

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

**Ananda Jamile Soares Silva**

**Privatização:**

**a amplitude conceitual do termo na “Era Gerencial”**

**Porto Alegre, 2015**

**Ananda Jamile Soares Silva**

**Privatização:**

**a amplitude conceitual do termo na “Era Gerencial”**

**Trabalho de conclusão de curso de graduação  
em Administração Pública e Social  
apresentado como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharela em  
Administração.**

**Orientador: Prof.º Dr. Aragon Érico Dasso  
Júnior**

**Porto Alegre, 2015**

*Dedico este trabalho a minha mãe, meu exemplo de vida,  
de garra, de força de vontade e de perseverança,  
por todo o apoio e incentivo dispensados  
ao longo desta minha trajetória.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, em especial, a minha mãe, minha essência, por todo o incentivo e apoio recebido ao longo desta caminhada acadêmica e por todos os valores transmitidos a mim, base da minha formação.

Agradeço ao meu noivo, meu amor, pelo carinho e compreensão fundamentais durante esta minha trajetória.

Agradeço a minha família, tios e tias, primos e primas por compreenderem as minhas ausências em muitos momentos durante este longo período da graduação.

Agradeço aos meus amigos, em especial, aqueles conquistados durante os quatro anos de trabalho no Departamento de Polícia Federal, essenciais no incentivo inicial para esta caminhada acadêmica.

Agradeço aos meus colegas, imperiosos no desenvolvimento deste curso e enriquecedores nos debates e discussões travados, e com os quais dividi inúmeras dúvidas. Obrigada pelo coleguismo e amizade!

Agradeço a esta instituição pelo crescimento intelectual propiciado.

Agradeço a todos os professores do curso de Administração Pública e Social pelos conhecimentos transmitidos, fomentadores do aprimoramento do meu pensamento crítico.

Agradeço aos funcionários deste departamento pela atenção aos discentes.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof.º Doutor Aragon Érico Dasso Júnior, por todo o empenho em transmitir seus conhecimentos aos alunos do curso e por toda a dedicação e todos os ensinamentos fundamentais a minha formação.

## RESUMO

O processo de privatização no Brasil, ocorrido a partir dos anos 1990, resulta em uma nova arquitetura da Administração Pública. O Estado, no contexto dos pressupostos neoliberais, fomentado pelo fenômeno da globalização, tende a ter seu tamanho reduzido, transferindo, além das empresas estatais vendidas ao patrimônio privado, a execução e a gestão dos serviços públicos, direitos do cidadão, à particulares. Neste sentido, a criação de uma gama de figuras regidas pelo direito privado é a saída tangencial para a consolidação das premissas neoliberais, uma forma dissimulada de privatizar o espaço público através da mercantilização dos direitos sociais. Destarte, este trabalho se propõe a analisar a amplitude do termo privatização no contexto gerencial. Para isto, o objetivo principal desta pesquisa é problematizar o fenômeno das privatizações ocorridas no Brasil, no contexto da Reforma Gerencial, durante o período compreendido entre 1990 e 2014. Os objetivos específicos desta análise são: examinar o modelo de Estado precedente a uma Reforma Gerencial da Administração Pública, investigar os princípios organizadores da Administração Pública Gerencial no Brasil a partir dos anos 1990, analisar o advento da pressão internacional realizada por organismos internacionais, tais com FMI e Banco Mundial, para a execução do processo de privatizações no Brasil e descrever o processo de privatizações ocorrido no Brasil a partir dos anos 1990. O método utilizado para o desenvolvimento do estudo é o método hipotético-dedutivo, no qual, a partir de uma conjectura ou hipótese ampla, tenta-se deduzir as consequências de forma particular, neste caso específico, utilizando-se da análise documental de caráter histórico e comparativo. A pesquisa desenvolvida foi qualitativa, de caráter descritivo, e as técnicas aplicadas a este estudo, para coleta de dados, foram a bibliográfica e a documental. A partir desta pesquisa, foi possível identificar o uso de inúmeros subterfúgios linguísticos no intuito de consolidar as premissas neoliberais e os objetivos do fenômeno da globalização, a prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público e um caráter persuasivo deste projeto neoliberal, que se utilizou de um caminho dissimulado para conquistar espaço e se consolidar hegemonicamente. Ademais, foi possível constatar a ausência de um processo democrático no percurso do sistema privatizante brasileiro.

**Palavras-chave:** Privatização; Globalização; Neoliberalismo; Serviços Públicos; Reforma Gerencial

## LISTA DE SIGLAS

BANESTADO: Banco do Estado do Paraná  
BEA: Banco do Estado do Amazonas  
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CELPE: Companhia Energética de Pernambuco  
CEMAR: Cia Energética do Maranhão  
CEMIG: Cia de Eletricidade de Minas Gerais  
CESP: Companhia Energética de São Paulo  
CLT: Consolidação das Leis do Trabalho  
CND: Conselho Nacional de Desestatização  
CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNS: Conselho Nacional de Saúde  
COSAMA: Companhia de Saneamento do Amazonas  
CRT: Cia Riograndense de Telecomunicações  
DATAMEC S.A: Sistemas e Processamento de Dados  
EBSERH: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares  
FHC: Fernando Henrique Cardoso  
FMI: Fundo Monetário Internacional  
GERASUL: Centrais Elétricas Geradoras do Sul S/A  
IMESF: Instituto Municipal de Estratégia em Saúde da Família  
MARE: Ministério da Administração e da Reforma do Estado  
MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
NGP: Nova Gestão Pública  
OSCIPs: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público  
OSs: Organizações Sociais  
PARAIBAN: Banco do Estado da Paraíba  
PDRAE: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
PED: Programa Estadual de Desestatização  
PL: Projeto de Lei  
PND: Plano Nacional de Desestatização  
PNP: Programa Nacional de Publicização

PPP: Parceria Público Privada

RFSA: Rede Ferroviária Federal S.A

RS: Rio Grande do Sul

SAELPA: Sociedade Anônima de Eletrificação do Paraíba

STF: Supremo Tribunal Federal

SUS: Sistema Único de Saúde

TJRS: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>10</b> |
| <b>1 A REFORMA GERENCIAL .....</b>  | <b>17</b> |
| 1.1 GLOBALIZAÇÃO.....   | 18        |
| 1.2 NEOLIBERALISMO .....  | 23        |
| 1.3 REFORMA GERENCIAL .....   | 32        |
| 1.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO UM.....   | 41        |
| <b>2 AS FIGURAS IMPLEMENTADAS.....</b>  | <b>43</b> |
| 2.1 ALIENAÇÕES .....  | 43        |
| <b>2.1.1 Alienações Federais.....</b>   | <b>43</b> |
| <b>2.1.2 Alienações Estaduais.....</b>  | <b>49</b> |
| 2.2 SETOR PÚBLICO NÃO ESTATAL.....  | 52        |
| <b>2.2.1 Organizações Sociais (OSs) - Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 .....</b>                                     | <b>53</b> |
| <b>2.2.2 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) – Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 .....</b> | <b>56</b> |
| 2.3 CONCESSÕES E PERMISSÕES .....   | 59        |
| <b>2.3.1 Concessões .....</b>   | <b>59</b> |
| <b>2.3.2 Permissões.....</b>  | <b>61</b> |
| <b>2.3.3 Parcerias Público-Privada (PPPs) .....</b>   | <b>62</b> |
| 2.4 OUTRAS FIGURAS: A PRECARIZAÇÃO DA RELAÇÃO LABORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....                                     | 63        |
| <b>2.4.1 Consórcios Públicos .....</b>  | <b>64</b> |
| <b>2.4.2 Fundações Estatais.....</b>  | <b>65</b> |
| <b>2.4.3 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).....</b>  | <b>66</b> |
| 2.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO DOIS.....   | 70        |
| <b>3 ANÁLISE DOS MODELOS IMPOSTOS .....</b>   | <b>71</b> |
| 3.1 A DISPUTA CONCEITUAL SOBRE PRIVATIZAÇÃO .....   | 71        |



|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| 3.2          | CONCESSÕES, PERMISSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO FORMAS DE PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....    | 82         |
| 3.3          | PUBLICIZAÇÃO: AS PRIVATIZAÇÕES DISSIMULADAS POR EUFEMISMOS.....  | 86         |
| 3.4          | CONSÓRCIOS PÚBLICOS, FUNDAÇÕES ESTATAIS E EBSEH: AS PRIVATIZAÇÕES ILÍCITAS FOMENTADAS PELA REFORMA GERENCIAL.. | 92         |
| <b>3.4.1</b> | <b>Fundações Estatais.....</b>   | <b>92</b>  |
| <b>3.4.2</b> | <b>Consórcios Públicos .....</b>   | <b>95</b>  |
| <b>3.4.3</b> | <b>Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH).....</b>  | <b>96</b>  |
| 3.5          | CONCLUSÃO DO CAPÍTULO TRÊS .....   | 98         |
| <b>4</b>     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>100</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>103</b> |

## INTRODUÇÃO

Por Estado Democrático de Direito se entende qualquer Estado comprometido a garantir o direito de acesso às garantias fundamentais que, no caso do Estado brasileiro, são asseguradas na Constituição Federal. Assim, cabe ao Estado garantir a todos os cidadãos, de forma universal, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Não obstante, também conforme previsto na Constituição brasileira, o Estado é responsável por prover direitos sociais, que visam à garantia do exercício dos direitos fundamentais. Os direitos sociais, segundo o artigo 6º da Constituição Federal, consistem no direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados.

Sendo assim, além da incumbência do Estado de proporcionar tais direitos através da viabilização de acesso a serviços públicos, cabe a ele o estímulo ao exercício da democracia, entendendo esta como a participação cidadã efetiva em todas as decisões de interesse público e que gerem impacto para a sociedade. Ou seja, sendo a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito e sendo expressamente definido em sua Carta Magna que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, torna-se inadmissível que decisões centrais no âmbito público sejam tomadas alheias à vontade e ao conhecimento do cidadão: em última instância, o “dono do poder”.

O fenômeno da globalização naturalizado e difundido intensamente em âmbito mundial, principalmente, no final do século XX, mais precisamente nas últimas duas décadas do século passado, é oriundo de uma vontade política que tem sua base nos pressupostos neoliberais. Os princípios defendidos pela visão neoliberal trouxeram uma série de mudanças econômicas, políticas e sociais tanto no Brasil, como no mundo, trazendo, conseqüentemente, inevitáveis efeitos decorrentes deste movimento para a sociedade como um todo e para o cidadão, individualmente.

Essa vontade política culminou em um “evento” com o intuito de disseminar uma série de “orientações”, principalmente, para os países subdesenvolvidos. O “Consenso de Washington” (1989) propagou uma pressão internacional dos organismos internacionais e das empresas transnacionais sobre a América Latina no sentido de realização de reformas nos Estados, com a abertura da economia ao capital estrangeiro. Assim, a Reforma Gerencial da

Administração Pública se torna um fator elementar para a efetivação das premissas e dos anseios neoliberais. Neste ínterim, dentre demais ações tomadas no âmbito da reforma da administração pública, o incentivo a privatizações se torna uma questão central e imprescindível para o sucesso do projeto neoliberal. Rampinelli (*apud* DASSO JÚNIOR, 2006, p. 262) entende que o processo de privatizações de estatais na América Latina consiste em um subterfúgio produzido pelo “Consenso de Washington” para a transferência de patrimônio público às mãos da iniciativa privada, representada, principalmente, pelas empresas transnacionais, ademais, ressalta que “(...) a decisão das vendas das estatais é tomada pelo Executivo, atendendo as potências imperialistas via Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, sem nenhuma consulta popular”.

O processo no qual resultaram inúmeras privatizações está inserido no contexto da Reforma administrativa do Estado a partir da disseminação dos ideais neoliberais como sendo a única saída, principalmente, para os países subdesenvolvidos. Ou seja, instalou-se mundialmente uma hegemonia neoliberal pregando “um pensamento único”, no qual dentre os pilares estão o predomínio do viés econômico sobre o político e o social, a defesa de um Estado mínimo (sem interferência na economia) e a lógica do privado prevalecendo sobre a lógica do público.

Os anos 1990 no Brasil marcaram o auge do acontecimento tido como uma das principais consequências da disseminação do pensamento neoliberal no mundo: as privatizações de empresas e de serviços públicos.

As privatizações, entendidas conforme a definição do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), alienações de empresas estatais, bem como o processo de concessões de serviços públicos a entidades privadas, no caso brasileiro, podem ser divididas em três fases. Segundo Dasso Júnior (2006, p. 263), a primeira, corresponde ao período do governo José Sarney, na segunda metade dos anos 1980, quando o processo foi de “reprivatizações” de empresas que já haviam pertencido ao setor privado antes de serem estatizadas; a segunda, ocorreu no governo Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994), através do Programa Nacional de Desestatização (PND); a terceira, desenvolve-se no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a partir de 1995, incluindo também os Programas Estaduais de Desestatização (PEDs) e o sistema de privatização dos serviços públicos. Ademais, pode-se falar também em uma quarta fase do procedimento, com a retomada do processo de concessões de serviços públicos à iniciativa privada, bem como com o

desenvolvimento do recente Programa de Investimento em Logística, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-), respectivamente.

A partir do momento em que o Estado brasileiro é cooptado por esta lógica, uma série de mudanças começaram a ser percebidas pela sociedade, dissipação do patrimônio público para o setor privado, surgimento de um setor dito “público não estatal”, transferência da execução dos serviços públicos para o setor privado e/ou “público não estatal” com a consequente modificação de um Estado provedor de serviços públicos para um Estado regulador dos mesmos.

As privatizações no Brasil, restringindo o termo unicamente à venda de patrimônio público, tiveram seu auge, em âmbito nacional, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com a venda de cerca de 70 estatais ao capital privado (nacional ou não). Também foi no governo Fernando Henrique Cardoso que foi criada a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a Lei de Concessões do Serviço Público, que permite a delegação da execução dos serviços públicos por pessoas jurídicas de direito privado (ou consórcios de), independente do capital ser nacional ou estrangeiro. No âmbito estadual, no caso do Rio Grande do Sul, o auge se deu no governo de Antônio Britto (1995-1998).

Cabe salientar que o processo privatizante conduzido no governo de Fernando Henrique Cardoso sofreu modificações nos governos que o sucederam, de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), mas não houve propriamente uma ruptura com a lógica instaurada anteriormente.

A Reforma do Estado e a consequente Reforma da Administração Pública, ancoradas nos pressupostos neoliberais, ocasionaram muitas modificações na vida dos cidadãos, como, por exemplo, a forma de acesso aos serviços públicos.

Neste sentido, este estudo possui como tema a análise conceitual dos termos utilizados para referência ao processo de privatização instaurado no Brasil no período entre 1990- 2014, tendo como foco central a exploração do conceito de forma ampla. Ou seja, com base nas considerações iniciais expostas, chegou-se ao problema de pesquisa em torno da seguinte questão: **qual a amplitude do conceito de privatização no contexto da Reforma Gerencial da Administração Pública iniciada nos anos 1990 no Brasil?**

Para resposta à questão elaborada, formulou-se como objetivo principal deste estudo: problematizar o fenômeno das privatizações ocorridas no Brasil, no contexto da Reforma

Gerencial, durante o período compreendido entre 1990 e 2014. Destarte, os objetivos específicos desta análise foram delimitados da seguinte forma:

- Examinar o modelo de Estado precedente a uma Reforma Gerencial da Administração Pública;
- Investigar os princípios organizadores da Administração Pública Gerencial no Brasil a partir dos anos 1990;
- Analisar o advento da pressão internacional realizada por organismos internacionais, tais com FMI e Banco Mundial, para a execução do processo de privatizações no Brasil;
- Descrever o processo de privatizações ocorrido no Brasil a partir dos anos 1990.

A relevância do assunto levantado se justifica por várias razões e modificações trazidas através de tal processo para toda a sociedade brasileira. O impacto das privatizações no cotidiano dos cidadãos é uma das mais importantes para este estudo. Uma vez que todo cidadão é um sujeito de direitos e o acesso aos serviços públicos é uma garantia assegurada na Constituição, a universalidade de tais serviços é condição essencial para a efetividade de um Estado Democrático de Direito que preza pela equidade dentro de sua sociedade.

Ademais, o acesso universal e contínuo aos serviços públicos constitui elemento fundamental da interface entre um Estado promotor de direitos e o cidadão, detentor e beneficiário de tais garantias, pois, em uma democracia, a isonomia constitui fator imperioso no fomento à redução das desigualdades sociais.

Também se justifica o estudo pelo fato de, tanto a Reforma Gerencial da Administração Pública oriunda da aceitação de um novo modelo de Estado, quanto seu conseqüente processo de privatizações do patrimônio público, terem sido levados a efeito alheios a consultas e debates públicos, sem participação cidadã nas decisões cruciais para o futuro do país. Pode-se dizer, antecipadamente a um estudo mais aprofundado, que este cenário demonstra claramente uma contradição explícita entre o conceito de um Estado que se diz democrático, o qual demandaria a participação cidadã efetiva nos temas de interesse público, e um Estado em que a tomada de decisão, quanto a assuntos de cunho executivo e econômico, cabem unicamente a uma cúpula central.

Outrossim, a relevância do estudo para a área da Administração Pública é de extrema importância, a qual, a partir dos pressupostos da Nova Administração Pública, passa a apontar para um perfil de gestor público meramente regulador dos serviços prestados pelo setor privado, quando, na verdade, o objetivo central na carreira de um gestor público deva ser a promoção da

efetivação do atendimento às demandas da sociedade e a promoção de questões de interesse público, ambicionando a igualdade de direitos e de oportunidades entre seus cidadãos. Ou ainda, é através do administrador público que o Estado materializa seus objetivos em prol de sua sociedade.

Outro aspecto relevante para a escolha do tema é a atualidade do assunto, tendo em vista que, não obstante o cenário tenha se modificado desde as primeiras ações em prol da implementação da reforma administrativa, a temática permanece na agenda de governo e é constantemente retomada, como o caso do Projeto de Investimento em Logística (concessões de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), que visa a novas fases nos processos de concessão de serviços públicos, bem como de outorga dos mesmos, anunciadas em junho de 2015, comprovando a permanência do assunto nos debates nacionais.

O método entendido como mais apropriado ao tipo de estudo e utilizado no desenvolver deste trabalho, foi o método hipotético-dedutivo, no qual, a partir de uma conjectura ou hipótese ampla, tenta-se deduzir as consequências de forma particular, neste caso específico, utilizando-se da análise documental de caráter histórico e comparativo. Ou seja, parte-se do geral para o particular. Conforme Kaplan (1972, *apud* GIL, 2008, p. 12), “(...) o cientista, através de uma combinação de observação cuidadosa, hábeis antecipações e intuição científica, alcança um conjunto de postulados que governam os fenômenos pelos quais está interessado, daí deduz ele as consequências por meio da experimentação e, desta maneira, refuta os postulados (...)”.

Para tanto, cabe ressaltar que a hipótese inicial desta pesquisa está no entendimento de que o conceito de privatização extrapola os limites únicos da alienação do patrimônio público diretamente para o capital privado, englobando, também, as formas de transmissão dos serviços públicos a particulares, mediante as formas de concessão, permissão, contratos de gestão, termos de parceria e demais formatos surgidos como consequência do processo de reforma, principalmente pelo impacto gerado na sociedade após as mudanças trazidas por esta “nova forma de gestão”. Neste caso, entende-se que “se” o conceito de privatização no contexto da Reforma Gerencial é amplo, “então” as formas derivadas, criadas para transferência da execução dos serviços públicos pela iniciativa privada, também serão uma forma de privatização dos serviços públicos.

