



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Seção: Artigos Científicos

Desestatização e privatização no Brasil

De-estatization and privatization in Brazil

Fernando Moreno Machado

Resumo: Esse estudo busca definir e debater institutos utilizados no ordenamento jurídico pátrio visando à diminuição do tamanho do Estado. Depois, com um enfoque crítico, analisa as consequências práticas deste fenômeno, por meio do exame de produção jurídica acadêmica e de dados obtidos junto a órgãos públicos.

Palavras-chave: Desestatização; privatização; reforma do Estado; administração gerencial.

Abstract: This study search defines and debates institutes used in Brazilian legal system, aiming to reduce the size of the State. After that, with a critical approach, it intends to analyze the practical consequences of this phenomenon, through the consideration of academic literature and data obtained from government agencies.

Keywords: De-estatization; privatization; State reform; New Public Management.

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2n1p99-119>

Artigo submetido em: maio de 2014 **Aprovado em:** setembro de 2014

DESTATIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

Fernando Moreno MACHADO*

Sumário: 1 Introdução; 2 Dimensões do Estado; 3 Panorama brasileiro; 4 Serviço público e atividade econômica; 5 Desestatização e privatização; 6 Brasil pós-desestatização; 7 Conclusão; 8 Referências bibliográficas.

1 Introdução

Temas relacionados ao grau de intervenção do Estado nas diversas áreas do cotidiano são sempre acompanhados de forte viés ideológico que, em muitas das vezes, acaba por superar o próprio cerne da discussão que se pretende estabelecer.

O objeto deste estudo é buscar a adequada conceituação de institutos utilizados no ordenamento jurídico pátrio visando à diminuição do tamanho do Estado, por meio da alienação de quotas, ações ou do controle de empresas que, por quaisquer razões, estavam inseridas em seu aparato, ou da transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços e atividades que até então eram exercidos pela Administração Pública. Além disso, com um enfoque crítico, pretende-se analisar as consequências práticas deste fenômeno, o que se buscará alcançar por meio da análise de produção jurídica acadêmica que tratou do tema e de dados obtidos junto a órgãos públicos.

Muito embora a grande “onda privatizadora” date do início da década de 1990, a elaboração deste trabalho se justifica pela sua constante atualidade, já que o assunto é frequentemente abordado, em diversos meios, sem a precisão técnica devida, além de afetar, materialmente, boa parte da sociedade, ante a grande relevância atribuída à atuação do Estado na realização dos mais diversos encargos e na provisão de necessidades.

2 Dimensões do Estado

Antes de tratar da transferência, retomada, devolução, ou qualquer outro termo correlato, de atividades até então executadas pela Administração Pública para a iniciativa privada, mostra-se interessante entender as razões pelas quais tais funções se encontravam insertas no rol de atribuições estatais.

Este fenômeno pode ser compreendido a partir da visualização de uma etapa do que, particularmente, trata-se por “movimento pendular de atuação estatal”, consubstanciado, em síntese, na alternância entre períodos de maior ou menor intervenção do Estado, ao longo do tempo, na economia e em outros setores.

* Mestre em direito administrativo pela Faculdade de Direito de São Paulo da USP.

Recorta-se temporalmente esta análise da evolução do modo de atuação estatal a partir da superação do modelo de Estado Liberal para o Estado Social de Direito, sem a pretensão de cumprir tal mister com a profundidade com que autores de escol já o fizeram, em suas obras¹.

A predominância dos princípios liberais, a partir dos quais intrinsecamente se observa a defesa da abstenção estatal na atuação relativa ao bem comum, acabou por relegar à marginalidade, no sentido de alijamento do centro de interesses da coletividade, boa parte da população daquela época (DI PIETRO, 2009, p. 8).

A fim de alterar tal conjuntura, a partir do incremento dos direitos sociais e econômicos, em contraposição a até então vigente ordem de proteção absoluta de liberdades e interesses individuais, o Estado passou a atuar nas mais diversas searas, provendo a população de uma série de bens e serviços, tanto aqueles assemelhados ao que se entende por serviço público até os presentes dias, com elementos de essencialidade, continuidade e titularidade predominantemente estatal, quanto àqueles que, originalmente, conceber-se-iam insertos no rol de competências da iniciativa privada.

Como fatores importantes deste processo de mudança, ocorrida no fim do século XIX até meados da primeira metade do século XX, tem-se a extensão do direito de votar e ser votado, formação e fortalecimento de partidos políticos e sindicatos, além da atuação dos Estados Nacionais em situações de crise econômica severa, como em 1929, ou como nos períodos inter e pós-grandes guerras (MEDAUAR, 2003, p. 83).

Muito embora efetivamente tenha havido progressos no que diz respeito às condições de vida de boa parte da população, houve consequências na estrutura estatal, semelhantes às desempenhadas pelo corpo humano sadio quando da intensa utilização de determinado grupo muscular: hipertrofia acompanhada de alguma perda de mobilidade.

Houve tremendo inchaço da máquina estatal, que afetou o seu modo de atuar e a tornou cada vez mais burocrática, presa à letra fria da lei e distante de preceitos de justiça e equidade, não na acepção relativa ao cometimento de desvios de conduta, mas sim no sentido de busca e defesa da forma pela própria forma, e não para que atingidos fins maiores previstos pelo ordenamento. É o traço da autorreferenciabilidade, característico do modelo de gestão estatal burocrático e alvo de crítica pelos gerencialistas, pelo fato de a Administração Pública voltar-se para dentro de si, e não à coletividade.

¹ Veja-se: Bonavides (2008); Medauar (2003); Bresser Pereira (s.a); Bandeira de Mello (2009); Di Pietro (2008); entre outros.

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

Observa-se, aqui, no recorte realizado, o primeiro ciclo pendular. Passou-se do Estado Liberal, diminuto e distante, para o Estado Social de Direito, agigantado e onipresente. Os valores de segurança, liberdade e igualdade individuais, inicialmente perseguidos e protegidos de forma absoluta, ganharam a companhia, em grau de importância, de condições essenciais de vida, cujo preço foi pago com a perda de parte daquela liberdade individual.

Na ordem econômica, aspecto mais relevante para este trabalho, tem-se que o mercado deixou de ser entendido como entidade autônoma, livre e justa por suas próprias forças, e passou a ser objeto da atuação direta do Estado empresário, que “estatiza empresas, participa, com capital privado, de empresas mistas e cria empresas com capital público” (MEDAUAR, 2003, p. 88-89).

