1956) registrou o que ocorreu em seguida.

Atenção às datas: o Ministério da Fazenda anulou a concorrência em 30 de dezembro de 1950; remeteu o processo à SEIPN em 2 de janeiro de 1951 e, dali a três dias, edital de nova concorrência foi publicado. Dessa vez, o prazo para a apresentação de propostas diminuiu de 60 para 20 dias: o vencedor anterior ofereceu Cr\$12 milhões (R\$21,7 milhões) a menos e foi superado por pouco por um funcionário do Grupo Lupion, que ofereceu Cr\$58,2 milhões (R\$105,7 milhões) pela empresa. Em três dias, a comissão emitiu seu parecer e o superintendente homologou o resultado. No dia 27 de janeiro de 1951, menos de um mês depois da anulação da concorrência anterior, foi lavrada a escritura de compra e venda – não para o funcionário, e sim para uma nova empresa do Grupo Lupion, criada três dias antes.

Será que houve caso anterior de concorrência pública para a compra de empresa desse porte definido tão rapidamente? E mais: com tanta avidez para consagrar um valor aparentemente baixo de venda? O processo chamou atenção do TCU, que se recusou a homologar a transação e a escritura. Em paralelo, iniciava-se a disputa judicial, que chegou ao STF e se estendeu, pelo menos, até os primeiros anos do atual século.

Ainda durante a gestão Carrazzoni na SEIPN, a empresa compradora aceitou ajustar sua proposta para valor próximo dos Cr\$70 milhões oferecidos na primeira concorrência. Até então aliada, a superintendência mudaria de posição na sequência. Na gestão de Haroldo Ascoli, a SEIPN considerou a operação “inacreditável (...) prática contra a qual bradam todos os princípios (...) dos quadros mais impressionantes da comédia que vimos de assistir (...)” (SEIPN, 1956, p. 102).

Em 1951, a empresa do Grupo Lupion imitiu-se na posse da Inbrapel. Começava, então, a nova fase da companhia sob gestão privada, enquanto o poder público tentaria, nos anos seguintes, sua reestatização. Enquanto isso, decisões judiciais ora retornavam o controle da empresa à União – inclusive nesse mesmo ano (A Manhã, 1951) -, ora a mantinham na iniciativa privada.

A defesa do Grupo Lupion argumentava, em síntese, que o (agora) ex-governador não tinha participado da concorrência, e sim dois parentes dele. O valor da avaliação inicial de Cr\$85 milhões seria irreal, já que as instalações datavam de mais de 20 anos, o equipamento estava obsoleto e a reserva de pinheiros adultos teria diminuído a menos da metade. Na segunda concorrência, os valores oferecidos caíram, porque os interessados descobriram que grande parte do estoque de papel havia sido vendido. Argumentos à parte, em 1956, o Congresso Nacional editou decreto legislativo que corroborou a decisão do TCU, negando o registro da escritura (Cintra, 1971).

A nova estatização demorou, ainda, mais de uma década. Primeiro, estabeleceu-se a intervenção por portaria em 1968. A seguir, o decreto nº 65.154, de 15 de setembro de 1969, confiscou e reincorporou ao patrimônio nacional os bens móveis, imóveis e semoventes da Inbrapel. O interventor nomeado foi Pandiá Pires (depois superintendente das EIPN), que, a julgar pelo relato da defesa, não deixou margem a dúvidas sobre o controle da empresa:

(...) o notório PANDIÁ BATISTA PIRES. Este vai ao Paraná, deita entrevistas, desempenha o seu papel. Assim como o puro TARTARIN DE TARASCON, imortalizado por DAUDET, contava as suas façanhas de bravo caçador de leões, nas selvas africanas, PANDIÁ fala em "devastação de florestas", transplante de máquinas, matança de bovinos, desaparecimento de muars. Convoca um pelotão, nomeia oficiais da reserva do exército para ocupação da fábrica, pede prestação de contas e começa a derrubar os pinheiros, com uma fúria ciclópica,

como a temer que tudo se venha a esclarecer normalmente, antes de matar a última araucária! (Cintra, 1971, p. 63).

Não satisfeito, Pandiá teria, ainda segundo a defesa, sugerido a possibilidade de confisco de outros bens do Grupo Lupion, incluindo a empresa Celubrás, gestora da Fazenda Morungava, também adquirida anteriormente da União. Essa propriedade abastecia a Inbrapel. Eis que, no dia 5 de abril de 1971, foi editado o decreto nº 68.471, que promoveu o confisco de mais de 25 mil hectares da Fazenda Morungava. O decreto nº 75.797, de 28 de maio de 1975, autorizou sua transferência para o patrimônio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Durante quase uma década e meia, a Inbrapel voltou a ser gerida pela União. Relatórios anuais e balanços sugerem, de início, uma empresa com maquinário ultrapassado, mas razoavelmente bem estruturada e com recorrentes resultados positivos ao longo desse período. Não recebia favores fiscais e atendia cerca de cinco mil moradores da região a partir de sua estrutura de prestação de serviços (CEIPN, 1975a).

Além da fábrica, continuaram funcionando hospital, cinema e açougue para atender os empregados, que contavam com um almoxarifado bem fornido. Em 1976 lá estavam 71 quilos de salame, cerca de vinte tipos de biscoito e mais de seiscentas latas de achocolatado. O maquinário era antigo, parte dele em uso desde 1917, e apresentava avarias eventuais: a queima do gerador de uma usina, em 1976, chegou a reduzir a produção da fábrica a um terço, durante 60 dias. A gestão preocupou-se, ainda, em diminuir a folha de pagamento: apenas em 1977, demitiu cem empregados. Em 1975, a empresa acusou um lucro líquido de Cr\$2,3 milhões (R\$7,3 milhões); em 1976, de Cr\$1,6 milhão (R\$3,5 milhões); e, no ano seguinte, quase dobrou o lucro em valor nominal, chegando a Cr\$2,9 milhões (R\$ 4,5 milhões) (Inbrapel, 1977; Inbrapel, 1978).

A década de 1980 começou com dificuldades adicionais. Com meio século de uso, os equipamentos apresentavam problemas correntes. Por exemplo, uma máquina produtora de papel parou de funcionar por mais de dois meses e outra, de cartão, por mais de cinquenta dias. Foram fabricadas 3,4 mil toneladas de produtos, quantidade inferior à meta estabelecida. Nem a meta de reflorestamento de 400 mil árvores foi alcançada. Para piorar a situação, dada a alta inflacionária, o Conselho Interministerial de Preços (CIP) tabelou o preço do papel, mas não o dos insumos para a sua produção, que chegaram a ter alta de 150%. Ainda assim, foi observado um lucro líquido de Cr\$10,4 milhões (R\$3,2 milhões). No biênio 1981-2, pela primeira vez nesta nova fase da Inbrapel, a empresa

apresentou déficit anual, atribuído em parte ao uso pelo Inbra de terras da empresa para fins de reassentamento (Inbrapel, 1981; Inbrapel, 1983).

### *5.3.3 Grande Hotel Blumenau*

Inaugurado em 1963, o Grande Hotel Blumenau, localizado no município catarinense que lhe deu nome, logo se tornou uma referência regional. Tinha 76 quartos, distribuídos em catorze andares, bar, restaurante internacional, boate, salão de barbeiro e manicure. Substituiu o melhor da cidade até a década de 1940, o Holetz, instalado no mesmo terreno e demolido pouco antes da construção do Grande Hotel (Santos, 2012).

Pertencia, então, à Companhia Melhoramentos de Blumenau, controlada por Osmar Dutra e Maurício Reis. No ano da inauguração, o advogado Dutra tornou-se deputado federal pela União Democrática Nacional (UDN). Iniciada a ditadura militar e face à instituição do sistema bipartidário, Dutra migrou para a Aliança Renovadora Nacional (Arena). Em 1969, teve o mandato cassado e os direitos políticos suspensos com base no art. 4º do AI-5, o mesmo que autorizava a ditadura militar, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, a empregar essas medidas “no interesse de preservar a Revolução”. Um dispositivo draconiano, aplicado sem necessidade de justificativas, e improvável de ser citado na biografia de um deputado governista. Já Reis era primo-irmão de Antônio Carlos Konder Reis, senador por Santa Catarina e depois governador biônico do estado.

Nove meses depois de Dutra cair em desgraça perante o governo federal, foi editado o decreto nº 65.157, de 15 de setembro de 1969, que confiscou seu patrimônio, incluindo apartamentos, barcos e ações da Sociedade Anônima Indústria Chapecó (SAIC) e da Companhia Melhoramentos de Blumenau. A União tornou-se acionista minoritária da SAIC e controladora do hotel de luxo, agora sob os auspícios da SEIPN.

Após as medidas iniciais, o Ministério da Fazenda designou um procurador da Fazenda Nacional para regularizar a administração: mais uma vez ele, Pandiá B. Pires, futuro superintendente. Na prática atuando como interventor, logo destituiu a diretoria e constatou que o confisco poderia ter sido maior, já que Dutra detinha mais ações que as mencionadas no decreto. Um relatório não assinado de 1971 – depois da assunção de Pires – consignou que o hotel, desde o início, apresentou prejuízos constantes, já que os quartos eram muito grandes e inviabilizavam preços competitivos. Tentaram algumas medidas, todas fracassadas. “Dr. Maurício Reis desorientou-se, inclusive passando cheques sem fundos em suas transações particulares”, enquanto enfrentava outras

acusações de emissão fraudulenta de ações e títulos, supostamente em conluio com o sócio Dutra. Ambos teriam urdido um “plano criminoso” e o hotel seria um “verdadeiro monumento de patifaria”. A história tornou-se conhecida quando os sócios brigaram (Companhia Melhoramentos de Blumenau, 1971, p. 3-5).

A despeito de mais um caso rumoroso de supostos crimes, os primeiros anos do novo empreendimento da União pareciam promissores e contradiziam o relatório citado. O hotel estava em bom estado de conservação e alcançou receita de Cr\$906,7 mil (R\$6,6 milhões) em 1971, um aumento de 35% em relação ao ano anterior. A despesa equivalia a 70% desse valor. Nos anos seguintes, a margem de lucro caiu: de 20,17% em 1972, diminuiu para 15,84% e, em 1974, ano em que foram adquiridos e renovados equipamentos e móveis, chegou a 9,32% (Companhia Melhoramentos de Blumenau, 1972; Alves, 1974). Até o fim da década de 1970, o hotel foi arrendado à Companhia Tropical de Hotéis, a mesma que geria o Hotel das Cataratas de Iguazu (CEIPN, 1975a).

Os sinais de piora se confirmaram nos anos seguintes, acarretando resultados ruins para o hotel. Entre 1982 e 1984, a taxa de ocupação anual variou entre 37% e 47%, com um prejuízo real de Cr\$561 mil (R\$44,6 mil) no primeiro ano e um de Cr\$3,4 milhões (R\$27,9 mil) no terceiro. Apesar disso, a direção do hotel inovava: em 1984, foram substituídos vinte televisores preto e branco por outros coloridos e instalado um videocassete em uma área comum. O cinema improvisado, com dois filmes diários, foi comemorado como uma inovação no setor hoteleiro local. O hotel conviveu com enchentes rigorosas, que comprometeram o funcionamento da cidade, e passou por períodos de fechamento para reformas. As mudanças surtiram efeito e as taxas de ocupação subiram até atingir 82% em janeiro de 1986. Nessa mesma época, o quadro de funcionários oscilou entre 47 e 53 profissionais (Companhia Melhoramentos de Blumenau, 1983; Companhia Melhoramentos de Blumenau, 1985; CEIPN, 1986a).

**Fig. 4: Grande Hotel, um arranha-céu na pacata Blumenau**



**Fonte:** Arquivo Histórico de Blumenau-SC

#### *5.3.4 EF Corcovado e Hotel das Paineiras*

Com quase quatro quilômetros de extensão, a EF Corcovado foi inaugurada, em 1884, no Rio de Janeiro. Tratava-se da primeira ferrovia turística da América Latina, um marco que justificou a presença de D. Pedro II no ato de lançamento. Quase cinquenta anos depois, trafegaram pela ferrovia os equipamentos para a construção do monumento ao Cristo Redentor. Um dos principais pontos turísticos da capital federal tornaria a antiga estrada de ferro ainda mais conhecida.

Alguns metros abaixo do último terminal, na mesma década da EF Corcovado, foi construído o Hotel das Paineiras. Era considerado um marco arquitetônico, que hospedou três presidentes da República e serviu de concentração para a seleção brasileira e equipes cariocas de futebol.

O decreto nº 66.311, de 12 de março de 1970, determinou que a SEIPN deveria receber, gerir e operar provisoriamente a EF Corcovado, o hotel e demais imóveis integrantes do acervo, face ao término do contrato de concessão celebrado com a empresa fornecedora de energia elétrica Light, no início do século. A expectativa de operação provisória indicava a iminência de uma nova concessão. Um mês depois, a superintendência já havia recebido os bens e anunciou que os trens voltariam a circular no dia seguinte, depois de quatro meses parados. Os 39 empregados receberam os salários atrasados e não pagos ao longo desse mesmo período.

Novamente ele, Pandiá Pires, agora como superintendente, estava pronto para o embate e, dessa vez, à disposição da imprensa. Anunciou que teria que ser feita uma grande reforma na EF Corcovado, já que a Light a deixara “em estado lastimável”. Os trens haviam sido construídos sessenta anos antes e, desde então, estavam em operação e acumulando problemas. Lastimou: “olhem só como recebemos isto aqui. Reparem nos bancos do início do século, no aspecto das paredes. E dizer que era considerada uma estrada turística” (Jornal do Brasil, 1970).

O processo instaurado para recebimento dos bens pela SEIPN ecoa as palavras do superintendente. As benfeitorias no complexo foram feitas entre 1890 e 1922, já tendo sido usadas à exaustão. Por isso, a superintendência entendia não dever qualquer valor à antiga concessionária. O maquinário também era antiquíssimo, conforme relatado pelo superintendente à imprensa. A EF Corcovado, com pequenas melhorias, apesar dos pesares, ainda funcionava.

Já o hotel abandonara seus anos de esplendor e transformou-se em escombros. A sobrevida útil do prédio principal foi estimada entre dois e doze anos, desde que passasse por reforma considerável. Já a extensão, construída em 1888, com nove quartos, foi condenada de imediato: “é obsoleto e seu aspecto de ruína é tal, que prejudica a estética do ambiente, sendo até recomendável sua demolição” (MF, 1970, p. 39). Outras partes do empreendimento ainda poderiam ser aproveitadas por cerca de vinte anos, mas sem grandes expectativas quanto à sua capacidade de atrair turistas. As fotografias anexadas revelam telhas quebradas, buracos no piso e aparente musgo nos corrimões.

O complexo herdado da Light, assim, era mais um peso a ser carregado pela SEIPN. Havia muito a ser feito em relação a todos os empreendimentos, possivelmente mais do que seria viável, considerando custos e pessoal disponível. A superintendência teve que escolher: entre um hotel icônico, porém decrépito, e uma ferrovia decadente e essencial para se chegar a um ponto turístico nacional, optou pela segunda. Em 1972, encomendou sete novos trens à mesma empresa suíça que havia fabricado os anteriores. Lançou-se em paralelo ao conserto de postes, trilhos, dormentes, cremalheiras e tudo que afetava a viagem. Afinal, não poderia ficar desbotado justamente o cartão-postal da Cidade Maravilhosa do país do milagre econômico e das obras faraônicas.

Manchas de mofo, contudo, foram inevitáveis. Enquanto aguardava suas novas composições, a EF Corcovado seguiu operando, nos anos seguintes, mesmo que aos sobressaltos. Ocorriam interrupções no serviço e, em 1975, uma composição em movimento incendiou-se quando se dirigia ao fim do trajeto.

A dívida contraída para a reforma da ferrovia guarda diversas semelhanças com aquela decorrente da montagem do Sistema de Radiodifusão de Alta Potência (SIRAP), apresentado na introdução deste livro. Ambas tinham como referência moeda estrangeira, o que, com a desvalorização do cruzeiro na segunda metade da década de 1970, implicou em crescimento significativo do valor devido. Referiam-se à compra de bens de alto custo produzidos, por coincidência, em empresas suíças. Ancoravam compromissos de pagamento de médio e longo prazo. Não resolviam situações imediatas e dependiam de entregas que ocorreriam dali a alguns anos.

Por fim, eram completamente desproporcionais em relação ao orçamento da SEIPN. No caso dos trens, o pacote completo de modernização chegou a ser orçado, publicamente em jornais, em Cr\$250 milhões (R\$477,6 milhões) em 1977, ou seja, já considerando a flutuação da dívida contraída cinco anos antes (Jornal do Brasil, 1977). A partir daí criou-se um cenário pitoresco. Relatórios subsequentes passaram a considerar a situação financeira da EF Corcovado ignorando essa dívida, tratada como valor que seria pago de forma apartada.

Em 1979, a empresa comemorou um superávit total de mais de Cr\$2,6 milhões (R\$1,7 milhão). Foi possível chegar a esse valor a partir de um orçamento de Cr\$65,8 milhões (R\$43,4 milhões) e já se antevia que a empresa poderia ser autossuficiente em pouco tempo – desde que a dívida externa de Cr\$124,6 milhões (R\$82,2 milhões) não entrasse na conta. No ano seguinte, o superávit, segundo os mesmos critérios, foi de Cr\$13,3 milhões (R\$4,1 milhões) (EF Corcovado, 1979; EF Corcovado, 1980).

E que ano, leitores! O mês de junho foi marcado por intensas comemorações, no Rio de Janeiro, graças a dois “joões”. No primeiro dia, eram desfraldadas as bandeiras rubro-negras e a maior torcida do país comemorava o primeiro título brasileiro do Flamengo, em um Maracanã lotado. João Batista Nunes de Oliveira, o “João Danado”, começava a entrar para a história do clube, como Nunes, ao marcar dois gols na decisão contra o Atlético Mineiro. No último dia do mês, a população, nas ruas, sacudia suas bandeirolas, ao som de “A benção, João de Deus”, enquanto acompanhava a chegada do Papa João Paulo II ao Rio de Janeiro.

Entre uma data e outra, em meio a trens reluzentes e novos, a equipe da EF Corcovado corria com os últimos preparativos para que o Papa fizesse uma viagem tranquila, sem sobressaltos, ao monumento do Cristo Redentor, a ponto de ser relatada com orgulho em relatórios futuros. A ferrovia deixou de ser usada no dia 17 de junho, as estações foram pintadas, revisaram-se todas as instalações contíguas de iluminação, água

e esgoto. A linha foi limpada com esmero, cremalheiras e trilhos foram consertados, bem como estabelecidas redundâncias no sistema elétrico. E chegou, então, o grande dia:

A composição nº 3 foi escolhida porque era a única que já possuía o sistema de som ambiental, tendo sido executadas, durante a viagem, para agrado de Sua Santidade, diversas peças clássicas de Chopin, o que terá lembrado a João Paulo II a sua terra natal, a Polônia.

À chegada, na viagem de regresso, foi tocada a melodia “A Montanha”, de Roberto Carlos, que também traduziu os nossos agradecimentos a Deus pelo sucesso da visita.

A nossa preocupação e cuidado com a segurança do Sumo Pontífice chegou até o ponto de projetar e construir uma escada especial articulada de metal, que seria utilizada na possibilidade extremamente improvável de que o trem enguiçasse exatamente sobre o meio da Ponte do Silvestre, na posição mais desfavorável possível, o que não chegou a acontecer, graças à Divina Providência (EF Corcovado, 1980).

Para alívio do inspirado diretor técnico, Vinício dos Santos, a viagem transcorreu sem surpresas. Sua Santidade nunca precisou ser resgatada por uma escada de segurança no meio de uma floresta urbana tropical. Não se sabe se o Papa se lembrou da Polônia durante o trajeto.

Nos anos seguintes, novos superávits foram registrados regularmente. Em 1984, até o mês de outubro, ele girou em torno de Cr\$428 milhões (R\$4,3 milhões). Número, enfim, resultante de um serviço lucrativo e necessário a milhares de turistas e moradores. Em 1980, 360 mil pessoas utilizaram-se das composições; em 1983, 306 mil pessoas (EF, 1980; EF Corcovado, 1984). Se, por um lado, verifica-se uma queda, por outro existia a garantia de um mínimo de passageiros dispostos a visitar o monumento e eventuais variações do fluxo podiam ser compensadas com reajustes nos valores das passagens.