Quanto à abordagem do problema, tendo em vista a complexidade da temática estudada, foi utilizada a pesquisa de caráter qualitativo, que reúne a soma de recursos de variadas áreas do conhecimento. Para Mariampolski (2001, *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 100), a pesquisa de

cunho qualitativo abrange inúmeras abordagens, métodos e técnicas diferentes que auxiliam no entendimento e na documentação de atitudes e comportamentos, em nível aprofundado, buscando “os significados e motivações que estão por trás do comportamento”.

No tocante à classificação, esta pesquisa foi enquadrada como de caráter descritivo, tendo em vista que este tipo de pesquisa tem foco na descrição das características de determinado fenômeno para, posteriormente, compreendê-lo e explicá-lo, pois, segundo Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Para tanto, as técnicas de pesquisa aplicadas a este estudo, para coleta de dados, foram a bibliográfica e a documental. Entendendo-se que, para isto, primeiramente foram realizadas pesquisas em materiais já desenvolvidos, tais como livros e artigos científicos, “as pesquisas sobre ideologias, bem como aquelas que se propõem à análise de diversas posições acerca de um problema, também costumam ser desenvolvidas quase exclusivamente a partir de fontes bibliográficas” (GIL, 2002, p. 44). Em seguida, a pesquisa documental, desenvolvida nos mesmos moldes da pesquisa bibliográfica, foi realizada em documentos tais como documentos oficiais, leis, normativas, regulamentos, resoluções, recomendações. Ademais, foram utilizados também documentos de fonte secundária, como relatórios de pesquisa, tabelas, gráficos estatísticos, pesquisas já realizadas, teses e trabalhos acadêmicos já desenvolvidos. Também foram incluídas na coleta de dados as informações obtidas através de sítios eletrônico institucionais e demais dados levantados mediante ferramentas derivadas da questão da transparência pública.

A apresentação deste trabalho está estruturada em três capítulos; o primeiro, “A Reforma Gerencial”, é destinado a uma breve revisão teórica dos assuntos relacionados à questão central da pesquisa, sendo subdividido em quatro subcapítulos, “Globalização”, “Neoliberalismo”, “Reforma Gerencial” e “Conclusão do Capítulo”; o segundo, objetiva a descrição das figuras e institutos surgidos para concretizar o processo de privatizações, é subdividido em quatro partes intituladas “Alienações”, “Setor “Público Não-Estatal”, “Concessões e Permissões” e “Outras Figuras”; o último capítulo se refere à análise da pesquisa, sendo subdividido em cinco subcapítulos, “A disputa conceitual sobre privatização”, “Concessões, permissões e parcerias público-privadas como formas de privatização dos serviços públicos”, “Publicização: as privatizações mascaradas por eufemismos”, “Consórcios

Públicos, Fundações Estatais e EBSEH: as privatizações ilícitas fomentadas pela Reforma Gerencial” e “Conclusão do Capítulo”.



## 1 A REFORMA GERENCIAL

A Reforma Gerencial do Estado, no contexto da disseminação dos pressupostos neoliberais em âmbito nacional, traduziu-se como uma ferramenta do pensamento hegemônico no intuito de concretizar as expectativas dos países desenvolvidos acerca do papel dos países subdesenvolvidos. O ‘pensamento único’, tido como a única saída para os então países “em desenvolvimento”, e as premissas definidas no “Consenso de Washington” (1989) para a América Latina, enfatizam esta hegemonia, traduzida em uma espécie de “cartilha” a ser seguida pelos latino-americanos a serviço do êxito das perspectivas neoliberais. O “Consenso de Washington” propagou uma pressão internacional dos organismos internacionais e das empresas transnacionais sobre a América Latina no sentido de realização de reformas administrativas nos Estados, com a abertura da economia ao capital estrangeiro. Dentre as “orientações” definidas no decálogo de Washington estão

1. Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público;
2. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura
3. Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos
4. Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor;
5. Taxa de câmbio competitiva;
6. Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia;
7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro;
8. Privatização, com a venda de empresas estatais;
9. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas;
10. Propriedade intelectual (NEGRÃO, 1998, p. 41).

Assim, a Reforma Gerencial da Administração Pública cumpre um papel fundamental para a efetivação das premissas dos anseios neoliberais, concretizando-se como um “braço” do Estado neoliberal.

Compreende-se que toda teoria de Administração Pública engloba primordialmente aspectos políticos, e, por esta razão, é uma teoria que advém de uma teoria de Estado. Assim, os princípios básicos desta são os mesmos que irão originar uma teoria de Administração Pública adequada as suas premissas. Logo, uma teoria de Administração Pública Gerencial pressupõe uma teoria de Estado Liberal, alimentada por tendências da corrente neoliberal. Pode-se afirmar que não existiria o evento da Reforma Gerencial sem o advento do fenômeno da

globalização, bem como sem um modelo instaurado de Estado condizente com o modelo neoliberal.

Destarte, faz-se necessário enfatizar a correlação existente entre o conteúdo da Reforma Gerencial e o fenômeno da globalização, bem como o contexto do neoliberalismo, tendo em vista que estes são os pilares de sustentação do modelo de Estado que permanece vigente. As três temáticas estão amplamente vinculadas, não sendo possível dissertar amplamente sobre Reforma Gerencial sem trazer à tona a questão da globalização e suas consequências, bem como o ideário neoliberal, visto que, como dito anteriormente, toda teoria de Administração Pública resulta de uma teoria de Estado. Admite-se neste trabalho o entendimento de que o fenômeno da globalização é uma ‘vontade política’ (e não uma consequência natural da modernização)<sup>1</sup> embasado nos pressupostos neoliberais, concretizados numa agenda de Reformas do Estado, de cunho econômico, social, político e administrativo, dentre as quais as privatizações são tidas como um dos resultados primordiais na consolidação do pensamento hegemônico. Neste sentido, propõe-se uma breve revisão sobre os conceitos acima citados: globalização e neoliberalismo.

## 1.1 GLOBALIZAÇÃO

Em termos conceituais, não há uma teoria definida e única sobre o que é a globalização e exatamente em que momento surgiu. No entanto, refere-se à noção de “mundo sem fronteiras”, no qual os “capitais voláteis” circulam livremente produzindo uma “interdependência entre Estados e sociedades” (SANTOS, 2010, p. 29).

Conforme Hurrell (*apud* SANTOS, 2010, p. 29), constitui-se em “uma inundação global de dinheiro, pessoas, valores e idéias, transbordando do antigo sistema de barreiras nacionais que visavam preservar a autonomia estatal”.

Como dito anteriormente, não há um consenso sobre a origem exata da globalização. Para alguns autores, a globalização faz parte de um processo que vem ocorrendo ao longo dos séculos, tanto que, segundo Santos (2010), Marx, já em 1848, em “Manifesto Comunista” descreve as principais características do fenômeno que vai desde “o caráter cosmopolita do

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por DASSO JUNIOR em sua tese intitulada REFORMA DO ESTADO COM PARTICIPAÇÃO CIDADÃ? DÉFICIT DEMOCRÁTICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

mercado” e “a desnacionalização do setor industrial” até a “pauperização da classe trabalhadora”, fatores que ficam bem definidos no trecho:

A burguesia, através da exploração do mercado mundial, deu um caráter cosmopolita para a produção e o consumo em todos os países. Para grande desgosto dos reacionários, rebaixou a base nacional das indústrias até o rés do chão. As indústrias nacionais antigas oram destruídas ou seguem sendo destruídas dia após dia. Elas são desalojadas por novas indústrias, cuja introdução torna-se questão de vida e morte para todas as nações civilizadas; por indústrias que não mais trabalham com matéria-prima nacional, mas matéria-prima extraída de zonas remotas; cujos produtos são consumidos não só no próprio país, mas em todos os cantos do globo. Em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pela produção do país, encontramos novas necessidades, exigindo para satisfazê-las produtos de terras e climas distantes. No lugar da antiga reclusão e autossuficiência local e nacional, temos conexões em todas as direções, uma interdependência universal das nações. E tanto em produção material, como em produção intelectual (MARX apud SANTOS, 2010, p. 29).

Ou ainda, pode ser dividida em “ondas”, ou fases, conforme Dasso Júnior (2006), na qual a primeira refere-se ao período da expansão mercantilista da Europa; a segunda, à expansão industrial e a terceira, ao período mais recente, com o fim da Guerra Fria e a “queda do muro de Berlim” (1989), e a proliferação de um tipo de capitalismo mais “selvagem”, o capitalismo moderno ou ultraliberalismo.

Assim sendo, é no final do século XX que o fenômeno toma proporções ‘massificantes’, fomentado pelo alastramento dos avanços tecnológicos em nível mundial, e introduz um “novo” modelo de Estado, baseado nas premissas neoliberais, o Estado ultraliberal. É este último período que interessa diretamente para a análise deste trabalho.

A ascensão de Ronald Reagan (1981-1988) e Margaret Thatcher (1979-1990) nos governos dos Estados Unidos e da Inglaterra, respectivamente, foram os motores desta terceira fase da globalização e de confirmação da hegemonia liberal-capitalista mundial. Suas políticas de cortes de gastos públicos em áreas essenciais, como saúde e educação, flexibilização das leis trabalhistas, investimento pesado em pesquisas de cunho tecnológico (principalmente nos Estados Unidos) e privatizações de empresas públicas contribuíram para a supremacia das potências capitalistas diante das comunistas. O mundo, à época, dividido entre as potências capitalistas e o bloco comunista, com o fim da “Guerra Fria”, vê-se dominado pelas políticas ultraliberais, fomentadoras do aumento da desigualdade social em âmbito mundial. No que tange à América Latina, “de forma geral, a hegemonia liberal-capitalista coincidiu com o fim das ditaduras militares, sucedidas por democracias burguesas” (DASSO JUNIOR, 2006, p. 40).

Para Therborn (2000), a globalização deve ser entendida como uma “variável analítica”, que, no que tange ao “alcance e impacto dos fenômenos sociais”, é um acontecimento

multidimensional e antigo, tendo sua primeira manifestação com a disseminação mundial das religiões, datada de quase dois mil anos.

Therborn (2000), afirma ainda que o fenômeno da globalização pode ser de dois tipos distintos, de interação ou sistêmico. O primeiro, baseia-se nos “atores subglobais”, dentre os quais estão os eventos em que “superatores dominantes” impõe seus interesses a “atores menos poderosos”; o segundo, resulta de um “sistema global”, e, fazendo analogia às artes, nesta acepção, os atores têm seu “roteiro e localização no palco”, ou seja, estão submetidos a ordens e interesses internacionais, “existem processos sociais comuns universais, em que os atores humanos tomam parte” (THERBORN, 2000, p. 64-65). No rol destes últimos, incluem-se como atores além dos indivíduos, também Estados e corporações, bem como outras organizações.

Neste sentido geral a globalização pode ser de dois tipos diferentes. Um deles se fundamenta nos atores subglobais, gerados e enraizados fora da globalidade – por exemplo: nos processos de nacionalização, e sua interação, incluindo-se casos de superatores dominantes impondo sua vontade sobre um certo número de atores menos poderosos. Podemos classificar esse tipo como de *interação global*. Um outro tipo de globalização deriva da existência dum *sistema global*, pelo qual os atores obtêm seu roteiro e sua localização no palco. Neste último caso existem processos sociais comuns universais, em que os atores humanos tomam parte, sejam eles estados, corporações, outras organizações ou indivíduos (THERBORN, 2000, p. 64-65).

Independentemente do tipo de globalização que seja adotado, o autor ressalta que se trata de um fenômeno social multidimensional, que não deve ser reduzido a seu viés econômico. Fato que leva à discussão da desigualdade social, crescente no mundo desde a emergência do citado fenômeno. Sobre a “(des)igualdade” em termos globais, o autor argumenta que pode ser definida pelo resultado das desigualdades internas dos Estados adicionada às desigualdades externas a estes, ou seja, entre os Estados, ao passo que, tais desigualdades, exógenas às fronteiras dos Estados, não têm sido eliminadas pelos “processos globais sistêmicos” (THERBORN, 2000, p. 65-66).

Ainda no tocante à questão da “(des)igualdade global”, a crescente aceleração da globalização, principalmente a partir dos anos 1980, veio acompanhada de um crescente aumento da desigualdade no que tange à distribuição da riqueza, para Therborn (2000, p. 89):

No que diz respeito à distribuição de renda e riqueza no mundo, o padrão a longo prazo se aproxima mais na direção da divergência do que no rumo oposto, e a recente aceleração da globalização econômica vem sendo acompanhada pelos diferenciais de aceleração da renda no mundo.

O aumento da distância entre os países menos e mais desenvolvidos também é apontada como uma das consequências da globalização. Embora tenha ocorrido melhora dos negócios internacionais e do fluxo de capitais a partir de meados dos anos 1980, período apontado como

estopim das manifestações de globalização econômica, não houve mudança em relação ao diferente desenvolvimento dos países. Obviamente existem outros fatores que podem ser vinculados às crescentes formas de desigualdades, entretanto, o indício é de que “a globalização do mercado não revela nenhuma tendência de igualização econômica para a humanidade como um todo” (THERBORN, 2000, p. 79).

Cabe ressaltar que, embora o lapso temporal entre o texto de Göran Therborn analisado e o presente momento seja de 15 anos, o assunto permanece atual e não há mudanças significativas no que tange à diminuição ou estagnação do cerne da questão, a desigualdade social.

Conforme Limoeiro-Cardoso (2000), o fenômeno da globalização se traduz em uma ideologia que, desde a década de 1980, impõem-se como algo “inevitável” e “irrecusável”. Afirma a autora que, para esta interpretação dominante, a globalização é tida como a tradução ou consequência direta da “modernidade”, e por este motivo, e por ser “inevitável” não há outra saída senão “adaptar-se” a ela. Quem não o fizer estará fadado a ser rejeitado pelo “crescimento econômico que a ‘globalização’, e somente ela, pode propiciar, sucumbindo então à também inevitável pobreza” (LIMOEIRO-CARDOSO, 2000, p. 97).

Nesse sentido “ela se funda sobre a ideologia do pensamento único, a qual decretou que somente uma política econômica é possível de agora em diante e que somente os critérios do neoliberalismo e do mercado (competitividade, produtividade, livre-troca, rentabilidade, etc.) permitem a uma sociedade sobreviver num planeta que se tornou uma selva concorrencial (RAMONET *apud* LIMOEIRO-CARDOSO, 2000, p. 97).

Assim, a autora compreende que esta concepção dominante explicita a ambição de ânimos econômicos, demasiadamente potentes, que comandam a “intensa luta ideológica – luta essa que passa pela mídia e pela universidade – para tornar-se dominante mundo afora” (LIMOEIRO-CARDOSO, 2000, p. 97). Afirma ainda que, embora esta concepção se valha de contribuições do mundo acadêmico, não pertence propriamente a ele.

(...) essa concepção não pertence ao campo próprio das teorias e das ciências. Primeiro, pela maneira como se propõe, porque não há conhecimento científico, por mais completo e verdadeiro que pretenda ser, que não admita questionamento e refutação. E a desqualificação sistemática de qualquer argumento contrário é o próprio oposto de qualquer procedimento científico, ou mesmo acadêmico. Segundo, porque é indefensável hoje em dia qualquer pretensão de verdade absoluta ou de pensamento único, bem como dum determinismo tal que qualquer alternativa histórica esteja *a priori* eliminada. Terceiro, porque seus argumentos não resistem ao confronto com outras linhas de argumentação e, principalmente, com informações históricas concretas. Com essa concepção de globalização estamos no campo próprio das ideologias que, acompanhando uma força social que se torna dominante, visam produzir convencimento e adesão às ideias que difundem, dando assim consistência ideológica à dominação (LIMOEIRO-CARDOSO, 2000, p. 97-98).

Desta forma, a autora deixa claro o caráter ideológico doutrinador que está por trás desta concepção dominante ancorada na falácia de um fenômeno natural e inevitável. Em termos semânticos, o verbo “globalizar” significa “unificar”, “integrar”, “unir num todo”, “tornar universal”, portanto, globalização deve estar no polo oposto da exclusão, da divisão, da supressão e do afastamento, o que, de fato, tem sido o resultado prático do fenômeno acerca dos processos sociais, com o crescente aumento da desigualdade entre nações e classes. Justamente, adotar um termo que tem um significado teórico, mas que resulta em outro, no caso concreto, é uma estratégia perspicaz, que dificulta a percepção e a compreensão da contradição existente no significado real do processo.

Ainda para corroborar com a argumentação acima, uma passagem do texto da autora sintetiza e enriquece a compreensão acerca da forma sistemática de como uma concepção dominadora, no caso, uma ideologia (entendida como um instrumento de dominação e persuasão) se coloca no âmago da sociedade, comandando amplamente a direção das questões sociais, políticas, econômicas, bem como culturais.

Se uma ideologia se espraia por uma sociedade e consegue impregnar quase todos os espaços, ela passa a comandar os processos sociais e a se exercer como um efetivo poder de direção. Quando uma sociedade está assim submersa numa ideologia tão poderosamente dominante/dirigente, os campos da percepção e do pensamento nesta sociedade também sofrem a influência de tal ideologia. Por que supor que nossa problemáticas de cientistas sociais estariam imunes a esse poder de direção intelectual, moral e política da ideologia? Somente uma concepção muito abstrata e cientificista de ciência assumiria o risco de uma tal suposição. Em situações de forte dominação/direção ideológica, toda a ciência social que pretenda alcançar algum rigor precisa buscar situar-se nesse campo ideológico que atravessa a sociedade inteira, e diferenciar-se dele (LIMOEIRO-CARDOSO, 2000, p. 124).

Neste sentido, o fenômeno da globalização, como ideologia dominante, exerce uma forma de comando e de poder de direção sobre os demais, se impondo como ‘a única saída para a sociedade’. Este poder exercido é de forma abstrata, valendo-se das dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais como forma de persuasão, justamente, uma ideologia, um poder invisível.

Cabe aqui explicar brevemente sobre o conceito de poder simbólico de Bourdieu (2003), o qual “se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a crença” (BOURDIEU, 2007, p. 14-15). Seria justamente uma forma de poder invisível, no qual os próprios dominados legitimam a dominação exercida pelos dominantes, ou seja, o poder só é exercido por quem está na posição dominadora porque, a parcela que se encontra no polo oposto, na condição de dominado, legitima suas ações através

da crença na veracidade do que é dito. “O poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder” (BOURDIEU, 2007, p. 15).

Assim, esta ideologia de que a globalização é algo inevitável e o único caminho possível na atualidade, enraíza-se de tal forma na sociedade moderna que exerce uma forma de “poder invisível”, conforme determinado por Bourdieu, fazendo com que a própria classe dominada acredite no seu discurso, deixando de questioná-lo e contribuindo para a sua disseminação no espaço e no tempo.

## 1.2 NEOLIBERALISMO

A corrente de pensamento que se constitui no neoliberalismo, assim como o fenômeno da globalização, também é entendida como uma ideologia que tem no “O caminho da servidão” (1944), de Friedrich Hayek, seu “manifesto inaugural”. No capítulo inicial de seu livro, “O caminho abandonado”, Hayek apresenta uma contextualização do que entende ser as consequências trazidas por um modelo de ‘Estado-providência’

O aspecto crucial de que o nosso povo ainda tão pouco se apercebe, contudo, não é apenas a magnitude das transformações ocorridas durante a geração passada, mas o fato de que elas significam um completo desvio da evolução de nossas ideias e da ordem social. Durante pelo menos 25 anos antes de o espectro do totalitarismo se tornar uma ameaça real, fomos nos afastando progressivamente das ideias básicas sobre as quais se erguera a civilização ocidental. O fato de que este novo rumo tomado com tanta esperança e ambição nos fizesse deparar com o horror do totalitarismo representou um profundo choque para esta geração, que se recusa ainda a relacionar uma coisa à outra (HAYEK, 2010, p. 39).