No que concerne à evolução da figura do Estado em geral, verifica-se, a partir de sua transição do Estado Social de Direito para o Estado Democrático, uma maior oxigenação de procedimentos, ligada a ideais de participação e justiça material, além de início de importância ao princípio da subsidiariedade.

A partir da constatação de que o Estado simplesmente não teria condições de arcar, tanto monetariamente, quanto materialmente, com a vasta gama de prestações que se comprometera a fornecer, houve tempos de defesa da redução do Estado, chegando ao ponto de não só atividades de natureza econômica, mas também serviços públicos, passarem a ser palco de atuação dos agentes do mercado.

Acabou-se por reconhecer, após período de tamanha concentração e intervenção, que ao Estado caberia

fiscalizar o regular atendimento, pela iniciativa privada, dos princípios de funcionamento da ordem econômica. (...) [por meio da edição de] normas coibindo abusos contra o consumidor, prevenindo danos à natureza, ou sancionando condutas (...) tendo como vetor interpretativo os fundamentos do Estado e da ordem econômica: livre iniciativa e valorização do trabalho (BARROSO, 2013, p. 13).

3 Panorama brasileiro

No Brasil, com o já costumeiro atraso se comparado a outros países, essas mudanças não deixaram de ser observadas. Observa-se com certa clareza, no período compreendido entre a Constituição Republicana de 1891 e a de 1934, filha da

Revolução Constitucionalista Paulista de 1932, a transição entre os modelos de Estado Liberal e Social.

Aquela, de “feição nitidamente liberal e individualista” deu lugar a esta, de “caráter socializante, marcad[a] pela intervenção crescente na ordem social”, oportunidade em que o Estado deixou de guardar posição de “guardião da ordem pública e pass[ou] a atuar no campo da saúde, higiene, educação, economia, assistência e previdência social” (DI PIETRO, 2013, p. 16), o que se observou, em verdade, até os últimos anos do período em que o país foi governado por militares.

Naquela época, viu-se, com grande força, a criação de entidades da administração indireta, prestadoras de atividade econômica, sob a justificativa de necessidade de desenvolvimento nacional e defesa do nacionalismo, principalmente em áreas relacionadas à infraestrutura, além de falta de interesse, ou capacidade financeira, da iniciativa privada para fazê-lo.

Cronologicamente, houve a criação do Instituto de Resseguros do Brasil (Decreto-Lei nº 1.186/1930), Companhia Siderúrgica Nacional (Decreto-Lei nº 3.002/1941), Companhia Vale do Rio Doce (Decreto-Lei nº 4.352/1942), Companhia Nacional de Álcalis (Decreto-Lei nº 5.684/1943), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Decreto-Lei nº 8.081/1945), Fábrica Nacional de Motores S/A (Decreto-Lei nº 8.699/1946), Petrobrás (Lei nº 2.004/1953), Eletrobrás (Lei nº 3.890-A/1961), Telebrás (Lei nº 5.792/1972), Siderbrás (Lei nº 5.919/1973), sem prejuízo de outras.

Em verdade, Villela Souto (2001, p. 23-24) destaca que razões de segurança nacional justificavam a criação das estatais, tanto no período antecedente e posterior à segunda guerra mundial, quando no período do governo militar, em que, mesmo com controvérsias relativas às liberdades individuais, o Estado buscou, e efetivamente conseguiu, incrementar áreas de infraestrutura e de serviços públicos básicos, como telefonia e distribuição de energia, com a criação da Eletrobrás, Siderbrás, Nuclebrás, Portobrás, Telebrás, entre outras.

Além da criação de estatais, outro mecanismo que exerceu grande influência no incremento das atividades prestadas pelo Estado foi a assunção de controle de empresas mediante a capitalização de créditos detidos por agentes financeiros do Poder Público, principalmente o BNDE, hoje BNDES.

Como forma de recuperar parte do capital emprestado a empresas dos mais diversos ramos, inclusive hotelaria ou informática, o Estado assumia o seu controle, passando a atuar, por meio delas, diretamente no mercado, em concorrência com a iniciativa privada. Estima-se que, neste período, somente em âmbito federal, alcançou-se o número de quinhentas estatais (RODRIGUES PENTEADO, 2010, p. 10), em nada relacionadas com a prestação de serviços públicos ou, menos ainda, com o interesse público.

Com bastante precisão, Wald aponta que a atuação estatizante foi facilmente constatável, no Brasil, entre 1930 e 1990, sendo “produtor, financiador, transportador, industrial, hoteleiro e até moteleiro”, quando passou a, paulatinamente, ser substituído pelo Estado “regulamentador, executor e fiscalizador dos serviços públicos essenciais, catalisador da produção e reformador de instituições” (WALD, 2009, p. 34).

Curiosamente, note-se que a inversão deste cenário, quando iniciadas tentativas à redução do tamanho do Estado, não apresentou premissas inovadoras, mas sim as mesmas utilizadas para justificar seu crescimento desmedido. Como bem destaca Souza Júnior (2002, p. 183), as empresas estatais criadas por imperativos de desenvolvimento nacional, melhor prestação de serviços à sociedade, modicidade de tarifas, entre outros, foram privatizadas exatamente pelas mesmas razões, quando o Estado constatou que não teria condições de fazê-lo por suas próprias expensas.

Vale dizer, após anos de “favorecimentos, descontrole e irresponsabilidade” (DALLARI, 2004, p. 3) por parte dos agentes do Estado e das estatais, em um cenário de profunda crise econômica, de precarização dos mais diversos e essenciais serviços prestados à população, desde telefonia, até fornecimento de energia, o mesmo Estado que bradava ser o único titular da capacidade técnica e financeira bancar o desenvolvimento nacional, passou a sustentar que, em verdade, somente quem poderia arcar com tal encargo seria a iniciativa privada.