Os relatórios revelam preocupações de outra sorte com a movimentação nas ferrovias. Havia grupos que eram transportados gratuitamente e de forma regular, como os moradores da região, para evitar depredações dos trilhos. E ainda era necessário atender a pedidos diversos, como um do Ministério do Exército, que solicitou passagens gratuitas para oficiais das Forças Armadas de nações amigas, em visita ao Rio de Janeiro, e outro da Embratur, que pediu gratuidade para agentes de turismo (EF Corcovado, 1984). Além disso, era necessário interromper o serviço em alguns momentos específicos, como por quase um mês para a visita do Papa. O serviço oficial ainda tinha, como concorrentes,

motoristas que se aglomeravam e tentavam convencer os turistas a dar preferência a kombis – um transporte alternativo, que sobrevive há décadas, às margens de um dos principais pontos turísticos do país.

Enquanto a EF Corcovado prosperava, o Hotel das Paineiras definhava. Sob os auspícios da SEIPN, chegou a funcionar por poucos anos, arrendado à iniciativa privada (CEIPN, 1975a). Em outubro de 1984, estava fechado. Transitavam ali apenas seguranças para evitar a depredação do estabelecimento.

Por fim, uma observação. EF Corcovado e Hotel das Paineiras, normalmente de forma agregada, eram tratados como uma empresa nos relatórios. No entanto, não foram encontrados elementos conclusivos de que, de fato, configuravam-se formalmente como tal. Ao determinar a supervisão da SEIPN, o decreto nº 66.311/70 determinou, pela perspectiva do direito administrativo, uma situação de reversibilidade de bens pelo fim da vigência de contrato de concessão que permitiu sua exploração por entidade de direito privado. Esse mesmo instrumento normativo caracterizou a operação desses serviços e exploração desses bens pela União como provisória, visto que se afigurava a perspectiva de se firmar novo contrato de concessão na sequência.

**Fig. 5: Hotel das Paineiras, em ângulo favorável na década de 1960**



**Fonte:** Acervo da SPU

### *5.3.5 Rádio Nacional e TVRNB*

Dentre todas as EIPN que enfrentavam concorrentes, a única que, depois da incorporação, prosperou, ganhou relevância nacional e tornou-se líder incontestado do

mercado foi a Rádio Nacional<sup>25</sup>. Da década de 1940 até meados da seguinte, a importância da emissora, que cobria grande parte do país a partir do Rio de Janeiro, pode ser comparada à da TV Globo da década de 1980: os principais artistas dessas épocas trabalhavam nas duas emissoras; a repercussão dos programas era enorme; e os concorrentes apresentavam resultados de audiência bem inferiores.

No mesmo edifício Joseph Gire, sede de A Noite, formavam-se monarcas. Ali Francisco Alves tornou-se o Rei da Voz por pouco tempo, até falecer em um acidente automobilístico, em 1952; Francisco Carlos, o primeiro Rei do Rádio, em 1958; e Luiz Gonzaga, o Rei do Baião. Mas nada superaria o embate pelo título de Rainha do Rádio: Marlene conquistou o cedro em 1949, eleita por 530 mil votos formalizados em cupons destacados de revistas especializadas. Emilinha Borba, em 1953, foi eternizada por mais de um milhão de eleitores. Mobilizados, fã-clubes imensos digladiavam-se, como lembrou Mário Lago, então redator da emissora:

Tudo gente pobre, às vezes mal tendo o que comer, mas com um ponto de honra que justificava e bendizia todos os sacrifícios, as madrugadas indormidas ou dormidas no cimento, os trancos, pisões e pontapés sem endereço na hora de entrar no elevador e no auditório: o presente que ofereciam cada semana, além de uma faixa que era o requinte do mau gosto, mas uma grandeza de ternura. Não se pense que eram presentes baratinhos. Nada disso. Até joias, adquiridas com subscrição nos bairros, pois o fã-clubes era uma filosofia em marcha, uma religião procurando o caminho do céu, uma ideologia lutando pelo poder para seu ídolo, em função disso sempre arregimentando gente. E fosse alguém do fã-clubes de uma delas dar as caras no auditório em dia de programa da outra. Que rolo, santo Deus! (Lago, 1977, p. 117).

Outros números da emissora impressionavam. Na década de 1950, seu *cast* chegou a contar com 220 músicos fixos, além dos eventuais. Dentre eles estiveram, por exemplo, Cauby Peixoto, Orlando Silva e Silvio Caldas. O apresentador César de Alencar chegou a reunir, em evento aberto, público estimado em 150 mil pessoas (Aguiar, 2007).

O sucesso da programação refletiu-se em resultados financeiros consistentes. De 1942, ano em que sua gestão foi separada de A Noite, a 1950, o patrimônio da Rádio Nacional saltou de Cr\$8,1 milhões para Cr\$42,2 milhões (R\$77,6 milhões) e o lucro

---

<sup>25</sup> Em livro anterior (Pieranti, 2022), tratei pormenorizadamente do tema desta seção.

acumulado foi de Cr\$9,6 milhões (R\$17,6 milhões) (a empresa tornou-se superavitária apenas em 1947). A essa altura, estimava-se uma receita diária de Cr\$204 mil (R\$375,3 mil) (Florez, 1951). Em 1955, o lucro médio mensal foi de Cr\$450 mil (R\$380,6 mil), projetando-se cerca de Cr\$5 milhões anuais para o ano seguinte (R\$ 4,2 milhões) (SEIPN, 1956). Tudo isso ajudaria a pagar dívidas das EIPN deficitárias.

A essa altura, porém, problemas na Rádio Nacional já eram mais visíveis. Nesse mesmo relatório ressaltou-se que as despesas com pessoal vinham crescendo muito. Um novo meio, a televisão, estava tomando publicidade e contratando os principais artistas do rádio, notadamente aqueles que, pelo padrão de beleza da época, supostamente apareciam bem no vídeo. A própria Nacional sonhou com uma emissora de TV, chegou a receber outorga, mas a emissora nunca foi instalada, em meio a idas e vindas da política nacional. A audiência caiu e prejuízos começaram a ser verificados.

Mesmo com demissões baseadas em perseguições políticas e respaldadas por inquérito policial militar ainda em 1964, a folha salarial aparentava descontrole: compreendia 500 funcionários e apresentou reajuste de 35,2% em 1970 (IGF-F, 1970). O equipamento envelheceu. Uma torre de transmissão em FM desabou em decorrência de uma ventania. O Ministério da Aeronáutica ameaçava interditar a torre de transmissão da emissora em ondas médias por interferência nos serviços de navegação aérea.

Passada a Era de Ouro do Rádio, a gestão da Nacional tornou-se marcada pela bagunça. No início da década de 1970, os próprios diretores da emissora tinham dúvidas sobre o regulamento interno em vigor. Foram tentadas inovações, como uma gestão compartilhada por meio de um colegiado integrado pelos diretores e pelo chefe da assessoria jurídica. Para serem efetivadas, as decisões acordadas dependeriam de anuência do superintendente – Pandiá Pires passava, na prática, a ser o diretor de mais uma empresa. Mais que um arroubo centralizador, essa medida era consequência de um relatório de auditoria, solicitada pelo próprio superintendente à Inspeção-Geral de Finanças da Fazenda (IGF-F):

Os quatro auditores do IGF-F afirmaram que o plano de contas era o mesmo de 1949 e o livro diário da contabilidade tinha folhas soltas, não encadernadas, e espaços em branco, o que feria uma série de regulamentos. Não chegavam a afirmar a existência de fraude, porém um registro, nessas condições, permitia toda sorte de alterações e maquiagem de informações.

Ao ser extinta em 1942, a sociedade civil Rádio Nacional – que deu origem à empresa Rádio Nacional - deixou patrimônio de NCr\$305.600,69. A contabilidade pouco crível dos anos seguintes registrou prejuízo em dez anos e lucro em dezoito, inclusive no de 1969, no valor de NCr\$ 111.786,31 (R\$1,1 milhão). No entanto, a empresa acumulou, no período, um prejuízo total de NCr\$ 824.998,27 (quase R\$8,2 milhões). Esse valor tendia a aumentar: até existiam créditos a receber – pouco mais de NCr\$ 333 mil (R\$3,3 milhões) -, porém não haviam sido tomadas as devidas providências formais e provavelmente esses recursos não chegariam aos cofres da empresa. A rádio seria incapaz, por seus próprios esforços, de saldar sua dívida. Se fosse uma empresa privada, a Rádio Nacional do Rio de Janeiro, uma das principais emissoras da história do país, estaria próxima da falência (Pieranti, 2022, p. 52-53).

Em 1971, uma Comissão de Inquérito Administrativo dedicou-se a investigar práticas lesivas à empresa e que ajudavam a explicar o cenário apontado pelos auditores. Havia, na empresa, um esquema de emissão de duplicatas irregulares, emitidas face a serviços jamais prestados. Uma procuração de amplos poderes fora concedida a terceiros, que poderia receber até valores de governos e de empresários em nome da empresa. Dívidas pessoais foram feitas em nome da empresa e, no sentido inverso, a diretoria havia pedido empréstimos aos próprios funcionários, sem jamais os quitar. Impostos não eram recolhidos. Como resultado das investigações, funcionários foram suspensos e a SEIPN recorreu às autoridades policiais para apurar a prática de crimes.

Em 1974, foram realizados cortes em massa. Dos quase quinhentos profissionais, restaram, em agosto, 345. Uma das vítimas foi a cantora Marlene, a Rainha do Rádio um quarto de século antes. A Rádio Nacional do Rio de Janeiro chegou, assim, ao governo Geisel com problemas gerenciais complexos, resultados ruins, equipamentos defasados, folha de pagamento descontrolada e, na prática, falida. Não foi a única (Pieranti, 2002).

Em 1960, a mudança da capital federal demandava a rápida instalação de emissoras. A primeira estação de rádio do governo federal, em ondas médias, foi instalada em 1958. Já a TV Nacional entrou no ar experimentalmente no dia da inauguração de Brasília. O início oficial ocorreu algumas semanas depois, com direito à presença do presidente da República, Juscelino Kubitschek, que escutou a música “Peixe Vivo”, executada pela orquestra completa sob a regência do maestro Radamés Gnattali.

Nascia, assim, a TV Rádio Nacional de Brasília (TVRNB), uma das poucas EIPN criadas pela própria União, por meio da Portaria SEIPN nº 147, de 12 de março de 1958. As emissoras, contudo, nunca alcançaram o sucesso retumbante da Nacional do Rio de Janeiro, levando a uma situação de fragilidade econômica da própria empresa. Até o fim da década de 1960, diferentes superintendentes, fazendo uso das prerrogativas do cargo, optaram duas vezes por transformar a TVRNB em departamento da Rádio Nacional do Rio de Janeiro e, em outras duas, a autonomia lhe foi restituída.

A incapacidade para realizar investimentos significativos era mais clara na TV Nacional. Três anos depois do início da operação, a emissora passou a retransmitir as programações de redes privadas até seu estabelecimento na capital: primeiro Excelsior, depois Globo e tantas outras até meados da década de 1980. Em 1971, a qualidade da imagem era muito ruim, a programação era interrompida por problemas técnicos e chegava a ficar fora do ar por dias seguidos. Eventualmente permanecia em operação por apenas duas horas diárias, graças a filmes emprestados por embaixadas. Avaliou-se, inclusive, fechá-la em definitivo (TVRNB, 1974a).

Neste ponto da história surge Cavalcanti Mello, o diretor-geral, que, amparado pela proximidade com assessores diretos do presidente da República, Emílio Médici, tinha planos ambiciosos para a TVRNB. Um era o SIRAP, relatado na introdução desta tese. Outro era um decreto, que supostamente lhe fora prometido, para destinar um quarto da publicidade oficial de governo para a TVRNB – algo em torno de Cr\$130 milhões (R\$535,2 milhões). A minuta de fato existiu; se tivesse sido publicada, teria alterado a história da radiodifusão estatal no país, assegurando-lhe um modelo de sustentabilidade (TVRNB, 1974b).

**Fig. 6: A minuta de decreto que teria mudado a história da radiodifusão estatal**

Art. 7º Os órgãos da administração federal aplicarão na TV Rádio Nacional do Brasil percentagem não inferior a 25% (vinte e cinco por cento) dos seus recursos destinados à promoção geral por televisão e rádio.

§ 1º A participação de que trata este artigo será regulada por convênio a ser firmado entre a TV Rádio Nacional do Brasil e os patrocinadores oficiais.

§ 2º Os convênios poderão ser celebrados com Estados e Municípios, de conformidade com o parágrafo 3º do artigo 13 da Constituição Federal.

§ 3º As atividades da TV Rádio Nacional do Brasil, como órgão prestador de serviços para a área do Poder Público, deverão ser adequadas por via de convênios de serviço e contrapartida entre ambas as entidades, com a estrutura da Agência Nacional, entidade integrante do Gabinete Civil da Presidência da República.

**Fonte:** Acervo da SPU / foto publicada em Pieranti (2022)

Os movimentos de Cavalcanti Mello, porém, careceram de respaldo político; na verdade, revelavam um cálculo frustrante. O diretor-geral citava frequentemente os assessores Leo Etchegoyen e Roberto Médici, que deixaram o Palácio do Planalto com o seu titular. Não aparentava ter conexões políticas consistentes com o novo governo. Pior: desenvolvera o SIRAP a partir da anuência da Presidência da República, porém sem concordância do Ministério das Comunicações. A posição desse órgão foi marcada pelo silêncio. À época, o ministro era Hygino Corsetti; no governo Geisel, o novo titular passou a ser Euclides Quandt de Oliveira. Eram próximos: o segundo foi presidente da Telebrás, empresa vinculada ao MC, na gestão do primeiro. Juntos, são considerados arquitetos centrais na reestruturação das telecomunicações brasileiras.

No novo tabuleiro, Pandiá Pires deixou a SEIPN e foi substituído por Léo Caruso, tema da próxima seção. Os documentos consultados revelam um apoio comedido do primeiro à gestão da TVRNB, proporcional à desconfiança do segundo. Ofícios nem sempre eram respondidos, o orçamento era cortado, gastos foram questionados. Em síntese: Cavalcanti Mello estava isolado no governo Geisel.

Podia piorar – e piorou. Os graves e históricos problemas internos da TVRNB começaram a vir à tona. Um aperitivo foi verificado na CPI, tratada no capítulo 3. Não era uma situação pontual: os resultados das emissoras eram ruins, a empresa não arrecadava e contraiu enorme dívida relativa ao SIRAP.

Em 1973, a arrecadação da empresa equivaleu a 35,83% do previsto. Equipamentos, principalmente os da TV, estavam defasados e tinham que ser

substituídos. Os imóveis eram ocupados de forma irregular, sem que a empresa detivesse os títulos apropriados. Parte das dívidas, incluindo as relativas ao SIRAP, não estava registrada na contabilidade. A folha de pessoal diminuiu, conforme exigido pela SEIPN: em junho de 1974, eram 287 profissionais; em janeiro de 1975, 238, a um custo mensal de Cr\$631,1 mil (R\$2,5 milhões) (MC, 1975; TVRNB, 1975a; Pieranti, 2022).

No segundo semestre de 1974, assim como ocorrera na Rádio Nacional do Rio de Janeiro anos antes, auditores da IGF-F analisaram a empresa. A programação da TV começava às 18h e tinha audiência média de 2%; a rádio, não ultrapassava 5%. O diretor-geral, desde 1972, havia publicado pelo menos quinze portarias alterando o organograma, sem ter competência legal para isso. Em um ano, foram admitidos 151 empregados, dos quais 97 foram demitidos, em média, depois de três meses. No primeiro semestre de 1974, os gastos mensais eram de Cr\$970,5 mil com pessoal (R\$4,4 milhões), valor 36% superior ao autorizado pela SEIPN. Suprimentos de fundos para pequenos gastos eram usados sem prestações de contas ou cobertura orçamentária. Assim como em outras EIPN, a TVRNB lançava como receita recursos oriundos da superintendência, mapeando-se um constante déficit. Não se conhecia uma lista de todos os credores. Havia dívidas diversas, inclusive com o INPS, da ordem de Cr\$1,5 milhão (R\$6,7 milhões). Seriam necessários Cr\$16 milhões (R\$72,1 milhões) para saldar apenas os compromissos imediatos. A TVRNB foi qualificada de “caos financeiro” (IGF-F, 1974, p. 25) ou, de forma mais explícita:

A TVRNB está na iminência de se transformar em cinzas, em consequência de um curto circuito. Faltam, porém, recursos financeiros. De tudo mencionado, verifica-se que a empresa caminha, rapidamente, para uma situação das mais sérias, que seria de completa insolvabilidade, não fosse a mesma uma entidade da administração pública federal indireta, podendo, devido a isso, contar com o respaldo do Tesouro Nacional (IGF-F, 1974, p. 67).

Cavalcanti Mello não estava apenas isolado politicamente; estava cercado. Reagiu, contestando pontos da auditoria e questionando o comportamento da superintendência nos meses recentes (TVRNB, 1974c). No meio do turbilhão, ainda teve que lidar com problemas comezinhos. Em fevereiro de 1975, dirigiu-se ao Gabinete Civil da Presidência da República para justificar decisão sobre programa da entidade religiosa “Tabernáculo Evangélico de Jesus”. O apresentador e pastor começou a promover supostas curas milagrosas no ar – em uma emissora estatal, frise-se. Foi ameaçado, em

quatro momentos, de corte do programa. Resolveu, então, dobrar a aposta e exorcizar demônios dos fiéis. O programa foi cancelado e o pastor reagiu, buscando apoio na Presidência da República (TVRNB, 1975b).

Oficialmente Cavalcanti Mello pediu sua exoneração em março de 1975, alegando que essa era uma formalização de pedido verbal feito duas vezes antes. Foi substituído pelo consultor jurídico da empresa, Raimundo Regner de Oliveira Filho. No fim do primeiro ano do governo Geisel, Rádio Nacional do Rio de Janeiro e TVRNB estavam em situação financeira muito ruim, enfrentavam problemas gerenciais e não tinham grandes perspectivas. Era um bom cenário para uma transformação.

Anos antes, em 25 de agosto de 1971, o ministro das Comunicações, Hygino Corsetti, expôs seus planos para o setor na Exposição de Motivos nº 118/71. O documento enfocou principalmente os serviços de telecomunicações, mas defendeu também uma entidade da administração indireta “com a finalidade de controlar o serviço nacional de rádio e TV educativos e informativos oficiais”. Sua criação, porém, deveria ocorrer em “época oportuna, quando e se as condições, naquelas áreas, reclamarem tal providência”.

Com o tempo, começou a ganhar forma e a vir a público a ideia de uma entidade que reuniria todas as emissoras do governo federal<sup>26</sup>. Em junho de 1974, essa perspectiva já era discutida abertamente. Ao noticiar demissões na TVRNB, o jornal O Estado de S. Paulo registrou que o Ministério das Comunicações recusava-se a “comentar qualquer ocorrência da Nacional de Brasília antes que ela passe para o âmbito da futura empresa holding da radiodifusão oficial – Radiobrás” (O Estado de S. Paulo, 1974b).

Por essa perspectiva, ao defender uma TVRNB autossustentável e capaz de cobrir o mundo inteiro, Cavalcanti Mello não estava apenas discordando do governo federal em curso. Estava, na verdade, criando obstáculos à criação da nova entidade ao se recusar a ceder a ela as emissoras que ora geria. A saída de Cavalcanti Mello representou, nesse sentido, também a superação de uma barreira que vinha se impondo.

O decreto nº 76.297, de 18 de setembro de 1975, determinou a vinculação da empresa Rádio Nacional, como órgão autônomo, ao Ministério das Comunicações (art. 2º) e previu que ela poderia executar serviços de radiodifusão também em Brasília (art. 3º). Mais que isso, tornou sem efeito as antigas outorgas e autorizou a empresa a executar serviços de radiodifusão. Essa mudança viria a ser entendida, no futuro, como o

---

<sup>26</sup> Além da Rádio Nacional do Rio de Janeiro e das emissoras de rádio e de televisão da TVRNB, órgãos e entidades federais diversos operavam a Rádio Mauá (antes Ipanema) e a Rádio Rural, no Rio de Janeiro, e a Rádio “A Voz da Lavoura”, em Santa Teresa-ES.

reconhecimento de que uma empresa operando emissoras do governo federal não o faria por delegação, via outorga administrativa, mas, sim, em nome da própria União, via consignação (Pieranti, 2021).

O decreto definiu ainda que MF e MC designariam comissão conjunta para arrolar e avaliar os bens das entidades, com vistas à sua transferência para o segundo (art. 6º), que também editaria outros atos eventualmente necessários (art. 9º). Na sequência, a lei nº 6.301, de 15 de dezembro de 1975, autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasileira de Radiodifusão – Radiobrás. Em 1976, o Ministério das Comunicações formalmente recebeu os bens utilizados pelas emissoras e a Radiobrás foi constituída, tendo inicialmente, como principais estações, a Rádio Nacional do Rio de Janeiro e de Brasília.