Moraes (2001), analisando a perspectiva evidenciada no livro, entende que Hayek critica veementemente qualquer forma ou “medida política, econômica e social” que se aproxime de uma tentativa de criação de uma “terceira via entre capitalismo e comunismo”. A “liberdade dos cidadãos” e uma “sociedade aberta” seriam os princípios norteadores do pensamento de Friedrich Hayek, e com base nos quais rechaçava o Estado-providência, argumentando que este seria o “destruidor da liberdade dos cidadãos e da competição criadora”.

Para corroborar com a análise de Moraes (2001), faço menção a uma passagem de “O caminho da servidão”, em que Hayek explicita aversão a um modelo de Estado provedor, fazendo uma analogia entre socialismo e escravidão, além de enaltecer o princípio do “individualismo”, norteador da doutrina neoliberal

Fomos aos poucos abandonando aquela liberdade de ação econômica sem a qual a liberdade política e social jamais existiu no passado. Embora alguns dos maiores pensadores políticos do século XIX, como de Tocqueville e *Lord Acton*, nos advertissem de que socialismo significa escravidão, fomos continuamente avançando em direção ao socialismo. E agora, tendo visto uma nova forma de escravidão manifestar-se diante de nós, já esquecemos de tal modo essa advertência que mal nos damos conta da possível relação entre as duas coisas. [...] O individualismo tem hoje uma conotação negativa e passou a ser associado ao egoísmo. Mas o individualismo a que nos referimos, em oposição a socialismo e a todas as outras formas de coletivismo, não está necessariamente relacionado a tal acepção. [...] podemos dizer que o individualismo [...] tem como características essenciais o respeito pelo indivíduo como ser humano, isto é, o reconhecimento da supremacia de suas preferências e opiniões na esfera individual, por mais limitada que esta possa ser, e a convicção de que é desejável que os indivíduos desenvolvam dotes e inclinações pessoais (HAYEK, 2010, p. 39-40).

Neste sentido, os neoliberais objetivavam criar uma ligação de continuidade com o combate ao Estado mercantilista e as corporações, inimigas do liberalismo clássico. Nesta continuidade de uma campanha “antiabsolutista”, os inimigos agora eram representados pelo Estado de bem-estar social, pelo intervencionismo estatal na economia, bem como pelas corporações representadas pelos sindicatos. Estes últimos, eram tidos como fomentadores de um “Estado parasitário”, pois, através de reivindicações trabalhistas e sociais, teriam imposto “despesas sociais e investimentos que não tinham perspectiva de retorno”, inflacionando e impulsionando o Estado a um crescimento indesejável para os interesses da acumulação privada. No que tange ao contexto latino-americano, o inimigo se personifica na “ideologia nacionalista”, resultando em governos desenvolvimentistas, “no populismo e nos comunistas, evidentemente” (MORAES, 2001, p. 28).

Segundo Moraes (2001), após um período “adormecido” durante início do século XX, no qual prevaleceu o “consenso keynesiano” baseado na doutrina que entendia o Estado como um ente que deveria “manejar as grandezas macroeconômica sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático (...) regulando as oscilações de emprego e investimento, moderando as crises econômicas e sociais” (MORAES, 2001, p. 30), a ideologia neoliberal “ressurge” no pós-guerra, com a reafirmação e proliferação do capitalismo. Como consequência, pode-se apontar a constante disseminação da instalação de organizações transnacionais e as grandes movimentações de fundos financeiros provocadas por estas.

No início dos anos 70, as autoridades monetárias americanas anunciavam que as coisas estavam muito mudadas: o dólar não teria mais conversão automática em ouro. Em 1974, registrou-se pela primeira vez a estagflação – um misto de inflação alta e estagnação que afetavam o conjunto dos países capitalistas desenvolvidos. Crescia o mercado financeiro paralelo que desafiava as regulamentações nacionais: comércio de ações, de títulos públicos, de divisas, as formas de riqueza intangível e líquida do capitalismo de papel. Mas ainda eram necessários alguns anos de crise e de insistente pregação para que o novo ideário impusesse sua hegemonia (MORAES, 2001, p. 32).



Para Anderson (2012), o neoliberalismo não se resume somente a uma releitura do liberalismo clássico, tem suas origens nas terras dominadas pelo capitalismo durante o pós Segunda Guerra Mundial: Europa e América do Norte. No livro de Friedrich Hayek, “O Caminho da Servidão” (1944), como anteriormente já citado, basilar para os princípios neoliberais, este atacava a socialdemocracia inglesa, comparando-a ao nazismo alemão. Com o objetivo de preparar uma nova forma de capitalismo mais severo e livre de regras e limitações, Hayek convocou uma pequena reunião, na qual estariam presentes vários opositores ao modelo de Estado de bem-estar social predominante na Europa e que compartilhavam de seus preceitos ideológicos, a qual passou a ter reuniões internacionais a cada dois anos, como uma espécie de “franco-maçonaria neoliberal”, que visava o combate ao keynesianismo. Para Anderson (2012), Hayek entendia que a liberdade dos cidadãos e a concorrência eram fatores essenciais para a prosperidade das nações, as quais eram destruídas pelos pressupostos de um Estado de bem-estar; defendia ainda que a desigualdade seria um aspecto positivo.

A partir da primeira grande crise do petróleo, em 1973, as ideias neoliberais começaram a ganhar força em âmbito mundial, chegando de fato a colocar em prática suas premissas, primeiramente, em 1979, com a chegada de Margareth Thatcher ao governo da Inglaterra, e, posteriormente, com a ascensão dos governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos (em 1980), Kohl na Alemanha (em 1982) e Schluter na Dinamarca (em 1983).

Na análise de Anderson (2012) acerca da perspectiva de Hayek, aquele conclui que este entendia que a questão central da profunda recessão capitalista estava no movimento operário, e, mais especificamente, no poder adquirido pelos sindicatos, os quais através das reivindicações trabalhistas teriam deteriorado as bases de acumulação capitalistas devido ao aumento dos gastos sociais do Estado e dos gastos com atendimento às questões relacionadas às reivindicações de salários. Assim, a solução defendida era de um Estado relativamente forte no sentido de ruptura do poder dos sindicatos, bem como no controle do dinheiro; no entanto, os gastos sociais e as intervenções econômicas deveriam ser escassas. Desta forma, a proposta era de manutenção de uma estabilidade monetária a qualquer preço, ou seja, para isto seria necessário além da contenção dos gastos sociais, uma taxa “natural” de desemprego, que seria “um exército de reservas de trabalhadores para quebrar os sindicatos” (ANDERSON, 2012, p. 11). Ademais, uma redução dos impostos sobre as rendas e rendimentos mais altos seriam um incentivo aos agentes econômicos, o que traria de volta uma desigualdade, considerada saudável para os idealizadores do neoliberalismo (ANDERSON, 2012, p. 10-12).

Para Sader (2012), o neoliberalismo se constitui em uma doutrina que resulta em um modelo hegemônico, de relações de classe, baseado em uma ideologia que tem em um modelo de Estado a sua base de dominação

Me parece que o essencial é caracterizar o neoliberalismo como um modelo hegemônico. Isto é, uma forma de dominação de classe adequada às relações econômicas, sociais e ideológicas contemporâneas. Se bem ele nasce de uma crítica, antes mais econômica, ao Estado de bem-estar, em seguida foi constituído um corpo doutrinário que desemboca num modelo de relações entre classes, em valores ideológicos e num determinado modelo de Estado (SADER, 2012, p. 146).

Anderson (2012) destaca que o modelo instaurado na Inglaterra no governo de Thatcher (1979) além de pioneiro na Europa, foi o mais radical dos ensaios neoliberais, concretizando o projeto neoliberal através de ações drásticas na economia e na área social.

Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivo, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia –, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado (ANDERSON, 2012, p. 12).

Cumprе salientar que, o que viria a ser uma das principais – se não a principal – arma do neoliberalismo na América Latina, as privatizações, registradas no conjunto de medidas do “receituário” para os latino-americanos pelo “Consenso de Washington” (1989), já pode ser sentida na primeira experiência concreta e selvagem do neoliberalismo nas sociedades de capitalismo avançado.

Neste sentido, Sader (2012, p. 146) fala ainda da existência de um processo de “reprivatização das relações de classe”, nas quais há uma acentuada valorização e generalização das relações mercantis, sem que haja uma forma de mediação. Ademais, sintetiza a releitura do neoliberalismo acerca do processo histórico.

O neoliberalismo reinterpreta o processo histórico de cada país: os vilões do atraso econômico passam a ser os sindicatos, e junto com eles, as conquistas sociais e tudo o que tenha a ver com a igualdade, com a equidade e com a justiça social. Ao mesmo tempo, a direita, os conservadores, se reconvertem à modernidade na sua versão neoliberal, via privatizações e um modelo de *Estado Mínimo* (SADER, 2012, p. 147).

No caso norte-americano, a experiência concreta foi um pouco menos agressiva, se comparada com o caso inglês, fazendo-se a ressalva de que não existia um modelo propriamente concreto de Estado de bem-estar instaurado nos Estados Unidos. A prioridade, neste caso, foi competição de cunho militar, que veio, *a posteriori*, derrubar o regime comunista instalado na então União Soviética. Contudo, no que tange a política interna, o governo Reagan, assim como

a Inglaterra de Thatcher, reduziu impostos a favor da classe que detinha o poder econômico, aumentou a taxa de juros e derrotou a única greve mais intensa que houve durante seu governo. No Sul da Europa, as tentativas de criação do que seria uma alternativa progressista, em oposição às políticas excessivamente neoliberais dos países do Norte da Europa e dos Estados Unidos, fracassaram e se viram forçados a uma guinada em direção as então doutrinas neoliberais. Na Austrália e Nova Zelândia, no mesmo período, os ideais neoliberais também haviam sido incorporados de tal forma que podem ser entendidos como próximos à estratégia da Inglaterra no que tange ao desmonte do Estado de bem-estar. Realidade que reflete a hegemonia neoliberal, que passou a ser adotada tanto por governos de extrema direita, quanto pelos que se diziam de esquerda (ANDERSON, 2012, p. 14).

No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal. O neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando hostilidade recíproca por parte da social-democracia. Depois, os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar as políticas neoliberais. Nem todas as social-democracias, bem entendido. Ao final dos anos 80, a Suécia e a Áustria ainda resistiam à onda neoliberal da Europa. E, fora do continente europeu, o Japão também continuava isento de qualquer pressão ou tentativa neoliberal (ANDERSON, 2012, p. 14).

Neste sentido, Oliveira (1999) contribui para a argumentação de Anderson quando aquele entende que o neoliberalismo se constitui em uma estratégia que pretende o mercado mundial como autorregulador e o Estado embasado na acumulação capitalista, resultando em uma descentralização do trabalho e das transformações internas e externas da classe trabalhadora. Destarte, entende que o Estado de Bem-Estar seria a alegação do processo neoliberal para se legitimar diante de uma dinâmica de privatização do público (da esfera pública), de anulação da política (num cenário de eliminação da possibilidade de conflito através de um consenso forçado), de violência e contradições.

Ao lado das transformações na própria classe trabalhadora, suas transformações internas (composição, especialização, sexo e gênero, composição etária, ocupações e profissões etc.), que na verdade expressam suas transformações externas, vale dizer, suas relações com o capital, a posição na estrutura de classes, o menor conteúdo de trabalho vivo em cada átomo de valor agregado, o que se transforma em uma cadente quantidade operária, sua visibilidade, sua auto-identificação, o Estado de Bem-Estar produziu uma espécie de “naturalização” administrativa das conquistas e dos direitos que, ao tornarem-se praticamente universais, liberaram-se, num processo bastante conhecido do ponto de vista de sua produção conceitual e também histórica, de sua base material, vale dizer, das próprias classes trabalhadoras (OLIVEIRA, 1999, p. 11).

Por conseguinte, para Oliveira (1999), esta “naturalização” do Estado de Bem-Estar seria uma estratégia do neoliberalismo, que, a partir de uma suposta desnecessidade da esfera

pública, concretizada através da privatização do público e fomentada pela globalização e pelo ideal neoliberal, o teria como um alicerce fundamental em sua arquitetura. O Estado de Bem-Estar seria, então, um dos “braços” do neoliberalismo no intuito de “apaziguar” uma possível rebelião das massas subordinadas, a partir do momento em que as empresas “multinacionais” ultrapassam as barreiras dos Estados Nacionais tornando estes, em tese, obsoletos.

A partir do contexto de enraizamento das perspectivas neoliberais em âmbito mundial e da disseminação de políticas de cunho econômico adotadas pelos principais países desenvolvidos, em um cenário dominado pela Primeira Crise do Petróleo (1973), para atender aos interesses de tais países, impõe-se a necessidade de inclusão dos países subdesenvolvidos nesta lógica (BOBSIN, 2013, p.13). Neste sentido, estas medidas econômicas foram sintetizadas na Conferência ocorrida em Washington, no ano de 1989, na qual o tema central fora “O Ajuste na América Latina”, que, posteriormente, ficou conhecido como “Consenso de Washington”, já citado anteriormente. Dentre os temas inclusos na agenda da Conferência, estavam: déficit fiscal; gasto público priorizando educação fundamental, saúde e infraestrutura; reforma tributária; abertura ao comércio internacional (investimento direto estrangeiro); desregulação; liberalização financeira (taxas de juros reguladas pelo “mercado”); privatização das empresas estatais e direitos de propriedade (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 78-79). Ou seja, o “Consenso de Washington” foi uma espécie de determinação dos países desenvolvidos de medidas que deveriam ser adotadas pelos países subdesenvolvidos da América Latina, em prol de seus próprios interesses, entendendo ‘seus próprios interesses’ como interesses dos países desenvolvidos e não da América Latina como um todo.

Neste balanço do neoliberalismo do período dos anos 1980 até meados da década de 1990, Perry Anderson (2012), reflete sobre o que pode ser considerado êxito, dentro do projeto neoliberal. Para ele, no que tange a contenção da inflação e na recuperação dos lucros, pode-se dizer que o neoliberalismo alcançou êxito. O sucesso nestas questões pontuais se deve, principalmente, a expressiva diminuição no número de greves e de contenção dos salários, fruto da derrota do movimento sindical frente às pressões neoliberais. Outro ponto em que as premissas neoliberais obtiveram sucesso foi em relação à elevação da taxa de desemprego e o aumento do nível de desigualdade. No entanto, todas estas medidas teriam sido adotadas como meio para o alcance de um fim almejado, reafirmação de um “capitalismo avançado mundial”, a partir do restabelecimento de altas taxas de crescimento, o que pode ser entendido como um dos fracassos do neoliberalismo nos anos 1980, pois não houve mudanças. “O peso do Estado de bem-estar”, no qual não houve redução muito significativa, devido ao aumento dos gastos

sociais oriundos do aumento da taxa de desemprego, bem como do aumento dos índices dos aposentados na população, também é considerado pelo autor como um dos fracassos do neoliberalismo naquele período (ANDERSON, 2012, p. 15-16).

No entanto, Paniago (2006, p. 01) entende que o capitalismo, desde a década de 70, vem vivendo uma crise estrutural nunca antes vista na história, resultado da impossibilidade de resolver suas próprias contradições. E que, nesta conjuntura, a “degradação das condições de existência da classe trabalhadora” constitui consequência direta da agenda neoliberal implantada, na qual fazem parte das medidas

A retomada de mecanismos de exploração do trabalho em desuso, como o trabalho escravo e infantil, a produção industrial doméstica e o pagamento por peça, a ação autoritária do Estado na retirada de direitos dos trabalhadores antes conquistados, combinados com a acentuação de formas rentistas de remuneração do capital, em detrimento daquelas voltadas à produção, a recuperação da taxa de lucratividade através da aceleração da circulação das mercadorias e não do crescimento dos mercados (pois, esgotados), e a tendência à equalização da taxa de exploração entre os trabalhadores do capitalismo avançado e periférico (PANIAGO, 2006, p. 01).

Ainda, conforme Anderson (2012, p. 16-17), cabe falar em uma “segunda onda”, ou, nas palavras do autor, “um segundo alento neoliberal”, após a recessão de 1991, quando a lógica seria de enfraquecimento deste, houve uma nova força do fenômeno na Europa, resultante, segundo o autor, de uma das maiores vitórias do neoliberalismo: a derrubada comunista da Europa oriental e da União Soviética, considerado “não como o triunfo de qualquer capitalismo, mas o do tipo específico liderado e simbolizado por Reagan e Thatcher nos anos 80” (ANDERSON, 2012, p. 18). O que fez com que as economias “pós-comunistas”, ganhassem novos idealizadores amplamente ancorados nas ideias neoliberais em suas vertentes mais radicais: “Não há neoliberais mais intransigentes no mundo do que os ‘reformadores’ do Leste” (ANDERSON, 2012, p. 18).

Também há de se analisar a disseminação do fenômeno por outras partes do mundo, como a América Latina, por exemplo. No qual há, conforme Anderson (2012, p. 18), “a primeira experiência neoliberal sistemática do mundo”, ocorrida na ditadura Pinochet no Chile, antes mesmo da experiência inglesa. A versão latino-americana do neoliberalismo, no então momento, vivenciada pelo Chile, abolia ou dispensava o instrumento da democracia, aspecto que nunca refletiu uma questão central do neoliberalismo, comprovado na explicação de Hayek, na qual enfatizava que liberdade e democracia, de fácil modo, poderiam se tornar condições antagônicas. Há também as experiências no México, em 1988, na Argentina, em 1989, na Venezuela, também em 1989, e no Peru, em 1990. Destes, a que menos obteve sucesso foi a experiência da Venezuela, que, para Anderson (2012), se explica pelo fato de esta representar

a “mais contínua e sólida” forma democrática da América do Sul. Contudo, não somente a condição de regimes autoritários prevalecem para o êxito das medidas neoliberais: “(...) há um equivalente funcional ao trauma da ditadura militar como mecanismo para induzir democrática e não coercitivamente um povo a aceitar políticas neoliberais mais drásticas. Este equivalente é a hiperinflação. Suas consequências são muito parecidas” (ANDERSON, 2012, p. 20).

Neste sentido, as ideias de Friedman (1977), contribuem para a reflexão de Perry Anderson evidenciada acima, quando aquele, em seu livro “Capitalismo e Liberdade”, entende que as atividades econômicas podem ser coordenadas ou pela coerção, ou pela técnica do mercado

O desafio para o que acredita na liberdade consiste em conciliar essa ampla interdependência com a liberdade individual. Fundamentalmente, só há dois meios de coordenar as atividades econômicas de milhões. Um é a direção central, utilizando a coerção - a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos - a técnica do mercado (FRIEDMAN, 1977, p. 21).

Para finalizar, Anderson (2012, p. 22), conclui que o movimento neoliberal é um movimento ainda inacabado e que

Tudo que podemos dizer é que este é um fenômeno ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar o todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. Eis aí algo muito mais parecido ao movimento comunista de ontem do que ao liberalismo eclético e distendido do século passado.

Ademais, conclui também que do ponto de vista social, o neoliberalismo alcançou, de acordo com suas premissas, muitos dos objetivos definidos, construindo sociedades acentuadamente mais desiguais; em relação ao viés político e ideológico, alcançou tamanho sucesso que talvez nem seus idealizadores tenham imaginado, dissipando a concepção de que não há alternativa possível para seus pressupostos e que a consequência inevitável é adaptar-se ao modelo e suas regras; já consoante ao viés econômico, não logrou sucesso, tendo em vista não ter conseguido a almejada revitalização do capitalismo avançado. Assim, Anderson (2012, p. 23) entende que

Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam aos seus regimes. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa.