Apenas a título ilustrativo, em conferência proferida em maio de 1988², o então Ministro da Fazenda dizia aos integrantes do mercado financeiro que o país se encontrava em uma crise financeira sem precedentes, com déficit primário incontrolável, o que prejudicava sobremaneira a capacidade não só de investimento, mas também de manutenção, da própria estrutura estatal, a qual servia de estorvo ao desenvolvimento nacional e serviu de justificativa para a captação de ativos por meio de procedimentos desestatizadores, ao concluir que a intervenção desmesurada desviou o foco das reais finalidades da atuação estatal, que deveria ter permanecido restritas à área social, ao invés de desperdiçar recursos em atividades conduzidas com maior eficiência pela iniciativa privada.

A mesma iniciativa pode ser observada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que trazia fundamentos para a introdução do modo de gestão pública gerencial, como superação ao modelo burocrático. Consoante mencionado anteriormente, o inchaço do aparato estatal e a sua gestão burocrática eram causa de grande ineficiência e desprestígio da Administração Pública, distante das necessidades sociais e voltada apenas para dentro de si e aos seus procedimentos.

² Conferência proferida no encontro promovido pela Associação das Empresas Distribuidoras de Valores, publicada em Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, ano 13, nº 47, janeiro-março/2010, p. 284.

Destacou-se, naquela oportunidade, que “a qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes”³. A intenção do Plano Diretor, ao contrário do que se possa parecer, não era romper bruscamente o modelo operacional vigente, até mesmo porque ambos não eram totalmente incompatíveis. Tratava-se, em verdade, de um aperfeiçoamento.

Inspirada na gestão empresarial, a administração gerencial mais se preocuparia com os fins a serem perseguidos e não tanto com o rigor do procedimento a ser observado, sem nunca perder de vista a legalidade, mas desta vez entendida em sentido amplo, indo além da interpretação literal do texto de normativos em geral, incluindo em seu âmbito de compreensão princípios e valores essenciais ao exercício da função administrativa. A boa atuação deixaria de ser era aquela voltada para dentro, em que estritamente observados os procedimentos estabelecidos, passando a ser a que satisfaz às aspirações da sociedade.

Outro critério diferenciador relevante, e não distante do anterior, diz respeito à perseguição do interesse público. Evidente que o agir estatal deve se pautar por tal mister, no entanto, os modos de gestão apresentava pontos de vista distintos de tal elemento.

Como se examinará mais adiante, o modelo burocrático tendia a se preocupar mais com o interesse público secundário, relativo aos interesses “particulares” da administração, e menos com o interesse público primário, que abrange o bem estar social e as necessidades coletivas.

A diminuição do rol de atribuições a cargo da Administração Pública também era alvo do Plano Diretor, tanto que a primeira das “Perguntas Básicas” formuladas para diagnosticá-la justamente era:

O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado?

A resposta a esta questão foi dada nos objetivos do Plano, consistentes em “transferir para o setor público não-estatal estes serviços [não-exclusivos], através de um programa de ‘publicização’”, e “dar continuidade ao processo de privatização [das prestadoras de atividade econômica] através do Conselho de Desestatização.”

Não é outra a tendência observada já no Decreto nº 95.886/1988, que instituía “o Programa Federal de Desestatização” (artigo 1º, *caput*), para “transferir para a

³ Disponível em www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf, p. 15, acesso em 29/04/2013.

iniciativa privada atividades econômicas exploradas pelo setor público” (artigo 1º, I), com os objetivos de “concorrer para diminuição do déficit público”, propiciar a conversão de parte da dívida externa do setor público federal em investimentos de risco, resguardado o interesse nacional; dinamizar o mercado de títulos e valores mobiliários; promover a disseminação da propriedade do capital das empresas; estimular os mecanismos competitivos de mercado mediante a desregulamentação da atividade econômica; proceder à execução indireta de serviços públicos por meio de concessão ou permissão; promover a privatização de atividades econômicas exploradas, com exclusividade, por empresas estatais, ressalvados os monopólios constitucionais (incisos II a VIII).

Da conversão de Medidas Provisórias editadas no governo Collor, foi promulgada a Lei nº 8.031/1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização, posteriormente revogada pela Lei nº 9.491/1997, que serão examinadas mais adiante.

Ainda no campo legislativo, merecem menção a Emenda Constitucional nº 5/1995, que alterou o parágrafo 2º, do artigo 25, para permitir, em âmbito estadual, a concessão dos serviços de gás canalizado a empresas privadas, e não somente às estatais. No mesmo sentido, a Emenda Constitucional nº 6/1995 revogou o artigo 171 da Carga Magna, que conceituava as empresas brasileiras de capital nacional, bem como alterou a redação do artigo 176, §1º, para permitir a exploração de recursos minerais mediante autorização ou concessão de União, não mais exclusivamente a empresas de capital nacional, mas sim a brasileiros ou “empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País”.

A Emenda Constitucional nº 7/1995, por seu turno, alterou o parágrafo único do artigo 178 para permitir a realização de transportes de mercadorias na cabotagem por navios estrangeiros; a Emenda Constitucional nº 8/1995 modificou o parágrafo XI do artigo 21, passando a permitir a concessão de serviços de telecomunicações a empresas privadas, e a Emenda Constitucional nº 9/1995, que, alterando a redação do artigo 177, autorizou a União a contratar com empresas estatais ou privadas a realização das suas atividades de monopólio com relação ao petróleo, ao gás natural e aos outros hidrocarbonetos, isso sem falar nas posteriores leis regulamentadoras de dispositivos constitucionais com eficácia limitada, como as leis nº 9.427/1996 (energia elétrica) e 9.472/1997 (telecomunicações).

O fato é que, segundo Couto e Silva (2002, p. 54-55), já em 1981, empresas sob o controle acionário estatal foram transferidas à iniciativa privada, gerando receita de cento e noventa milhões de dólares, dentre elas a Riocel, América Fabril e Companhia Química Recôncavo. No governo Sarney, outras dezoito o foram, incluindo a Companhia Brasileira de Cobre, Caraíba Metais, Aracruz e Celulose Bahia, com receita de quinhentos e trinta e três milhões de dólares. Na gestão de Fernando Collor e Itamar Franco, com grande impulso, sessenta e seis estatais foram transferidas, com

destaque para a Companhia Siderúrgica Nacional. Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, não há como não destacar a venda da Companhia Vale do Rio Doce, além da reestruturação dos sistemas de telefonia e de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

Mais recentemente, nos anos de governo de determinada agremiação política que bradava contra tais procedimentos, houve, primeiramente, concessão de rodovias federais à iniciativa privada. Após a confirmação de que seriam realizados eventos esportivos de grande monta no país (Copa do Mundo e Olimpíada), passou-se a buscar na iniciativa privada a solução para a incontestável deficiência pátria na área de infraestrutura, com iniciativas à transferência de aeroportos, ferrovias e rodovias.