Vale lembrar que, quase trinta anos antes, chegou a ser publicada licitação para a transferência da estação do Rio de Janeiro para a iniciativa privada, em conjunto com o jornal A Noite, abordada no capítulo 3. Não só a emissora não foi desestatizada, como deu origem a outras. Juntas, deixaram a SEIPN, em 1976, transferidas ao Ministério das Comunicações e, mais especificamente, à Radiobrás. Esse movimento foi fundamental para o futuro da Nacional, como ainda se verá.

### *5.3.6 Acervo do “Escândalo da Mandioca”*

Na história das EIPN, o termo “acervo” é utilizado com duas finalidades. A primeira é a caracterização de um grupo de bens remanescentes de uma empresa incorporada após o término de suas atividades ou da sua transferência à iniciativa privada. Assim, por exemplo, a superintendência seguiu administrando o acervo de A Noite por décadas, mesmo depois que sua publicação foi interrompida, vendendo, transferindo ou utilizando os bens disponíveis. Dentre eles estava o edifício Joseph Gire, que continuou ocupado pela Rádio Nacional e por empresas privadas que o locavam em parte.

Outro uso do termo “acervo” diz respeito a um conjunto de bens que, incorporados, não está relacionado às atividades de nenhuma EIPN em específico. Dentre eles estão os imóveis da família Abdalla, os barcos de Dutra e os derivados do “Escândalo da Mandioca”, abordados na introdução desta tese.

Importante relembrar: em agosto de 1981 a CEIPN foi instada a administrar bens sequestrados para potencialmente ressarcir a União por desvio de recursos de programa

de incentivo agrícola federal, o Proagro. Em síntese, supostos agricultores utilizavam-se de documentos falsos e cadastros frios para contrair empréstimos em agência bancária em Floresta-PE. Comprometiam-se com o plantio, alegavam que a seca destruiu as plantações e acionavam seguro agrícola. Porém, nada havia sido plantado e não existia qualquer prejuízo privado – apenas público, fruto do golpe. Até então, esse foi o maior escândalo da história do estado, com valores girando em torno de Cr\$1,5 bilhão.

Começava, então, no âmbito da administração pública, a gestão de 22 fazendas, cinco sítios, veículos, semoventes, equipamento agrícola e outros bens em Pernambuco e também na Bahia. Eventualmente parte desses bens era objeto de decisões judiciais, ora sendo devolvida aos antigos donos, ora incorporada à União. Em dezembro de 1984, os arquivos registravam 2.848 semoventes, dos quais 2.360 caprinos identificados como “comuns” e um único burro (CEIPN, 1985a).

Em janeiro de 1985, o preposto local da CEIPN dedicou-se a pormenorizar o que geria. Listou catorze fazendas, um depósito, uma granja e um sítio. Das quatro páginas emana um longo rol de bens e animais típicos de propriedades rurais, sem que dele se depreenda qualquer motivo de entusiasmo. Verifica-se que, no depósito, por exemplo, havia sete armações de cimento para instalação de equipamentos de ar condicionado e 215 rolos de arame farpado com quinhentos metros cada, além de outros materiais. Entre os veículos apreendidos em 1981 e ainda em uso estavam uma camioneta e uma picape.

Em sete fazendas havia 2.848 semoventes, um aumento de 14% em relação ao total um ano antes. Apenas na fazenda Lajedo, em Floresta-PE, reintegrada ao acervo em março de 1985, concentravam-se 1.340 desses. Já na fazenda São Miguel, em Águas Belas-PE, viviam apenas dois cavalos e um burro “comuns de serviços”. O aumento do rebanho não deve ser visto como um acréscimo do patrimônio público, e sim como um aumento de gastos – afinal, esses animais dependiam de alimentação e cuidados (Barbosa Filho, 1985b). Além disso, como relatado na introdução da tese, os animais morriam em série, em parte em função de descuidos com os critérios para a reprodução do rebanho.

Não há nada digno de nota a ser relatado sobre a gestão dessas propriedades – a não ser lembrar que, em meio à hiperinflação e à crise econômica, a União era obrigada, por força de decisão judicial, a gerir caprinos e automóveis antigos no interior do país.

## 5.4 A nova coordenadoria das EIPN

Em 1969, quando o polêmico Pandiá Pires assumiu a superintendência, as EIPN estavam iniciando o que reconheci como a segunda fase do grupo. Ele próprio atuara na incorporação do Grande Hotel Blumenau e da Inbrapel e, depois, recepcionou a reversão da EF Corcovado e do Hotel das Paineiras. Também ocorreram, na sua gestão, os primeiros confiscos de bens do Grupo Abdalla. A TVRNB apostou em cobrir o mundo e fracassou; a Rádio Nacional do Rio de Janeiro mergulhava em bancarrota.

Ao se defender das denúncias já citadas perante o ministro da Fazenda, aproveitou para ressaltar seu suposto sucesso como gestor, no tom que lhe era peculiar. A Inbrapel, “arrasada, durante 18 anos, pelos espoliadores do Grupo Lupion, ressurgiu das cinzas” e empregava cinco mil pessoas. A EF Corcovado, recebida da Light “em verdadeira ruína”, um “amontoado de ferro velho”, teria sido recusada por todos os órgãos, mas agora mantinha-se por suas próprias expensas. O Hotel das Paineiras, então, “transformou-se num dos mais luxuosos hotéis da cidade”. O Grande Hotel Blumenau “tornou-se sólido financeiramente”, depois de ter sido “arrasado em seu conceito pelo descalabro de ex-deputado sem escrúpulos”. E concluiu: “quer me parecer, Excelência, que a Administração das Empresas Incorporadas se tornou até milagrosa” (Pires, 1973, p. 3-4).

De fato, Pandiá esteve à frente da reestruturação do grupo. Ao menos em parte, algumas conquistas podem ser a ele atribuídas, como a completa modernização da EF Corcovado. Milagre, por outro lado, era um exagero; aliás, a superintendência não era marcada pela observância de valores religiosos típicos.

Tal como faziam em relação às empresas incorporadas em si, auditores costumavam dedicar palavras duras à superintendência. Ao examinar suas contas de 1971, servidores do IGF-F recomendaram a reformulação do plano de contas. A autarquia estaria realizando despesas sem prévio empenho, não emitia regularmente os boletins de caixa e omitia lançamentos no diário. Insinuava-se que os valores registrados não correspondiam aos reais, apontando-se exemplos específicos que remontavam à década de 1950 (IGF-F, 1972).

A essa altura, já ultrapassado seu trigésimo aniversário, a SEIPN era também resultado de um acúmulo de problemas não resolvidos. Já se relatou a trajetória de empresas que, mesmo depois de privatizadas ou desativadas, deixaram rastros de dívidas e bens a serem geridos (e outros exemplos parecidos ainda serão apresentados). Outros problemas, desses que se arrastavam há anos, foram resolvidos na gestão seguinte.

Cerca de dois meses depois de iniciado o governo Geisel, José Allan Léo Caruso assumiu a SEIPN. Era servidor público de carreira; mais especificamente, assistente jurídico do estado do Rio de Janeiro. Pelo menos desde 1960 ocupou cargos na administração pública estadual e municipal, incluindo o de diretor do Teatro Municipal.

Ao chegar à superintendência, Caruso deparou-se com um problema a ser enfrentado imediatamente: a reestruturação do segmento de radiodifusão da SEIPN. A TVRNB experimentara crescimento tentacular, alvoroçada com o seu SIRAP sem lastro orçamentário. Em abril de 1974, Pandiá, ainda superintendente, confirmara à imprensa que as emissoras de radiodifusão seriam transferidas ao Ministério das Comunicações, como desenhado há alguns anos. Informou, ainda, que EF Corcovado, Hotel das Paineiras e Hotel das Cataratas de Iguaçu seriam transferidos à Embratur e que, por fim, a própria superintendência seria extinta (Jornal do Brasil, 1974).

A principal resistência às mudanças na radiodifusão parecia vir justamente do responsável pela TVRNB, Cavalcanti Mello, que, além de projetar a cobertura do mundo, desenhou um outro futuro para a empresa. O tempo, porém, sepultou suas pretensões: o decreto sobre financiamento não foi expedido, amigos próximos do presidente da República deixaram o governo e Cavalcanti Mello viu-se premido em um outro contexto.

De forma deliberada ou não, já de início Caruso apertou o torniquete. A TVRNB não teria mais acesso a um fluxo de recursos incompatível com a sua capacidade de gerar receitas. Cortes de programação, pessoal e custos em geral foram quase imediatos. Essa parte da história já foi contada aqui e aprofundada anteriormente (Pieranti, 2022).

Havia mais. A portaria nº 41, de 5 de maio de 1970, aprovou o novo regimento interno da SEIPN, em substituição a documento de 1957. Do novo organograma constava uma unidade estranha, diretamente ligada ao superintendente: um departamento de radiojornalismo. Caruso inovou e, por meio da portaria nº 11, de 2 de setembro de 1974, criou uma coordenação-geral de radiodifusão. O ato foi justificado “em face da próxima transferência para a área do Ministério das Comunicações” e, assim, poderiam manter diálogo os “diretamente encarregados das empresas de radiodifusão, tanto na SEIPN quanto no âmbito do Ministério das Comunicações”. Não havia mais qualquer dúvida sobre o destino da Rádio Nacional do Rio de Janeiro e da TVRNB. Em janeiro de 1976, a coordenadoria foi extinta, eis que concluída a transferência das emissoras.

Quase um ano antes, em março, como já visto, Cavalcanti Mello pedira exoneração e deixara a empresa. A queda-de-braço foi decidida; o torneio, ainda não: o SNI decidiu investigar Caruso e a nova gestão da TVRNB.

Em 19 de setembro de 1975, um agente registrou que cerca de 78% dos créditos previstos, ainda na gestão Médici, para pagamento parcial dos transmissores do SIRAP foram desviados para empresas do Grupo Abdalla com a complacência de Caruso e do novo diretor administrativo da TVRNB. O relatório caracteriza essa medida como ilícita. Além disso, a empresa teria celebrado contrato sem licitação com o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), contrariando decisão tomada antes por Cavalcanti Mello. A nova diretoria teria pressionado servidores identificados com a gestão anterior e praticado atos ilícitos, como o uso de carros da empresa para fins particulares e celebração de relações comerciais com empresas de parentes. Menos de um mês depois, um novo relatório, datado de 3 de outubro, dedicou-se a analisar o imbróglio entre Caruso e Cavalcanti Mello. Foram relatados problemas de ambos, mas alegava-se procedência do argumento do segundo quanto à morosidade e à omissão do primeiro. Mais ameno, o relatório negou as ilegalidades anteriores, porém destacou um estranho aumento salarial de Caruso (SNI, 1975a; SNI, 1975b). O SNI parecia mover-se na defesa de Cavalcanti Mello; ele, porém, era passado. Caruso seguiu como superintendente.

Outro problema por ele enfrentado teria consequências mais amplas na estrutura da superintendência. A portaria MF nº 672, de 12 de dezembro de 1974, determinou que a SEIPN realizasse estudos sobre sua reestruturação para processar o recente confisco de empresas do Grupo Abdalla e a iminente transferência das emissoras ao Ministério das Comunicações. Em 13 de janeiro de 1975, o superintendente dirigiu-se ao ministro para informar que já vinha realizando estudos nesse sentido. Lembrou que a SEIPN era uma autarquia, mas não dispunha de estrutura apropriada e quadro de pessoal. Defendeu “a modificação do ‘status’ jurídico da SEIPN e das empresas jurisdicionadas, de forma a transformá-las em empresas públicas e sociedades de economia mista” (SEIPN, 1975, p. 2). O modelo defendido por Caruso era o de uma *holding* – a SEIPN – a qual se vinculariam as demais empresas.

Entre o cenário ideal para o superintendente e a realidade, porém, havia um parecer. O consultor-geral da República, Luiz Raphael Mayer (1975), emitiu-o no dia 7 de abril e o que dispôs foi explicado no capítulo anterior. Já na ementa do parecer, as empresas incorporadas eram definidas como unidades autônomas, em regime semelhante ao de uma empresa privada. Não eram autarquias, nem empresas públicas e sequer dispunham de personalidade jurídica ou de patrimônio próprio, já que os bens pertenciam à União. A SEIPN foi taxativamente definida como órgão da administração direta, subordinado ao Ministério da Fazenda, com “certa” autonomia, porém sem ser pessoa

jurídica, nem titular de patrimônio. Ao encaminhar o parecer, o ministro chefe do Gabinete Civil, Golbery do Couto e Silva, ressaltou que o documento fora aprovado pelo presidente da República (Gabinete Civil, 1975).

Já se argumentou anteriormente quão duvidosa era a legalidade do parecer, já que ia de encontro à lei nº 2.193/54. Discussões doutrinárias à parte, o Brasil vivia sob uma ditadura militar e seu titular aprovou o documento. De forma implícita, a proposta de Caruso de reconhecer a superintendência e as EIPN como empresas públicas e sociedades de economia mista pressupunha conferir a elas *mais* autonomia. Na direção oposta, ao identificar a primeira como órgão da administração direta e as segundas como unidades autônomas, Mayer (1975) imputou-lhes *menos* autonomia que a própria natureza jurídica de autarquia. Na batalha por mais liberdade, Caruso tentou avançar; Mayer forçou-o a retroceder. Além disso, concentrar, na administração direta, uma estrutura que já operava na administração indireta contrariava o espírito do decreto-lei nº 200/67 – nada que abalasse o consultor-geral da República.

Dali a quatro meses, o decreto nº 76.085/75 confirmou o que o parecer antecipara. Cada empresa foi definida como unidade autônoma, em funcionamento semelhante a uma empresa privada (art. 34). A coordenadoria (em substituição à superintendência) apareceu na estrutura do Ministério da Fazenda e foi definida como órgão com autonomia administrativa e financeira nos termos do art. 172 do decreto-lei nº 200 (art. 17). Tratava-se de dispositivo que se propunha a garantir a autonomia “conveniente” a “serviços, institutos e estabelecimentos” incumbidos da execução de atividades de caráter industrial, dentre outras. Também os reconhecia como integrantes da administração direta, ao opô-los aos “demais órgãos”, e preservava a figura da supervisão ministerial.

No direito administrativo brasileiro, essas eram figuras mal definidas, atípicas e – para usar uma expressão comum aos textos da época – quase “alienígenas”. O decreto-lei nº 200/67, que até hoje é uma das bases de estruturação da administração pública, parece lembrar-se, quase no fim, de criar uma nova categoria – os tais órgãos autônomos. Aplicado à realidade da SEIPN, o conceito é ainda mais discutível. A superintendência não tinha qualquer natureza dentre as contempladas no art. 172 - serviço, instituto ou estabelecimento -; era uma autarquia, assim definida por lei, mas que não poderia ser chamada assim por conveniência política. Como uma autarquia não poderia ser transformada em órgão da administração direta dessa forma, a superintendência passou por um processo de torce-reta a ponto de enquadrar-se no conceito possível.

Caruso, porém, não desistiu. No dia 12 de dezembro de 1975, encaminhou ao chefe de gabinete do Ministério da Fazenda minuta de regimento interno da nova CEIPN como órgão autônomo. Lembrou que gostaria de, “contudo, reiterar nossa preocupação a respeito do assunto”. Para exercer suas atividades, a CEIPN deveria ter “a mais ampla autonomia administrativa e financeira, sem prejuízo, é óbvio, da supervisão, fiscalização e controles estabelecidos na legislação vigente”. Deveria ser encarada pelo ministério como uma empresa *holding*, sendo sua única restrição, derivada da classificação de órgão autônomo, a ausência de “personalidade jurídica própria, restrição que, apesar de única, já lhe retira grande parte de eficiência” (CEIPN, 1975b, p. 2-3). Uma leitura semiótica do documento deve ainda destacar o cabeçalho do papel timbrado, no qual ainda figurava o nome de “superintendência”, em vez de “coordenadoria”. O relatório que acompanhava a manifestação ainda negava falsamente qualquer objetivo de gerar polêmica e elencava uma série de consequências negativas da transformação: relatava, por exemplo, uma situação de quase desespero da Procuradoria Geral da República, que agora teria que se responsabilizar pela defesa das empresas incorporadas em centenas de processos em São Paulo, atividade que outrora cabia à SEIPN. Vale lembrar que o Grupo Abdalla, no estado, enfrentava infundáveis batalhas judiciais.

Caruso perdeu a disputa e teve que aceitar a coordenadoria, cujo regimento interno foi aprovado pela Portaria MF nº 158, de 7 de maio de 1976. Mais que isso, ainda viu suas decisões condicionadas a um novo conselho de administração. Ainda que dele participasse, a maioria dos membros seria escolhida livremente pelo ministro. Já a discussão sobre quão autônomo seria o tal órgão era, no mínimo, etérea: em um cenário sem balizas claras como este, a autonomia real é definida na prática e não há motivos para acreditar que pudesse ser ampla, geral e irrestrita.

A previsão de constituição de órgãos autônomos foi acompanhada da autorização para que o Poder Executivo institísse fundos especiais de natureza contábil, constituídos por todos os recursos necessários às atividades do órgão, incluindo eventuais receitas próprias (art. 172, §2º). No caso aqui estudado, o decreto nº 76.085/75 previu a criação do Fundo Especial de Administração das Empresas Incorporadas (FUNDEIPN) nesses mesmos moldes (art. 35).

Não se pretende aqui mergulhar em discussão, própria do direito financeiro, sobre a natureza de fundos públicos, até porque ela só se consolidou anos depois desses instrumentos normativos. Ainda assim, é necessário tecer alguns comentários sobre o que deveria ser – e depois sobre o que efetivamente foi – o FUNDEIPN.

O primeiro ponto é a inovação promovida pelo decreto-lei nº 200/67 ao mencionar a figura dos “fundos especiais de natureza contábil” e não a definir. Essa expressão tampouco consta da lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabeleceu as normas gerais de direito financeiro. Dela constava, porém, a previsão de fundos especiais, utilizados para a realização de objetivos ou serviços específicos (art. 71). O FUNDEIPN, no caso, destinava-se ao financiamento da coordenadoria e das empresas incorporadas.

Cabe examinar, de forma breve, o que seria a “natureza contábil” à época. Havia um pressuposto de que determinados órgãos dependiam de maior flexibilidade operacional para atuar em iniciativas específicas, daí se falando em “fundos programáticos”. Além disso, eram fundos, em tese, propensos à realização de inversões financeiras (Sanches, 2002).

O regulamento do FUNDEIPN foi aprovado pela portaria nº 159, de 7 de maio de 1976. O fundo era visto como uma ferramenta para centralizar recursos (art. 1º) e financiar as atividades da coordenadoria, das EIPN e dos acervos, bem como para realizar empréstimos e suprimentos de recursos entre as empresas (art. 2º). Era composto por dotações orçamentárias da União, arrecadação de receitas próprias da coordenadoria e das empresas incorporadas e de operações de crédito do próprio fundo, dentre outras (art. 3º). Parecer posterior reforçou que todos os recursos relativos à CEIPN deveriam compor o fundo, “sem exceção de crédito de qualquer natureza, pois refere os orçamentários, os extraorçamentários e mesmo os oriundos de receita própria” (Souza, 1976).

Do ponto de vista orçamentário, a CEIPN passava a dispor de grande autonomia. Os recursos arrecadados por ela e pelas empresas poderiam ser utilizados livremente, observada a legislação, sem que retornassem ao caixa do Tesouro Nacional ou se submetessem a qualquer limite orçamentário artificial. O fundo também poderia receber dotações orçamentárias e suplementações da União, sempre necessárias à operação da coordenadoria e das empresas, como já se viu. Preservava-se, ainda, a possibilidade de empréstimos e subsídios entre as unidades, prática aceita desde os primórdios das EIPN.

Além disso, há, nesse momento, uma inflexão importante. No início do governo Geisel, em 1974, o superintendente Pandiá declarou que a superintendência seria em breve extinta, face à transferência das empresas para ministérios afins. A proposta orçamentária da autarquia para o ano de 1975 foi realizada inclusive considerando esse cenário. Não apenas as transferências não ocorreram, como também a (agora) coordenadoria ganhou nova relevância, decorrente dos confiscos do Grupo Abdalla, e

passou a contar com um fundo que lhe conferia flexibilidade gerencial ímpar. A subdimensionada proposta orçamentária para o ano teve que ser revista (SEIPN, 1975e).