Para Harvey (2008), o neoliberalismo se constitui em uma teoria das práticas político-econômicas, que teve ampla aceitação desde meados dos anos 1970 e que, como consequência,

possui defensores de seus princípios em todas as áreas de influência, desde a área da educação até a área da administração pública (corporações e instituições financeiras), passando também pelos meios de comunicação e instituições internacionais. E, a partir do momento que este fenômeno é entendido como cíclico, sua consequência, também passa a ser a sua causa, uma vez que, via de regra, quem é formado dentro desta ideologia, tem grande tendência a formar outros a sua semelhança.

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (HARVEY, 2008, p. 12).

Na definição acima podemos identificar o entendimento do autor acerca da temática, bem como as características marcantes e determinantes do fenômeno. O culto ao individualismo, ao mercado, à propriedade privada e o papel do Estado como regulador, em defesa a ideia de um Estado mínimo para uma suposta eficiência do mercado, o centro de todas as relações, sejam sociais, políticas, econômicas ou culturais, enfatizam o viés ideológico do processo.

A forma de disseminação desta corrente de pensamento, atingiu tão massivamente os Estados ao redor do mundo, sejam estes os recém criados após a dissolução da União Soviética, sejam as socialdemocracias e os antigos Estados de bem-estar social, que adotaram, de forma voluntária ou através de pressões coercitivas, algumas políticas e práticas em termos neoliberais, que se tornou hegemônico “como uma modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2008, p. 13). Ou seja, o projeto neoliberal foi tão amplamente arquitetado que, de certa forma, por ser repetidamente discursado em todas as áreas de conhecimento, tornou-se um processo ‘naturalizado’ na sociedade, de tal forma que o cidadão comum não tem meios de “enxergar” a estratégia adotada para “enraizar” os princípios do projeto no cotidiano da sociedade. Assim, Harvey, citando Treanor<sup>2</sup> (2005), entende que o processo de formação da hegemonia neoliberal envolveu uma “destruição criativa”

não somente dos antigos poderes e estruturas institucionais (chegando mesmo a abalar as formas tradicionais de soberania do Estado), mas também das divisões do trabalho, das relações sociais, da promoção do bem-estar social, das combinações de

tecnologias, dos modos de vida e de pensamento, das atividades reprodutivas, das formas de ligação à terra e dos hábitos do coração. Na medida em que julga a troca de mercado “*uma ética em si capaz de servir de guia a toda ação humana, e que substitui todas as crenças éticas antes sustentadas*”<sup>2</sup>, o neoliberalismo enfatiza a significação das relações contratuais no mercado. Ele sustenta que o bem social é maximizado se se maximizam o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado (HARVEY, 2008, p. 13).

A definição exposta na citação anterior sintetiza os preceitos de um projeto ideológico que visa a predominância da visão do privado em detrimento do público de acordo com a lógica de mercado, através da supervalorização do viés econômico e da subestimação da dimensão política. Ou ainda, enfatiza a utilização da dimensão política a favor de uma concepção majorada da dimensão econômica, aspecto basilar para o projeto ideológico neoliberal.

### 1.3 REFORMA GERENCIAL

Após uma breve revisão sobre os conceitos apresentados acima, faz-se necessário uma análise mais detalhada sobre como se deu o processo da Reforma do Aparelho do Estado, especificamente, no caso brasileiro. Embora a Reforma do Estado tenha um significado muito mais amplo, a abordagem deste trabalho se concentrará na questão da Reforma Administrativa, ou seja, na Reforma do Aparelho do Estado, intitulada, pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, seu idealizador, de Reforma Gerencial.

Para Oliveira (2001, p. 69), dentro de um contexto de crise do Estado, ou mais precisamente, de um contexto de “crise do Estado no capitalismo contemporâneo”, a reforma do Estado é tida como uma estratégia das classes dominantes no sentido de manter a sua dominação, na qual o Estado é um de seus “braços” por meio do qual instrumentaliza esta relação dominadora sobre as demais classes dominadas.

A reforma do Estado brasileiro na era da globalização, quase sem exagerar (embora os que me conhecem sabem que sou dado ao exagero), parece um esforço das classes dominantes em fazerem cumprir um dos mais sombrios anátemas de Marx e Engels no Manifesto. Aquele dizia que os governos não passam de comitês executivos da burguesia. O governo brasileiro, os governos latino-americanos em geral, se esforçam para estar entre os primeiros, os mais fiéis a homenageá-los, fazendo valer seus mais sombrios anátemas. Que estranha homenagem! Bem que o presidente brasileiro, que

---

<sup>2</sup> Na obra consultada de David Harvey, “**O Neoliberalismo: Histórias e Implicações**. São Paulo: Loyola, 2008”, o autor faz referência à produção de “TREANOR, Neoliberalism”, no entanto, não foi possível identificar maiores informações sobre a obra citada por Harvey, uma vez que as referências bibliográficas relacionadas pelo autor são insuficientes para a localização da mesma.



teve Marx e Engels como mestres, no passado, poderia achar outra maneira de render-lhes tributo! (OLIVEIRAA, 2001, p. 68)

Assim, a partir dos anos 1980, esta crise passa a ser enxergada no Brasil sob a ótica de dois ângulos distintos. De um lado, por imposição dos setores populares da sociedade, ou seja, das classes dominadas, havia uma crise que se situava na relação Estado-sociedade resultante do crescimento da sociedade civil, que, a partir da criação de inúmeros movimentos sociais redefiniu as relações de poder entre dominantes e dominados, entre estado e sociedade, entendendo-se o Estado, neste momento, como a síntese desta relação de poder. Esta ressignificação das relações entre Estado-sociedade passa pela intensa luta por um cenário democrático no país. “O estatuto desta relação ficou caduco, porque a capacidade de domínio que as classes dominantes impõem através do Estado, sobre as classes dominadas, havia sido contestada. Há, portanto, sim, uma crise do Estado, vista deste ângulo” (OLIVEIRAA, 2001, p. 70).

De outro lado, havia uma crise do ponto de vista das classes dominantes, uma crise baseada na ‘liquidação financeira’ do Estado, que, ocorreu com a partir da internacionalização da economia brasileira resultando na dívida pública interna do país. Oliveira (2001) explica que, durante a década de 1980, o que sustentava a lucratividade das empresas nacionais e das multinacionais (ou transnacionais) eram os lucros não-operacionais financeiros decorrentes das aplicações em títulos de dívida pública.

Essa é a leitura real, embora na aparência seja o Estado quem deve. O movimento real é o oposto: na verdade o Estado toma dinheiro emprestado para, pagando juros, sustentar o montante de riqueza já acumulado; é uma forma nova de crise do capitalismo. Sem isso, a vaca ia para o brejo, direto, tal como a crise dos anos 30. Essa expansão da dívida pública interna deu-se com a internacionalização da economia paga pelo Brasil e não pelos capitais estrangeiros, nem pelo FMI e nem pelo Banco Mundial. O tamanho e os serviços da dívida externa significam que a economia pagou a sua internacionalização, sua globalização. Isso é o que ocorre com todos os países da periferia. Nessa outra vertente, o Estado brasileiro também liquidou-se financeiramente. Ao liquidar-se financeiramente, perdeu a capacidade de ser o motor e o guia da expansão capitalista, tal como tinha sido desde os anos 30. Então, do lado dos grupos dominantes, também há uma crise do Estado, vista por estes dois aspectos (OLIVEIRAA, 2001, p. 71).

Para Andrews (2010), a oferta de novas facilidades de obtenção de crédito internacional (oferecido por bancos comerciais) associadas às baixas taxas de juros que fomentou o crescimento acelerado (por meio do endividamento externo) foi uma das causas da recessão vista durante a década de 1980, e foi também este alargamento da dívida externa que forçou o Brasil e os demais países latino-americanos endividados a se sujeitarem as determinações do “Consenso de Washington” (1989), dentre as quais estava a desestatização e a redução do aparelho do Estado.

O Brasil e os demais países endividados são forçados a engolir a pílula do receituário do “Consenso de Washington” – assim denominado por corresponder às perspectivas compartilhadas pelo governo americano, Banco Mundial e FMI -, que exigia a liberalização financeira e comercial, a desestatização, o “enxugamento” do aparelho do Estado, e incentivos à exportação para garantir o pagamento da dívida externa (ANDREWS, 2010, p. 88).

É neste contexto político e econômico que, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma do aparelho do Estado começou a se realizar de forma concreta e massiva, não obstante se tenha no Decreto n. 200/1967 o primeiro ensaio da administração gerencial no Brasil, é no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que Luiz Carlos Bresser Pereira, à época, ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado por Fernando Henrique Cardoso, descreve as diretrizes da reforma administrativa.

No Plano Diretor, Bresser Pereira identifica o diagnóstico da crise brasileira como uma “crise do Estado”, baseada em três componentes: crise fiscal, crise do modelo intervencionista do Estado e crise do modelo burocrático de administração pública, no que tange a este terceiro ponto citado, o modelo burocrático de administração pública, “a reforma gerencial deveria adotar uma forma de administração espelhada no setor privado” (ANDREWS, 2010, p. 102), esta era a premissa do modelo.

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, p. 10-11).

Com o discurso de que somente uma reforma do Estado seria capaz de sanar as mazelas causadas por um modelo de Estado intervencionista e “ampliado”, no sentido de estar realizando atividade muito além daquelas funções básicas que um Estado deve realizar, Fernando Henrique Cardoso, então Presidente do Brasil, apresenta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como um dos instrumentos no cenário da Reforma Gerencial que tinham por objetivo corrigir as “desigualdades sociais e regionais” e buscar um futuro melhor para a sociedade. Também utiliza termos próprios do setor privado ao equipar o cidadão a um “cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado”

Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser

instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 6).

Justamente, estes aspectos revelam do ponto de vista macro, as três principais características do PDRAE, norteado pela perspectiva da “Nova Gestão Pública”, inspiração na gestão privada, identificação do cidadão como um mero cliente de serviços e definição do controle baseado nos resultados.

No diagnóstico feito pelo ex-ministro, no PDRAE, a promulgação da Constituição Federal de 1988 é considerada um retrocesso burocrático que resultou em um aumento da ineficiência dos serviços públicos, bem como em um aumento significativo dos gastos com a máquina pública. Neste sentido, são identificados por Bresser Pereira três aspectos fundamentais dos problemas a serem ‘atacados’, definidos por ele como dimensões. A dimensão institucional-legal, que estaria relacionada com as dificuldades legais para a modificação do aparelho do Estado (neste sentido foi trabalhado em cima da Emenda Constitucional n. 19/1998, a qual veio a ser a concretização legal dos planos descritos por Bresser Pereira); a dimensão cultural, entendida no sentido de uma coexistência de valores gerenciais e da persistência de valores patrimonialistas e burocráticos; e a dimensão gerencial, no que tange as questões administrativas (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 40).

Dentre todas as ‘orientações’ e argumentações utilizadas e amplamente detalhadas no Plano, a que interessa de forma direta a este trabalho é a que se refere a forma como o aparelho do Estado deveria ser remodelado para cumprir sua tarefa de modernização. Desta forma, Bresser Pereira define um “modelo conceitual” no qual diferencia os segmentos essenciais, que definem as ações específicas de atuação do Estado. O aparelho do Estado está, para o ex-ministro, dividido em quatro setores: 1) o núcleo estratégico, 2) atividades exclusivas, 3) serviços não exclusivos e 4) produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo estratégico, como a própria denominação sugere, é o setor central da máquina pública, na qual as decisões estratégicas são tomadas, corresponde ao governo. Ou seja, neste entendimento, a ‘elite’ que comanda o aparelho do Estado se concentra neste setor, no qual estão incluídos os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Presidência da República, os Ministérios e seus auxiliares e assessores diretos. São as “cabeças pensantes” do Estado, no qual há o planejamento e a formulação das políticas públicas. No setor das atividades exclusivas, encontram-se as atividades que pressupõem a imperatividade do Estado, ou ainda, o poder de polícia do mesmo

de fiscalização e regulamentação, no qual se encontram o serviço de trânsito, a polícia, cobrança e fiscalização de impostos, previdência social, etc. Já o segmento dos serviços não exclusivos remete ao setor no qual o Estado atua conjuntamente com instituições “públicas não-estatais” e instituições privadas. O Estado estaria presente neste segmento pois há a presença de serviços que envolvem direitos humanos e outros nos quais há a produção de ganhos que devem ser ‘espalhados’ para toda a sociedade, não podendo se transformar em lucro para as entidades. É o caso dos serviços de saúde e educação, nos casos dos hospitais e das universidades, os centros de pesquisa e museus, por exemplo. Já o setor de produção de bens e serviços para o mercado, refere-se ao campo de atuação das empresas, de atividades econômicas voltadas para o lucro, como no caso do setor de infraestrutura, que, segundo Bresser Pereira, ainda permanecia no Estado “seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 42), tornando-se necessário que fossem privatizadas e assim, conseqüentemente, surgiria, nestes casos, a necessidade de uma regulamentação realizada pelo Estado. Passando este de provedor, para regulador de tais atividades (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 41-42).

Para cada um destes setores haveria um tipo de gestão ideal, segundo o ex-ministro. Por suas características peculiares, o núcleo estratégico, tendo como dogma a superioridade da efetividade em relação à eficiência, pois é neste setor que são realizadas as tomadas de decisões por uma ‘cúpula’ da sociedade, a administração pública burocrática deveria permanecer juntamente com a prática da administração pública gerencial. Já em relação ao demais setores, estes deveriam passar a adotar “necessariamente” a administração gerencial, por esta trazer o princípio da eficiência no topo de seus valores.

Não obstante, também haveria a necessidade de reformulação dos conceitos de propriedade, trazendo para o debate uma **‘nova forma de propriedade, típica do capitalismo contemporâneo’** (*grifo da autora*), a propriedade pública não-estatal, na qual estariam englobadas as organizações sem fins lucrativos “que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 43). Também, neste sentido, haveria um tipo de propriedade ideal para cada setor do aparelho do Estado. Logicamente, o núcleo estratégico teria uma propriedade estatal; no caso das atividades exclusivas, a propriedade também deveria ser a estatal. Entretanto, no caso dos serviços não exclusivos, o tipo de propriedade deveria ser

a propriedade pública não-estatal, enquanto que no setor de produção de bens e serviços para o mercado, a propriedade seria a privada, em regra.

Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 43).

É possível notar que o ex-ministro utilizava muito bem as palavras no intuito de convencer, ou de ‘persuadir’, conforme palavras do próprio Bresser Pereira em um de seus artigos que será analisado *a posteriori*, a sociedade a compartilhar de suas ideias. A questão do vocabulário usado também é um ponto interessante na análise, uma vez que a criação de ‘eufemismos’ mascara a real intenção que se esconde por trás do jogo de palavras, o que fica evidenciado também na descrição dos objetivos para o setor dos serviços não-exclusivos

- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 46-47).

Assim, conforme Guerrero (2003, p. 381), a “Nova Gestão Pública” (aqui “batizada” por Bresser Pereira de “Reforma Gerencial”) constitui uma visão privada do público, diferente da tradição da gestão científica, tem suas raízes na economia, no pensamento econômico neoclássico, baseada na exaltação do privado, do individualismo e na rentabilidade. Embora leve a terminologia ‘pública’ no nome, nada tem a ver com a noção de público, uma vez que os propósitos e os resultados levam a privatização do Estado.

El origen de la nueva gerencia pública se encuentra en otro lado: ha brotado de la economía, y más particularmente, del pensamiento económico neoclásico engendrado en la escuela austríaca [...] donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad. Por lo tanto, aunque la nueva gerencia ostenta como apellido el vocablo público, nada la vincula a esa noción, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado. [...] En efecto, la neogerencia pública no ha desarrollado una teoría del management en el sentido de los autores precitados, porque su carácter es constituir una interfase entre el Estado y la sociedad a través del mercado, no tanto para auscultar las entrañas organizativas del gobierno. De aquí su naturaleza cataláctica, es decir, un proceso signado por el intercambio. Se trata de un modelo de dentro hacia fuera, no de fuera hacia dentro (GUERRERO, 2003, p. 381).

No que tange aos objetivos do Plano Diretor da Reforma do Estado, de forma geral, pode ser destacada a descentralização dos serviços sociais para os estados e municípios; maior precisão na delimitação da área de atuação do Estado, sendo definido a distinção entre as atividades exclusivas de Estado, as atividades sociais e científicas que devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e servidores, e as atividades de serviços de apoio, que devem ser objeto de contratações externas (funcionários terceirizados); a separação entre a formulação de políticas e sua execução; maior autonomia para as atividades exclusivas de Estado que serão realizadas/fiscalizadas por “agências executivas”; maior autonomia para os serviços sociais e científicos que serão transferidos para “organizações sociais”, um tipo de organização pública não-estatal sem fins lucrativos; assegurar a responsabilização através da administração por objetivos, e da criação de vários mecanismos de democracia direta e de controle social aliados a maior transparência no setor público, reduzindo-se assim a necessidade de controles clássicos da administração pública burocrática, como as auditorias, por exemplo. Dentre estes, a descentralização dos serviços sociais para os estados e municípios e a privatização das empresas estatais que produzem bens e serviços para o mercado são anteriores ao Plano Diretor, entretanto, as duas grandes ‘inovações’ do plano seriam a terceirização das atividades de apoio e a transferência das atividades sociais e científicas (educação e saúde, por exemplo) para o setor público não-estatal através da criação das organizações sociais. Ademais, grande ênfase foi dada ao núcleo estratégico do Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 6-7).

Para Soyo (*apud* DASSO JUNIOR, 2006, p. 179-180), a utilização da expressão ‘público’ dentro de uma perspectiva amplamente divergente da lógica do coletivo, que deve preceder o entendimento do que compreende a esfera pública, nada mais é do que uma estratégia para desviar a atenção da questão central inerente à Reforma Gerencial, a mercantilização de todas as relações. A tentativa de mascarar a contradição existente entre duas lógicas antagônicas

está presente também na utilização de eufemismos (como o setor ‘público não estatal’, de Bresser Pereira) e compõem uma das técnicas de persuasão da dinâmica neoliberal.

A utilização do termo “público” como componente do nome de um modelo teórico que valoriza “o privado” como referência representa uma tentativa de não evidenciar a contradição insolúvel entre duas lógicas absolutamente antagônicas: a “lógica do público” deve ser determinada pela solidariedade, enquanto a “lógica do privado” é determinada pela “lógica mercantil do consumo privado” (SOYO *apud* DASSO JUNIOR, 2006, p. 179-180).

Neste sentido, para a implementação das diretrizes da Reforma Gerencial havia a necessidade de, além da definição dos objetivos no Plano Diretor, aprovação de uma emenda constitucional, uma vez que a reforma modificaria toda a estrutura da Administração Pública brasileira, criando instituições organizacionais e alterando o quadro do funcionalismo público. Nesta perspectiva, Bresser define quatro fatores essenciais para que uma reforma seja aprovada: necessidade, concepção, persuasão democrática e alianças. Em relação ao quesito necessidade é imprescindível que a reforma responda a uma demanda social real, mesmo que esta demanda seja oculta em certo momento, o que era a realidade brasileira quando do início do governo de Fernando Henrique Cardoso. O quadro era de consenso da necessidade de descentralização dos serviços sociais para os estados e da privatização das empresas sociais competitivas. O segundo ponto é quanto a um diagnóstico claro, baseado em uma avaliação precisa da situação contemporânea. O diagnóstico era de que a tentativa da Constituição de 1988 em restaurar a administração pública burocrática fora um desastre, tornou o serviço público extremamente rígido e ineficiente, com excessos de regulamentos e procedimentos estritos. A persuasão democrática consiste em um debate nacional, de exposição dos fatos e persuasão dos cidadãos insatisfeitos com os serviços prestados pelos servidores públicos no Brasil. Embora a democracia brasileira seja nova, é uma verdadeira democracia, sendo assim, grandes mudanças políticas ensejam apoio da opinião pública. No debate, segundo Bresser, não foi fácil o acesso a todos, mas com a contribuição da imprensa (que inicialmente distorcia os fatos) foi um debate de verdade, sendo efetuadas conferências no Brasil inteiro. E, por último, a questão das alianças, talvez o mais difícil de ser conquistado tendo em vista que era impossível um acordo imediato com os adversários identificados, os representantes do velho patrimonialismo e o corporativismo de bases sindicais. As primeiras alianças se deram com os governadores e prefeitos, além do Presidente e ministros da área econômica. Fora da esfera pública, os aliados eram os empresários. Além disto, as propostas explicitadas no Plano Diretor obtiveram a aprovação dos altos funcionários, os quais seriam os responsáveis por implantar e aplicar diretamente as propostas da reforma. Contudo, para obter o apoio de fato da classe, foi dado ênfase ao conceito de “carreiras típicas de Estado” (carreiras menos remuneradas se comparadas

com empregos semelhantes no setor privado), assim como foram programados concursos públicos periódicos para as mesmas (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 10-13).

