

Fernando Mânica: Sete formas possíveis de privatização no Brasil

24/02/2019

Palavra da moda na gestão pública brasileira em 2019, a privatização traz consigo, além de sentimentos ideologizados e, muitas vezes, irracionais, altas doses de desconhecimento até mesmo por profissionais da área. Daí a necessidade de se conhecer seus significados.

De início, privatização deve ser compreendida como *gênero* que abrange toda e qualquer forma por meio da qual se elimina ou atenua a intervenção estatal na gestão de tarefas e bens necessários à satisfação de necessidades sociais^[1]. Essa noção ampla de privatização é responsável por sua diminuta utilidade, já que são diversos os mecanismos de sua implementação. O discurso político, econômico e jornalístico, portanto, deve conter informações suficientes para a definição da espécie de privatização a que se está a referir em cada contexto, sob pena de induzir o (e)leitor em erro.

A primeira espécie de privatização corresponde à *despublicização*, através da qual o poder público repassa a titularidade de bens e/ou atividades do Estado à iniciativa privada, com a redefinição dos limites de atuação do setor público e do setor privado. Na despublicização, não há mera transferência da execução material de serviços ou da exploração de bens públicos à iniciativa privada, mas a transferência da própria responsabilidade sobre o serviço/bem em si, que deixa a esfera de titularidade estatal e passa a integrar a esfera de titularidade privada. Exemplo de despublicização seria o fim do dever estatal de manter o serviço postal e o correio aéreo nacional (artigo 22, inciso X da Constituição Federal), a alienação de uma praça pública e, finalmente, a venda do controle acionário de empresas estatais.

A segunda espécie de privatização é a *descentralização*, que consiste na criação, pelo próprio Estado, de pessoas jurídicas de direito privado encarregadas de executar tarefas públicas. Reporta-se aqui, portanto, à criação de fundações estatais, associações privadas (consórcios), empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes da chamada administração indireta. Integra também este modo de privatização a instituição de alguns serviços sociais autônomos. Nesses casos, a personalidade jurídica de tais entes assume a forma privada, com atenuação das exigências constantes do regime público.

A terceira espécie de privatização diz respeito à *associação*, que ocorre nos casos em que o Estado se associa empresarialmente à iniciativa privada, sem deter seu controle acionário. O Estado figura, nesses casos, na qualidade de acionista minoritário de empresa privada ou de componente minoritário de consórcio de empresas, fenômeno relativamente novo no cenário jus-administrativo nacional. Exemplo de tal modalidade pode ser encontrado em empresas como a JBS e Vale, que possuem o BNDESPar como acionista minoritário.

A quarta espécie de privatização consiste na *desregulação*, entendida como o procedimento pelo qual o poder público atenua a incidência de normas jurídicas reguladoras de determinada atividade econômica. Por meio da desregulação, o poder público reduz condicionamentos

legislativos ou administrativos contemplados em normas que disciplinam setores econômicos determinados, com a finalidade de facilitar o acesso e a exploração de referidas atividades por entes privados. Exemplo de desregulação pode ser encontrado na diminuição de exigências para a prestação de uma determinada atividade como ocorre com o setor publicitário, autorregulado pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar).

A quinta espécie de privatização corresponde à *terceirização*. Nela, a administração pública contrata serviços de seu interesse junto à iniciativa privada. Vale dizer, corresponde à grande maioria dos contratos administrativos, nos quais o poder público adquire serviços instrumentais à consecução de suas finalidades. É o caso, por exemplo, de uma empresa privada que presta serviços de limpeza em uma escola pública ou faz exames de raio-x para a secretaria de saúde. As atividades em questão são de titularidade privada (serviços de limpeza) e de titularidade mista (serviço de raio-x), mesmo que sua prestação ocorra em benefício da estrutura estatal. Não há em tais casos, portanto, o trespasse da execução de uma atividade a um agente privado, pois a esfera de atuação é originalmente ocupada pela iniciativa privada, tal qual prevê o parágrafo 7º do artigo 10 do Decreto-lei 200/67 e o recente Decreto Federal 9.507/2018.

A sexta espécie de privatização denomina-se *desestatização*. Trata-se do processo por meio do qual, sem deslocar a titularidade de bens ou atividades, o Estado repassa apenas sua *gestão* à iniciativa privada, por instrumentos diversos, como a concessão e a permissão. Nessa espécie de privatização, o Estado deixa de atuar na condição de prestador, remanescendo na postura de titular do bem/serviço em questão, responsável pela garantia de sua prestação. A desestatização ocorre também na esfera de titularidade compartilhada, quando o poder público celebra parcerias com entidades do terceiro setor para a execução, sob a responsabilidade do Estado, de serviços públicos sociais. A desestatização ocorrer, portanto, com a celebração de contratos de concessão e com a celebração de parcerias com o terceiro setor (em especial contratos de gestão com organizações sociais), desde que o objeto seja a prestação de um serviço público econômico ou social.

A sétima espécie de privatização pode ser denominada de *estruturação integrada*. Esta modalidade de privatização que ocorre nos casos em que a administração pública ajusta com a iniciativa privada, a elaboração de levantamentos, estudos de viabilidade e projetos técnicos de interesse público em setores de infraestrutura, de sorte a subsidiar futura e eventual desestatização. São exemplos procedimentos como o PMI/PNS (Decreto 8.428/2015) e o PMIS (Lei 13.019/2014), nos quais a iniciativa privada oferece projetos e solução para problemas a serem solucionados pela administração pública com apoio privado. A estruturação integrada não corresponde à implementação da solução em si, mas ao processo de definição de qual a melhor solução a ser adotada.

Em breves linhas, assim podem ser entendidos atualmente os processos de privatização passíveis de serem levados a cabo no Brasil. Além de conhecer as diversas espécies de privatização, deve-se atentar que cada processo deve ser analisado em cada setor de atividades e à luz de cada momento histórico. Nesse sentido, deve-se pontuar que em países como a Inglaterra e os Estados Unidos, atualmente tem sido discutida a conveniência de reestatização de uma série de atividades anteriormente privatizadas e cujos resultados não foram satisfatórios.



A diversidade e complexidade dos processos de privatização exige conhecimento e ampla discussão por todos os atores sociais envolvidos e afetados por cada atividade socialmente relevante e passível de privatização.

[1] Nesse sentido: MÂNICA, Fernando; MENEGAT, Fernando. **Teoria Jurídica da Privatização**: Fundamentos limites e técnicas de interação público-privada no Direito Brasileiro: Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2019-fev-24/fernando-manica-sete-formas-possiveis-privatizacao-brasil/>