Ainda sem o fundo, nesse ano, a CEIPN teve um orçamento de Cr\$92,4 milhões (R\$372,2 milhões). Quase 58% desse valor era destinado à Rádio Nacional e à TVRNB. O Grupo Abdalla, naquele ano, não demandou o aporte de recursos extras. Em 1978, o orçamento previsto para o fundo era de Cr\$337,1 milhões (R\$517,2 milhões), sendo Cr\$200,9 milhões (R\$308,2 milhões) arrecadados pelas empresas e Cr\$128,7 milhões provenientes do Tesouro Nacional (R\$197,4 milhões) (CEIPN, 1975a; CEIPN, 1978).

No ano seguinte, o orçamento do fundo saltou para Cr\$590,4 milhões (R\$643,3 milhões), dos quais Cr\$400 milhões (R\$435,8 milhões) arrecadados pelas empresas. O orçamento projetado, em 1981, para dali a dois anos foi de Cr\$1,2 bilhão, dos quais Cr\$780,9 milhões arrecadados pelas próprias empresas. O balanço do fundo nesse mesmo ano, contudo, registrou um valor total de Cr\$2,8 bilhões, sem discriminar o percentual arrecadado pelas empresas (CEIPN, 1979a; CEIPN, 1981a; CEIPN, 1985c).

Esses valores merecem comentários. De início, é bom lembrar que os números absolutos dessa época têm pouca irrelevância. O país já iniciava seu mergulho na hiperinflação e documentos subsequentes, nos meses seguintes, aumentavam algarismos e deslocavam vírgulas.

É mais importante olhar para o percentual do orçamento do FUNDEIPN supostamente sob responsabilidade das próprias empresas. Entre 1978 e a projeção para 1984, ele variou entre 60 e 67%. A primeira dedução óbvia é que as EIPN, em seu conjunto, já eram deficitárias, uma característica que prevaleceu na história do grupo durante quase toda sua existência. A União tinha, então, que arcar com mais de um terço dos recursos necessários à sua manutenção, sendo que incorporações e confiscos foram decididos no sentido oposto, ou seja, com a pretensão de ressarcir o Tesouro Nacional.

Há indícios, ainda, de que os orçamentos do fundo eram otimistas demais. Em regra, esse tipo de fonte conferia maior flexibilidade à gestão, porém era pouco transparente e suscetível a controles (Sanches, 2002). No caso específico do FUNDEIPN, os eventuais balanços ao fim do exercício nem sempre apresentavam resultados de forma tão pormenorizada quanto os orçamentos projetados; aliando-se a isso os efeitos da hiperinflação, não é possível afirmar que as empresas, de fato, respondiam pelos percentuais citados no parágrafo anterior.

Ademais, justamente nesse período, aumentaram os problemas de empresas importantes para o grupo. Um exemplo é a Portland Perus. Em 1979, a coordenadoria

estimou que a fábrica de cimento seria responsável por cerca de dois terços de toda a arrecadação das EIPN. Nesse ano, porém, intensificaram-se os entraves operacionais que levaram, como já visto, à desativação de parte de seus fornos, em 1980, por determinação da autoridade estadual de fiscalização. É muito improvável, portanto, que essa empresa em declínio tenha atingido resultados como os esperados pela coordenadoria (CEIPN, 1979a; Companhia Brasileira de Cimentos Portland Perus, 1981). Por fim, intensificaram-se, ainda, as iniciativas de desestatização que marcariam a segunda fase das EIPN.

Nesse momento, entra em cena Aurélio da Nova Castello Branco. Bacharel em Direito, irmão de um brigadeiro-médico, Aurélio trabalhou nas loterias do governo federal por um longo período. Entre 1964 e 1968 foi secretário-geral e, em 1971, foi superintendente de loterias da Caixa Econômica Federal. Em 1979, no início do governo Figueiredo, já coordenador das EIPN, foi também interventor na Copase, na Portland Perus e na EF Perus-Pirapora. Permaneceu no cargo até 1984.

Nesses anos, assumiu uma missão clara: entendia a coordenadoria como responsável pela privatização das empresas (CEIPN, 1980, p. 4). Mais tarde, lembrou que, desde março de 1979 (ou seja, a partir da sua gestão), “em seguimento à orientação política do Governo Federal de transferir à iniciativa privada todo empreendimento não constituidor de privilégio que justificasse o seu manutenção na esfera governamental (...)”, a coordenadoria vinha se desfazendo das empresas (CEIPN, 1984b, p. 1).

Também na gestão de Aurélio foi equacionada a reestruturação do quadro de pessoal da coordenadoria, um enredo que se arrastava ao longo de quatro anos, desde o fim da superintendência e a definição da nova unidade como parte da administração direta. No início de 1979, a coordenadoria contava com 117 funcionários, dos quais onze advogados e outros onze contadores. O mais impressionante, contudo, é que quase metade do total era de profissionais de áreas-meio: 52 agentes de portaria, agentes administrativos, artífices para serviços gerais, motoristas, carteiro, mecânico e secretárias. No fim do ano seguinte, o novo quadro de pessoal já havia sido aprovado com 111 vagas, quase o mesmo total anterior. No entanto, estavam em exercício na coordenadoria 76 profissionais, sendo quinze requisitados. Esse total revela um corte de quase 35% da equipe em pouco menos de dois anos (CEIPN, 1979b; CEIPN, 1981b).

Quando o último coordenador da CEIPN foi nomeado, pouco havia a ser feito. Pouco menos de um ano antes do fim do governo Figueiredo, em maio de 1984, Aurélio foi substituído pelo auditor-fiscal do Tesouro Nacional e professor da UFMG, Francisco

de Paula Schettini. O novo coordenador seria o responsável por supervisionar as últimas empresas e o restante de acervos ainda vinculados à CEIPN.

Durante todo esse período, é preciso destacar, ainda, a presença de um contador da equipe da superintendência e depois da coordenadoria. Pelo menos desde 1974, Candido Thomaz foi assessor administrativo, diretor da divisão financeira, diretor administrativo e coordenador substituto. Também desempenhou funções em empresas específicas; foi, por exemplo, em 1979, diretor executivo da EF Corcovado. Mesmo depois da extinção da CEIPN, Thomaz permaneceu responsável por prestar informações aos que ainda, por algum motivo, interessavam-se pelas empresas do grupo.

No fim de novembro de 1986, o governo Sarney anunciou cortes na administração pública como fruto de necessidades de ajuste do Plano Cruzado. Oito empresas foram fechadas, dentre as quais o outrora importante Banco Nacional de Habitação (BNH). Órgãos da administração direta tampouco escaparam. Estimava-se a demissão de cerca de quarenta mil servidores e empregados públicos. O Ministério da Fazenda foi o órgão com mais unidades extintas (Jornal do Brasil, 1986).

O decreto nº 93.612, de 21 de novembro de 1986, listou como extintas 21 comissões, dois comitês e uma coordenadoria – a CEIPN. Suas competências e a gestão do fundo passariam a ser exercidas pela Secretaria-Geral do ministério, que seria responsável, ainda, por devolver servidores requisitados e dispensar empregados considerados desnecessários.

Quase meio século depois, extinguiu-se a estrutura específica de governança das EIPN. Mas as Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional não sucumbiriam facilmente.

## **5.5 Enfim, (quase) o fim**

Muito antes de Seplan e Sest começarem a se dedicar à desestatização, a superintendência e, depois, a coordenadoria das EIPN atuavam nesse mesmo sentido.

No plano jurídico, o mesmo parecer de Mayer (1975) que desconstruiu essas empresas como autarquias também tratou da possibilidade de aliená-las. A transferência de ativos das EIPN originais para a iniciativa privada dependeria de lei específica. Dessas restavam apenas a Rádio Nacional e a Inbrapel. Não havia previsão legal para a primeira e, por outro lado, a lei nº 6.301/75 autorizou a criação da Radiobrás, à qual se subordinaria a Rádio Nacional, dentre outras estações. Já em relação à Inbrapel vigia a lei nº 253/48,

que autorizara a (primeira) privatização da empresa. Diversas iniciativas foram tratadas como incorporadas ao longo do tempo, no entanto era distinto o procedimento que as levou a se sujeitar à gestão da superintendência das EIPN. Em regra, deviam observar, quando aplicável, o decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que tratava dos bens imóveis da União, mas o autor dedicou-se a examinar a situação de cada uma delas. Vale lembrar que algumas empresas confundiam-se com seus bens e, se esses fossem vendidos, aquelas, na prática, também o seriam.

No plano político, também não parecia restar, aos gestores da superintendência e da coordenadoria, qualquer dúvida sobre qual deveria ser o seu papel. Em 1975, a SEIPN reconhecia que “a operação das empresas incorporadas (...) é dirigida no sentido de permitir o repasse das mesmas empresas para a administração privada (...) ou, ainda, sua transferência para outra entidade pública” (SEIPN, 1975f, p. 2). A imprensa, vez ou outra, reforçava esse papel:

Ao aceitar o convite para dirigir a CEIPN, órgão do Ministério da Fazenda que administra todas estas propriedades, Aurélio Castelo Branco recebeu de Rischbieter a tarefa de se desfazer dos bens incorporados ao patrimônio nacional, o mais rápido possível, mas a preços de mercado.

Rischbieter não se conforma de ter sob sua responsabilidade este encargo, além de todas as outras atribuições que a administração das finanças do País envolve. Recentemente, para encorajar os secretários da Fazenda dos Estados do Nordeste, que se queixavam das combalidas finanças de seus Estados, o ministro, ironicamente, respondeu que também administrava um país inviável, o que dá uma mostra das dificuldades que tem enfrentado.

Além disso, o atual ministro da Fazenda vem defendendo com unhas e dentes a diretriz do presidente Figueiredo, de diminuir a tutela do Estado sobre as pessoas e as empresas (...).

Castelo Branco disse que encontrou a carteira da CEIPN lotada, mas, aos poucos, vai esvaziá-la (Dalcin, 1979).

Não foi nem aos poucos, como sugeria a reportagem. Castello Branco não parecia ter dúvidas de que “a administração de uma empresa pela CEIPN é sempre eventual e transitória. Dura o tempo necessário para que seja alienada a terceiros e, com o preço da venda, seja indenizado ou ressarcido o Patrimônio Nacional (...)” (CEIPN, 1980, p. 4). E passou, então, a enviar ao ministro relatórios recorrentes para demonstrar que vinha

atingindo esse objetivo. Nesse ano, por exemplo, informou terem sido realizadas catorze licitações, com treze vendas que resultaram na arrecadação de mais de Cr\$459 milhões (R\$142,1 milhões) (CEIPN, 1981b; CEIPN, 1981c).

Um dos alvos iniciais da CEIPN nesse período foi o Grupo Abdalla. Os sinais quanto às intenções da ditadura militar são um pouco anteriores. Em 1975, cerca de dois anos depois do confisco, já circulavam relatórios que sugeriam o fechamento de empresas do grupo (GTI, 1975b). A seguir, o decreto nº 79.155, de 24 de janeiro de 1977, autorizou a alienação dos bens do Grupo Abdalla (art. 1º). Na imprensa, projetou-se a venda no ano seguinte, de forma a minorar os efeitos de dívidas que supostamente chegavam a Cr\$500 milhões (R\$840,5 milhões) (O Estado de S. Paulo, 1977).

À época, parte das empresas e do patrimônio do grupo, como já analisado, era apresentada como escombros ou inservíveis à produção e ao ressarcimento da União. Algumas iniciativas simplesmente foram desativadas, como a Fábrica de Papel Carioca, em 1975, ao passo que outras, como a Cibrape, sequer chegaram a funcionar sob gestão pública. As duas principais empresas do grupo, a Copase e a Portland-Perus, esta contando com o suporte da EF Perus-Pirapora, seguiram em operação durante todo o governo Geisel, que foi incapaz de privatizá-las.

Aurélio da Nova Castello Branco chegou, então, à CEIPN. Em junho de 1979, constituiu nova comissão de licitação para fazer valer o disposto no decreto nº 79.155/77. Logo depois começariam as vendas. Em setembro, os primeiros lotes de bens – assim chamados pela imprensa – foram vendidos por Cr\$5,8 milhões (R\$4,5 milhões) e eram compostos por máquinas tipográficas e de fabricação de papel. Como três outros lotes não interessaram a nenhum outro comprador, provavelmente a avaliação inicial de Cr\$3,9 milhões (R\$3 milhões) era baixa demais (Jornal do Brasil, 1979b).

Em abril seguinte, a CEIPN conseguiu se desfazer de lojas de J. J. Abdalla localizadas na rua 25 de Março, no centro de São Paulo. Uma das irmãs do empresário arrematou-as por Cr\$4,5 milhões (R\$2,3 milhões). No dia seguinte, foi vendido o Palace Hotel, na mesma região, por Cr\$ 105 milhões (R\$54,7 milhões), face a uma avaliação inicial de Cr\$63,1 milhões (R\$32,8 milhões). A compradora foi a Companhia Brasileira de Habitação (uma empresa privada, a despeito do nome), pertencente a Sérgio Stephano (Jornal do Commercio, 1980). Outros terrenos, imóveis, equipamentos e madeira do grupo foram vendidos nessa mesma época.

Ainda faltavam as principais empresas. Em setembro de 1979, Castello Branco anunciou à imprensa que, dali a dois meses, a Portland-Perus seria leiloada. Os 940

operários seriam demitidos e a União buscava celebrar acordos com cada um, já que eram estáveis. O jornal O Estado de S. Paulo (1979a) informou que os grandes empresários do setor, incluindo Matarazzo, Votorantim e João Santos, estavam interessados na compra. Os problemas de poluição acabariam, segundo o coordenador das EIPN.

O otimismo exagerado deu lugar à realidade. O leilão não ocorreu em novembro, e, sim, em maio do ano seguinte. As principais empresas do setor, tão esperadas, não se manifestaram. Apenas um consórcio apresentou a proposta aceita de Cr\$790 milhões (R\$389,4 milhões), divididos em sinal e três prestações semestrais. Era formado por Sérgio Stephano Engenharia – do mesmo adquirente do Palace Hotel – e pela Companhia Agrícola Pastoril Fazenda Rio Pardo, de Antônio João Abdalla Filho, sobrinho de J. J. Abdalla, a essa altura já falecido. A imprensa destacou que Portland-Perus voltava, enfim, à família Abdalla (O Estado de S. Paulo, 1980). A EF Perus-Pirapora foi vendida nesse mesmo momento.

A escritura foi assinada apenas em janeiro de 1981, em função de divergências sobre o valor presente. A CEIPN comemorou a venda, que novamente superou a avaliação inicial, desta vez de Cr\$530 milhões (R\$261,2 milhões). Chegara a cogitar a simples desativação da fábrica. Afinal, a produção nominal imaginada de 360 mil toneladas anuais baixou até cerca de 60 mil. Registrou sucessivos prejuízos e contas altas para a União, que, até 1979, dispendeu Cr\$244,3 milhões (R\$161,2 milhões) com a folha de pessoal e administrava um passivo trabalhista de Cr\$190 milhões (R\$125,3 milhões).

Ao se preparar para o leilão e dialogar com as grandes empresas, a CEIPN percebeu que a fábrica, em si, pouco interessava. No entanto, sua localização e as jazidas de qualidade e quantidade razoáveis de calcáreo chamavam atenção do mercado. Foi uma surpresa quando, no dia marcado, apenas o consórcio vencedor compareceu. Mesmo assim, tratava-se de uma vitória para a coordenadoria, que decidiu não fechar a fábrica, meses antes, porque, em 1979, era projetado um déficit na produção nacional de cimento, que o governo federal tentava ajudar a conter. Além disso:

Mas, certamente, adviriam reflexos políticos negativos com a adoção da medida, já que indisporia o Governo com o prestigioso Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Cimento, Cal e Gesso de São Paulo, o maior deste ramo profissional no País e dos maiores do Estado, que contaria certamente, na ocasião, com o apoio dos outros Sindicatos opositores e contestadores do Poder Executivo e dos desagregadores da ordem pública (CEIPN, 1981b, p. 16).

É curioso notar, no relatório anual da CEIPN, um temor quase reverencial a um “prestigioso” sindicato. O medo, talvez pavor, não se dirigia a este em específico, e sim aos outros, os “opositores e contestadores”. A coordenadoria não citou, mas a ditadura militar vivia, desde o ano anterior, em meio a greves que estouravam logo ali ao lado da Portland-Perus, em fábricas no ABC paulista. Entre os sindicatos considerados “desagregadores da ordem pública” estava o dos metalúrgicos, com uma liderança emergente: Luiz Inácio da Silva, o Lula. Mesmo sem saber, ele e seus companheiros tiveram uma parcela de responsabilidade pela sobrevivência da Portland-Perus. Mais de duas décadas depois, Lula ganharia sua primeira eleição para presidente da República.

Três anos depois da privatização, foram desativadas a EF Perus-Pirapora e as pedreiras, restando em funcionamento a atividade de moer e ensacar clínquer, um produto resultante da fase inicial de fabricação do cimento. Em 1987, quando a ditadura militar já havia terminado e movimentos de greve no ABC não inspiravam mais tanto medo, Portland-Perus foi desativada pelos seus donos (Siqueira, 2001).

Grande parte das empresas do grupo Abdalla foi privatizada, portanto, previamente ao esforço de Seplan e Sest para elencar todas as estatais vinculadas ao governo federal, o que só ocorreu em novembro de 1980. Antes mesmo que a ditadura militar entoasse, de forma mais agressiva, seu cântico da desestatização, a CEIPN seguira seu curso tradicional, aparentemente inexorável, que remontava à década de 1940.

Também é importante ressaltar que a relação da coordenadoria com os Abdalla – tanto as vítimas do confisco, quanto os que recompraram as empresas – esteve longe de ser pacífica. Em outubro de 1979, um advogado do grupo foi detido em flagrante e depois liberado, enquanto tentava convencer licitantes potenciais de possível ilegalidade na venda de um terreno (O Estado de S. Paulo, 1979b). Já o pagamento pela Portland-Perus, que deveria ter ocorrido até 1983, permanecia em aberto, em parte, pelo menos até quatro anos depois (CEIPN, 1987b).

O entrave maior aconteceu em 14 de abril de 1981, quando decisão judicial atendeu o pleito da família Abdalla e suspendeu licitações dos bens do grupo (CEIPN, 1985a). À época, a Copase permanecia em funcionamento e seria provavelmente uma das próximas na fila das privatizações. Durante mais alguns anos, como ainda se verá, a União, por meio da empresa, continuou produzindo embalagens.

Alguns casos protagonizados pelo Grupo Abdalla reforçam o argumento de que o governo federal não dispunha de informações básicas, nem de organização mínima, para

implementar uma política segura de desestatização. Uma lista oficial de empresas a serem privatizadas, divulgada em setembro de 1981, incluía a EF Perus-Pirapora e a Cibrape, que já tinham passado por esse processo mais de um ano antes. Outro relatório, de 1984, sobre o que já havia sido privatizado não incluiu nenhuma empresa do Grupo Abdalla (Almeida, 2021).

Em 1987, uma servidora pública dirigiu-se, por carta, ao chefe de gabinete do Ministério da Justiça. Relatou ter atuado como secretária-administrativa das comissões interministeriais criadas para tratar do confisco de bens dos grupos Abdalla e Lutfalla. Quando a CGI foi extinta, o acervo de documentos sigilosos deveria ter sido, segundo ela, remetido a uma Assessoria de Assuntos Sigilosos do gabinete do ministro. Como não foi editada norma sobre os documentos tratados pelas comissões interministeriais não vinculadas ao CGI, esses ficaram à deriva. A zelosa servidora optara, então, por guardar consigo os tais documentos sigilosos, incluindo os do Grupo Abdalla, devolvendo-os à administração pública apenas em 1987 (Araújo, 1987). Nesse ínterim, o Estado dispunha das informações constantes desses documentos? Não se sabe.

Um último exemplo: em 28 de julho de 1987, a Secretaria do Conselho Interministerial de Privatização dirigiu-se ao representante do MF para assuntos relacionados às EIPN, Candido Thomaz, e defendeu a retirada das principais empresas do Grupo Abdalla do programa de privatizações. Argumentava, então, que havia muitos problemas em relação a essas empresas, impossibilitando a sua transferência à iniciativa privada. Thomaz teve que esclarecer, então, por ofício, que a Portland-Perus e a EF Perus-Pirapora tinham sido privatizadas há quase sete anos, além de listar todos os bens do grupo que já haviam retornado à iniciativa privada (MF, 1987).

Quando o processo de privatização da Copase foi interrompido por força de decisão judicial de 1981, a CEIPN redirecionou sua atenção às demais empresas. Das vinte iniciativas empresariais constantes do relatório gerencial da superintendência em 1945, apenas uma ainda era uma EIPN. Tratava-se da Inbrapel, que fora privatizada e retornara à União em decorrência de anulação desse processo.