Segundo Bresser Pereira (1999), posteriormente a todo o trâmite já citado, o maior desafio era a ‘luta no Congresso’. A reforma necessitou de dois anos e meio para aprovação no Congresso Nacional. O ex-ministro define a Reforma Gerencial brasileira como uma história de sucesso, primeiramente por terem sido implementados os dispositivos básicos para uma reforma: a aprovação de uma Emenda Constitucional com pequenas mudanças em relação ao texto original; a adoção das leis definidoras das principais instituições organizacionais da reforma (“agências executivas” e “organizações sociais”); a incorporação das normas dos “contratos de gestão” nos quais são definidos indicadores de desempenhos a serem alcançados pelas organizações com maior autonomia; a nova política de recursos humanos e a transferência para o setor público não-estatal das atividades sociais e científicas. Além disto, foi adotada a Gestão pela Qualidade Total como estratégia de gerenciamento das organizações do Estado, por ser considerada adequada ao setor público em função de adotar vários critérios de excelência.

A visão que Bresser Pereira transmite em seus textos é de que somente o modelo utilizado na Reforma Gerencial, exatamente como foi formulado pelo próprio, seria uma solução possível para a crise do Estado, no qual estava inserido o Brasil quando do momento da promulgação da Reforma. Há, sem dúvidas, certo ar de soberba e arrogância nos discursos do ex-ministro quando o mesmo remete a si próprio um dos fatores do “sucesso” da Reforma Gerencial, por ter conseguido ‘persuadir’ a opinião pública. Ademais, há certa displicência em relação à opinião pública de verdade, pois o debate nacional referido em seu artigo foram, em grande maioria, debates realizados na cúpula do “Conselho de Reforma do Estado”, integrado somente por membros da elite, excluídos os representantes de classes. Não houve um debate com a cidadania de verdade. As vias de acesso à opinião pública foram totalmente negligenciadas. *A priori*, as decisões ficaram a cargo dos altos executivos (integrantes do Conselho de Reforma do Estado) e dos principais integrantes do governo, aos quais interessava a aprovação das mudanças. *A posteori*, a cargo da aprovação do Congresso Nacional.

O princípio da eficiência é essencial ao serviço público, a transparência na gestão pública é indispensável, e, primordialmente, a participação cidadã, de fato, vinculante, é fator central em uma democracia, contudo estes devem ser realmente o fim e não os meios de mascarar interesses ocultos de alguns setores da sociedade. Se o interesse público não for a real finalidade das propostas, as mesmas não deverão ser aceitas, visto que irão ferir o cerne da



questão da Administração Pública, que é o interesse público, o interesse geral e a equanimidade entre os cidadãos.

#### 1.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO UM

Admitindo-se como verídico o princípio de que toda teoria de Administração Pública é uma derivação de uma correspondente teoria de Estado, a partir do exposto anteriormente, parece redundante afirmar que a teoria neoliberal é a fundamentação teórica para o modelo de Estado e o modelo de Administração Pública que permanece vigente nos dias atuais. Tendo no processo de globalização o seu fomentador, a Reforma Gerencial, utilizada como uma das táticas do pensamento hegemônico para efetivar suas premissas, reflete o projeto ideológico mascarado por trás de eufemismos criados para disseminar a ideia de “única saída” existente para os países subdesenvolvidos.

Neste sentido, cabe exaltar o caráter elitista da Reforma Gerencial, tanto no sentido macro, quanto no sentido micro, que essa acepção possa ter. Ou seja, parece óbvio que a reforma do aparelho do Estado realizada no Brasil a partir dos anos 1990, revela os interesses dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais em doutrinar os países subdesenvolvidos ao modelo mais adequado ao atendimento dos interesses daqueles, o que resta evidente através das medidas disciplinadas na agenda do chamado “Consenso de Washington”. Resta perguntar: “consenso” para quem? Evidentemente, não para os países subdesenvolvidos, que embora “emancipados” da metrópole, continuaram a servir aos interesses alheios; não por vontade própria, logicamente, mas por coerção exercida pelo poder econômico concentrado nas mãos dos países do norte e de suas “ramificações”, concretizadas nas figuras internacionais, tais como FMI e Banco Mundial. Ademais, as empresas transnacionais têm caráter primordial na estratégia neoliberal, uma vez que através destas, e das medidas exigidas pelo “Consenso de Washington” (abertura comercial, liberalização financeira e do investimento direto estrangeiro e desregulamentação) as privatizações do patrimônio nacional, bem como dos serviços públicos, dá-se, nesta perspectiva, de forma “natural”. Ainda é possível falar do caráter elitista no contexto interno ao Estado brasileiro, uma vez que o debate não envolveu o cidadão comum, restando a este ser “persuadido” pelo discurso da burguesia, interessada na predominância da lógica do privado sobre o público, do econômico sobre o político, com a concentração do capital e do poder nas mãos de uma elite minoritária.

Destarte, resta evidente que a Reforma Gerencial em âmbito nacional não foi um processo democrático, pois o cidadão e a disponibilização dos serviços públicos essenciais à dignidade da vida humana ficaram em segundo plano. O privado e o econômico em detrimento do público e do político foram a lógica instaurada no país, baseada em um discurso tornado hegemônico.

## **2 AS FIGURAS IMPLEMENTADAS**

No caso brasileiro, o processo de transferência do patrimônio público, bem como dos serviços públicos, ao setor privado, deu-se mediante diversos formatos. Este capítulo tem por finalidade apresentar e contextualizar estas diferentes formas para, posteriormente, analisá-las.

### **2.1 ALIENAÇÕES**

Entende-se por alienações a venda propriamente dita de patrimônio público, no caso analisado, empresas estatais, para um particular. As alienações do patrimônio público brasileiro ocorreram tanto em âmbito federal, quanto em âmbito estadual. Para efeitos deste trabalho, a apresentação da descrição das alienações será subdividida em alienações federais e alienações estaduais, conforme classificação do BNDES.

#### **2.1.1 Aliações Federais**

As alienações federais brasileiras, ocorridas a partir do ano de 1990, tiveram como base, principalmente, os Programas Nacionais de Desestatização (PND I e II); idealizado primeiramente no governo de Fernando Collor (1990-1992), o Programa Nacional de Desestatização I (PND I) foi expandido com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ao governo, mediante a implantação do Conselho Nacional de Desestatização (CND) e a ampliação do PND I, através da Lei nº 9.491/97, passando a integrar o PND II, a partir de 1997.

##### **2.1.1.1 Programa Nacional de Desestatização – PND I (Lei nº 8.031/1990)**

As alienações federais tiveram seu escopo amplamente ampliado no governo de Fernando Collor (1990-1992), com a instituição do Programa Nacional de Desestatização (PND) no ano de 1990, primeiro ano do citado governo.

O PND, instituído pela Medida Provisória n° 155, de 15 de março de 1990, posteriormente convertida na Lei n° 8.031, de 1990, tinha como um de seus objetivos centrais a máxima redução da participação do Estado na economia, segundo Dasso Júnior (2006, p. 265)

O PND tinha como objetivos centrais a redução da participação do Estado na economia, especialmente no setor produtivo de base; o estancamento do fluxo de recursos do setor público para financiar empresas estatais deficitárias, assim como os seus novos investimentos e, por fim, a redução da dívida pública. Aplica-se, portanto, a lógica da substituição de patrimônio por dívida, com um discurso oficial ancorado pelo setor privado de que as novas bases para o crescimento econômico estavam sendo construídas.

No texto infraconstitucional da lei de instituição do PND, os objetivos fundamentais do programa estavam definidos da seguinte forma

- I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
- VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa (BRASIL, Lei n° 8.031, de 15 de março de 1990).

Para o referido programa, poderiam ser privatizadas as empresas instituídas por lei ou ato do Poder Executivo que fossem controladas pela União, direta ou indiretamente, bem como as criadas pelo setor privado, que tivessem passado ao controle da União. Segundo o parágrafo 1° do artigo 2° da Lei n° 8.031, de 15 de março de 1990, o programa entendia por privatização as alienações “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”. Também estavam incluídas as participações minoritárias da União no capital social de quaisquer empresas. Ademais, a referida Lei definiu as formas operacionais mediante as quais os programas de privatizações seriam executados

- I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores;
- II - abertura de capital;
- III - aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;
- IV - transformação, incorporação, fusão ou cisão;
- V - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; ou

VI - dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos (BRASIL, Lei nº 8.031, de 15 de março de 1990).

Neste sentido, no período correspondente ao governo de Fernando Collor (1990-1992), sessenta e oito empresas foram incluídas no Programa. Segundo dados do sítio do BNDES, quatro bilhões de dólares foram arrecadados nesta fase, no entanto, este foi o período de ênfase da utilização das “moedas de privatização”, que marcaram a “maciça utilização de títulos representativos da dívida pública federal” como moeda na compra de estatais, bem como as “moedas podres – aquelas com baixa liquidez e reduzido valor em mercado” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 264). Neste ínterim, outra característica predominante foram as áreas de atuação das empresas privatizadas, com predominância das estatais produtivas e os setores de siderúrgicas, petroquímicas e fertilizantes (BNDES, 2015).

Já no governo de Itamar Franco (1993-1994), após a conclusão da desestatização do setor siderúrgico, mais quinze estatais foram privatizadas. A ‘inovação’ deste período foi a mudança da legislação que passou a eliminar “a discriminação contra investidores estrangeiros” (BNDES, 2015), permitindo assim que estes tivessem participação em até 100% do capital votante das empresas privatizadas (BNDES, 2015).

Ademais, ocorreu a inclusão de maior utilização de moeda corrente nas operações, o que, de fato, não diminuiu o uso das “moedas de privatização”. Neste período, segundo dados do sítio do BNDES, foram arrecadados quatro bilhões e meio de dólares. “Embora o resultado geral aponte para mais de onze bilhões de dólares, sabe-se que as receitas de venda propriamente ditas atingiram oito bilhões e meio de dólares. A diferença expressa o repasse de dívidas que acompanhou a alienação dos ativos” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 265).

Cabe ressaltar que com a ocorrência do impeachment no governo de Fernando Collor, em setembro de 1992, o curso do Programa Nacional de Desestatização foi modificado. Durante o período em que o vice-presidente Itamar Franco assumiu a Presidência da República, 1993-1994, o PND foi parcialmente estagnado. Em virtude das diferenças ideológicas entre o presidente deposto e o seu vice, quando este assume o cargo da Presidência, o rumo do PND iniciado no governo anterior não tem a crescente continuidade esperada pelos idealizadores neoliberais; o que não quer dizer que o Programa tenha sido abandonado, pois como explicitado anteriormente, ocorreram algumas privatizações que resultaram na conclusão das desestatizações do setor siderúrgico. Contudo, a curva na linha do crescimento do Programa foi visivelmente modificada, fato que volta a ser modificado com o fim do governo de Itamar Franco e o início do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, em 1995, o PND passa a integrar o programa de governo e é apontado como um dos norteadores da reforma do Estado. Neste contexto, o Programa foi ampliado, criando-se o Conselho Nacional de Desestatização (CND), momento no qual foi praticamente concluída a privatização das estatais do setor industrial, totalizando dezenove empresas desestatizadas. Ademais, nesta fase inicia-se a inclusão dos serviços públicos no Programa, transferindo-se estes às mãos do setor privado, através da modalidade de concessão de serviços públicos. A arrecadação neste período foi de cinco bilhões de dólares aproximadamente.

#### 2.1.1.2 Programa Nacional de Desestatização – PND II (Lei nº 9.491/97)

No ano de 1997, o escopo do Programa Nacional de Desestatização foi ampliado ainda mais com a aprovação da Lei nº 9.491/97, a qual passou a permitir privatizações de empresas do setor financeiro e a incluir no rol de desestatização a transferência ao setor privado da execução de serviços públicos. Passam a poder ser objeto de desestatização

- 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;
- 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001) (BRASIL, Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997).

Ademais, o parágrafo 1º do artigo 2º da Lei nº 9.491/97, entende como desestatização

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.
- c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001).

Há também a modificação dos objetivos do Programa, precisamente em dois pontos, nos incisos II e IV do artigo 1º da lei; o inciso II estava definido da seguinte forma, “contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público”, e passa a ser definido como “contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida”; já

o inciso IV, que constava como “contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia”, com a reescrita, passa a constar como “contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito”.

Neste mesmo ano ocorre a venda da Cia Vale do Rio Doce e da Malha Nordeste, com a alienação desta última há o término da desestatização da RFFSA; arrendamento do terminal de containers-1 do ponto de Santos, bem como a primeira venda no âmbito do PND de empresa do setor financeiro, com a privatização do Banco Meridional do Brasil S/A. Também ocorreram três leilões relacionados às participações societárias minoritárias da Administração Federal (Decreto n° 1.068/94).

Em 1998, no mês de julho, as doze *holdings*, criadas a partir da cisão do Sistema Telebrás, são vendidas, o que representa a transferência das Empresas de Telefonia Fixa, de Longa Distância e de Telefonia Celular-Banda A ao capital privado. Outra venda de grande porte foi no setor elétrico, das Centrais Elétricas Geradoras do Sul S/A (GERASUL). No ano seguinte, no setor de informática, realiza-se a venda da Sistemas e Processamento de Dados (Datamec S.A).

Os casos anteriormente exemplificados são só algumas das experiências concretizadas ao longo do período que compreende o Programa Nacional de Desestatização (PND) em suas ‘duas versões’, ou seja, durante as duas leis que nortearam as alienações federais. Abaixo, pode-se analisar mais pontualmente os casos de empresas estatais federais privatizadas desde 1990, segundo informações do sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), atualizadas até o ano de 2011.

**Quadro 1- Empresas Federais Alienadas**

| <b>SIGLA</b>  | <b>NOME DA EMPRESA</b>  | <b>EXCLUSÃO</b> |
|---------------|---|-----------------|
| BEC           | Banco do Estado do Ceará S.A. e uma subsidiária (BEC-DTVM), adquirida pelo Bradesco.  | 21.12.2005      |
| BEM           | Banco do Estado do Maranhão S.A. e três subsidiárias (BEM-SG, BEM-  | 10.02.2004      |
| BEA           | Banco do Estado do Amazonas S.A.  | 24.01.2002      |
| BEG           | Banco do Estado de Goiás S.A. e duas subsidiárias (BEG/DTVM e Sisplan)  | 04.12.2001      |
| BANESPA       | Banco do Estado de São Paulo S.A. e cinco subsidiárias  | 20.11.2000      |
| DATAMEC       | Datamec S.A. - Sistemas de Processamento de Dados   | 23.06.1999      |
| GERASUL       | Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A.  | 15.09.1998      |
| TELEBRÁS      | 12 novas controladoras, abrangendo todas as empresas que compunham o Sistema TELEBRÁS (EMBRATEL, 27 empresas de telefonia fixa e 26 de telefonia celular) | 29.07.1998      |
| MERIDIONAL    | Banco Meridional do Brasil S.A. (e cinco subsidiárias)  | 04.12.1997      |
| CVRD          | Companhia Vale do Rio Doce (e 13 subsidiárias)  | 06.05.1997      |
| LIGHT         | Light Serviços de Eletricidade S.A.   | 21.05.1996      |
| ESCELSA       | Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.  | 11.07.1995      |
| EMBRAER       | Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.  | 07.12.1994      |
| EAC           | Embraer Aircraft Corporation  | 07.12.1994      |
| EAI           | Embraer Aviation International  | 07.12.1994      |
| NEIVA         | Indústria Aeronáutica Neiva S.A.  | 07.12.1994      |
| CARAÍBA       | Mineração Caraíba Ltda.   | 28.07.1994      |
| PQU           | Petroquímica União S.A.   | 25.01.1994      |
| AÇOMINAS      | Aço Minas Gerais S.A.   | 10.09.1993      |
| COSIPA        | Companhia Siderúrgica Paulista  | 20.08.1993      |
| ULTRAFÉRTIL   | Ultrafertil S.A. Indústria e Comércio de Fertilizantes  | 24.06.1993      |
| CSN           | Companhia Siderúrgica Nacional  | 02.04.1993      |
| FEM           | Fábrica de Estruturas Metálicas S.A.  | 02.04.1993      |
| ACESITA       | Companhia. Aços Especiais Itabira   | 23.10.1992      |
| ENERGÉTICA    | Acesita Energética S.A.   | 23.10.1992      |
| FASA          | Forjas Acesita S.A.   | 23.10.1992      |
| GOIASFÉRTIL   | Goiás Fertilizantes S.A.  | 08.10.1992      |
| FOSFÉRTIL     | Fertilizantes Fosfatados S.A.   | 12.08.1992      |
| CST           | Companhia Siderúrgica de Tubarão  | 23.07.1992      |
| CNA           | Companhia Nacional de Álcalis   | 15.07.1992      |
| ALCANORTE     | Álcalis do Rio Grande do Norte  | 15.07.1992      |
| COPEL         | Companhia Petroquímica do Sul   | 15.05.1992      |
| PETROFLEX     | Petroflex Indústria e Comércio S.A.   | 10.04.1992      |
| AFP           | Aços Finos Piratini S.A.  | 14.02.1992      |
| SNBP          | Serviço de Navegação da Baía do Prata   | 14.01.1992      |
| COSINOR       | Companhia Siderúrgica do Nordeste   | 14.11.1991      |
| COSINOR DIST. | DIST. Cosinor Distribuidora S.A.  | 14.11.1991      |
| MAFERSA       | Mafersa S.A.  | 11.11.1991      |
| CELMA         | Companhia Eletromecânica  | 01.11.1991      |
| USIMINAS      | Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.  | 24.10.1991      |
| USUMEC        | Usiminas Mecânica S.A.  | 24.10.1991      |

Fonte: MP/SE/DEST 14/01/2011 (2015)<sup>3</sup>

Como pode ser verificado na síntese do quadro anterior, em menos de 15 anos, mais de 40 empresas estatais federais foram alienadas ao capital privado, nacional ou estrangeiro, conforme informações obtidas no sítio eletrônico do BNDES.

<sup>3</sup> O sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi acessado pela autora em abril/2015, no entanto, a data base dos dados referenciados na tabela são do ano de 2011.



### 2.1.2 Alienações Estaduais

A nova fase do PND, a partir do início do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), inclui o apoio do governo federal às privatizações em âmbito estadual, a cargo dos respectivos governos. Os anos de 1995 e 1996 marcam o início deste processo, que vem a ser ampliado com a promulgação da ‘nova lei do PND’, a Lei nº 9.491/97, em substituição a lei que incluiu o Programa na agenda de governo, Lei nº 8.031/90. Ademais, a partir de 1996 há também a criação dos Programas Estaduais de Desestatização – PEDs.