4 Serviço público e atividade econômica

Traçadas estas brevíssimas linhas a respeito da evolução da atuação estatal e do contexto brasileiro a ela relativo, passa-se a examinar os fenômenos de desestatização e privatização, suas diferenças, bem como quais atividades realizadas pelo Estado podem ser objeto de cada modalidade de descentralização.

Tratar do tema passa, impreterivelmente, pela discussão relativa à definição de serviço público, de atividade econômica e dos limites constitucionais à participação da Administração Pública em tais áreas.

A Constituição Federal de 1988 tenta dar solução bastante objetiva à questão, ao determinar, em seus artigos 173 e 175, que o Estado somente prestará diretamente atividade econômica nas hipóteses previstas na própria Constituição, ou quando necessário aos imperativos de segurança nacional e de relevante interesse coletivo. De outro lado, os serviços públicos seriam, em regra, prestados diretamente pelo Estado, ou, por particulares, sob os regimes de permissão ou concessão.

A questão controvertida é que a divisão entre essas áreas é um tanto quanto nebulosa, mas de importância considerável. Como ensina Bandeira de Mello (1998, p. 173), é por meio de tal diferenciação que se separa o campo de atuação do Estado e o respectivo regime jurídico, seja como protagonista e titular da prestação de determinada atividade intrínseca a sua razão de ser, seja como concorrente dos particulares, no domínio relativo à atividade econômica.

Nas lições do renomado autor, na referida obra, destaca-se a retomada da definição originária da concepção de serviço público, distinguindo-se os posicionamentos adotados na França, de onde o ordenamento pátrio, em matéria administrativa, absorveu boa parte de seus institutos.

Contrapõem-se, de um lado, Leon Duguit, da escola do serviço público, segundo a qual figuraria em tal rol “todo serviço que resulta da interdependência social e que, bem

por isto, não pode ser assumido senão pela intervenção da força governante”, e, de outro, Gaston Jèze, que concebe o serviço público como um processo técnico de “satisfação de necessidades de interesse geral”, traçando como caráter de discrimen a prestação da atividade sob o regime jurídico característico de direito público, com elementos e prerrogativas que lhe são peculiares.

A partir dessas premissas, o autor formula um conceito de serviço público que, em seu entendimento, é mais restrito que aqueles de outros doutrinadores, limitando sua abrangência às “atividades de prestação de utilidade ou comodidade material, singularmente fruíveis pelos administrados e submetidas a um regime específico de direito público, desempenhadas, pois, pelo Estado ou sob sua égide”. Acaba concluindo que o melhor ou, talvez, o único método preciso para que se realize a distinção seria aquele baseado no texto legal, em que se atribui ao Estado o desempenho de determinada atividade e sua exploração, direta ou por meio de concessão ou permissão.

A questão problemática é que, mesmo com a Constituição trazendo um rol não exaustivo de serviços públicos nos artigos 21, X; XI; XII, “a” a “f”; XV e XXIII; 25, §2º e 30, V, bem como tornando excepcional a prestação de atividade econômica pelo Estado, boa parte dos serviços públicos é economicamente explorável, dificultando a diferenciação, o que traz consequências relevantes para a utilização, de modo preciso, dos conceitos de desestatização ou de privatização, encargo este a ser desempenhado pelo intérprete em cada caso concreto.

Daí porque se concorda com as conclusões de Di Pietro (2008, p. 93-94), quando sustenta que não há maior ou menor correção entre os conceitos existentes ou divergências apresentadas, tendo em vista que a última palavra para que determinada prestação seja considerada serviço público decorrerá do texto da lei, obviamente desde que presentes as características gerais de titularidade estatal, submissão ao regime jurídico administrativo e de fruição coletiva.

5 Desestatização e privatização

Não há uniformidade no que concerne ao conceito e à utilização destas expressões.

Em verdade, a única certeza que se tem é que, para os meios de comunicação e boa parte até de particulares que tratam do tema sem precisão jurídica ou acadêmica, tudo que se refere ao menor indício de ligação ou parceria entre público e privado configura privatização, noção esta carregada, para alguns, de considerável caráter depreciativo.

Transferência acionária de entidades da administração indireta a particulares, concessão de serviços públicos, concessão de uso de bem público, doações, celebração de termos de parceria, contratos de gestão ou convênios com entidades não-estatais,

tudo isso é visto como privatização, sempre prejudicial ao interesse público, por conta do nefasto imiscuimento entre esferas que deveriam permanecer sempre separadas.

Examinando a questão segundo a prestigiada construção desenvolvida por Renato Alessi, bem tratada na obra de Bandeira de Mello (2009, p. 65-68), seria afetado tanto o interesse público primário, relativo ao interesse social, efetivamente representativo do interesse público, bem como os interesses secundários, não do Estado, mas da administração pública, ligados ao funcionamento da máquina estatal, como suas finanças.

Em síntese, o interesse público primário seria violado, por exemplo, pela diminuição da participação estatal em determinadas áreas tidas por essenciais à coletividade. Os interesses secundários, por sua vez, por meio da outorga de concessões ou transferência de controle acionário por valor inferior ao que se imaginaria como adequado.

Feita tal consideração, doutrinariamente, a questão conceitual da privatização não é menos controvertida e, salvo opiniões mais influenciadas por questões ideológicas, limita-se à hermenêutica jurídica.

Antes disso, ainda, apenas para fins ilustrativos, pede-se licença para transcrever trecho de manifestação supostamente acadêmica de professor titular de Direito Constitucional da Universidade Federal do Ceará, a respeito do fenômeno ocorrido no Brasil em meados da década de 1990:

Ao contrário de buscar a promoção do desenvolvimento nacional (CF, art. 2º, II), de proteger a nossa soberania (CF, art. 1º, I), e de dar à Administração pública a necessária eficiência (CF, art. 37), o Presidente preferiu satisfazer os interesses dos especuladores internacionais (pagando religiosamente os abusivos juros da dívida externa) e privatizar, sem contrapartidas adequadas, as empresas distribuidoras de energia. E ainda cogita de fazer o mesmo com as próprias fontes geradoras, riqueza nacional inalienável. Se é este o 'novo Estado', de magreza orgânica famélica e destinado apenas a regular atividades que lhe são e devem ser ínsitas, talvez o projeto calhe bem para países já desenvolvidos social e economicamente. Não para o nosso. (...) Resta-nos, talvez, uma desesperada opção: a de promover um 'apagão' da atual Presidência, seja por 'impeachment', imediato, seja nas próximas eleições (PONTES FILHO, p. 18).