A CEIPN (1981b) reconhecia que a Inbrapel obtinha um resultado financeiro satisfatório e, em suas instalações, moravam cerca de sete mil trabalhadores e seus familiares. Mas havia uma lei vigente, a nº 253/48, e a coordenadoria iria utilizá-la.

O decreto nº 86.455, de 9 de outubro de 1981, fixou que a empresa deveria ser vendida, no mínimo, pelo valor previsto na lei, devidamente atualizado. Em dezembro, foi publicado o edital para a privatização da empresa. Em uma primeira rodada, nenhuma

empresa atingiu o valor mínimo de Cr\$1,2 bilhão (R\$179,7 milhões), talvez porque parte de seus terrenos tenha sido cedida ao Incra para assentamento de colonos retirados das proximidades da hidroelétrica de Itaipu. Em agosto de 1982, de toda sorte, a Inbrapel foi vendida para o Bamerindus – Empreendimentos Florestais por cerca de Cr\$1,6 bilhão (R\$153,7 milhões), sendo as formalidades concluídas até fevereiro do ano seguinte. A operação gerou certa surpresa em função do principal setor de atividades da empresa compradora, o bancário (CEIPN, 1985a; Almeida, 2014).

Em julho de 2023, em Arapoti-PR, mal restavam escombros da antiga Inbrapel. Próximo ao terreno, foi construída uma nova fábrica, na década de 1990, a Inpacel, depois vendida a investidores estrangeiros. A nova planta, atualmente de propriedade da BO Paper, continua em funcionamento.

**Fig. 7: Restos do aeroporto municipal, que funcionava na frente da Inbrapel**



**Fonte:** Acervo pessoal de Adriano Geertz

Em 1982-1983 fechou-se, então, o que chamei de segunda fase das EIPN. Grupo Abdalla, por seu tamanho, e Inbrapel, por sua trajetória, eram icônicos e, agora, uma lembrança de tempos em que a União se aventurou na fabricação de papel e de cimento. Restavam, ainda, algumas últimas iniciativas que já estavam sendo preparadas para serem desestatizadas.

Em 1980 a CEIPN dedicou-se à avaliação da EF Corcovado e do Hotel das Paineiras, visando sua privatização. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, contudo, negou essa possibilidade, tendo em vista que essas iniciativas estavam localizadas dentro de um Parque Nacional (CEIPN, 1982). O governo federal passou a considerar outras alternativas e chegou a enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei para transferir a

estrada de ferro à Prefeitura do Rio de Janeiro (Jornal do Brasil, 1980b), mas essa iniciativa não prosperou.

Optou-se, então, pelo modelo de outorga de concessões à iniciativa privada para exploração dos dois empreendimentos. De início, em tentativas em 1982 e 1983, exigiu-se que uma mesma empresa gerisse ambos, mas não houve interessados nesse modelo. Um novo edital, publicado em 1984, previu a possibilidade de concessões em separado, tendo sido recebidas catorze propostas. A empresa de Floriano Peçanha dos Santos, então presidente do grupo Três Irmãos Participações e com atividades comerciais nas áreas de exportação de café e construção civil, tornou-se a concessionária da EF Corcovado. Propôs pagar ao governo federal o equivalente a 40,1% da renda bruta obtida com a exploração da iniciativa, percentual bem superior ao lance mínimo de 25% previsto no edital<sup>27</sup> (Jornal do Brasil, 1984).

Tratava-se de empresa com bons resultados, modernizada por investimentos públicos recentes e fundamental para se acessar um dos principais pontos turísticos nacionais. Em 1985, mais de Cr\$2,1 bilhões (R\$5,2 milhões) foram recolhidos à União e, em dezembro daquele ano, foram vendidas 28.120 passagens na bilheteria (CEIPN, 1986b). Em 2023 a EF Corcovado operava normalmente, sempre como fruto de concessão.

A situação do Hotel das Paineiras era mais complicada. Tratava-se de um complexo no qual a União pouco investira. Mesmo assim, foi arrendado à iniciativa privada e funcionou durante parte da década de 1970 até 1982. Em 1984, o grupo responsável pela Universidade Veiga de Almeida assumiu sua concessão (Jornal do Brasil, 1984), comprometendo-se em realizar amplas reformas em um ano e reabrir o hotel ao público. O contrato previa que, durante esse período, a concessionária não deveria qualquer valor à União.

Findo esse prazo, as obras não haviam sido concluídas. A concessionária informou que fora impedida de fazê-las por falta de aprovação da prefeitura e de órgãos públicos específicos. Pleiteava a suspensão da contagem do prazo. Já a União cobrava o pagamento de parcelas devidas (CEIPN, 1986a).

---

<sup>27</sup> Em sua página na internet, a atual concessionária, a empresa Esfeco (s./d.), informa que passou a operar a estrada de ferro em 1979. Os documentos e reportagens consultados não corroboram essa informação. Entrei em contato com a empresa, por meio de formulário na página. Em 3 de dezembro de 2023, a concessionária confirmou que o grupo de Peçanha “assumiu” a concessão em 1984, posteriormente constituindo a Esfeco.

O hotel não voltou a receber hóspedes e a União retomou sua gestão. Chegou a planejar novas concessões, enquanto o prédio era tomado pelo limo e por rachaduras (Folha de S. Paulo, 2006). Mudaram, então, os planos: às vésperas de o país ser sede da Copa do Mundo e das Olimpíadas, foi promovida licitação para transformar o hotel em um centro para visitantes do Cristo Redentor, sediando lojas, restaurante e cafés. Com essa finalidade, permanecia em funcionamento em 2023.

Superadas as concessões da EF Corcovado e do Hotel das Paineiras, o bazar da CEIPN continuou em Blumenau-SC. Pelo menos desde 1974, o governo federal já tinha decidido se desfazer da sua posição de controlador da empresa dona do Grande Hotel (SEIPN, 1975g). Havia, porém, sempre um problema: ora eram obras, ora dúvidas jurídicas, ora querelas judiciais. Essas, relacionadas a uma discussão sobre as ações confiscadas na década de 1960, foram superadas por decisão do Tribunal Federal de Recursos que, em 1983, negou provimento a um recurso (CEIPN, 1984b).

Em outubro de 1985, foi publicado edital referente à privatização do Grande Hotel Blumenau. Em agosto do ano seguinte, o empreendimento foi transferido à única concorrente, a empresa Comercial Claudio Gaertner, por valor equivalente a US\$ 420 mil (Pinheiro; Oliveira Filho, 1991). A partir desse momento, o hotel alternou momentos de funcionamento e abandono, sendo revendido ao longo do tempo. Em 2023, já estava fechado há quase uma década, tendo sido objeto de vandalismo e saques (Pancho, 2019). Passava, então, por uma lenta revitalização, visando sua reabertura por novos donos.

Já outro hotel antigo das EIPN permaneceu em funcionamento ao longo do tempo. O Hotel das Cataratas, em Foz do Iguaçu-PR, localizado em Parque Nacional, pertence à União, que não chegou a geri-lo por grande período. Em 2023, a Belmod Brasil Hotéis era responsável pelo empreendimento, já que venceu concorrência internacional realizada em 2006 (MGI, 2023).

A CEIPN preparava-se para seus últimos atos. Enquanto tentava privatizar o Grande Hotel Blumenau, o último coordenador, Francisco de Paula Schettini, declarou: “ainda temos mais umas coisinhas para passar às mãos de particulares. (...) umas fazendas em Pernambuco, lá onde houve o escândalo da mandioca. Tem uns cabritos por lá, em torno de 4 mil, eu acho” (Alves, 1986).

A história é conhecida do leitor que chegou até aqui e já se desenrolava cinco anos antes das declarações de Schettini. No primeiro deles, o prejuízo chegava a Cr\$24,9 milhões (R\$1,9 milhão) (CEIPN, 1983) e, não por acaso, praticamente desde que assumira a gestão desse acervo, a coordenadoria tentava obter autorização para sua venda

no todo ou em parte. Para piorar, eventualmente decisões judiciais devolviam propriedades aos seus antigos donos (Diário de Pernambuco, 1984), o que, por óbvio, significava a impossibilidade de sua venda por parte da União para ressarcimento de prejuízos. No início de 1988, a União ainda lidava com tentativas de venda desse acervo e seus imbrólios judiciais (CEIPN, 1988). Curiosamente, a CEIPN fora extinta quase um ano e meio antes, mas resistia no cabeçalho, na documentação e nos pronomes de tratamento dos documentos oficiais. A tabela a seguir resume os principais fatos relacionados à trajetória das EIPN até este ponto da narrativa:

**Tabela 2: Cronologia dos principais acontecimentos na história das EIPN**

<b>Ano</b>	<b>Ocorrências</b>
1940	Março a janeiro de 1941 – Incorporação da Brazil Railway e de outras 17 empresas a ela vinculadas, originando as EIPN e a superintendência responsável por supervisioná-las (SEIPN)
1941-5	Aquisição pela SEIPN de empresas privadas e lançamento de outras iniciativas, como o jornal A Manhã e a edição paulistana de A Noite
1948	Março - Indenização de credores pela estatização das empresas Brazil Land, Cattle and Packing, Southern Brazil Lumber & Colonization e Inbrapel
1951	Privatização da Inbrapel
1952	Fim da edição paulistana do jornal A Noite; Transferência da serraria de Três Barras-SC, pertencente à Lumber, ao Ministério da Guerra
1953	Junho - Fim do jornal A Manhã
1954	Março – Sanção da lei nº 2.193, que definiu como autarquias a superintendência e as empresas incorporadas
1955	Venda da Empresa Asfalto Nacional
1957	Dezembro – Fim do jornal A Noite
1958	Fevereiro - Fim do jornal O Estado, de Niterói-RJ; Criação da TV Rádio Nacional de Brasília (TVRNB) pela SEIPN
1963	Novembro – Transferência dos Armazéns Frigoríficos à Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem)
1969	Setembro – Confisco do Grande Hotel Blumenau; Setembro – Declaração de nulidade da venda da Inbrapel e consequente reincorporação da empresa
1970	Março – Recebimento pela SEIPN da EF Corcovado e do Hotel das Paineiras
1973	Primeira alta do preço do petróleo no mercado internacional; Julho - Início dos confiscos de empresas no Grupo Abdalla.
1974	Março - Inauguração do Sistema de Radiodifusão de Alta Potência (SIRAP) da TVRNB
1975	Abril – Divulgação de parecer do consultor-geral da República, que mudou entendimento sobre a natureza jurídica da SEIPN e das empresas; Agosto – Edição do decreto nº 76.085, que reiterou esse entendimento, extinguiu a SEIPN e a substituiu por uma coordenadoria (CEIPN)

1976	Transferência da Rádio Nacional e da TVRNB ao Ministério das Comunicações para sua posterior incorporação pela Radiobrás
1979	Segunda alta do preço do petróleo no mercado internacional; Julho – Edição do decreto nº 83.740, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização; Setembro - Início da venda de bens do Grupo Abdalla; Outubro – Edição do decreto nº 84.128, que fixou um conceito de “empresas estatais”
1980	Inflação anual chegou a 110%; Maio – Privatização da Portland-Perus e da EF Perus-Pirapora; Novembro – Divulgação pela Sest de lista de 560 empresas estatais
1981	Julho – Edição do decreto nº 86.215, que estabeleceu procedimentos relacionados à desestatização de empresas estatais Agosto - Sequestro dos primeiros bens rurais decorrentes do “Escândalo da Mandioca”, localizados principalmente em Pernambuco
1982	Novembro – Governo federal recorreu ao FMI e comprometeu-se com grande corte de gastos
1983	Fevereiro – Privatização da Inbrapel
1984	Dívida externa bruta passou a equivaler a 55% do PIB nacional; Outubro – Celebração de contrato de concessão para exploração da EF Corcovado e do Hotel das Paineiras por empresas privadas
1986	Agosto - Privatização do Grande Hotel Blumenau

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Em seus últimos anos de vida, a coordenadoria precisava lidar, ainda, com iniciativas pontuais e resquícios de empresas já há muito desestatizadas. No primeiro grupo estava a venda de ações da Fiat Diesel do Brasil SA e SA Indústrias e Comércio Chapecó, empresas das quais a União era sócia minoritária (CEIPN, 1986b).

No segundo, estavam terras redescobertas. Em Santa Cecília-SC, imaginava-se que uma área da Lumber tivesse sido vendida em 1951. Não só não fora vendida, como o Incra, aparentemente por erro, concedeu a terceiros o título de propriedade sobre ela (CEIPN, 1984b). Outro caso era ainda mais complicado e quase secular, envolvendo as glebas Missões e Chopin, no estado do Paraná. Foram originalmente concedidas pelo Império, quase moribundo, em 1889, a um particular; depois a EFSPRG deteve sua posse; a seguir, passaram à gestão da SEIPN, que, por fim, as vendeu a uma empresa privada. Uma decisão judicial, confirmada em segunda instância, anulou essa transferência em 1961, motivando a empresa a demandar um acordo com a União para ressarcimento pelas benfeitorias realizadas (SNI, 1986). Havia, ainda, outros problemas relacionados a terras em Campos Novos-SC, Iguape-SP e outros municípios, em parte decorrentes dos acervos das estradas de ferro incorporadas da Brazil Railway (CEIPN, 1977).

Não é objetivo deste trabalho mapear a situação de cada uma das glebas outrora geridas pela SEIPN, bem como do seu passivo trabalhista. Se o fosse, inclusive, provavelmente não seria atingido, até por causa da precariedade dos registros fundiários no país nessa época. Há indícios, de qualquer forma, de que ao menos parte dessas situações sequer foi resolvida. Recentemente, por exemplo, trabalhadores e moradores da região sul ainda moviam ações na Justiça buscando atualizar as indenizações recebidas por seus antepassados que trabalharam na Lumber (Tomporoski, 2016).

Ao longo desse tempo, rastros do acervo das EIPN foram também examinados por órgãos de controle. Em 1999, o TCU apreciou repasses de recursos do Ministério da Fazenda para a manutenção do acervo remanescente, também custeado por recursos residuais do FUNDEIPN (Processo nº 012.891/1999-1). Também se dedicou a examinar problemas pontuais das iniciativas em funcionamento, ora sob responsabilidade de agentes privados, como representação acerca de possível irregularidade em concorrência pública para arrendamento da EF Corcovado (TC 017.585/2007-8).

Na década de 1980, enquanto via empresas, glebas e semoventes serem expelidos da administração pública, uma companhia, desafiadora, permanecia em atividade nos registros oficiais da União: a Copase. Resistira, inclusive, à extinção da própria coordenadoria. Mas o fim vinha chegando e já era possível escutar os seus sinais.

Em abril de 1981, José João Abdalla Filho e Nicolau João Abdalla obtiveram a já citada decisão liminar favorável à suspensão das próximas licitações de bens do grupo. Os autores alegavam, em síntese, problemas na prestação de contas referente ao confisco, que deveria considerar a devolução dos recursos que ultrapassassem o valor devido. A União argumentava que havia solidariedade passiva entre as empresas, a dívida deveria ser considerada como um todo e a arrecadação, portanto, poderia advir de bens e da produção de quaisquer empresas sujeitos à intervenção e ao confisco. Assim que atingido o valor devido, ocorreria a prestação de contas. Por sua vez, a CEIPN (1983) listou os bens do Grupo Abdalla que estariam prontos para alienação tão logo a contenda se resolvesse: madeira; 1.500 dúzias de palmito; quatro terrenos em Cajamar-SP e Cerquilha-SP; ações; o parque industrial onde funcionara a Potassa; e, abrindo a lista, a Copase com todas as suas instalações dedicadas à fabricação de papel e áreas de reflorestamento, em Cajamar-SP.

Eventualmente os coordenadores da CEIPN registravam em relatórios a tramitação da ação judicial, tendo sido interpostos recursos inclusive no STF. Enquanto isso, a Copase seguia em funcionamento. À época, produzia apenas papel tipo embalagem

– no total, 3.240 toneladas em 1983. De 1982 a 1990, o total de empregados caiu de 127 para 60. Nesse ano, teve uma receita bruta de Cr\$46,7 milhões (R\$4,2 milhões) e um prejuízo líquido, no exercício, de Cr\$37,7 milhões (R\$3,3 milhões) (Seplan, 1984; Seplan, 1989; Seplan, 1994a).

Esta foi a última menção à Copase, ainda operacional, em relatório da Seplan. A seguir, aparece no rol de empresas “excluídas do universo Sest no exercício de 1991” (Seplan, 1994b, p. 17). Nas dezenas de milhares de páginas de documentos oficiais consultados nesta pesquisa, não foi encontrada qualquer referência à interrupção das atividades da empresa – apenas essa, formal, como se a empresa tivesse sido abduzida. Trata-se de um exemplo inequívoco de como a memória das EIPN se perdeu ao longo do tempo, efeito que busquei combater nas páginas anteriores.

Esse, porém, não é o ponto central nesta parte do relato. O que importa, aqui, é ressaltar que a trajetória das EIPN chegou ao fim em 1991.

Ou quase.

## 6 – Conclusão

Dobramos à esquerda e paramos na frente da guarita, ladeada por uma cerca pintada de azul. Era o fim de uma jornada de cerca de uma hora, que atravessou Asa Norte, região do Colorado e Lago Oeste até chegar a Brazlândia-DF, em meio a sacolejos em uma estrada de terra por mais da metade do tempo. Logo atrás da cerca, banhados pelo sol em disputa com nuvens esparsas, reinavam antenas gigantes e transmissores. Dia 11 de março de 2024, aniversário de cinquenta anos do Parque do Rodeador, cuja inauguração abre esta tese.

Discursos, descerramento de placa comemorativa, visita aos equipamentos, homenagens a trabalhadores atuais e antigos, incluindo o diretor-técnico da época da inauguração, Higino Germani. Alguns deles dedicaram suas vidas a tentar cobrir o mundo via ondas curtas e, desde o fim da década de 1970, à Rádio Nacional da Amazônia, criada a partir da imponente estrutura montada pela ditadura militar. Até hoje, é essa emissora que garante o direito à informação de quem, em pontos isolados do território nacional, não consegue ter acesso a qualquer outro meio de comunicação de massa ou à internet. No dia do aniversário, a equipe deixou os estúdios na sede da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), no coração de Brasília, e conduziu a programação direto do Parque do Rodeador.

**Fig. 8: Parque do Rodeador, em Brazlândia-DF, em março de 2024**



**Fonte:** Acervo pessoal de Fabio Giacomelli

Quando deixaram as EIPN, em 1976, o Parque do Rodeador e as emissoras que nele operavam foram incorporados pela nova Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás). Esse também foi o destino da TVRNB, responsável pelo parque, e da Rádio

Nacional, que operava emissoras no Rio de Janeiro. Em 2008, a Radiobrás foi incorporada pela nova EBC, desde então gestora das estações.

Dentre todas as iniciativas das 57 Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional resgatadas nesta pesquisa, as emissoras de radiodifusão da Rádio Nacional e da TVRNB são as únicas operadas pelo Estado, de forma ininterrupta, ao longo das décadas. A elas se somam alguns poucos terrenos, como aquele onde estava a serraria da Lumber, em Três Barras-SC, que se transformou em campo de instrução do Exército, e imóveis, como, até 2023, o Edifício Joseph Gire, sede das emissoras cariocas e do jornal A Noite. É sintomático que essas iniciativas, terrenos e imóveis tenham deixado as EIPN antes do fim da década de 1970, quando a então coordenadoria responsável pelo grupo amolava as cimitarras da desestatização. Talvez justamente por isso tenham sobrevivido no âmbito da administração pública federal.

Até se desligarem das EIPN, conviveram com outras empresas e iniciativas tão diversas quanto as treze referências musicais que o leitor, atento, encontrou nos capítulos anteriores – todas, aliás, compostas no período de existência do próprio grupo. Por meio dele, ao longo de cerca de cinquenta anos, o Estado brasileiro dedicou-se a fabricar papeis, cimento, embalagens, asfalto e vagões; operou meios de comunicação de massa; manteve fazendas destinadas à colonização; geriu de ferrovias a editoras, de hotéis a oficinas de gravura, de serrarias a semoventes e tratores.

Essa diversidade resulta de uma rotina de incorporações, intervenções e confiscos determinada principalmente pela avidez (ou desespero?) por se buscar ressarcimento de dívidas contraídas pelas próprias empresas. Nesse processo, o Estado açambarcou-as aos montes: reuniu-as em um grande balaio ou almoxarifado, atuou como imobiliária, comprou, vendeu, comprou e vendeu de novo e dedicou-se a esse ofício como um mascate insaciável. A administração pública pulsou ora frenética, ora envergonhada, em linha com diretrizes e expectativas do governo federal e, principalmente, com as tensões entre elas.