A lei nº 9.491/97, no inciso IV do artigo 2º, inclui em seu rol a possibilidade de constar como objeto de desestatização as instituições financeiras públicas estaduais

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

[...]

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.

Ademais, a mesma lei, no parágrafo 3º do artigo 2º, inclui o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no processo como apoiador das desestatizações de empresas controladas pelos Estados ou Município, como pode ser verificado no inciso transcrito abaixo

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

[...]

§ 3º O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, por determinação do Conselho Nacional de Desestatização, definido nesta Lei, e por solicitação de Estados ou Municípios, poderá firmar com eles ajuste para supervisionar o processo de desestatização de empresas controladas por aquelas unidades federadas, detentoras de concessão, permissão ou autorização para prestação de serviços públicos, observados, quanto ao processo de desestatização, os procedimentos estabelecidos nesta Lei.

Durante o ano de 1997, incluindo a venda das participações minoritárias de estatais estaduais, principalmente de empresas como a Cia Riograndense de Telecomunicações (CRT) e a Cia de Eletricidade de Minas Gerais (Cemig), a arrecadação das privatizações estaduais alcança o montante de aproximadamente quinze bilhões de dólares (BNDES, 2015).

No ano de 1999, houve a venda de ações da Elektro Eletricidade e Serviços S.A e das empresas resultantes da cisão da Companhia Energética de São Paulo (Cesp). No ano seguinte, o rol de privatizações estaduais realizadas foi significativamente ampliado. Segundo o sítio do BNDES, ocorreram dentre outras: o leilão da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe), da Cia Energética do Maranhão (Cemar) e do controle acionário do Banco do Estado do Paraná

(Banestado), bem como a privatização da Manaus Saneamento (subsidiária integral da Companhia de Saneamento do Amazonas – Cosama) e da Sociedade Anônima de Eletrificação do Paraíba (Saelpa).

Em 2001, o Banco do Estado da Paraíba (Paraiban), foi adquirido pelo Banco ABN Amro Real, pertencente ao holandês ABN Amro Bank, através de leilão realizado no mês de novembro daquele ano. Já no mês de janeiro do ano seguinte, ocorreu o leilão do Banco do Estado do Amazonas (BEA), no qual o Bradesco foi o único concorrente e o arrematou.

Assim como na seção anterior, o objetivo deste subcapítulo também não é de exaurir o tema e o rol das privatizações estaduais ocorridas no período de estudo, mas sim classificar as privatizações de acordo com grupos maiores, com características semelhantes. Sendo assim, com o intuito de exemplificar a quantia aproximada das empresas estatais estaduais que foram alienadas durante este período, buscou-se dados relativos a privatizações estaduais no sítio do BNDES, chegando-se aos dados contidos na tabela a seguir, que compreende o período de 1996-2002, na qual interessam diretamente a este estudo, a listagem das empresas.

**Quadro 2 - Empresas Estaduais Alienadas (US\$ milhões)**

| <b>Empresa</b>                     | <b>Receita dos Leilões</b> | <b>Dívidas Transferidas</b> | <b>Resultado Total</b> |
|------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|------------------------|
| <b>Empresa Privatizada</b>         | <b>24.221</b>              | <b>6.750</b>                | <b>30.971</b>          |
| CERJ                               | 587                        | 364                         | 951                    |
| Ferroeste                          | 25                         | Nd                          | 25                     |
| Coelba                             | 1.598                      | 213                         | 1.811                  |
| Cachoeira Dourada                  | 714                        | 140                         | 854                    |
| CEEE-Norte-NE                      | 1.486                      | 149                         | 1.635                  |
| CEEE-Centro Oeste                  | 1.372                      | 64                          | 1.436                  |
| CEG                                | 430                        | Nd                          | 430                    |
| Riogás                             | 146                        | Nd                          | 146                    |
| Credireal                          | 112                        | Nd                          | 112                    |
| Banerj                             | 289                        | Nd                          | 289                    |
| CPFL                               | 2.731                      | 102                         | 2.833                  |
| Enersul                            | 565                        | 218                         | 783                    |
| Cia. União de Seguros Gerais       | 45                         | Nd                          | 45                     |
| Cemat                              | 353                        | 461                         | 814                    |
| Energipe                           | 520                        | 40                          | 560                    |
| Cosern                             | 606                        | 112                         | 718                    |
| Metrô                              | 262                        | Nd                          | 262                    |
| Conerj                             | 29                         | Nd                          | 29                     |
| Coelce                             | 868                        | 378                         | 1.246                  |
| Eletropaulo Metropolitana          | 1.777                      | 1.241                       | 3.018                  |
| CRT                                | 1.018                      | 822                         | 1.840                  |
| Celpa                              | 388                        | 116                         | 504                    |
| Flumitrens                         | 240                        | -                           | 240                    |
| Elektro                            | 1.273                      | 428                         | 1.701                  |
| Bemge                              | 494                        | -                           | 494                    |
| EBE-Empresa Bandeirante de Energia | 860                        | 375                         | 1.235                  |
| Terminal Garagem Menezes Cortes    | 67                         | -                           | 67                     |
| Bandepe                            | 153                        | -                           | 153                    |
| Comgás                             | 988                        | 88                          | 1.076                  |
| Baneb                              | 147                        | -                           | 147                    |
| Cesp-Parapanema                    | 682                        | 482                         | 1.164                  |
| Cesp – Tietê                       | 472                        | 668                         | 1.140                  |
| Gás Noroeste – SP                  | 143                        | -                           | 143                    |
| Celpe                              | 1.004                      | 131                         | 1.135                  |
| Gás Sul                            | 298                        | -                           | 298                    |
| Cemar                              | 289                        | 158                         | 447                    |
| Manaus Saneamento                  | 106                        | -                           | 106                    |
| Banestado                          | 869                        | -                           | 869                    |
| Saelpa                             | 185                        | -                           | 185                    |
| Paraiban                           | 29                         | -                           | 29                     |
| <b>Venda de Participações</b>      | <b>3.728</b>               | <b>-</b>                    | <b>3.728</b>           |
| Coelba                             | 28                         | -                           | 28                     |
| Copel                              | 87                         | -                           | 87                     |
| CRT                                | 656                        | -                           | 656                    |
| Telma                              | 23                         | -                           | 23                     |
| Copel                              | 213                        | -                           | 213                    |
| Coelba                             | 126                        | -                           | 126                    |
| Coelce                             | 92                         | -                           | 92                     |
| CEB                                | 74                         | -                           | 74                     |
| Cemig                              | 1.053                      | -                           | 1.053                  |
| Sabesp                             | 375                        | -                           | 375                    |
| Besc                               | 28                         | -                           | 28                     |
| Eletropaulo                        | 427                        | -                           | 427                    |
| Sanepar                            | 217                        | -                           | 217                    |
| Copel                              | 113                        | -                           | 113                    |
| Elektro                            | 216                        | -                           | 216                    |
| <b>Total 1996/2002</b>             | <b>27.949</b>              | <b>6.750</b>                | <b>34.699</b>          |

Fonte: BNDES, 2015 – Data base de atualização dos dados no sítio eletrônico: 25/06/2009.

Cabe ressaltar, que o objetivo do quadro anterior é a exposição do número de empresas estaduais alienadas no período de 1996-2002, assim como foi realizado no subcapítulo anterior, com a apresentação de um rol de empresas federais privatizadas, sendo os valores exibidos apenas como complementação aos dados informados.

## 2.2 SETOR PÚBLICO NÃO ESTATAL

No bojo da Reforma Gerencial, com inclusão do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) na agenda de governo, o ex-ministro Bresser Pereira realiza uma divisão da máquina pública em quatro setores fundamentais, dentre os quais está um setor que abriga aquelas atividades, entendidas pelos formuladores da Reforma, como “não exclusivas”, ou seja, as atividades em que o Poder Público não necessitava atuar diretamente, podendo transferi-las à iniciativa privada.

Neste sentido, Bresser Pereira, como já visto anteriormente, identifica este ‘novo espaço’ como um setor “público não-estatal”, o qual deveria abarcar as atividades sociais e científicas transferidas a organizações sociais, o tipo de entidade que comporia este setor “público não-estatal”.

**SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS.** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 41-42).

Destarte, diante deste contexto, surgem duas figuras primordiais para concretização das premissas da Reforma Gerencial de 1995, as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Para classificação destas entidades, que vieram a englobar um rol extenso de atividades e serviços públicos, serão analisadas as leis de qualificam as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como tais.

O PDRAE tem como premissa gerar uma maior eficiência e reduzir custos do Estado na prestação de serviços públicos. Assim, transfere às organizações sociais – entes da sociedade organizada sem fins lucrativos, atuantes no “terceiro setor” – atividades classificadas como não exclusivas, tornando possível a sua exploração. Este processo denominou-se de “publicização”. Esta proposta leva em direção a um Estado mínimo,

enxuto, que é parte integrante das teorias e discursos liberais (WOLTMANN, SILVA e DASSO JUNIOR, 2011, p. 91).

Ao analisar as entidades paraestatais e as chamadas organizações do “terceiro setor”, Di Pietro (2013) afirma que os ‘teóricos’ da Reforma do Aparelho do Estado, embora não descartem a expressão “terceiro setor”, referem-se a tais entidades como públicas não estatais pois entendem que estas prestam atividades de interesse público, no entanto, não integram nem a Administração Direta, nem a Administração Indireta.

### **2.2.1 Organizações Sociais (OSs) - Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**

Criadas a partir da Lei nº 9.637/98, as Organizações Sociais (OS) são classificadas como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que estão legalmente autorizadas a celebrar com o Poder Público contratos de gestão.

Segundo a lei, Organização Social (OS) é uma qualificação que as entidades de direito privado poderão pleitear junto Poder Público para que possam absorver as atividades e serviços públicos antes executados diretamente por órgãos da Administração Pública, os quais passaram a ser extintos com o advento da referida lei. As atividades em que poderão atuar são as dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Para habilitarem-se à qualificação de organização social, as entidades de direito privado precisam comprovar os requisitos específicos definidos na legislação

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo [...];

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado (BRASIL, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

Ou seja, comprovada a conveniência e oportunidade da qualificação da entidade pelo Ministério responsável pela sua área de atuação (definida no ato constitutivo da mesma) e pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o órgão pertencente à Administração Pública, e que desenvolvia a atividade absorvida pela OS, passava a ser extinto.

Ademais, a referida Lei especifica, no inciso 1º do mesmo parágrafo 2º citado acima, o que deverá constar no ato constitutivo da organização para a qualificação

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados (BRASIL, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

O Conselho da Administração, citado no inciso mencionado acima, deve ser composto, entre 20 e 40%, por representantes do Poder Público; entre 20 e 30%, por representantes da sociedade civil; entre 10 e 30%, de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho (entre pessoas de notória capacidade profissional e idoneidade moral); e até 10%, de membros indicados ou eleitos conforme estatuto da entidade. E no caso de associação civil, até 10% devem ser eleitos entre os membros ou associados.

As organizações sociais, para efeitos legais, são definidas como entidades de interesse social e utilidade pública, e poderão receber recursos orçamentários e bens públicos para o cumprimento do respectivo contrato de gestão.

No que tange aos bens públicos, haverá dispensa de licitação e terão seu uso concedidos à entidade mediante permissão. Poderá ainda haver a cessão de servidores às organizações sociais com ônus para o Poder Executivo.

Em relação ao contrato de gestão, consiste no instrumento firmado entre a Administração Pública e a organização social para a parceria entre as partes na execução das atividades definidas no artigo 1º da Lei. Além de ser elaborado em comum acordo entre ambos, o contrato de gestão deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração, e, posteriormente,

submetido ao Ministro de Estado ou autoridade a qual compete a supervisão da área correspondente à atuação da entidade. Deverão constar no contrato, conforme incisos I e II da Lei, a especificação do programa de trabalho e a estipulação dos limites de despesa com remuneração

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções (BRASIL, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

O contrato de gestão deverá ser fiscalizado por órgão ou entidade supervisora da área de atuação das atividades desenvolvidas pela OS. No caso de descumprimento do contrato de gestão, a Lei prevê que o Poder Executivo poderá realizar a ‘desqualificação’ da entidade.

Ademais, a mesma Lei nº 9.637/98 em seu artigo 20, cria o “Programa Nacional de Publicização” (PNP), com o intuito de “estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União”. Neste sentido, são definidas três diretrizes do Programa

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização – PNP [...], observadas as seguintes diretrizes:

I – ênfase no atendimento do cidadão-cliente;

II – ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;

III – controle social das ações de forma transparente (BRASIL, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

Na mesma lei, há a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, pertencente ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Fundação Roquette Pinto, vinculada à Presidência da República (BRASIL, Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998).

As organizações sociais constituem uma inovação constitucional, embora não representem uma nova figura jurídica tendo em vista que se revestem da forma de associações civis sem fins lucrativos. As organizações sociais estarão, portanto, **fora** da Administração Pública, uma vez que constituem pessoas jurídicas de direito privado. A grande novidade repousa mesmo é na sua constituição mediante decreto e sua habilitação para receber recursos financeiros e administrar bens e equipamentos do Estado. (SILVA, 1999, p. 07).

Medauar (2009) entende que as Organizações Sociais também são declaradas como entidades de interesse social e de utilidade pública para os efeitos legais, pertencendo ao âmbito privado, sem fins lucrativos.

A organização social celebra *contrato de gestão* com o poder público, para a formação de parceria no fomento e execução das atividades relativas às áreas [...] indicadas.

Dessa forma, o poder público deixará de ser executor direto de atividades ou serviços naquelas áreas, para ser incentivador, fornecedor de recursos e fiscal da execução (MEDAUAR, 2009, p. 101).

Di Pietro (2013), afirma ainda que Organizações Sociais poderão ser instituídas em nível estadual ou municipal, a critério destes, utilizando leis próprias, se estes assim quiserem.

## **2.2.2 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) – Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) são organizações da sociedade civil que, assim como as Organizações Sociais (OSs), podem receber uma qualificação do Poder Público, tornando-lhes aptas ao estabelecimento de parcerias junto à Administração Pública.

Juridicamente, são pessoas de direito privado sem fins lucrativos. A relação com o Poder Público ocorre através de Termos de Parceria para a execução de atividades que contemplem como objetivos sociais ao menos uma das finalidades definidas no artigo 3º, da Lei 9.790, de 23 de março de 1999

- I - promoção da assistência social;
  - II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
  - III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
  - IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
  - V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
  - VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
  - VII - promoção do voluntariado;
  - VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
  - IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
  - X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
  - XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
  - XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.
- Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.



Enquanto na qualificação das Organizações Sociais (OSs) o ato é discricionário do Poder Público, na qualificação das OSCIPs, o ato é vinculado do Ministério da Justiça, independente da área de atuação da organização.

Para a qualificação das organizações como OSCIPs, os estatutos das mesmas devem estar de acordo com os princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência), adotar práticas de gestão que coíbam vantagens pessoais decorrentes da participação no processo de tomada de decisões, constituir conselho fiscal competente para participação nos relatórios de desempenho financeiro e contábil, bem como emissão de pareceres para organismos superiores da entidade, prever a transferência do patrimônio líquido para outra OSCIP, de preferência com o mesmo objeto social, no caso de dissolução da entidade, prever a transferência do acervo patrimonial adquirido com recursos públicos a outra OSCIP, no caso de desqualificação da mesma, prever possibilidade de remuneração aos dirigentes executivos e a quem preste serviços específicos, definir normas de prestação de contas da entidade (BRASIL, Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999).

Atendendo os pré-requisitos citados acima e não estando entre as opções expressas no artigo 2º da lei

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- IX - as organizações sociais;
- X - as cooperativas;
- XI - as fundações públicas;
- XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
- XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipos de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal (BRASIL, Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999),

as organizações que desejam qualificarem-se como OSCIPs, devem encaminhar requerimento escrito juntamente com cópias autenticadas do estatuto registrado em cartório, da ata de eleição da diretoria, do balanço patrimonial e da demonstração de resultado do exercício, da declaração de isenção do imposto de renda e da inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes

ao Ministério da Justiça. Tendo em vista que se trata de ato vinculado, estando a documentação completa, cabe ao Ministério da Justiça, no prazo de trinta dias, deferir o pedido, salvo se a organização não contemplar os requisitos dos artigos 3º e 4º da referida lei ou estiver dentre as hipóteses do artigo 2º, conforme referido anteriormente. Após o deferimento, será emitido o certificado de qualificação, pelo Ministério da Justiça, no prazo de quinze dias.

Cumprе salientar que as OSCIPs também utilizam recursos públicos para suas finalidades, tais recursos, repassados mediante o formato de parceria com a Administração Pública, não têm sua distribuição e aplicação controlada pelo Poder Público, uma vez que são distribuídos de forma própria, independentemente da origem (própria ou pública), devendo aquelas cumprirem somente as metas definidas no Termo de Parceria (WOLTMANN, SILVA e DASSO JUNIOR, 2011, p. 95-96).

Sobre o instrumento utilizado na relação de cooperação entre ambos, o Termo de Parceria, a lei define que deverá discriminar direitos, responsabilidades e obrigações das partes. Ademais, a celebração do mesmo deve ser precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes, devendo constar dentre as cláusulas: o objeto, especificando o programa de trabalho proposto pela OSCIP, a estipulação das metas e resultados, bem como os prazos para a execução, a previsão dos critérios de avaliação de desempenho e indicadores de resultados a serem utilizados, a previsão de receitas e despesas com a especificação dos itens por categorias contábeis, as obrigações da OSCIP, dentre as quais a apresentação de relatórios contendo as metas propostas e os resultados obtidos, além da prestação de contas efetivamente realizadas e publicação na imprensa oficial de extrato do Termo de Parceria, bem como da demonstração da execução física e financeira (BRASIL, Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999).

Destarte, percebe-se que o rol de atividade que podem ser captadas pelas OSCIPs é bem mais amplo do que aquele que cabe às OSs, assim como o processo de obtenção da qualificação é mais simples para aquele, do que para este, uma vez que o ato é vinculado.

Para Di Pietro (2013), a principal diferença entre as figuras das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) está no fato de que aquelas recebem (ou podem receber) delegação para gestão de serviço público, enquanto estas, exercem atividades de natureza privada, com o auxílio do Estado.

## 2.3 CONCESSÕES E PERMISSÕES

Em resumo, concessões e permissões são formas de transmissão da execução de um serviço público para um particular, através de instrumento firmado com o Poder Público. A diferença primordial entre ambos seria o nível de precariedade.

Entretanto, Medauar (2013, p. 371), explica que as diferenças “clássicas” entre os dois conceitos já não constituem características de distinção, uma vez que o conceito de permissão tende a sofrer modificações pela prática. Para a referida autora, dois seriam os aspectos de distinção que permanecem na atualidade; primeiro, enquanto a concessão seria atribuída à pessoa jurídica (ou consórcio de empresas), a permissão teria a possibilidade de ser realizada também com pessoa física (ou pessoa jurídica), mas não com consórcio de empresas; segundo, a destinação de uma concessão se daria a serviços com previsão de longa duração, enquanto a permissão seria destinada a serviços de média ou curta duração. Vejamos a seguir a descrição pormenorizada dos instrumentos citados.