De início, destaca-se que a análise semântica ou etimológica dos vocábulos não favorece a tarefa de bem definir a abrangência daqueles conceitos. De “privatizar”, destaca-se o sufixo verbalizador de ação “-izar”, fazendo que privatizar signifique, simplesmente, “passar a ser privado”. De “desestatizar”, igualmente, separa-se o prefixo “des-”, que traz ideia de negação, ou contrariedade. Se estatizar é tornar estatal, desestatizar, portanto, nada mais seria, neste contexto, que “deixar de ser” estatal.

Ou seja, isoladamente, cuidar-se-ia dos dois lados da mesma moeda.

Há, com efeito, conceitos mais amplos ou mais restritos de desestatização e de privatização, muito embora sempre interligados, em relação de gênero/espécie. Para alguns, desestatização seria o gênero que abrangeria diversos métodos de redução do tamanho do Estado, dentre os quais estaria situada a privatização, que trataria exclusivamente da venda de ações ou controle acionário de empresas estatais à iniciativa privada. Para outros, o correto seria o inverso.

Menciona-se, por exemplo, que Di Pietro (2008, p. 6-8), logo no início de sua festejada obra sobre parcerias da administração pública, ao tratar de tais métodos, faz referência à venda de ações de empresas estatais ao setor privado, mas a chama de desnacionalização ou desestatização, e não de privatização.

Em trecho seguinte, efetivamente cita a existência de corrente de pensamento que restringe a compreensão do vocábulo “privatizar” à venda de ações das estatais, mas prossegue sustentando que a interpretação adequada não deve se limitar a isso, já que todos os outros mecanismos correlatos consistiriam em modos de privatizar.

Já Rodrigues Penteado (2010, p. 21) aponta que a privatização abrange diversas etapas, sendo que a primeira delas é a de sentido estrito, consubstanciada na transferência acionária, seguida da de sentido amplo, referente à concessão dos serviços àquela mesma empresa.

Em sentido oposto, Moreira Neto (1997, p. 267) assevera que a privatização nada mais é que uma técnica de desestatização, por meio da qual o Estado aliena direitos que lhe asseguram o controle, ou a preponderância, em deliberações tomadas por sociedades de cujo quadro social é integrante.

Igualmente, Baracho (1998, p. 169-170) qualifica a desestatização como fenômeno muito mais amplo, ao passo que a privatização seria um procedimento de alienação do patrimônio público, destacando, ainda, que também de acordo com as instruções do Banco Mundial, os métodos básicos de privatização seriam a

oferta pública de ações, colocação privada de ações, novos investimentos privados num empreendimento estatal, venda de ativos estatais ou de empreendimentos estatais, reorganização ou fragmentação e venda aos empregados ou aos administradores

Todas, como se vê, são de cunho societário.

O Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto (1995, p. 125), com a coloquialidade brilhante com que trata de temas jurídicos complexos, aponta que a “privatização não é mais que uma troca de bastões entre proprietários-controladores de unidades empresariais”, o que é mais que suficiente para deixar clara a sua posição a respeito do tema.

Por fim, Bandeira de Mello (2009, p. 176) não parece ser favorável à ideia de tratar a privatização da forma ampla como outros pretendem, já que, por seu sentido estrito, não poderia passar a abranger institutos ou elementos tão diversos, como, por exemplo, a concessão de serviço público.

O fato é que a própria legislação nacional relativa ao tema, no início, já dava indícios do que entendia por cada instituto. Veja-se, por exemplo, que a Lei nº 8.031/1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização, prevendo, em seu artigo 2º, que poderiam ser “privatizadas” empresas “controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo”, as estatais; ou as “criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União”, abrangendo, por exemplo, aquelas assumidas por órgãos estatais de financiamento e fomento como tentativa de recuperação de crédito concedido.

O normativo segue estabelecendo, no parágrafo único do artigo 2º, que privatizar consiste na “alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade”, inclusive como já dito anteriormente.

Em verdade, nesta época, o PND nem poderia conceituar privatização como nada que não isso; nada além da mera transferência de controle acionário de empresas estatais que executavam atividade econômica. É o que se depreende da redação do artigo 2º, §3º, da Lei 8.031/1990⁴, que afastava a possibilidade de privatização das prestadoras de serviço público.

Isso, porque, até a metade da década de 1990, o texto constitucional originário não permitia tal agir, tendo sido necessário, como brevemente já exposto, a edição de emendas à Constituição para permitir à União que transferisse a execução de serviços públicos, sem perder a titularidade, por meio de concessão ou permissão, à iniciativa privada.

Tanto é que, com a revogação da Lei nº 8.031/1990 pela Lei nº 9.491/1997, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 1.481-52/1997, de momento posterior às emendas constitucionais supramencionadas, com redação bastante similar à da lei revogada, o mesmo artigo 2º⁵ passou a tratar de desestatização, e não somente de

⁴ Art. 2º, §3º: Não se aplicam os dispositivos desta lei às empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de acordo com os art. 21, 159, inciso I, alínea c e 177 da Constituição Federal, ao Banco do Brasil S.A., e, ainda, ao órgão oficial ressegurador referido no inciso II do art. 192 da Constituição Federal.

⁵ Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;
II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;

privatização de estatais, como previsto nos incisos I e II, mas também de concessão, permissão ou autorização de serviços públicos e alienação de instituições financeiras públicas, bens móveis ou imóveis, pertencentes à União.

Pelo ordenamento vigente a partir da entrada em vigor da Lei nº 9.491/1997, o panorama relativo à redução do âmbito de atuação estatal passou a abranger diversos instrumentos jurídicos, todos abarcados sob o gênero desestatização, rol em que insere a privatização, em sua concepção mais precisa, de alienação de controle acionário, de empresas estatais, prestadoras de serviço ou de atividade econômica, à iniciativa privada, além de outros, como a concessão ou permissão de serviço público, que jamais poderia ser tratada sob a alcunha de privatização, ante a absoluta discrepância entre tais institutos.