Baseado em uma delas, estruturei a primeira hipótese desta pesquisa. Convém repeti-la, antes de examiná-la: *a desestatização das EIPN foi planejada e parcialmente implementada antes mesmo de uma política de redução da intervenção estatal na ordem econômica e da consolidação da doutrina jurídica que a respaldou.*

As cerca de cinco décadas que envolvem este trabalho costumam ser divididas, no Brasil, em dois períodos. Um primeiro seria o de forte intervenção estatal na ordem econômica: com uma justificativa voltada à promoção do desenvolvimento, ao enfrentamento de um tempo complexo e em consonância com a realidade internacional,

o Estado passou a controlar e gerir empresas diversas. Não se restringiu a prestar serviços públicos e dedicou-se a produzir bens diversos, supostamente extrapolando os limites de uma atuação subsidiária apenas em setores em que a iniciativa privada não conseguia se organizar. O termo “capitalismo de Estado” se popularizou ao conseguir resumir esse modelo. Enquanto isso, a doutrina jurídica e autores de outros campos dedicaram-se a justificar e a legitimar esse desenho, bem como textos constitucionais ora conferiam explicitamente base legal a ele, ora, nas entrelinhas, admitiam-no. Esse período estende-se da década de 1930 até quase o fim da de 1970.

Inicia-se, nesse momento, a segunda fase, segundo a historiografia recorrente. Nela o Estado, fragilizado em meio à crise econômica e à crescente e indomável inflação, simbolizada por um dragão, vê-se obrigado a reduzir investimentos. Em paralelo, as aspirações de redemocratização política transbordam para a economia, campo em que os empresários passam a pressionar por mais liberdade de investimentos e redução de supostas benesses concedidas às ditas empresas estatais. Premido, o Estado não se acovarda ou se omite; reposiciona-se e opta por rever seu modelo de intervenção. Com fúria ciclópica, mergulha no discurso liberalizante da desestatização. Para isso, cria estruturas voltadas (não somente, mas também) a esse fim, como a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (Sest), e edita os instrumentos jurídicos necessários, como os decretos nº 83740/79, 84128/79 e 86215/81. A doutrina jurídica e autores de outros campos ecoaram o brado retumbante por mais iniciativa privada, menos Estado e controle público. E começa, então, a longa marcha das privatizações, um processo que, interrompido por espasmos, se intensificaria apenas no período posterior a esta pesquisa.

Em resumo, aí estão os dois períodos que se presumem estanques e bem delineados ao longo da história. Pois bem: a trajetória narrada e analisada nos capítulos precedentes contesta essa periodização. A realidade, bem mais complexa, revela um Estado que, disposto a intervir, preocupava-se em sair. Enquanto empresas eram incorporadas, também eram, quase ao mesmo tempo, vendidas ou fechadas. Mais tarde, inclinado a desestatizar, o Estado ainda incorporava e hesitava quanto a novas privatizações. Seus dirigentes batiam bumbo sobre a nova fase, mas se dedicavam ao confisco de bens de indústrias, fazendas, tratores e semoventes.

A primeira hipótese trata justamente dessas tensões e contradições, sendo forçoso confirmá-la. Décadas antes de evocar o mantra da desestatização, o Estado, no caso das EIPN, incorporava empresas já sinalizando sua venda. Afinal, em tese, elas haviam sido incorporadas não por qualquer motivo estratégico, e sim para garantir o pagamento de

dívidas contraídas com o próprio Estado. E isso poderia ser feito apenas pela produção de bens, prestação de serviços e pela venda dessas próprias empresas. Muito antes da consolidação de uma doutrina jurídica que respaldasse essa prática, o Estado dedicava-se às privatizações.

As tensões e contradições narradas autorizam um olhar sobre o Estado como uma arena em constante disputa. Por mais que tendências possam ser realçadas ao longo do tempo, também resistências a elas são perceptíveis, em uma investigação mais atenta. Nos capítulos anteriores, várias delas foram delineadas: autores que se recusavam a aceitar o texto legal, pareceres que a ele se opunham frontalmente, processos lentos de privatização a despeito do discurso público, dentre outros, compõem um mosaico indefinido e flexível, capaz de gerar dúvidas sobre o que, de fato, se almejava.

É nesse cenário de incertezas que deve ser examinada a segunda hipótese norteadora desta pesquisa. Convém repeti-la: *a desestatização dessas empresas amparou-se em construção jurídica de legalidade duvidosa, elaborada para solucionar inseguranças normativas que remontam à criação das EIPN e aos instrumentos legais que determinaram as incorporações.*

Começo pelo fim: já se demonstrou quão frágeis eram os institutos jurídicos que viabilizaram a própria existência das EIPN. Em 1940, marco inicial dessa construção, incorporação era um conceito etéreo. Mesmo depois de leis, pareceres e um amplo leque de tertúlias e querelas mais ou menos acadêmicas, não houve convicções significativas sobre o tema. A incorporação era, afinal, um instituto jurídico que meramente se aproximava do conceito de encampação, porém apenas no caso das empresas que prestavam serviços públicos. Não se confundia com nacionalização, desapropriação e outros instrumentos. Já o binômio intervenção/confisco, utilizado a partir do fim da década de 1960, parecia ser mais sólido pela ótica jurídica.

Havia outros problemas. Na primeira metade da década de 1940, a superintendência adquiriu empresas aos lotes, de baciada, e passou a administrá-las no contexto das EIPN. Essas não foram incorporadas, diferentemente das outras, se esse conceito for entendido como um ato de força decorrente de uma previsão legal. Resultaram de simples compras, sendo duvidosa a competência da superintendência para realiza-las. Aliás, a interpretação mais defensável, do ponto de vista jurídico, era justamente a de que a superintendência não dispunha dessa competência. Ainda assim, não só comprou, como vendeu o que provavelmente sequer podia ter cogitado comprar.

Ou seja, a metade final da segunda hipótese é precisa, já que as EIPN eram, em alguma medida, uma massa disforme, montada a partir de institutos jurídicos frágeis e competências questionáveis. Ainda assim, o Direito não se furtaria a buscar uma solução para o organismo vivo e difuso que brotou no seio da administração pública.

Chega-se, assim, à primeira metade dessa hipótese. Passados catorze anos do início do imbróglio, sem que as EIPN se adequassem aos conceitos do direito administrativo então em voga, a lei nº 2.193/54 definiu superintendência e empresas como autarquias. Essas não devem ser confundidas com a natureza jurídica consagrada pelo decreto-lei nº 200/67; até então, autarquias eram figuras mais fluidas, que refletiam também uma aspiração de maior autonomia e dinamismo se comparadas aos ministérios, por exemplo. Além disso, a técnica legislativa empregada não foi das mais felizes, ao pecar pela falta de objetividade. Para afirmar o entendimento, optou por remissão à lei que pouco estava relacionada ao objeto tratado. Ainda assim, apesar dos pesares, reconhecia a existência dessas novas autarquias.

Nada que não pudesse ser revisto de uma forma, no mínimo, heterodoxa – ou possivelmente ilegal. O legislador já fora criticado como um arquétipo indisciplinado, a ponto de merecer que seu produto final – a lei – fosse corrigida pela teoria. No caso das EIPN, isso, de fato, ocorreu. A despeito da previsão legal, parecer do consultor-geral da República definiu que EIPN e superintendência não eram autarquias e, sim, órgãos autônomos, no âmbito da administração direta. A seguir, um decreto confirmou o parecer, transformou a superintendência em coordenadoria e a inseriu no organograma do Ministério da Fazenda. Na prática, parecer e decreto, enfim, “revogaram” a lei.

A extinção e a privatização de uma autarquia envolviam procedimentos mais complexos que os aplicáveis a órgãos autônomos, instituto ao qual legisladores e a doutrina se dedicaram bem menos. A desestatização das EIPN, em sua segunda e terceira fases, amparou-se justamente nesse modelo, amalgamado a partir de uma revisão legal sem o devido processo legislativo. Então, é necessário confirmar, também, a segunda hipótese que embasou esta pesquisa.

A esta altura, privatizar já havia se tornado um verbo que enternecia corações e mentes de diversos atores, a exemplo de grande parte dos políticos, empresários, doutrinadores e da imprensa. Essa suposta necessidade era justificada, em resumo, por três argumentos, centrados no gigantismo estatal, no cerceamento injustificável da iniciativa privada e na ineficiência estatal. Tudo isso, claro, evocado como palavras-

chave, sem uma análise caso-a-caso, por setor econômico, que se dedicasse efetivamente a avaliar a pertinência dos argumentos.

Os dois primeiros argumentos estão relacionados, refletem um juízo de valor subjetivo e, por sua imprecisão, admitiram aplausos e contestações. De fato, o Estado brasileiro manteve e geriu centenas de empresas ao longo do tempo (mas nunca as 560 alardeadas pela ditadura militar), o que também significa dizer que cerceava a iniciativa privada ao impedi-la justamente de manter e gerir as mesmas empresas, além de se tornar um concorrente no mercado.

Qual seria, porém, o limite para caracterizar o Estado como *gigante*? Ele foi efetivamente cruzado ou o tamanho que assumiu era justificável, face ao modelo brasileiro de desenvolvimento e à debilidade da iniciativa privada em diversos setores econômicos? E qual seria o limite para definir o cerceamento da iniciativa privada como *justificável*? Os textos legais, ancorados em uma perspectiva de atuação subsidiária do Estado, não pareciam oferecer resposta concreta, direta e objetiva a esse questionamento.

Esses dois argumentos até foram retomados ao longo das últimas décadas, mas perderam força. Na década de 1990, a espiral de privatizações aprofundou-se a tal ponto que a referência a um Estado gigante pareceu datada. Nesse processo, a iniciativa privada avançou, tornando-se a responsável pelas empresas privatizadas. Pouco antes, a ditadura militar ruiu e, aos poucos, práticas autoritárias mais latentes começaram a ser minadas. Assim, se tornou difícil continuar apontando um cerceamento injustificado.

Já o terceiro argumento não foi abandonado. O mito do Estado ineficiente, comparado a uma iniciativa privada exemplar pela perspectiva gerencial, sobreviveu e talvez tenha até ganhado força ao longo do tempo. Pela resiliência dessa imagem, e sem a expectativa de esgotar uma discussão que já consumiu páginas, livros e coletâneas, convém comentar esse argumento à luz do que se tratou nos capítulos anteriores e, talvez, segundo uma perspectiva incomum.

O conceito de eficiência está associado ao atingimento de objetivos mediante custos razoáveis. Seria preciso afirmar que o Estado tem (ou deveria ter) como objetivo atender o interesse público, mas essa formulação contribuiria pouco para o breve comentário que se quer fazer neste quase fim de caminhada. Considerando o escopo desta pesquisa, é possível traçar como objetivo do Estado a estatização ou a desestatização, bem como a gestão das EIPN, a depender do momento analisado.

O primeiro objetivo buscado, a partir de 1940, foi a estatização. Ao longo das décadas, o Estado incorporou dezenas de empresas, constituindo as EIPN. Não foram

encontrados relatos, nesta pesquisa, de processos frustrados, ou seja, de empresas que o Estado não tenha conseguido incorporar apesar de seu interesse. Não se pode afirmar categoricamente que nunca houve um caso desses, mas a inobservância deles permite supor que a incorporação foi um rito, em regra, exitoso.

Mais que isso, o modelo foi aperfeiçoado com o tempo, do ponto de vista jurídico. Editada a legislação necessária, a ditadura militar previu que políticos e gestores públicos suspeitos de enriquecimento ilícito poderiam ser investigados pela CGI e seus bens, confiscados pelo presidente da República. Constatado imóvel entre os bens confiscados, o Ministério da Fazenda estaria autorizado a intervir na gestão da empresa. Essas previsões foram importantes para a composição das EIPN em sua segunda fase.

Nesse sentido, o Estado foi eficiente ao estatizar. Nem sempre, porém, decidiu da forma correta e com a velocidade desejável. A Brazil Railway definiu em público, durante um longo processo falimentar, até que o Estado Novo definisse a incorporação. Já a demora da ditadura militar em decidir pela intervenção no Grupo Abdalla, sinalizando que cogitava essa medida durante anos, pode ter contribuído para o aumento das dificuldades verificadas em relação às empresas, conforme relatado.

E, aqui, é possível abordar a eficiência estatal em relação à gestão das EIPN. Com a expectativa de buscar ressarcimento por dívidas contraídas por seus donos, governos diversos optaram por incorporar empresas que, em grande parte, não eram lucrativas e sequer eram as principais em operação em seus segmentos econômicos. Por si só, decisões erradas de origem já seriam um complicador para a gestão pública das empresas.

Havia mais, contudo. Ora o Estado foi obrigado a gerir iniciativas que obviamente não seriam lucrativas, como as decorrentes do Escândalo da Mandioca, ora viu-se compelido a assumir e modernizar outras, necessárias, como a EF Corcovado. E, ainda, permitiu-se acumular prejuízos duradouros, talvez desnecessários e injustificáveis, como nos jornais e, mais especificamente, no caso de A Noite. Quanto a esse tema, aliás, aprofundou o erro, ao criar novas publicações.

Por outro lado, a Rádio Nacional tornou-se líder em seu segmento econômico quando sob gestão estatal. Ocupou esse posto por cerca de uma década, um feito notável. Também as empresas de colonização apresentaram resultados positivos, capazes de subsidiar prejuízos de outras EIPN. Sob gestão pública, outras iniciativas, como a Inbrapel, prosperaram e não apresentaram prejuízos regulares.

A superintendência e, depois, a coordenadoria foram especialmente eficientes em relação ao objetivo de desestatizar. Aliás, bem mais eficientes que o governo federal ao

tentar atingir esse mesmo objetivo de forma mais ampla. Enquanto este criava estruturas, divulgava listas com estardalhaço, debatia-se em contradições internas e apresentava resultados considerados decepcionantes, aquelas privatizaram e fecharam empresas, venderam imóveis, terrenos, semoventes e outros bens, aos lotes, durante quase cinco décadas. Eventualmente eram contidas por decisões judiciais, como no caso da Copase.

Além disso, superintendentes e coordenadores sequer costumavam titubear quanto ao papel das organizações que comandavam. Em entrevistas ou em depoimentos a CPIs, professavam fé nas privatizações, enquanto outros agentes públicos e doutrinadores tinham até pruridos para cogitar abordar esse tema. É verdade que parte das desestatizações ocorreu por valores aparentemente indefensáveis e em meio a suspeitas de práticas ilícitas. Ainda assim, superintendência e coordenação atuaram como ceifadores contumazes: a história demonstrou que, para continuar sob gestão pública, o único caminho possível para as empresas era deixar a órbita das EIPN. Esse foi o caso das emissoras de rádio e de TV absorvidas pela Radiobrás (e, depois, pela EBC).

Deve-se fugir do maniqueísmo na avaliação da eficiência estatal no caso das EIPN. Em resumo, a trajetória do grupo revelou problemas, mas demonstrou também o êxito do Estado ao atingir, ao menos parcialmente, objetivos a que se propôs.

O argumento de que a ineficiência da gestão pública justifica a desestatização é irrazoável como tese geral e tampouco aceitável no tocante às EIPN. O desdobramento natural desse argumento é que a iniciativa privada, por sua vez, é bem mais eficiente que a pública. Também essa postulação é injustificável como enunciado geral; basta pensar, por exemplo, nos milhões de casos de recuperação judicial, falência ou simples fechamento de empresas a cada ano no país.

É possível fazer um breve comentário sobre a ineficiência da iniciativa privada no caso das EIPN: privatizações, nesse contexto, deixaram um rastro de destruição. A lista nominal das empresas incorporadas, apresentada anteriormente, é, em grande parte, um rol de nomes esquecidos, patrimônio aniquilado, bens não mais produzidos, serviços não mais prestados e demissões. Mesmo as privatizadas foram, em poucos anos, esquecidas por seus compradores. Se, nessas empresas, função social houve, pouco dela se recorda.

Por fim, volto a um ponto de partida: este trabalho buscou recontar parte da história de um Brasil esquecido, abandonado em prateleiras de arquivos e depósitos. Reflete um Estado potente para transformar segmentos econômicos e empresas, mas também marcado por contradições e hesitações. É preciso lembrar que outras partes desse quebra-cabeça seguem perdidas, o que demandará novas pesquisas.

## Referências

### Trabalhos acadêmicos e outras publicações

AGUIAR, Ronaldo Conde. **Almanaque da Rádio Nacional**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.

ALEKSIÉVITCH, Svetlana. **O fim do homem soviético**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

ALMEIDA, Monica Piccolo. A reestruturação do setor público estatal brasileiro rumo às privatizações dos anos 1990. **Anos 90**, v. 21, n. 39, p. 363-397, jul. 2014.

ALMEIDA, Valesca de Souza. Transferir, transformar e desativar: o programa de privatização de empresas estatais no governo Figueiredo (1979-1985). **Anpuh-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História**, Rio de Janeiro, 2021.

AUGUSTO, Walter Marquazan. Excedente e território: uma leitura das ferrovias brasileiras a partir do cruzamento entre direito econômico e geografia crítica. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 1, n. 38, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/77464/49613>. Acesso em: 6 dez. 2020.

BALOG, Nicola. A organização administrativa das empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 87, 1967, p. 35-51.

BARBOSA, Ana Carolina Couto Pereira Pinto. **Constitucionalismo, elitismo e capital: o equilíbrio difícil entre justiça social e neoliberalismo nas disputas constituintes da década de 1980**. Brasília-DF: UnB, 2021. Tese de Doutorado em Direito.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília-DF: FD/UnB, 2009. Tese de Doutorado.

BATISTI, Nelia Edna Miranda. **Evolução da ordem econômica no contexto político econômico das constituições brasileiras**. 2007. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina, Londrina-Paraná. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp044787.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável Direito Econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. **Direitos**

**Humanos, Democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato.** São Paulo: Ed. Quartier Latin do Brasil, 2009, p. 503-519.

BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: SAFATLE, Vladimir e TELES, Edson. **O que resta da ditadura: a exceção brasileira.** Boitempo Editorial, 2010, p. 77-89.

BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. **Nacionalização: necessidade e possibilidades.** São Paulo: Contracorrente, 2021.

BIANCHI, José Flávio. **O debate sobre direito e desenvolvimento no Brasil e o neoinstitucionalismo econômico.** Brasília-DF: UnB, 2013. Dissertação de Mestrado em Direito.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro, Contraponto, 2004.

BILAC PINTO. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 32, 1953, p. 2-15.

BOBSIN, Vinícius. **O BNDES e o processo de privatização.** Porto Alegre: UFRGS, 2013. Trabalho de conclusão de curso de graduação em ciências econômicas.

BOBULESCU, Roxana. Protectionism in Retrospect: Mihail Manoilescu (1891-1950?). **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, p. 622-632, 2020.

BRASIL, Bruno. A Manhã (Rio de Janeiro, 1925). BN, 28 jul. 2014a. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/artigos/a-manha/>. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL, Bruno. A Noite (Rio de Janeiro, 1911). BN, 31 jul. 2014b. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/artigos/a-noite/>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado regulador y pacto democrático en América Latina. In: Atílio Boron (org.). **Crisis y Regulación Estatal: Dilemas de Política en América Latina y Europa.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 61-72.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos Avançados**, v. 23 (66), 2009, p. 7-23.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** São Paulo: FGV, 2005, 6 ed., p. 237-270.

BURKE, Melvin. Privatization in the Center and the Latin American Periphery. **Latin American and Caribbean Contemporary Record**, 1990.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico**. Brasília-DF: Senado Federal, 2001.

CAMPOS, Lélío Candiota de. A atividade econômica do Estado. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XX, n. 41, jan.-mar. 1981, p. 14-28.

CARVALHO, Miguel Mundstock Xavier de. **Uma grande empresa em meio à floresta: a história da devastação da floresta com araucária e a Southern Brazil Lumber and Colonization (1870-1970)**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010. Tese de Doutorado.

CARVALHO E MELO, José Augusto de. Extranumerário. **Revista de Direito Administrativo**, v. 1, n. 1, p. 347-358, 1945.

CARVALHO NETTO. **Norte oito quatro**. Rio de Janeiro, 1977.

CARVALHOSA, Modesto. **A ordem econômica na Constituição de 1969**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. A Constituição de 1946. **Revista de Direito Administrativo**, v. 7, p. 1-4, 1947.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. O Estado e a ordem econômica – problemas de técnica legislativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 25, 1951, p. 442-453.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. A empresa pública no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 91, 1968, p. 1-12.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. A modernização do poder executivo. **Revista de Ciência Política**, v. 7, n. 3, p. 115-131, 1973.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Empresas públicas e sociedades de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**, v. 128, 1977, p. 1-26.