### 2.3.1 Concessões

Para Mello (2013, p. 717-718), a definição de concessão de serviço público é elucidada da seguinte maneira

Concessão de serviço público é o instituto através do qual o estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob a garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

O conceito legal de concessão, constante na Lei n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Lei das Concessões, compreende a transferência da prestação do serviço público, feita pela União, Estados ou Municípios, bem como Distrito Federal, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas, mediante concorrência, por sua conta e risco e por prazo determinado. Dentre as principais características da concessão, estão a presença de um poder público concedente, de uma concessionária (pessoa jurídica ou consórcio de empresas que, a partir da concessão, passam a ter o mesmo regime de responsabilidade civil dos entes administrativos e os mesmos princípios diretores do serviço público; já em relação ao consórcio, deverá ser constituído em

empresa ou sociedade de propósito específico, antes da celebração do contrato), remuneração da concessionária diretamente pelo usuário (em regra), fixação de normas e fiscalização do cumprimento das mesmas pelo poder concedente e formalização por meio de instrumento contratual (MEDAUAR, 2013, p. 363).

As concessões de serviços públicos são regidas pelo artigo 175, da Constituição Federal Brasileira, pela Lei nº 8.987/95, demais normas legais, bem como pelas cláusulas dos contratos administrativos, instrumentos indispensáveis à relação estabelecida.

Toda a concessão deverá obrigatoriamente ser precedida de licitação, observando-se os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, julgamento por critérios objetivos e vinculação ao instrumento convocatório. Anteriormente a licitação, deverá ser publicado, pelo poder concedente, ato que justifique a conveniência da outorga dos serviços, definindo o objeto, a área e o prazo. Ademais, a concessionária deverá prestar “serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários”, entendendo-se serviço adequado como aquele que cumpra com os aspectos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade (modernidade das técnicas, equipamentos e instalações), generalidade, cortesia e modicidade das tarifas (BRASIL, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

No contrato estabelecido entre a concessionária e a Administração Pública, deverão constar, dentre demais cláusulas, o objeto, a área e o prazo da concessão; o modo e a forma de prestação dos serviços; critérios e demais indicadores utilizados para definir a qualidade do serviço; preço e formas de reajuste; direitos, garantias e obrigações de ambas as partes; forma de fiscalização e órgãos competentes para exercê-la, penalidades, causas de extinção da concessão, condições de prorrogação do contrato, formato e critérios da prestação de contas. A lei ainda prevê que a concessionária poderá terceirizar atividades acessórias ou complementares, celebrando com os terceiros contratos de direito privado, nos quais não haverá estabelecimento de vínculo entre o poder concedente e o terceiro.

Conforme artigo 29 da Lei nº 8.987/95, cabe ao poder concedente regulamentar e fiscalizar a prestação dos serviços concedidos, aplicar penalidades, homologar reajustes, rever tarifas, bem como “zelar pela boa qualidade dos serviços, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas”, incentivar a competitividade e a formação de associações para defesa de interesses dos usuários, entre outras atribuições relacionadas.

Já em relação à empresa concessionária, conforme define o artigo 31 da lei, estão dentre as atribuições daquela a prestação do serviço adequado, a prestação de contas ao Poder Público e aos usuários, a facilitação da fiscalização realizada pelo poder concedente, a promoção de desapropriações, bem como de constituição de servidões (autorizadas pelo poder concedente), além da captação, aplicação e gestão dos recursos financeiros (BRASIL, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro, de 1995).

Segundo o artigo 35 da lei, a concessão poderá ser extinta por advento do termo contratual, encampação dos serviços pelo poder concedente, caducidade, rescisão contratual, anulação e por falência ou extinção da empresa concessionária (ou falecimento ou incapacidade do titular de empresa individual, quando for o caso).

### 2.3.2 Permissões

Outro instrumento de delegação de serviços públicos, a ‘permissão de serviço público’, segundo o conceito tradicional, é entendida como um ato unilateral e precário, *intuitu personae*<sup>4</sup>, por meio do qual a Administração Pública transfere a um particular o desempenho de um serviço público, que, assim como na concessão, permite a cobrança de taxas dos cidadãos, usuário do serviço (MELLO, 2013, p. 774-775).

Como já mencionado no item anterior, o marco legal da permissão, assim como da concessão, além da Constituição Federal, é a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Conforme o artigo 40

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

**Parágrafo único.** Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei (BRASIL, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

Observa-se então que, embora a permissão de serviço público possua maior nível de precariedade em relação ao instituto da concessão, aquela também será regida contratualmente, conforme observado no artigo referenciado acima.

---

<sup>4</sup> Que não admite a substituição (do permissionário), nem o transpasse do serviço a terceiros sem prévia anuência do permitente.

Ademais, a conceituação de permissão, bem como a precariedade do ato, encontra-se explicitada no inciso IV, do artigo 2º da Lei

Art2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

IV – permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (BRASIL, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

A execução da permissão fica a cargo do permissionário e é realizada em nome deste, por sua conta e risco, devendo sempre observar as condições estabelecidas pela Administração, podendo esta intervir no serviço quando não prestado adequadamente.

Para Medauar (2009), a Lei nº 8.987/95 diferencia a permissão da concessão de serviços públicos em dois aspectos: quanto ao destinatário e quanto à duração dos serviços. Ou seja, em relação ao destinatário, a permissão poderá ser atribuída à pessoa física ou à pessoa jurídica, já a concessão, poderá ser atribuída à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas. No que tange à duração dos serviços, enquanto a permissão supõe média ou curta duração, a concessão se destina a serviços de longa duração.

### **2.3.3 Parcerias Público-Privada (PPPs)**

Ainda é possível falar em uma outra forma de parceria entre os setores estatais e privados, surgida após o período de implementação da Reforma Gerencial na Administração Pública brasileira, as parcerias público-privadas (PPPs), que têm suas normas gerais instituídas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, referem-se a duas modalidades específicas de ‘parceria’; segundo o parágrafo 2º da lei, “parceria público privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

Entende-se por concessão patrocinada quando há contraprestação pecuniária do ente (ou parceiro) público adicionalmente à tarifa cobrada dos ‘usuários’ de serviços públicos. Ou seja, o que caracteriza a concessão patrocinada (e a ‘parceria’ com o ente privado) é a contraprestação paga pelo Poder Público ao ente privado. Assim, a diferença com a concessão tradicional é a forma de remuneração.

Já na concessão administrativa, há a utilização direta ou indireta, pela Administração Pública, dos serviços contratados. Ou seja, neste caso, a característica determinante seria o

objeto do contrato, a prestação de serviço público, o qual a Administração utiliza direta ou indiretamente.

Para Di Pietro (2006, p. 161), um conceito para parceria público-privada, que abranja as duas modalidades seria

o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação de parceiro público.

Ademais, a referida lei explicita em seu § 3º, artigo 2º que não constitui parceria público-privada a concessão comum, quando esta não envolver a contraprestação pecuniária anteriormente citada. As parcerias público-privadas só poderão ocorrer em contratos com valores superiores a R\$ 20.000.000, 00 (vinte milhões de reais) e por período superior a cinco anos. Estão vedadas em contratos que tenham por objeto unicamente o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obra pública (BRASIL, Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004).

## 2.4 OUTRAS FIGURAS: A PRECARIZAÇÃO DA RELAÇÃO LABORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No bojo da Reforma Gerencial ainda é possível falar em outras figuras que surgiram no âmbito de um Estado reduzido, com o intuito de delegação de serviços públicos ao controle de particulares, neste sentido serão descritas as figuras dos consórcios públicos, das fundações estatais e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Cumprido informar que tais figuras são incluídas não como um modelo de privatização formal, e sim em razão da resultante precarização da relação laboral na Administração Pública ocasionada a partir da instituição de pessoas jurídicas de direito privado na gestão dos serviços públicos, antes prestados pela Administração direta.

### 2.4.1 Consórcios Públicos

Os consórcios públicos, de acordo com Medauar (2009) serão formados por associação pública ou por pessoa jurídica de direito privado e terão os objetivos determinados pelos entes federativos que o integram.

Para cumprimento dos seus objetivos o consórcio poderá: I- firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos; II – no caso de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões, após declaração de utilidade ou necessidade pública e interesse social oriunda do poder público; III – ser contratado pela Administração direta e indireta dos entes federativos consorciados, dispensada a licitação (art. 2º, §1º); IV- outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante consentimento previsto no contrato de consórcio (art. 2º, §3º) (MEDAUAR, 2009, p. 238).

A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais acerca de contratação de consórcios públicos, possibilita, dentre outros, que para fins de cumprimento de seus objetivos, a Administração Pública (direta ou indireta dos entes da Federação consorciados) poderá contratar o consórcio público mediante dispensa de licitação. Ademais, os consórcios públicos poderão também outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos.

Serão constituídos mediante contrato, a celebração deste dependerá de subscrição prévia de protocolo de intenções. No caso de consórcio público de direito privado, sua personalidade jurídica é adquirida mediante atendimento das normas disciplinadas na legislação civil e deverá observar as normas de direito público “no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT” (§2º, art. 6º, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005). A extinção do consórcio público, bem como a alteração de seu contrato depende de aprovação em assembleia geral e ratificação, mediante lei, por todos os entes consorciados (BRASIL, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005).

Anteriormente à Lei Federal 11.107/05, a doutrina brasileira considerava que os consórcios públicos não eram instituídos de personalidade jurídica, o que veio a ser alterado com a promulgação da referida lei. Os consórcios públicos poderão ser caracterizados como de objetivo único ou objetivos múltiplos, tratando de uma única matéria, ou atividade específica; ou referentes a diversas matérias (MEDAUAR e OLIVEIRA, 2006, p. 30-31).



### 2.4.2 Fundações Estatais

No âmbito da administração pública indireta e de acordo com o constante no inciso XIX, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, o qual prevê a instituição de fundações, bem como de empresas públicas e sociedades de economia mista, mediante lei que as autorize, o Projeto de Lei nº 92/2007, surge no arcabouço jurídico na tentativa de regulamentar a instituição das Fundações Estatais e suas áreas de atuação. O Projeto de Lei, doravante denominado PL nº 92/07, propõe a regulamentação da atuação das fundações sem fins lucrativos, integrantes da Administração Pública indireta, de personalidade jurídica de direito público ou privado, nas áreas referentes à saúde, à assistência social, à cultura, ao desporto, à ciência e tecnologia, ao meio ambiente, à previdência complementar do servidor público (art. 40, §§ 14 e 15, da CF) e à promoção do turismo nacional. Ademais, o referido PL inclui os hospitais universitários federais no item referente à atuação da área da saúde. Ou seja, a proposta da Lei Complementar inclui os hospitais universitários federais no rol de áreas que poderão ser englobadas pelas fundações estatais de direito privado, fazendo a ressalva de que, neste caso, o projeto de lei referente a fundações de direito privado, deverá ser precedido de manifestação do respectivo conselho universitário.

No PL nº 92/07, há a previsão de que a personalidade jurídica da fundação será definida na sua lei específica de criação, cabendo a ressalva de que as fundações que sejam contempladas com personalidade jurídica de direito privado estarão vedadas de exercerem atividades nas quais sejam necessárias atribuições precípua do Estado, como o uso do Poder de Polícia, indelegável.

Para Medauar (2009, p. 82), as entidades fundacionais criadas pelo Poder Público “ou são qualificadas como pessoas jurídicas de direito privado (a maioria), ou como pessoas jurídicas de direito público. O ordenamento pode atribuir tanto a personalidade jurídica privada como a personalidade jurídica pública”.

Ademais, há diferença na criação de ambas entidades, enquanto as fundações de direito público são criadas por lei, as de direito privado têm sua criação autorizada por lei, ficando a cargo do executivo as demais providências para sua instituição.

Para finalizar, será apresentada também a abordagem utilizada por Di Pietro (2013) para definição das fundações, com o intuito de esclarecer o entendimento da doutrina acerca de tal

figura jurídica, tendo em vista se tratar da entidade que maior divergência causa entre os doutrinadores. A divergência referida ocorre quanto a personalidade jurídica das fundações. Pois, segundo a autora, as fundações públicas foram incluídas pela Lei nº 7.596/87 (que alterou o art. 4º do Decreto-Lei nº 200) no ordenamento jurídico como pessoas jurídicas de direito privado, não obstante ainda possa ser falado nas fundações públicas de direito público, que seriam equiparadas às autarquias (autarquia fundacional).

Neste sentido, Di Pietro (2013), afirma que

Formaram-se, basicamente, duas correntes: de um lado, a que defende a natureza privatística de todas as fundações instituídas pelo poder público, e, de outro, a que entende possível a existência de fundações com personalidade pública ou privada, a primeira das quais como modalidade de autarquia. Após a Constituição de 1988, há quem entenda que todas as fundações governamentais são pessoas jurídicas de direito público (DI PIETRO, 2013, p. 494).

As fundações instituídas pelo poder público podem ser consideradas patrimônio total ou parcialmente público, dotadas de personalidade jurídica de direito público ou privado, e que, por lei, são destinadas ao cumprimento de atividades do Estado na área social. Possuem capacidade de autoadministração, mas são controladas pela Administração Pública, de acordo com os limites legais, e apresentam dentre suas características: a) dotação patrimonial (integralmente do poder público ou semipública e semiprivada), b) personalidade jurídica atribuída por lei (pública ou privada), c) ideia de descentralização da atividade estatal (concretizada através do desempenho pela fundação de atividade de caráter social atribuída ao Estado), d) capacidade de autoadministração e e) dentro dos limites da lei, controle administrativo (ou tutela) pela Administração Direta (DI PIETRO, 2013, p. 496).

Cabe ressaltar que o PL nº 92/2007, citado anteriormente, até a data de fechamento deste trabalho, encontrava-se arquivado, do que se concluir que muitas entidades atuantes neste formato exercem suas atividades à margem da lei uma vez que a Lei Complementar que deve regulamentá-las não existe formalmente, pois o Projeto de Lei não foi aprovado em votação.

### **2.4.3 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)**

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares é instituída no ordenamento jurídico nacional como uma Empresa Pública Federal atuante no ramo da saúde pública brasileira como gerenciadora dos Hospitais Universitários. Vinculada ao Ministério da Educação, a entidade

tem permissão para criação de sucursais, filiais e representações nacionais. Assim como demais empresas públicas, o patrimônio da EBSEERH é próprio e o capital integralmente pertencente ao poder público, e, neste caso, por aquela ser componente da esfera federal, o capital pertence à União (GANDON, 2013, p. 33).

Conforme a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, que autoriza a criação da EBSEERH, o prazo de duração da entidade é indeterminado e, segundo seu artigo 3º, suas finalidades são a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, prestação de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de profissionais da área de saúde pública às instituições públicas federais de ensino (ou instituições congêneres), observando-se a autonomia universitária. Ademais, a citada lei autorizativa, determina que as referidas atividades sejam integral e exclusivamente inseridas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

No artigo 4º, estão estabelecidas suas competências

- I - administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS;
- II - prestar às instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, mediante as condições que forem fixadas em seu estatuto social;
- III - apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa de instituições federais de ensino superior e de outras instituições congêneres, cuja vinculação com o campo da saúde pública ou com outros aspectos da sua atividade torne necessária essa cooperação, em especial na implementação das residências médica, multiprofissional e em área profissional da saúde, nas especialidades e regiões estratégicas para o SUS;
- IV - prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos hospitais universitários federais e a outras instituições congêneres;
- V - prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e a outras instituições congêneres, com implementação de sistema de gestão único com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas; e
- VI - exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, nos termos do seu estatuto social (BRASIL, Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011).

Há ainda a previsão de que a EBSEERH poderá firmar contrato com as instituições federais de ensino (ou instituições congêneres) para a prestação de serviços relativos as suas competências, com a possibilidade de cessão dos servidores vinculados àquelas para a execução de atividades de assistência à saúde e/ou administrativas desempenhadas por esta. Cabe ressaltar que a previsão do ônus para a cessionária, no caso de cessão de servidores, foi revogada no ano de 2013, pela Lei nº 12.863 (Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011).

Cumpra ainda informar que dentre a previsão de receitas da EBSEH constam “da prestação de serviços compreendidos em seu objeto [...] dos acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais [...] rendas provenientes de outras fontes” (inciso II, alínea ‘a’ e ‘e’ e inciso IV, artigo 8º, Lei 12.550, de 15 de dezembro de 2011).

Para melhor visualização do processo, foi adaptado um quadro com a atual situação de adesão dos hospitais universitários à EBSEH.

**Quadro 3 – Situação da adesão dos hospitais universitários à EBSEH**

| Hospital  | Universidade                                  | Aderiu a EBSEH?                              |
|---|---|--|
| Hospital Universitário Getúlio Vargas               | Universidade Federal do Amazonas              | SIM  |
| Hospital Universitário Bettina Ferro De Souza       | Universidade Federal do Pará                  | NÃO (discussão ainda em pauta)               |
| Hospital Universitário João De Barros Barreto       |   |  |
| Hospital Das Clínicas                               | Universidade Federal do Goiás                 | SIM  |
| Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian   | Universidade Federal de Mato Grosso do Sul    | SIM  |
| Hospital Universitário Júlio Müller                 | Universidade Federal de Mato Grosso           | SIM  |
| Hospital Universitário                              | Universidade de Brasília                      | SIM  |
| Hospital Universitário                              | Universidade Federal de Grande Dourados       | SIM  |
| Hospital Universitário                              | Universidade Federal do Piauí                 | SIM  |
| Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes        | Universidade Federal de Alagoas               | SIM (sem passar pelo conselho universitário) |
| Hospital Universitário Prof. Edgard Santos          | Universidade Federal da Bahia                 | SIM  |
| Maternidade Climério De Oliveira                    |   |  |
| Hospital Universitário Walter Cantídio              | Universidade Federal do Ceará                 | SIM  |
| Maternidade Escola Assis Chateaubriand              |   |  |
| Hospital Universitário Alcides Carneiro             | Universidade Federal de Campina Grande        | NÃO (definitivo)                             |
| Hospital Universitário Júlio Bandeira               |   |  |
| Hospital Universitário                              | Universidade Federal do Maranhão              | SIM (sem passar pelo conselho universitário) |
| Hospital Universitário Lauro Wanderley              | Universidade Federal da Paraíba               | SIM  |
| Hospital Das Clínicas                               | Universidade Federal de Pernambuco            | SIM  |
| Hospital De Ensino Dr. Washington Antônio De Barros | Universidade Federal do Vale do São Francisco | SIM  |
| Hospital Universitário Ana Bezerra                  | Universidade Federal do Rio Grande do Norte   | SIM  |
| Hospital Universitário Onofre Lopes                 |   |  |

| Hospital   | Universidade                                     | Aderiu a EBSERH?                             |
|--|--|--|
| Maternidade Escola Januário Cicco  |  |  |
| Hospital Universitário   | Universidade Federal de Sergipe                  | SIM (sem passar pelo conselho universitário) |
| Hospital Universitário Cassiano Antonio De Moraes  | Universidade Federal do Espírito Santo           | SIM (sem passar pelo conselho universitário) |
| Hospital Universitário Antonio Pedro   | Universidade Federal Fluminense                  | NÃO (discussão ainda em pauta)               |
| Hospital Universitário Clementino Fraga Filho<br>Hospital Escola São Francisco De Assis<br>Inst. De Doenças Do Tórax<br>Inst. Puer. Ped. Martagão Gesteira<br>Instituto De Ginecologia<br>Instituto De Neurologia Deolindo Couto<br>Instituto De Psiquiatria<br>Maternidade Escola | Universidade Federal do Rio de Janeiro           | NÃO (discussão ainda em pauta)               |
| Hospital Universitário Gaffrée E Guinle  | Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro | NÃO (discussão ainda em pauta)               |
| Hospital Universitário   | Universidade Federal de Juiz de Fora             | SIM  |
| Hospital Das Clínicas  | Universidade Federal de Minas Gerais             | SIM  |
| Hospital De Clínicas   | Universidade Federal do Triângulo Mineiro        | SIM  |
| Hospital De Clínicas   | Universidade Federal de Uberlândia               | NÃO (discussão ainda em pauta)               |
| Hospital São Paulo   | Universidade Federal de São Paulo                | NÃO (discussão ainda em pauta)               |
| Hospital Universitário Dr. Miguel Riet Corrêa Junior   | Fundação Universidade Federal do Rio Grande      | NÃO (discussão ainda em pauta)               |
| Hospital De Clínicas De Porto Alegre   | Universidade Federal do Rio Grande do Sul        | NÃO (discussão ainda em pauta)               |
| Hospital De Clínicas<br>Maternidade Victor Ferreira Do Amaral  | Universidade Federal do Paraná                   | SIM  |
| Hospital Escola  | Universidade Federal de Pelotas                  | SIM  |
| Hospital Universitário Polydoro Ernani De São Thiago   | Universidade Federal de Santa Catarina           | NÃO (discussão ainda em pauta)               |
| Hospital Universitário   | Universidade Federal de Santa Maria              | SIM  |

Fonte: Adaptação de quadro elaborado por Murilo Gandon (2013) em Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Cumpra-se informar que os dados apresentados no quadro anterior foram atualizados de acordo com as informações constantes no sítio eletrônico da EBSEH, com base nos contratos firmados com os hospitais universitários e disponibilizados na página da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

## 2.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO DOIS

Salienta-se que o objetivo deste capítulo é apresentar um rol exemplificativo da temática da privatização através da exposição de algumas das inúmeras figuras surgidas no contexto da Reforma Gerencial brasileira, sem almejar a exaustão dos formatos existentes.