Com a divergência conceitual expressa no texto da lei, por mais que o legislador eleito esteja distante do ideário do legislador racional, não há razão para que não prestigiada a distinção ali positivada.

Também merece destaque o fato de haver inúmeros mecanismos de estatização, sendo que, em sentido inverso, a desestatização também pode se dar por outros tantos, como brilhantemente exposto por Lopes Queiros e Batista dos Santos (2011, p. 957-963), ao mencionarem a encampação ou resgate (retomada da execução de serviço público concedido); reversão (recepção de bens utilizados por particulares durante a execução de serviço público concedido); rescisão e anulação de contrato de concessão; aquisição de empresas privadas, por meio de aquisição direta ou de ações em bolsa; desapropriação; confisco ou expropriação; declaração de domínio público sobre recursos hídricos, petrolíferos, jazidas minerais e outros; doações, legado ou dação em pagamento que tenham o Estado como beneficiário; adjudicação em processo judicial; criação de estatais por meio de lei, modalidade de aplicação mais restrita após a Constituição de 1988, que restringe tal agir a imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo; entre outras.

Na mão inversa, a estatização, ou privatização em sentido amplíssimo, segundo o mesmo autor (Lopes Queiros; Batista dos Santos, 2011, p. 996-999), poderia se dar por meio de concessões e permissões, aqui incluindo outras formas de parceria como a franquia e as parcerias público-privadas; os contratos de gestão; a terceirização; prestação de estímulos positivos, como o exercício da função administrativa de fomento; remoção de monopólios, incentivando a concorrência; desregulação; substituição de impostos por preços e tarifas; etc.

III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987;

V - bens móveis e imóveis da União.

Até mesmo por notórios juristas afetos ao direito privado, a privatização é tratada desta forma. Sztajn (2000, p. 104), por exemplo, faz menção a este instituto, em seu sentido estrito, para tratar da alienação das estatais integrantes do sistema de telefonia, bem como examina as consequências, no âmbito do direito societário, de privatizações por meio da distribuição gratuita de ações à população, dispersão da base acionária, além de questões relativas à concentração de mercado.

6 Brasil pós-desestatização

O quadro fático que antecedeu a onda de desestatizações que atingiu o Brasil foi brevemente traçado anteriormente, mas não é demais retomar a ideia de que se tratava do período de transição entre décadas de intervencionismo e concentração de poderes e atividades nas mãos do Poder Executivo, e o pensamento neoliberal que já há algum tempo se espalhava pelos Estados Unidos e pela Europa, desde os governos de Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente.

Experimentava-se, nestas terras, grande crise financeira e política, marcada por planos econômicos frustrados, trocas de moeda, inflação descontrolada, desemprego e desconfiança geral nas instituições. Não havia recursos disponíveis, seja por escassez propriamente dita, seja por falta de vontade ou capacidade, para fomentar o desenvolvimento do país.

E o que se passou a buscar, nas palavras do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso (1996, p. 7), era fazer o “setor privado atender à convocação para recolocar o Brasil na trilha do crescimento econômico sustentado”, em que o desenvolvimento fosse “financiado pela iniciativa privada, à qual [caberia] o papel de agente executor dos serviços públicos”, ao passo que ao Governo, competiria “como missão irrevogável e fundamentável, a regulamentação e fiscalização dos serviços” e defesa dos usuários e da sociedade.

Passados já alguns anos desde o auge do processo de desestatização, cumpre verificar, então, em que medida esse quadro foi alterado, sob dois enfoques distintos. O primeiro se refere às estatais prestadoras de atividade econômica, privatizadas; o segundo, aos serviços públicos concedidos.

Naquela época, a Administração Pública ainda se acostumava com a recém-introduzida, e muito bem vinda, exigência de concurso para admissão, e era visto com maus olhos pela população. Havia insatisfação geral pela má qualidade dos serviços prestados, como expoente da burocracia como fim em si mesmo e da ineficiência; era dominante a ideia de que, tanto nas estatais, quanto na administração direta, “o que vigorava era o mais deslavado favorecimento aos amigos do regime dominante, tanto no tocante ao preenchimento de quadros de pessoal, quanto, especialmente, no tocante às prioridades na utilização de recursos públicos” (DALLARI, 2004, p. 2).

Especificamente quanto às estatais prestadoras de atividade econômica, administradas pelo Estado-empresário, relembra-se que também não eram geridas de forma compatível com as regras do mercado. Muito embora, teoricamente, fossem dotadas de maior potencial para geração de riquezas se comparadas aos serviços públicos essenciais, eram deficitárias, muito distantes de ideais de eficiência gerencial, por conta de medidas bastante peculiares relativas à pressão de grupos organizados de interesse, nomeação política para cargos estratégicos, entre outros (SZTAJN, 2000, p. 107-108), ou simples comodidade decorrente do regime jurídico que vigorava à época, que simplesmente não incentivava a busca pela otimização de processos e resultados positivos.

Com a privatização, houve considerável ingresso de dinheiro nas contas do Estado. Muito se discutiu, à época, a respeito do valor atribuído a empresas de grande porte e potencial econômico, como a Vale do Rio Doce, mas é de conhecimento geral que tal empresa passou a ostentar *status* que até então não detinha, dominando o mercado em que atua e apresentando crescimento considerável. O mesmo ocorreu com a Embraer, que hoje disputa a liderança do mercado de avião civil de pequeno porte com outras empresas, posição esta jamais imaginada durante o período em que pertencia ao Estado.

Segundo informações obtidas nas Demonstrações Financeiras Anuais, do ano de 1999 em diante, disponibilizadas pela Embraer em seu site oficial, verifica-se o salto do EBITDA⁶ de cerca de 84 milhões de reais em 1996⁷, 2.097 milhões de reais em 2001, 1.322 milhões de reais em 2007 e 923 milhões de reais em 2011⁸. O número de funcionários em 2001 era de 11.048, alcançando 18.032 em 2011, com ligeira redução levando em conta os 23.734 de 2007⁹. O crescimento é incontestável.