COMPARATO, Fabio Konder. O indispensável direito econômico. **Revista dos Tribunais**, v. 353, n. 14, p. 203-255, 1965.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, 2008, p. 829-874.

COSTA, Mauricio Mesurini da. **O Estado interventor no Brasil e seus reflexos no Direito Público (1930-1964): Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/168633/342206.pdf?sequence=1>.

Acesso em: 12 jan. 2021.

CPDOC. Abdalla, J. J. In: \_\_\_\_\_. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. S./d. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-joao-abdalla>. Acesso em: 31 jul. 2023.

CRETELLA JÚNIOR, J. Serviços comerciais e industriais do Estado. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XVI, n. 28, 1977, p. 14-25.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. **Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1984. Tese de Doutorado em Ciência Política.

DALLARI, Adilson Abreu. Privatização, eficiência e responsabilidade. **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo. Obra em homenagem a Eduardo García de Enterría**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 228, 2003. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/download/394/261>. Acesso em: 6 dez. 2020.

DOELLINGER, Carlos von; SILVA, Maria da Conceição. Estatização e finanças governamentais. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 35, n. 7, p. 103-106, 1981.

EIZIRIK, Nelson. A ordem econômica na Constituinte. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XXIV, n. 60, out.-dez. 1985, p. 12-17.

FARGE, Arlette. **O Sabor do Arquivo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FARQUHAR, Percival. South America and Investments. **The North American Review**, v. 203, n. 724, p. 397-402, mar. 1916.

FERREIRA, Carlos Kawall Leal. **Privatização do setor elétrico no Brasil**. 2000. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14479/1/Cap%206%20-%20Privatiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Setor%20El%C3%A9trico%20no%20Brasil\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14479/1/Cap%206%20-%20Privatiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Setor%20El%C3%A9trico%20no%20Brasil_P_BD.pdf). Acesso em: 6 dez. 2020.

FERREIRA, Luciana da Silva. **Uma releitura do processo de endividamento externo e interno nos anos 1970 e 1980**. Niterói-RJ: UFF, 2007. Dissertação de Mestrado em Economia.

FERREIRA, Sergio de Andréa. O direito administrativo das empresas governamentais brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, v. 136, 1979, p. 1-33.

FLEURY, Sonia. Reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 299-309, 1997. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/7897/6564>. Acesso em 29 jun. 2020.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Organização e mecânica administrativa das empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 104, 1971, p. 49-75.

GAULD, Charles A. **Farquhar, o último titã: um empreendedor americano na América Latina**. São Paulo: Editora de Cultura, 2006.

GIL, Otto. Fusões e incorporações de empresas. **Revista de Informação Legislativa**, a. 16, n. 61, jan.-mar. 1979, p. 251-264.

GRAU, Eros Roberto. Lucratividade e função social nas empresas sob controle do Estado. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XXIII, n. 55, jul.-set. 1984, p. 35-59.

GRAU, Eros Roberto. Atividade comercial das empresas estatais e noção de efeitos comerciais. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XXVII, n. 72, out.-dez. 1988, p. 41-47.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. Malheiros, 2003.

HANSON, Simon G. The Farquhar Syndicate in South America. **The Hispanic American Historical Review**, v. 17, n. 3, 1937, p. 314-326.

HOUIN, R.. A administração das empresas públicas e as normas do direito comercial. **Revista de Direito Administrativo**, v. 48, 1957, p. 26-53.

LACERDA, J. C. Sampaio de. Sociedades de economia mista e sociedades de Estado. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XII, n. 12, 1973, p. 19-25.

LACERDA, J. C. Sampaio de. A não subordinação das sociedades de economia mista e das empresas públicas (sociedades de Estado) ao regime falimentar. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XIV, n. 20, 1975, p. 97-99.

LAGO, Mario. **Bagajo de beira-estrada**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1977.

LIMA, Ruy Cirne. A encampação e a desapropriação de serviços públicos concedidos. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 57, p. 231-242, 1962.

LIMA, Soeli Regina; TOMPOROSKI, Alexandre Assis. O fim de uma *company town*: do processo de estatização às manifestações dos trabalhadores da *Southern Brazil Lumber and Colonization Company* (1940-1956). **Revista de História Regional**, 22(1), 2017, p. 125-147.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, 1998, p. 5-32.

LIRA NETO. **Getúlio: Do governo provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LIRA NETO. **Getúlio: da volta pela consagração popular ao suicídio (1945-1954)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Questões sobre a empresa pública no Brasil. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XXIV, n. 57, jan.-mar. 1985, p. 52-60.

MACARINI, José Pedro et al. Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. **Revista de Economia Contemporânea**, 2011. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482011000100002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482011000100002). Acesso em: 7 dez. 2020.

MACHADO, Fernando Moreno. Desestatização e privatização no Brasil. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 99-119, 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/download/85646/92150>. Acesso em: 6 dez. 2020.

MAGALHÃES, Roberto Barcellos de. **A Constituição Federal de 1967 comentada**. Rio de Janeiro: José Konfino Ed., 1967.

MAKSoud, Henry (org.). **Proposta de Constituição para o Brasil**. São Paulo: Ed. Visão, 1988.

MARCELINO, Gileno Fernandes. O Estado brasileiro de Cabral a Sarney: II – Breve avaliação da situação atual. **Revista do Serviço Público**, 116 (1), jan./fev. 1988, p. 23-30.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; PINTO, Francisco Rogério Madeira. A CONSTITUIÇÃO CASTILHISTA DE 1891 E AS ORIGENS DO CONSTITUCIONALISMO AUTORITÁRIO NA REPÚBLICA BRASILEIRA. **Revista do IHGB**, v. 481, p. 153-186, 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/61814442/A\\_CONSTITUICAO\\_CASTILHISTA\\_DE\\_1891\\_E\\_AS\\_ORIGENS\\_DO\\_CONSTITUCIONALISMO\\_AUTORITARIO\\_NA](https://www.academia.edu/download/61814442/A_CONSTITUICAO_CASTILHISTA_DE_1891_E_AS_ORIGENS_DO_CONSTITUCIONALISMO_AUTORITARIO_NA)

[REPUBLICA BRASILEIRA - IHGB20200117-95971-1bpkn1a.pdf](#). Acesso em: 7 dez. 2020.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Roteiro para uma Constituição**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1987.

MAYER, Luiz Rafael. Parecer L-061. **Revista de Direito Administrativo**, v. 121, 1975, p. 418-432.

MEIRELLES, Hely Lopes. O Estado e suas empresas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 147, 1982, p. 1-6.

MELO, Leopoldo Tavares da Cunha. Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União – Autarquias – Prestação de contas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 16, 1949, p. 183-197.

MELO, Leopoldo Tavares da Cunha. Parecer A Espécie – Prestação de contas das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional – Natureza jurídica dessas entidades – Leis que lhes são aplicáveis. In: Leopoldo Tavares da Cunha Melo. **Pareceres do Procurador DR. Leopoldo T. Da Cunha Melo**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1941-1955, v. 3, 1956, p. 221-239.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O Estado e a ordem econômica. **Revista de Direito Administrativo**, 143, p. 37-50, jan./mar. 1981.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Natureza essencial das sociedades mistas e empresas públicas: consequências em seus regimes. **Revista de Direito Administrativo**, v. 159, 1985, p. 1-9.

MONTANHA, Fausto Amaro Ribeiro Picoreli. **Os jogos olímpicos na capital da República: narrativas da imprensa e campo esportivo no Rio de Janeiro (1890-1935)**. Rio de Janeiro: Uerj, 2018. Tese de Doutorado em Comunicação.

MUKAI, Toshio. A empresa pública na nova Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, v. 176, 1989, p. 21-28.

MUNHOZ, Dercio Garcia. Inflação brasileira: os ensinamentos desde a crise dos anos 30. **Economia Contemporânea**, n. 1, jan.-jun. 1997, p. 59-87.

NUSDEO, Fábio. A ordem econômica constitucional no Brasil. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XXVI, n. 65, jan.-mar. 1987, p. 12-20.

OLIVEIRA, A. Gonçalves de. Comentário – Responsabilidade das autarquias pelo passivo das antigas empresas com cujos bens se constituíram. **Revista de Direito Administrativo**, v. 5, 1946, p. 192-195.

OLIVEIRA, A. Gonçalves de. Parecer 285-Z. **Revista de Direito Administrativo**, v. 49, 1957, p. 398-400.

OLIVEIRA, Euclides Quandt de. **Renascem as Telecomunicações: Construindo a Base**. São José dos Pinhais, PR: Editel, 1992.

OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo. **Etapas da desestatização no Brasil: 30 anos de história**. 2019.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria**, v. 13, n. 26, 2011. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/viewFile/1379/1259>. Acesso em: 7 dez. 2020.

PAIVA, Alfredo de Almeida. As sociedades de economia mista e as empresas públicas como instrumentos jurídicos a serviço do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, v. 60, 1960, p. 1-15.

PASSOS, Eridan Maria Veloso de. **A dimensão econômica e política da estatização no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro**. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 1979. Dissertação de Mestrado em Administração.

PECI, Alketa. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 4, p. 121-135, 1999.

PENTEADO, Mauro Rodrigues. As empresas estatais e os sistemas de supervisão e controle. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XXI, n. 45, jan.-mar. 1982, p. 20-28.

PENTEADO, Mauro Rodrigues. As sociedades de economia mista e as empresas estatais perante a Constituição de 1988. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XXVIII, n. 73, jan.-mar. 1989, p. 5-21.

PETRUS, Ângela. **Da atividade de trabalho nos trilhos ao debate político e epistemológico sobre penosidade**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais / Porto: Universidade do Porto, 2012. Tese de Doutorado em Educação e Psicologia.

PIERANTI, Octavio Penna. **O Estado e as Comunicações no Brasil: Construção e Reconstrução da Administração Pública**. Brasília, DF: Abras/Lecotec, 2011.

Disponível em: <https://octaviopieranti.files.wordpress.com/2018/08/o-estado.pdf>.

Acesso em: 6 dez. 2020.

PIERANTI, Octavio Penna. **O processo sem fim**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2021.

PIERANTI, Octavio Penna. **Entre plantações de morangos, florestas e oceanos: arquivos esquecidos da Rádio Nacional recontam a origem da Radiobrás**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar. Impactos microeconômicos da privatização no Brasil. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 26, n. 3, p. 357-98, 1996. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/744/684>. Acesso em: 6 dez. 2020.

PINHEIRO; Armando Castelar; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysóstomo de. **Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas**. IPEA, texto para discussão nº 230, 1991.

PINTO, Paulo Brossard de Sousa. Resgate ou encampação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 19, 1950, p. 410-417.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à constituição de 1967 com a emenda n. 1, de 1969**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

PRADO, Ana Celia de Oliveira. Os principais aspectos históricos e econômicos que influenciaram a elaboração da ordem econômica presente nas Constituições Brasileiras. **Revista Eletrônica Direito e Conhecimento**, n. 2, v. 1, 2017, Jul.-Dez./2017. Disponível em: <https://revistas.cesmac.edu.br/index.php/dec/article/download/655/550>. Acesso em: 7 dez. 2020.

RAMOS, Murilo César. Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público. **Intexto**, n. 4, p. 29-49, 1998. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/intexto/article/download/3374/3958>. Acesso em: 6 dez. 2020.

RAMOS, José Nabantino. Empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 107, 1972, p. 14-30.

RIBEIRO, Ana Paula Goulart. **Imprensa e história no Rio de Janeiro dos anos 1950**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2007.

RIVERO, Jean. O regime das empresas nacionalizadas e a evolução do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 49, 1957, p. 44-68.

RODRIGUES, Nilo Sergio da Silva. **Estudo da Rede Ferroviária Federal S.A. com vistas ao conhecimento de suas necessidades relativas à informação tecnológica**

**considerada como insumo para o processo de modernização da empresa.** Rio de Janeiro: Eco-UFRJ/Ibict, 1992. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação.

SAMPAIO, L. A. Paranhos. Privatização – Poder Executivo – competência. Parecer. **Revista de Direito Administrativo**, v. 186, 1991, p. 243-250.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Informação Legislativa**, a. 39, n. 154, abr.-jun. 2002, p. 269-299.

SANTOS, Fabíola Martins dos. **Geografia das redes hoteleiras: mundo, Brasil, Santa Catarina.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. Tese de doutorado.

SANTOS, Rogerio Dultra dos. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 281-323, 2007.

SARAVIA, Enrique. O modelo regulatório brasileiro: análise das experiências iniciais. In: **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica.** Lisboa, 2002.

SAROLDI, Luiz Carlos. Vargas e o rádio como espetáculo. **Núcleo de Pesquisa Rádio e Mídia Sonora, Sessão Especial**, v. 54, p. 149-164, 2004. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/156463124003468509753889983083929756387.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2023.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. A História do Direito contemporâneo: um projeto possível?. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 1, n. 36, 2017. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/74564/43567>. Acesso em: 7 dez. 2020.

SILVA, Carlos Medeiros. O ato inconstitucional e a elaboração legislativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 77, p. 1-12, 1964.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. O controle dos gastos públicos: problemas e sugestões. **RSP**, a. 41, v. 112, n. 2, abr./jun. 1984, p. 17-

SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. A intervenção do Estado no domínio econômico através dos órgãos da administração indireta. **Revista de Informação Legislativa**, v. 11, n. 44, p. 31-46, 1974.

SILVA, Juremir Machado da. **A memória e o guardião: em comunicação com o presidente da República: relação, influência, reciprocidade e conspiração no governo João Goulart.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SILVA, Vandr  Aparecido Teotonio da. **A Noite do Estado Novo: um jornal a serviço da ditadura e vice-versa (1940-1946)**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018. Tese de Doutorado em História Social.

SIQUEIRA, Elcio. **Companhia Brasileira de Cimento Portland Perus: contribui o para uma história da indústria pioneira do ramo no Brasil (1926-1987)**. Araraquara-SP: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2001. Disserta o de Mestrado em Economia.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da Imprensa no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. 4<sup>a</sup> ed.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. O programa brasileiro de privatiza o de empresas estatais. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XXIX, n. 80, out.-dez. 1990, p. 54-65.

STEFFENS, Marcelo Hornos. **Getúlio Vargas biografado: análise de biografias publicadas entre 1939 e 1988**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. Tese de Doutorado em História.

TÁCITO, Caio. Comentário – Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional – Questões Trabalhistas – Justiça competente. **Revista de Direito Administrativo**, v. 2, n. 2, 1945, p. 651-667.

TÁCITO, Caio. As empresas públicas no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 84, 1966, p. 432-439.

TÁCITO, Caio. Controle das empresas do Estado (públicas e mistas). **Revista de Direito Administrativo**, v. 111, 1973, p. 1-9.

TÁCITO, Caio. Os tribunais de contas e o controle das empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 148, 1982, p. 1-12.

TÁCITO, Caio. Direito administrativo e direito privado nas empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 151, 1983, p. 22-28.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 202, p. 1-10, 1995.

TCU. Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União – Autarquias – Presta o de Contas. **Revista do Direito Administrativo**, v. 16, p. 183-197, 1949.

TCU. Empresa estatal – privatiza o – licita o. Processos n  008.089/82 e 17.017/82. **Revista de Direito Administrativo**, v. 152, 1983, p. 206-219.

TOMPOROSKI, Alexandre Assis. Cicatrizes do Contestado: a estatização da Southern Brazil Lumber and Colonization Company e o advento do campo de instrução Marechal Hermes. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 6, n. 3, 2016, p. 178-194.

TFR. Acórdão. Autarquias – Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União – Execução de sentença - precatório. **Revista de Direito Administrativo**, v. 27, 1952b, p. 228-233.

TFR. Extranumerários – Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional – Assistentes jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 28, 1952a, p. 132-136.

VALADÃO, Haroldo. Sociedade de economia mista – atividades industriais e comerciais do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, v. 48, 1957, p. 542-550.

VALVERDE, Trajano de Miranda. Sociedades anônimas ou companhias de economia mista **Revista de Direito Administrativo**, v. 1, n. 2, 1945, p. 429-441.

VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIANNA, Oliveira. **Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**, n. 17, jan. 1936, p. 237-241.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, v. 8, abr./jun. 1974, p. 27-75.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 1, 1984a, p. 49-59.

WAHRLICH, Beatriz. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 4, 1984b, p. 72-87.

WALD, Arnoldo. Do regime legal da venda das ações de sociedades de economia mista pertencentes à União Federal. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XIX, n. 39, jul.-set. 1980, p. 9-16.

WALD, Arnoldo. Internacionalização, desestatização e mercado de capitais. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, ano XXVIII, n. 74, abr.-jun. 1989, p. 5-10.

WALD, Arnoldo. Privatização – lei nº 8031/90 – medida provisória interpretativa. Parecer. **Revista de Direito Administrativo**, v. 185, 1991, p. 349-373.

## **Documentos da administração pública**

ABDALLA FILHO, Antonio João. **Carta ao Ministro Chefe do Gabinete Civil.** Brasília, 20 jul. 1978.

ALESP. **Moção nº 163 de 1981.** São Paulo, 10 jun. 1981.

ALVES, Cyro Leite. **Parecer sobre a Companhia Melhoramentos de Blumenau.** Rio de Janeiro, 22 out. 1974.

ARAÚJO, Edith Ramos de. **Carta.** Rio de Janeiro, 7 out. 1987.

ÁVILA, Aloysio Santana. **Grupo J. J. Abdalla.** Brasília-DF, jul. 1974.

ÁVILA, Aloysio Santana. **Carta ao chefe de gabinete do Ministro da Fazenda.** Brasília-DF, 22 fev. 1976.

BARBOSA FILHO, Jorge. **Relatório dos bens apreendidos e sequestrados, exercício de 1985. Situação em dezembro de 85.** Petrolina-PE, 17 dez. 1985a.

BARBOSA FILHO, Jorge. **Relatório dos bens sequestrados, exercício de 1984, situação em 31 de dezembro de 84.** Petrolina-PE, 8 jan. 1985b.

BRAZIL LAND, CATTLE AND PACKING. **Balço em 31.12.1940.** São Paulo, 1941.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Parecer 27-O.** Rio de Janeiro: Consultoria Geral da República, 17 jul. 1945a.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Parecer 105-O.** Rio de Janeiro: Consultoria Geral da República, 26 nov. 1945b.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Parecer 30-O.** Rio de Janeiro: Consultoria Geral da República, 23 jul. 1945c.

CCJ. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça.** s/n. Diário do Congresso Nacional, 29 set. 1953, p. 2123-2124.

CD. Projeto de Resolução nº 195. **Diário do Congresso Nacional,** fev. 1959.

CD. Projeto de Resolução nº 157. **Diário do Congresso Nacional,** 31 jan. 1963.

CD. Projeto de resolução nº 41. **Diário do Congresso Nacional,** 23 abr. 1964.

CEIPN. **Relatório nº 3/75.** Rio de Janeiro, 12 dez. 1975a.

CEIPN. **Ofício nº G-144/75.** Rio de Janeiro, 12 dez. 1975b.

CEIPN. **Ofício nº AA-140/77.** Rio de Janeiro, 22 ago. 1977.

CEIPN. **Fundo Especial de Administração das Empresas Incorporadas.** Rio de Janeiro, fev. 1978.

CEIPN. **Fundo Especial de Administração das Empresas Incorporadas**. Rio de Janeiro, 1979a.

CEIPN. **Servidores que prestam serviços à CEIPN**. Rio de Janeiro, 1979b.

CEIPN. **Ofício nº 396-80**. Rio de Janeiro, 28 ago. 1980.

CEIPN. **Ofício nº 201/81**. Rio de Janeiro, 19 mai. 1981a.

CEIPN. **Relatório de Gestão – exercício de 1980**. Rio de Janeiro, mar. 1981b.

CEIPN. **Exercício de 1980 – demonstrativo de outras operações**. Rio de Janeiro, 1981c.

CEIPN. **Relatório de Gestão – exercício de 1982**. Rio de Janeiro, mar. 1983.

CEIPN. **Ofício EFC nº 159/84**. Rio de Janeiro, 26 dez. 1984a.

CEIPN. **Relatório de Gestão – exercício de 1983**. Rio de Janeiro, jan. 1984b.

CEIPN. **Relatório de gestão – exercício de 1984**. Rio de Janeiro, 13 jan. 1985a.

CEIPN. **Relatório**. Rio de Janeiro, dez. 1985b.

CEIPN. **Balanço do Fundo Especial de Administração das Empresas Incorporadas**. Rio de Janeiro, 1985c.

CEIPN. **Relatório de janeiro**. Rio de Janeiro, fev. 1986a.

CEIPN. **Relatório de dezembro**. Rio de Janeiro, jan. 1986b.

CEIPN. **Ofício AC nº 214/87**. São Paulo, 6 ago. 1987a.

CEIPN. **Ofício AC nº 205/87**. São Paulo, 15 jul. 1987b.

CEIPN. **Ofício CEIPN nº 17/88**. Rio de Janeiro, 25 fev. 1988.

CGI. **Relação das empresas do “Grupo Abdalla”**. S./d.

CGI. **Relatório e parecer finais**. 13 jan. 1971.

CIA. **Brazil: an Early Look at the Figueiredo Administration**. Washington-DC, jun. 1979. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CIA. **Brazil: Tougher choices for the government**. Washington-DC, fev. 1980. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CIA. **Brazil: Shifting Economic Priorities**. Washington-DC, mar. 1982a. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CIA. **Brazil: Precarious Economic Situation**. Washington-DC, out. 1982b. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CIA. **Brazil: Bleak Economic Prospects**. Washington-DC, abr. 1983. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CIA. **Brazil: Struggle for Financial Stability Continues**. Washington-DC, abr. 1984a. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CIA. **Brazil: Prospects for the Regime**. Washington-DC, abr. 1984b. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CIA. **Brazil: Prospects for the Regime**. Washington-DC, 5 abr. 1985. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CIA. **Brazil's Sarney Administration: Economic Stabilization and Democracy**. Washington-DC, jun. 1986. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CIA. **Brazil: slow going on privatization of state-owned firms**. Washington-DC, abr. 1989. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CIBRAPE. **Balanco de 1976**. São Paulo, 1977.

CIBRAZEM. Relatório de 1963. **Correio da Manhã**, 25 abr. 1964.

CINTRA, Geraldo de Ulhoa. **Manifestação de advogado à Comissão Geral de Investigações (CGI)**. São Paulo, 10 fev. 1971.

COMPANHIA BRASILEIRA DE CIMENTOS PORTLAND PERUS. **Preços de venda de cimento**. São Paulo, 9 dez. 1975.

COMPANHIA BRASILEIRA DE CIMENTOS PORTLAND PERUS. **Balanco**. São Paulo, 1981.

COMPANHIA BRASILEIRA DE CIMENTOS PORTLAND PERUS. **Balanco**. São Paulo, 1985.

COMPANHIA MELHORAMENTOS DE BLUMENAU. **Relatório**. Blumenau-SC, 1971.

COMPANHIA MELHORAMENTOS DE BLUMENAU. **Relatório**. Blumenau-SC, 1972.

COMPANHIA MELHORAMENTOS DE BLUMENAU. **Relatório anual**. Blumenau-SC, 1983.

COMPANHIA MELHORAMENTOS DE BLUMENAU. **Relatório anual**. Blumenau-SC, 1985.

COPASE. **Balanco**. São Paulo, 1978.

COPASE. **Balanco**. São Paulo, 1980.

COPASE. **Balanco**. São Paulo, 1984.

CORDOVIL, Manoel Albuquerque. **Carta ao Ministro da Fazenda**. Rio de Janeiro, 28 ago. 1953.

COSTA, Adroaldo Mesquita da. **Parecer H-012**. Brasília-DF: Consultoria Geral da República, 12 jun. 1964.

COSTA, Adroaldo Mesquita da. **Parecer 341-H**. Brasília-DF: Consultoria Geral da República, 25 mai. 1966.

CSP. **Parecer da Comissão de Serviço Público**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1952, p. 4-8.

DASP. Funcionário público – Empresas incorporadas – Pessoal da Rádio Nacional. **Revista de Direito Administrativo**, v. 46, 1956, p. 368-371.

DIAS, Jader Burlamaqui. **Carta ao Ministro da Justiça**. S/d.

EF CORCOVADO. **Relatório**. Rio de Janeiro, 1979.

EF CORCOVADO. **Relatório da Direção Técnica**. Rio de Janeiro, 1980.

ESTRADA DE FERRO PERUS-PIRAPORA. **Balanço**. São Paulo, 1981.

FÁBRICA DE PAPEL CARIOCA. **Exercício de 1980**. São Paulo, 1981.

FIGUEIREDO, João Baptista de. **Diretrizes gerais de governo**. Brasília-DF, 19 jan. 1979.

FLEMING, John Dick. Carta. São Paulo, 23 mai. 1947a.

FLEMING, John Dick. Carta. Londres, 12 jul. 1947b.

FLEMING, John Dick. Carta. Londres, 30 jul. 1947c.

FLEMING, John Dick. Carta. Londres, 21 out. 1947d.

FLEMING, John Dick. Carta. Londres, 24 dez. 1947e.

FLEMING, John Dick. Carta. Londres, 15 dez. 1947f.

FLOREZ, Olympio. **Relatório sobre a Rádio Nacional**. Rio de Janeiro, 27 jun. 1951.

GABINETE CIVIL. **Aviso nº 349**. Brasília-DF, 19 de junho de 1974a.

GABINETE CIVIL. **Aviso nº 321**. Brasília-DF, 11 de junho de 1974b.

GABINETE CIVIL. **Aviso nº 329**. Brasília-DF, 16 de abril de 1975.

GTI. **Relatório Preliminar**. Brasília-DF, 20 ago. 1974.

GTI. **Of. GM/GTIM/124**. Brasília-DF, 29 jul. 1975a.

GTI. **Of. GM/GTIM/168**. Brasília-DF, 12 dez. 1975b.

GUIMARÃES, Hahnemann. **Parecer nº 221-N**. Rio de Janeiro: Consultoria Geral da República, 13 ago. 1943.

IBGE. **Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

IGF-F. **Relatório de auditoria**. Rio de Janeiro, 11 mai. 1970.

IGF-F. **Relatório de auditoria da SEIPN**. Rio de Janeiro, 4 dez. 1972.

INBRAPEL. **Ofício nº IF/01/77**. Arapoti-PR, 6 jan. 1977.

INBRAPEL. **Of. nº IF/05/78 – DE..** Arapoti-PR, 27 jan. 1978.

INBRAPEL. **Relatório referente ao ano de 1980**. Arapoti-PR, jan. 1981.

INBRAPEL. **Balanco de encerramento**. Arapoti-PR, 2 ago. 1983.

INDÚSTRIAS J. J. ABDALLA. **Relatório da prestação de conta dos aluguéis recebidos**. São Paulo, 1976.

INPS. **Relatório**. São Paulo, 8 nov. 1974a.

INPS. **Carta**. São Paulo, 23 nov. 1974b.

INPS. **Carta**. São Paulo, 16 ago. 1974c.

MC. **Informação nº 950/75/DSI/MC**. Brasília-DF, 15 set. 1975.

MF. **Anexos ao relatório dos trabalhos referentes à Brazil Land Cattle and Packing Company**. Rio de Janeiro, 1940a.

MF. Instruções do Ministério da Fazenda. **DOU**, 19 nov. 1940b.

MF. **(Relatório de levantamento de bens)**. Rio de Janeiro, 1943a.

MF. **Relatório dos trabalhos referentes à Brazil Land Cattle and Packing Company**. Rio de Janeiro, 1943b.

MF. **Laudo de avaliação das benfeitorias do conjunto do Hotel das Paineiras com todas as dependências e anexos**. Rio de Janeiro, 8 jun. 1970.

MF. **Aviso nº 21**. Brasília-DF, 2 ago. 1972.

MF. **Relatório de pré-auditoria**. Brasília-DF, 1975.

MF. **Relatório de auditoria**. Brasília-DF, 1977.

MF. **Nota nº 01/87**. Rio de Janeiro, 18 ago. 1987.

MGI. **Resposta à consulta do autor com base na Lei de Acesso à Informação – NUP 18002.001034/2023-61**. Brasília-DF, jul. 2023.

MJ. **Documento GM/411-B**. Brasília-DF, 19 set. 1974.

PGFN. Parecer. **Diário Oficial da União**, 12 dez. 1979, p. 19598.

PIRES, Pandiá B. **Carta ao presidente da República**. Rio de Janeiro, 30 jul. 1953.  
Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/arquivo-pessoal/GV/textual/carta-de-pandia-pires-a-getulio-vargas-criticando-nomeacao-de-lafaiete-stockler-para-a-diretoria-do-servico-de-censura-do-dfsp-e-manifestando-seu->. Acesso em: 21 ago. 2023.

PIRES, Pandiá B. **Carta**. Rio de Janeiro, 26 jan. 1973.

POTASSA ADUBOS QUÍMICOS. **Relatório da Prestação de Contas**. São Paulo, 1981.

RECEITA FEDERAL. **Ofício SRF/BR/nº 907**. 16 out. 1973.

SEIPN. **Brazil Land, Cattle and Packing – Relatório**. Rio de Janeiro, 1940.

SEIPN. **Ofício do Departamento de Contabilidade**. Rio de Janeiro, 21 fev. 1942.

SEIPN. **Síntese do relatório relativo ao exercício de 1944, apresentado ao Exmo. Sr. Ministro da Fazenda pelo Superintendente Cel. Luís Carlos da Costa Netto**. Rio de Janeiro, 1945.

SEIPN. **Ofício nº 12**. Rio de Janeiro, 21 ago. 1947.

SEIPN. **Relatório apresentado pelo superintendente ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República**. Rio de Janeiro, 22 mai. 1952.

SEIPN. Edital – Empresa Asfalto Nacional. **O Estado de S. Paulo**, 26 nov. 1952.

SEIPN. **A situação das empresas incorporadas ao patrimônio nacional**. Rio de Janeiro, 31 mai. 1953.

SEIPN. **Ofício ao ministro da Fazenda**. Rio de Janeiro, 1954.

SEIPN. **As Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional**. Rio de Janeiro, 1956.

SEIPN. **Relatório**. São Paulo, 17 abr. 1974a.

SEIPN. **Relatório**. São Paulo, 15 abr. 1974b.

SEIPN. **Socal S.A. – Mineração e Intercâmbio Comercial e Industrial**. São Paulo, 15 out. 1974c.

SEIPN. **EM nº 13**. Rio de Janeiro, 18 abr. 1975a.

SEIPN. **EM nº 15**. Rio de Janeiro, 15 mai. 1975b.

SEIPN. **Cibrape**. São Paulo, 20 jun. 1975c.

SEIPN. **CG 75/175**. São Paulo, 29 set. 1975d.

SEIPN. **(Mudança na proposta orçamentária)**. Rio de Janeiro, 28 jan. 1975e.

SEIPN. **Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional**. Rio de Janeiro, 1975f.

SEIPN. **Ofício nº 1/1975**. Rio de Janeiro, 13 jan. 1975g.

SEIPN. **Ofício**. São Paulo, 3 jan. 1979.

SEPLAN. **Empresas estatais no Brasil e o controle da Sest: antecedentes e experiência de 1980**. Brasília-DF, 1981.

SEPLAN. **Cadastro das empresas estatais**. Brasília-DF, 1984.

SEPLAN. **Perfil das empresas estatais - 1989**. Brasília-DF, 1989.

SEPLAN. **Relatório Anual – 1990**. Brasília-DF, 1994a.

SEST. **Relatório Anual – 1991**. Brasília-DF, 1994b.

SEST. **Anexo III – Relação de empresas estatais que compõem o orçamento Sest – 1981**. Brasília-DF, 1981.

SEST. **Relatório Anual – 1984**. Brasília-DF, 1985.

SNI. **Informação nº 834/SNI/ASP/I969**. São Paulo, 26 nov. 1969.

SNI. **Memorando AG 801/SI-Gab**. Brasília-DF, 3 mai.1973.

SNI. **Pedido de busca nº 218/17/AC/75**. Brasília-DF, 19 set. 1975a.

SNI. **Informação nº 140/17/AC/75**. Brasília-DF, 3 out. 1975.

SNI. **Encaminhamento nº 21/51/AC/80**. Brasília-DF, 1º abr. 1980.

SNI. **Memorando nº 155/02/CH/GAB/SNI**. Brasília-DF, 22 jan 1986.

SOUZA, Cícero Araujo. **Parecer da Procuradoria da Fazenda Nacional**. Brasília-DF, 29 jul. 1976.

TÁCITO, Caio. **Parecer A-23**. Rio de Janeiro: Consultoria Geral da República, 2 ago. 1957.

TVRNB. **Ofício nº 210-DG/74**. Brasília-DF, 27 mai. 1974a.

TVRNB. **Ofício nº 209-DG/74**. Brasília-DF, 25 mai. 1974b.

TVRNB. **Ofício nº 491-DG/74**. Brasília-DF, 31 dez. 1974c.

TVRNB. **Relação dos servidores da TVRNB em efetivo exercício**. Brasília-DF, jan. 1975a.

TVRNB. **Carta para Professor Oswaldo Geraldo Quinsan**. Brasília-DF, 21 fev. 1975b.

VALADARES, Ney Magno. **Parecer**. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, 14 jan. 1975.

## **Textos jornalísticos e publicitários**

A MANHÃ. À Praça. **A Manhã**, 21 set. 1951.

A NOITE. S. A. “A Noite”: Incorporada ao seu acervo a S. A. Rio Editora. **A Noite**, 4 jul. 1940.

A NOITE. A Empresa Metalúrgica Nacional e o seu desenvolvimento. **A Noite**, 7 ago. 1945.

A NOITE. O “Diário da Noite” e as empresas incorporadas. **O Estado de S. Paulo**, 9 mai. 1953.

A NOITE. Perene fidelidade ao povo carioca. **A Noite**, 26 dez. 1959.

ALVES, Cristina. Hotel das Paineiras espera SPHAN para ser reformado. **Jornal do Commercio**, 11 jun. 1986.

CAMPOS, Ana Cristina. Prefeitura do Rio assina a compra do histórico edifício A Noite: Município vai negociar imóvel com a iniciativa privada. **Agência Brasil**, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-03/prefeitura-do-rio-assina-compra-do-historico-edificio-noite>. Acesso em: 9 set. 2023.

DALCIN, Rosa. Bens confiscados de Abdalla vão à venda. **O Estado de S. Paulo**, 15 jul. 1979.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Juiz devolve cinco fazendas de “Rico”. **Diário de Pernambuco**, 1º fev. 1984.

DIÁRIO DO PARANÁ. **Confiscados bens de Lupion**. Curitiba, 7 abr. 1971. Disponível em: [http://memoria.bn.br/pdf/761672/per761672\\_1971\\_04721.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/761672/per761672_1971_04721.pdf). Acesso em: 26 ago. 2023.

ESFECO. **História e curiosidades**. Disponível em: <https://www.tremdocorcovado.rio/institucional/3/historia.html>. Acesso em: 3 dez. 2023. S./d.

FOLHA DE S. PAULO. **Hotel na Floresta da Tijuca será reaberto**. São Paulo, 4 set. 2006.

HOLANDA, Tarcísio. Entrevista com o sr. Deputado Delfim Netto. **Câmara dos Deputados**, 3 dez. 2003. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/historia-oral/Memoria%20Politica/Depoimentos/delfim\\_netto/texto.html](https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/historia-oral/Memoria%20Politica/Depoimentos/delfim_netto/texto.html). Acesso em: 5 nov. 2023.

IAT. **Regularização da Fazenda Morungava foi tema de reunião em Curitiba**. 2 out. 2019. Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Noticia/Regularizacao-da-Fazenda-Morungava-foi-tema-de-reuniao-em-Curitiba>. Acesso em: 26 ago. 2023.

JORNAL DO BRASIL. Uma atitude exemplar. **JB**, 8 jul. 1944.

JORNAL DO BRASIL. Edital de concorrência pública – aviso ao público. **JB**, 22 jan. 1946.

JORNAL DO BRASIL. Rádio e TV. **JB**, 5 mai. 1955.

JORNAL DO BRASIL. Mais peixe ao carioca na Semana Santa. **JB**, 17 mar. 1956.

JORNAL DO BRASIL. “Aviso prévio” de “A Noite” será pago este mês”, diz Superintendente da empresa. **JB**, 5 jan. 1958.

JORNAL DO BRASIL. Salário mínimo justifica 40% de aumento nas taxas dos Armazéns Frigoríficos. **JB**, 4 mar. 1959.

JORNAL DO BRASIL. Trenzinho do Corcovado volta a circular amanhã se aprovar na revisão final. **JB**, 17 abr. 1970.

JORNAL DO BRASIL. Empresas do Patrimônio da União são redistribuídas ao fim da Superintendência. **JB**, 9 abr. 1974.

JORNAL DO BRASIL. Renovação dos bondes do Corcovado demora um ano e custa Cr\$250 milhões. **JB**, 30 abr. 1977.

JORNAL DO BRASIL. Figueiredo escolhe entre Campos e Delfim quem substitui Simonsen. **JB**, 11 ago. 1979a.

JORNAL DO BRASIL. Leilão do 1º lote de bens confiscados de J. J. Abdalla rende Cr\$5,8 milhões. **JB**, 25 set. 1979b.

JORNAL DO BRASIL. Sest descobre hotel em Angra como uma das 560 estatais. **JB**, 9 nov. 1980a.

JORNAL DO BRASIL. Fundação terá trem do Corcovado. **JB**, 23 jan. 1980b.

JORNAL DO BRASIL. Estrada do Corcovado e hotel das Paineiras são arrendados por 10 anos. **JB**, 28 ago. 1984.

JORNAL DO BRASIL. Previsto em 40 mil o número das demissões. **JB**, 25 nov. 1986.

JORNAL DO COMMERCIO. Governo vende Palace Hotel de J. J. Abdalla. **Jornal do Commercio**, 30 abr. 1980.

MARINHO, Luis Roberto. Sest descobre hotel em Angra como uma das 560 estatais. **Jornal do Brasil**, 9 nov. 1980, p. 37.

MOURÃO, Abner. Os inventos do meu amigo Gaspar. **O Paiz**, 13 jan. 1912. Disponível em: [http://memoria.bn.br/pdf/178691/per178691\\_1912\\_09960.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/178691/per178691_1912_09960.pdf). Acesso em: 30 ago. 2023.

NANQUIM. 1937 – **Revista Mirim**. Disponível em: <https://nanquim.com.br/revista-mirim/>. Acesso em: 26 ago. 2023.

O ESTADO DE S. PAULO. Edital de concorrência pública para venda da Fazenda “Bartyra”, no Estado de São Paulo. **O Estado de S. Paulo**, 15 dez. 1946.

O ESTADO DE S. PAULO. Construção de Câmaras Frigoríficas. **O Estado de S. Paulo**, 17 out. 1951.

O ESTADO DE S. PAULO. A situação financeira das autarquias federais. **O Estado de S. Paulo**, jan. 1953.

O ESTADO DE S. PAULO. Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional - Aviso. **O Estado de S. Paulo**, 11 set. 1956.

O ESTADO DE S. PAULO. Aviso – Concorrência administrativa para venda do acervo de “A Noite” de São Paulo. **O Estado de S. Paulo**, 15 abr. 1958.

O ESTADO DE S. PAULO. Ainda sem avaliação os bens da antiga São Paulo-Rio Grande. **O Estado de S. Paulo**, 29 mar. 1960.

O ESTADO DE S. PAULO. Órgão fica sem função. **O Estado de S. Paulo**, 24 abr. 1969.

O ESTADO DE S. PAULO. Governo intervém em mais quatro firmas de Abdalla. **O Estado de S. Paulo**, 9 ago. 1973.

O ESTADO DE S. PAULO. Operários de Perus receberão 20 milhões. **O Estado de S. Paulo**, 24 out. 1974a.

O ESTADO DE S. PAULO. Rádio Nacional inicia o corte de 130 para reduzir despesas. **O Estado de S. Paulo**, 1º jun. 1974b.

O ESTADO DE S. PAULO. Os caminhos da estatização 5 – Comunicações, o velho confisco. **O Estado de S. Paulo**, 23 fev. 1975a.

O ESTADO DE S. PAULO. Os caminhos da estatização 1 – No setor de crédito, a nova investida estatal. **O Estado de S. Paulo**, 16 fev. 1975b.

O ESTADO DE S. PAULO. Os caminhos da estatização final – Engrenagem favorece o poder do Estado. **O Estado de S. Paulo**, 2 mar. 1975c.

O ESTADO DE S. PAULO. Bens de Abdalla vão para leilão em 1978. **O Estado de S. Paulo**, 10 set. 1977.

O ESTADO DE S. PAULO. Vai a leilão fábrica de cimento de Perus. **O Estado de S. Paulo**, 25 set. 1979a.

O ESTADO DE S. PAULO. União processará Grupo Abdalla por perturbar licitação de seus bens. **O Estado de S. Paulo**, 27 out. 1979b.

O ESTADO DE S. PAULO. A Perus foi vendida. A um Abdalla. **O Estado de S. Paulo**, 28 mai. 1980.

PANCHO. Veja imagens do interior do prédio do antigo Grande Hotel Blumenau. **NSC Total**, 3 set. 2019.