Além do aspecto monetário direto concernente ao ingresso de capital decorrente da venda de ativos ou ações, a economia aos cofres públicos vai além. Custosos e numerosos servidores estatutários deixaram de ser suportados pelo erário, e os prejuízos experimentados pelas ineficientes estatais deixaram de ser compensados com recursos que poderiam ser mais bem aplicados em outras áreas.

Faz-se aqui uma ressalva no sentido de que não há qualquer intenção de se discursar contra a existência de servidores públicos. Apenas se parte da ideia de que o regime jurídico especial relativo aos servidores públicos não tem sua razão de ser na

⁶ Sigla de língua inglesa para "*earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*", traduzida livremente em português para: "Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização".

⁷ Disponível em http://www1.embraer.com.br/relatorios_anuais/relatorio_1999/prt/portugues/demonstrativos01.htm, acesso em 29 de abril de 2013.

⁸ Disponível em <http://ri.embraer.com.br/show.aspx?idCanal=MV3nU8PanJBtLn3TJaDFTg==>, acesso em 29 de abril de 2013.

⁹ Disponível em <http://ri.embraer.com.br/show.aspx?idCanal=y+WJJM+h6a4PAAt2D3JKl1w==>, acesso em 29 de abril de 2013.

concessão indistinta de benesses a particulares, independentemente da função ocupada, mas sim a prover de algumas garantias o exercício de determinadas funções.

Vale dizer, não há nada que diferencie o engenheiro ou o mecânico de uma empresa privada ou de uma estatal que justifique a coexistência de regimes tão diversos. O servidor público propriamente dito é aquele que serve à sociedade, e não aquele que exerce uma função equivalente a de qualquer particular empregado pela iniciativa privada, ainda que se reconheça haver uma boa parte de idealismo em tal pensamento.

No que concerne aos serviços públicos concedidos, em linhas gerais, adianta-se que, muito embora críticas sejam cabíveis, o resultado do processo é positivo.

Substituiu-se a execução direta pela regulação. As estatais foram privatizadas e, posteriormente, celebraram contratos de concessão com o poder concedente, que se manteve na condição essencial de titular daquelas atividades, dada a essencialidade dos serviços e a necessidade de permanente observância daqueles princípios de continuidade, universalidade e modicidade tarifária.

As agências reguladoras, na condição de autarquias especiais, foram criadas com competências interessantes, algumas controvertidas, principalmente a normativa, e executam a árdua missão de reger a orquestra formada por interesses bastante diversos e contrapostos (Administração Pública, concessionárias, usuários, sociedade civil, opinião pública), seara em que aquele sistema de administração fundado na autoridade e na burocracia vazia tende a ser cada vez mais influenciado por métodos consensuais, inclusive no que concerne ao processo administrativo, com crescente participação democrática, o que é deveras salutar¹⁰.

Para a sociedade, houve considerável melhora. A posição de administrado foi substituída pela de usuário, com vasta gama de direitos a serem tutelados tanto pela ação das próprias agências reguladoras, quanto por associações, por órgãos de defesa do consumidor e pelo Ministério Público.

¹⁰ O incremento da consensualidade da administração pública representa caminho sem volta. A multiplicidade de interesses contrapostos, a amplitude do direito à informação e dos meios de comunicação, consolidação do Estado Democrático de Direito, além de outros fatores, permitiram, e tornaram necessária, a evolução do modo de atuar da Administração Pública. A unilateralidade, os atos de império, as prerrogativas e cláusulas exorbitantes e a autoexecutoriedade passam a dar espaço, respeitada a legalidade, a métodos consensuais. Menezes de Almeida (2011) aponta a utilização de novas fórmulas convencionais pela Administração, destacando a substituição potencial de atos unilaterais decorrentes do poder hierárquico por acordos; estímulo à participação dos administrados, por meio de audiências e consultas públicas; empregos de técnicas baseadas em acordos para a prevenção e solução de litígios, como os Termos de Ajustamento de Conduta; celebração de contratos de gestão. As consequências de tal mudança atingem, e beneficiam, a eficiência no exercício da função administrativa. Há, ainda, incremento na legitimidade das decisões tomadas, teoricamente não mais impostas ao administrado, mas sim decorrentes de esforço conjunto para definição de prioridades e modos de tutela de interesses públicos.

Serviços de telefonia, energia elétrica ou transporte rodoviário, após as concessões, experimentaram desenvolvimento técnico relevante, ainda que não pleno ou equiparável ao que se vê em países mais desenvolvidos.

Não é outra a conclusão que se tira a partir da comparação simples entre fatos do cotidiano, como, por exemplo, a utilização de sistema eletrônico para pagamento de pedágios em rodovias, que ainda se encontra em estágio bastante inicial no Brasil e adotará tecnologias já presentes em outros países há algum tempo, segundo informações da ARTESP - Agência de Transporte do Estado de São Paulo¹¹.

O mesmo pode ser dito a respeito da qualidade e amplitude da rede de transmissão de dados móveis em banda larga, a qual, aliás, consta do rol de exigências da FIFA nas cidades que sediarão eventos da próxima Copa do Mundo. Nestas localidades, deverá ser disponibilizada rede móvel 4G, sendo que em muitas partes do Brasil, mesmo em grandes centros, nem tecnologias anteriores funcionam de modo adequado. Não há como saber como estaria a conjuntura vigente sem que privatizados os serviços de telefonia móvel, mas pela experiência geral, o prognóstico não seria animador.

De todo modo, a concorrência estabelecida nas áreas cabíveis, já que em outras dela sequer se cogita, como nas de distribuição de energia elétrica ou gás canalizado, estimulou melhores ofertas e condições de acesso à população em geral.

Evidente que os serviços não são perfeitos, mas a parceria entre iniciativa privada e Estado, aliada às outras mudanças já mencionadas, tornaram progressos consideráveis possíveis e fizeram com que setores que até então repudiavam as desestatizações passassem a dela fazer uso.

Tanto é que, do ano de 2008 em diante, rodovias federais, destaques negativos pelas péssimas condições de uso e pelas estatísticas em acidentes, também passaram a ser objeto de concessão à iniciativa privada. Segundo dados obtidos junto à ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres¹², foram ou estão em vias de serem concedidas à iniciativa privada a BR-116 (SP/PR – Regis Bittencourt, SP/RJ – Dutra, PR/SC), BR-381 (MG/SP – Fernão Dias); BR-101 (SC/PR, RJ/ES, Rio/Niterói); BR-153 (MG/SP/PR); BR-393 (MG/RJ), entre outras.

Igualmente, foram

incluídos no Programa Nacional de Desestatização - PND, para os fins da Lei no 9.491, de 9 de setembro de 1997, o Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro, localizado no Município de Guarulhos, o Aeroporto Internacional de Viracopos, localizado no Município de Campinas, ambos no Estado de São Paulo, e o Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek, localizado em Brasília, Distrito Federal

¹¹ Disponível em <http://www2.artesp.sp.gov.br/?p=603>, acesso em 29 de abril de 2013.

¹² Disponível em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/5261.html>, acesso em 28 de janeiro de 2013.

por meio do Decreto nº 7.531/2011. De acordo com a INFRAERO¹³, os leilões ocorreram simultaneamente, na Bolsa de Valores de São Paulo e as outorgas, respectivamente, foram arrematadas por cerca de dezesseis, quatro e quatro vírgula cinco bilhões de reais.

Destaca-se, por fim, que os aeroportos de Confins, em Minas Gerais, e do Galeão, no Rio de Janeiro, tiveram sua concessão à iniciativa privada confirmada no final do ano de 2012, como amplamente divulgado na imprensa, com potencial de arrecadação de quinze bilhões de reais.

7 Conclusão

Acredita-se ter definido, com fundamentação suficiente, a diversidade conceitual que se deve estabelecer entre a desestatização, acepção ampla, que abarca uma série de mecanismos que visa, em último grau, à redução do aparato estatal, bem como de sua intervenção direta em determinados ramos. Dentre estes mecanismos, inserem-se a privatização, instrumento restrito à alienação de empresas estatais à iniciativa privada, por meio de operações societárias diversas, bem como as parcerias firmadas pela Administração Pública com particulares, rol em que figuram as concessões e as permissões de serviço público, além de outros mencionados ao longo deste trabalho.

Não há como negar, igualmente, que teorizações afetas ao tamanho do Estado e seus respectivos níveis de intervenção estão sempre em voga, provavelmente ante a constatável inabilidade das economias em se manterem em crescimento, sendo que os vários períodos de crise verificados ao longo dos séculos são quase sempre atribuídos ao Estado, seja por interferir de mais, ou de menos.

Todavia, dada a oscilação destes níveis de intervenção, e da ocorrência de crises e instabilidades em praticamente todos eles, parece claro que a deficiência não está no tamanho do Estado, mas sim naqueles que o manuseiam.

Tarefa árdua é, então, encontrar o ponto ótimo de atuação e intervenção, o que varia entre sociedades e também com o passar do tempo, tendo em vista a incrível dinamicidade das relações sociais, econômicas e políticas, que impede a adoção fixa de determinada conjuntura como absolutamente correta. Deve haver, ao contrário, um constante amoldamento do aparato estatal às necessidades coletivas, sem que rígidas concepções pré-estabelecidas engessem a sua atuação e prejudiquem o atendimento aos mais diversos, complexos, e até contrapostos, interesses públicos apresentados.

No caso brasileiro, não há como negar que as mudanças iniciadas a partir da década de 1990 eram necessárias e, ressalvados casos pontuais, contribuíram para o desenvolvimento nacional, como se objetivava, tanto que os opositores de outrora

¹³ Disponível em <http://www.infraero.gov.br/index.php/br/concessoes.html>, acesso em 29 de janeiro de 2013.

acabaram por reconhecer a imprescindibilidade da realização de parcerias com a iniciativa privada, sem que isso represente subjugação ou rebaixamento da figura do Estado a interesses menores, mas sim medidas com vistas à implementação de melhorias à população, consolidação do crescimento econômico sustentado e incremento da confiança nas instituições democráticas.

8 Referências bibliográficas

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Privatização e Serviços Públicos. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 22, 1998.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral das Privatizações: competência legislativa e competência administrativa. *Cidadania e Justiça*. Ano 2, nº 5, 2º semestre de 1998.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 14, mai.-jul./2008. Disponível em www.direitodoestado.com.br/redae.asp. Acesso em 28 de janeiro de 2013.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Burocracia pública na Construção do Brasil*. Disponível no site pessoal do autor, em http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf.

BRITTO, Carlos Ayres. A privatização das empresas estatais, à luz da Constituição. *Revista de Direito Público*, nº 12, outubro-dezembro/1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. In WALD, Arnaldo. *O direito de Parceria e a Nova Lei de Concessões*. São Paulo: RT, 1996.

COUTO E SILVA, Almiro. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público à brasileira? *Revista de Direito Administrativo*, volume 230, outubro-dezembro, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. Privatização, eficiência e responsabilidade. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, ano 8, nº 10, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de Direito Administrativo. Disponível em http://www.direitopublico.com.br/pdf_10/DIALOGO-JURIDICO-10-JANEIRO-2002-MARIA-S-ZANELLA-DI-PIETRO.pdf, acesso em 28 de janeiro de 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo em evolução*, 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Mecanismos de Consenso no Direito Administrativo. In ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito administrativo e novos paradigmas*. Fórum: Belo Horizonte, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Privatização e cidadania. *Caderno de Direito Tributário e Finanças Públicas*, ano 5, nº 18, janeiro-março, 1997.

PENTEADO, Mauro Rodrigues. Privatizações e Parcerias: considerações de ordem constitucional, legal e de política econômica. *Revista de Direito Mercantil*, nº 119, julho-setembro, 2000.

PONTES FILHO, Valmir. Um novo estado? Privatização do Estado versus publicização do setor privado. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 2, nº 7.

QUEIROS, José Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. A Socialização da Economia. In CARDOZO, José Eduardo Martins (coord.). *Direito Administrativo Econômico*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SOUZA JUNIOR, Suriman Nogueira. *Administração pública gerencial: reformas e desigualdades*. In SOUTO, Marcos Juruena Villela (coord.). *Direito Empresarial Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SZTAJN, Rachel. Notas sobre privatização. *Revista de Direito Mercantil*, nº 117, janeiro-março, 2000.

WALD, Arnoldo. O direito da Privatização. *Revista de Direito Mercantil*, nº 115, julho-setembro, 2009.