Neste sentido, apresentou-se uma gama de formatos utilizados tanto para transferir o patrimônio público de forma definitiva à iniciativa privada, quanto para a transferência da gestão de serviços públicos por particulares.

É possível verificar que a criação de diversos formatos foi a estratégia utilizada pelos apoiadores da Reforma Gerencial e dos ideais neoliberais para o enxugamento do Estado e a consequente submissão dos direitos sociais, concretizados através dos serviços públicos, à lógica privada, determinada pela centralidade do capital.

### 3 ANÁLISE DOS MODELOS IMPOSTOS

O capítulo a seguir destina-se à análise dos conceitos abordados neste trabalho, objetivando a desmistificação das significações do termo privatização, bem como dos inúmeros vocábulos utilizados para referência a um processo de privatização do Estado mediante a utilização de eufemismos. Ou seja, o intuito deste capítulo é aclarar os vários sinônimos utilizados no contexto da Reforma Gerencial para o conceito de privatização do espaço público.

#### 3.1 A DISPUTA CONCEITUAL SOBRE PRIVATIZAÇÃO

É oportuno salientar que o processo de privatizações brasileiro ocorreu e é caracterizado por momentos distintos, de acordo com o governo que estava no poder. Exemplificando: o primeiro momento ocorreu antes do período analisado, no governo de José Sarney (1985-1989), quando o foco foram as “reprivatizações” de empresas que pertenciam ao setor privado antes de serem estatizadas; o segundo momento refere-se ao governo de Fernando Collor (1990-1992), no qual teve início os Programas Nacionais de Desestatização (PND), incluindo o governo de Itamar Franco (1992-1994), com prioridade para as privatizações de empresas industriais, conforme já explicitado; o terceiro momento está relacionado ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando a principal ênfase foram as privatizações de serviços públicos e quando se deu o início aos Programas Estaduais de Desestatização (PED); um quarto momento pode ser caracterizado pelo período de concessões de rodovias e aeroportos, realizados nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2011-2015)<sup>5</sup>.

O termo privatização é amplamente conhecido e, de forma generalizada, entendido como a venda (alienação) do patrimônio público. Entretanto, diversas foram as formas de se transferir o serviço e/ou sua gestão ao setor privado ao longo do período compreendido entre os anos 1985-2015. Concessão, permissão, contratos de gestão, termos de parceria, bem como desestatização estão entre as possíveis variáveis semânticas do termo no que tange à finalidade

---

<sup>5</sup> A Presidenta Dilma Rousseff foi reeleita em eleições ocorridas no ano de 2014. Seu segundo mandato iniciou ano de 2015 e deverá encerrar em 2018.

para a qual são destinadas, ou seja, transferir ou delegar a um particular a execução de um serviço de interesse público.

Destarte, faz-se necessário analisar brevemente como a literatura define alguns destes vocábulos, sendo que o entendimento e a definição de tais conceitos serão fundamentais para a compreensão desta análise.

Primeiramente, cumpre informar o conceito trazido por Di Pietro (2014, p. 100) sobre a definição de “serviços públicos”, embora haja ponderação da autora sobre o entendimento no que tange à abrangência do conceito, mais amplo ou mais restrito, há a concepção da necessidade da presença de três elementos essenciais à definição do mesmo; o material, o subjetivo e o formal. Entendendo-se por elemento material as atividades de interesse coletivo, por subjetivo, a presença do Estado e por formal, o procedimento de direito público. Compreende-se então que a presença do Estado é fator essencial para se caracterizar os serviços públicos, bem como a presença do direito público usado no trâmite do procedimento.

Ainda para a autora, o termo teria sido empregado de forma pioneira por Rousseau, no “Contrato Social”, com o significado de qualquer atividade estatal que abrangesse dois aspectos

de um lado trata-se de atividades destinadas ao serviço público, isto é, ações através das quais se assegura aos cidadãos a satisfação de uma necessidade sentida coletivamente sem que cada um tenha que atendê-la pessoalmente; de outro, concebe-se como uma atividade estatal que sucede ao serviço do Rei, porque se operou uma substituição na titularidade da soberania. (ROUSSEAU, *apud* DI PIETRO, 2014, p. 100)

Em análise ao termo ‘privatização’, a autora, em sua obra “Parcerias na Administração Pública” (2012, p. 5-8), reflete acerca do tema trazendo o entendimento de alguns autores para o assunto e enfatizando o seu sentido amplo, ou seja, a amplitude do conceito no contexto atual. Não obstante, refere-se também ao sentido estrito do termo, o qual aparece, mesmo que esporadicamente, em alguns dicionários, significando “transferir ao setor privado. Privatizar um setor da economia. Transferir a acionistas a propriedade das participações majoritárias detidas pelo Estado no capital de uma empresa. Privatizar uma empresa nacionalizada. Desnacionalizar, desestatizar”.

No que tange ao sentido ampliado, Di Pietro (2013, p. 5-6) enfatiza que a noção de privatização importa em redefinir o âmbito de atuação do próprio Estado. Esta ideia, abrange todos os métodos adotados com o intuito de “enxugar” o Estado, compreendendo:

- a desregulação, entendida como a redução da intervenção estatal na esfera econômica;



- a desmonopolização de atividades econômicas;
- a venda de patrimônio público (ações de empresas estatais) ao setor privado, também entendida como desnacionalização ou desestatização;
- formas privadas de gestão, através das concessões de serviços públicos, bem como, mais recentemente, de parcerias público-privadas;
- os *contracting out*, forma pela qual a Administração Pública celebra “acordos” com o setor privado, compreendendo os convênios e contratos de obras ou prestação de serviços. Neste sentido, “nasce” o instituto da terceirização;
- a liberalização de serviços públicos, ou seja, atividades antes entendidas como serviços públicos, perdem esta particularidade, ficando abertas à livre iniciativa.

Ainda nesta linha de raciocínio, Di Pietro (2013, p. 6-7) cita Rodriguez-Arana, o qual salienta que as técnicas de privatização são variadas, englobando atividades com o impulso de “desinvestimento”, de fomento ao abandono do auxílio público, de remoção de monopólios para estímulo ao aumento da competência ou da promoção de instituições alternativas” e Villar Rojas, que entende privatização como um conceito que abarca uma infinidade de iniciativas com o intuito de reduzir o intervencionismo estatal ao mesmo tempo que incrementa o papel do setor privado, considerando como técnicas para estes objetivos a desnacionalização (venda de bens e empresas públicas), contratação de serviços e atividades (que antes eram geridos diretamente pelo Estado), a desregulação e a substituição dos impostos por preços e tarifas oneradas aos cidadãos.

Destarte, após uma breve análise teórica, a autora entende que privatização é um “conceito ou processo em aberto”, podendo assumir diferentes modelos, todos com o intuito de reduzir a noção de Estado e suas áreas de atuação e fortalecer o setor privado e sua forma de gestão privada.

Como que a confirmar essa ideia de que a privatização é um conceito em aberto, constata-se o surgimento de novas formas de parceria, como os contratos de gestão com as chamadas organizações sociais, os termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) e as parcerias público-privadas. Verifica-se uma privatização de atividades estatais e uma fuga crescente do direito administrativo, com suas fórmulas rígidas tradicionais e a busca do direito privado que, por ser utilizado pela Administração Pública, acaba se mesclando com o direito administrativo, ficando a meio caminho entre o público e o privado (DI PIETRO, 2013, p. 7).

Em relação à definição de privatização, o próprio BNDES ao falar sobre o histórico das privatizações ocorridas no Brasil, inclui em seu rol as concessões de serviços públicos, além das alienações de empresas estatais (e daquelas inseridas no Programas de Desestatização. Na

linha do tempo criada no sítio eletrônico do BNDES, encontra-se o tópico de ‘histórico das privatizações’, no qual há a diferenciação das diferentes fases do processo de privatização, “A privatização fez parte da agenda nacional, tendo passado por fases distintas” (BNDES, 2015). Dentre estas fases, estão o período de “reprivatizações” (1980), de criação do PND (1990-1992), de criação do Conselho Nacional de Desestatização (1995-1996) e de ampliação do PND, onde são incluídas as concessões de serviços públicos à iniciativa privada; todos estes períodos fazem parte do cenário de desestatização do país, fazendo-nos concluir que já no próprio entendimento do BNDES as concessões são uma das muitas formas de privatização do espaço público.

Cumprе salientar que o BNDES foi o banco público fomentador das privatizações brasileiras e segue com este viés mesmo em governos de cortes distintos, que, em tese, teriam outra dinâmica de governo. Este aspecto leva à conclusão de que, quando o BNDES conceitua privatização no seu sítio eletrônico, é o governo afirmando.

Entendimento que também resta evidente na própria definição de desestatização utilizada na Lei de instituição do Programa Nacional de Desestatização II (PND II), Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, já citada anteriormente, na qual os idealizadores do Programa incluem como desestatização<sup>6</sup> a transferência para a iniciativa privada da execução de serviços públicos (leia-se, concessões), bem como a transferência ou outorga de direitos de bens móveis ou imóveis da União<sup>7</sup>.

Art. 2º.: [...]

§ 1º Considera-se desestatização:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
  - b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.
  - c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001)
- § 2º Aplicam-se os dispositivos desta Lei, no que couber, às participações minoritárias diretas e indiretas da União no capital social de quaisquer outras sociedades e às ações

<sup>6</sup> Um dos primeiros eufemismos para o termo privatização utilizados pelos fomentadores da ideologia neoliberal em solo brasileiro.

<sup>7</sup> O modelo de outorga de direitos de bens móveis ou imóveis da União é um assunto que voltou à agenda de governo ao fechamento deste trabalho, quando, a então Presidenta Dilma Rousseff, anunciou uma nova fase do Programa de Investimento em Logística iniciada em junho de 2015. Com a argumentação de necessidade de modernização da infraestrutura do país, esta nova fase do Programa inclui um pacote de ‘investimentos’ que visa ao leilão de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, prevendo um total de R\$ 198, 4 bilhões durante os próximos anos e contradizendo o programa de governo que, quando na oposição, criticava esta mesma posição e atuação privatizante do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Fonte: Sítio eletrônico globo.com de 09 de junho de 2015.

excedentes à participação acionária detida pela União representativa do mínimo necessário à manutenção do controle acionário da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás, nos termos do artigo 62 da Lei nº 9.478, de 06.08.97 (BRASIL, Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997).

Além da definição legal acerca do conceito de desestatização, a mesma Lei ainda define claramente o que poderá ser objeto e qual o formato de desestatização, ou seja, de privatização, que poderá ser adotado, como consta descrito no artigo 4º, o qual especifica quais as possíveis modalidades de execução das desestatizações.

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

- I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações;
- II - abertura de capital;
- III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;
- IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações;
- V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos;
- VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.
- VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001) (BRASIL, Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997).

Assim, pode-se perceber o quão amplo já era o rol de possibilidades das privatizações ‘batizadas’, neste momento, de desestatizações. A inclusão da possibilidade da alienação de participação acionária, assim como a previsão de abertura de capital, inclui aqui a amplificação do entendimento de privatização, uma vez que, pela própria lei, compreende-se que a venda de uma parte do patrimônio, independentemente de majoritária ou não, consiste em uma das formas de privatizar a esfera pública. E neste cenário de inúmeras figuras surgidas, seja com o intuito de privatização explícito, seja dissimulado, através da utilização de eufemismos e palavras ou expressões menos enfáticas, os defensores deste modelo incluem pormenores na listagem que, por muitas vezes, passam despercebidos, mesmo aos olhos de quem se propõe a analisar esta temática tão ampla do ponto de vista conceitual, o que é o caso da inclusão de vendas acionárias, mesmo que de percentual não majoritário, classificadas (como pode ser verificado no trecho da lei acima destacado) como abertura de capital.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> A venda de ações do BANRISUL no governo de Yeda Crusius é um dos exemplos deste formato de abertura de capital. Enquanto na sua campanha eleitoral a ex-governadora rechaçava a ideia da venda do Banco, já no primeiro ano do seu mandato, 2007, anunciou a venda de ações do BANRISUL à iniciativa privada, em sua grande maioria, investidores estrangeiros. A declaração de Fábio Soares Alves, à época (setembro de 2007), secretário-geral dos SindiBancários sintetiza os principais resultados para a sociedade que permeiam tais modelos de gestão, e que estão presentes na maioria das privatizações destas modalidades, “O resultado da venda de ações do Banrisul é que a partir de agora grande parte de seus dividendos irá para fora do país, em vez de alimentar o caixa do Estado, que mantinha a quase totalidade de seus papéis” (SINDICATO DOS EMPREGADOS EM ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS DE ERECHIM E REGIÃO, 2007).

A doutrina também contribui acerca da temática; no tocante à terminologia ‘desestatização’, Souto (2004, p. 3-4) entende que a mesma não se limita somente à venda (ou alienação do patrimônio público), estendendo o conceito às concessões e permissões, quando envolve a gestão privada do setor de infraestrutura no mesmo entendimento de privatizações, como pode-se compreender do trecho abaixo

A proposta de desestatização deflagrada pelo Governo brasileiro (...) não se limita à mera alienação de participações acionárias do Estado ou à extinção de empresas com vendas de seus ativos. Isto é uma parcela iniciada com a Lei nº 8.031/90, modificada pela Lei 9.491/97, que estabeleceram as diretrizes e objetivos da privatização, que já ocorreu nos setores siderúrgico e petroquímico, além das reprivatizações – retorno ao setor privado de empresas que vieram com dificuldades financeiras para as mãos do Estado após saneamento. A fase de desestatização envolveu o setor de infraestrutura, iniciado com a **gestão privada** de ferrovias, rodovias, portos e telecomunicações. (...) A inclusão de concessões e permissões no programa de desestatização, sem dúvida, torna o processo mais lento e, eventualmente, mais oneroso, mas, em contrapartida, mais transparente e técnico (SOUTO, 2004, p. 3-4).

Em relação ao conceito de concessão, Souto (2004, p. 10) o define como um contrato de natureza administrativa no qual há a transferência ao particular do direito de realização e de exploração de uma obra ou serviço público, por sua conta e risco, ficando este último com o direito de ser remunerado através da cobrança tarifas, pagas pelo usuário.

Para Mello (2013, p. 717-718), a definição de concessão de serviço público é assim elucidada

Concessão de serviço público é o instituto através do qual o estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob a garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

Segundo Souto (2004, p. 331), o vocábulo terceirização é, normalmente, entendido como a ‘locação de serviços’, amplamente empregado nos setores administrativos, tanto de entidades públicas, quanto na iniciativa privada. Entretanto, o autor compreende que há outras formas de terceirização com as quais o setor público pode ‘contar’, “tais como franquias dos correios, os contratos de gestão com organizações sociais, os termos de parceria com organizações da sociedade civil”.

Para o referido autor, somente as atividades permanentes e típicas de Estado devem ser prestadas pelo próprio Estado, ideia que dialoga amplamente com o entendimento ultraliberal exposto por Bresser Pereira em seu “manual” da NGP, o PDRAE.

A regra é que, para atividades permanentes, seja criado, por lei, um cargo público e provido por um servidor selecionado por concurso público. Só que, em tempos de modernização e diminuição da máquina do Estado, os cargos públicos só devem ser

providos ou criados se envolverem atividades típicas do Poder Público, notadamente as que exigem manifestação do poder de império (polícia, fiscalização, controle, justiça). As demais atividades que não exijam o uso da força ou independência no controle podem (e, muitas vezes, devem) ser terceirizadas (sequer havendo necessidade de restabelecer o regime celetista para servidores públicos; basta que os cargos públicos, sujeitos ao regime estatutário, sejam reservados às funções típicas de Estado, liberando-se a terceirização para outras funções, que podem compreender diversas formas de parcerias que não apenas o vínculo celetista com o prestador do serviço) (SOUTO, 2004, p. 331).

Apreende-se do trecho acima que, para Souto, terceirização difere-se de privatização. O autor explicita que, no seu entendimento, uma terceirização de um serviço público não é caracterizada como uma privatização, embora haja a transferência a um particular de uma incumbência de serviços que são, direta ou indiretamente, de interesse público, de caráter coletivo.

Já para Di Pietro (2012, p. 215), o instituto da terceirização é entendido sim como uma das formas de privatização, o que fica evidenciado no conceito por ela definido no capítulo dez de sua obra “Parcerias na Administração Pública”, na qual explicita a terceirização como um dos

institutos pelos quais a Administração Pública moderna busca a parceria com o setor privado para a realização de suas atividades. Pode-se dizer que a terceirização constitui uma das formas de privatização (em sentido amplo) de que vem se ‘socorrendo’ a Administração Pública.

Em relação à terceirização de serviços públicos, a autora afirma que não há fundamento jurídico no direito brasileiro que abranja a terceirização que tenha “por objeto determinado serviço público como um todo”, pois não se pode confundir a locação de serviços com o instituto da concessão, tanto na sua forma tradicional, quanto na sua forma de parceria público-privada. Ademais, o art. 175, da Constituição Federal brasileira, estipula que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de **concessão ou permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Ou seja, a partir da interpretação deste trecho acima, um serviço público que seja delegado a um particular sob outra forma que não por meio de concessão ou permissão, seria inconstitucional, à luz da Constituição brasileira.

Sendo assim, a locação de serviços não pode ser utilizada como forma de execução de serviços públicos pelo particular. Pois aquela difere do instituto da concessão em diversos aspectos, dentre os quais: **o objeto**, pois a concessão tem por objeto um serviço público e não somente uma atividade ligada a este, engloba todas as atividades envolvidas na gestão e na execução material do mesmo; **a forma de remuneração**, que é, em regra, feita pelos cidadãos, usuários dos serviços, no caso da concessão tradicional e, no caso da locação de serviços, inteiramente paga pelo Poder Público; **as prerrogativas públicas**, na concessão, determinadas

prerrogativas públicas são transferidas ao concessionário, em razão deste assumir o papel de poder concedente durante a prestação do serviço, enquanto que na locação de serviços esta transferência não ocorre por este ser um simples executor material de uma atividade que, em última instância, continua sendo prestada pelo Poder Público e o **poder de intervenção**, que, no caso das concessões, o poder concedente tem autoridade para intervir na concessionária, em caso de descumprimento de cláusulas contratuais.

Uma das figuras instituídas pela Reforma Gerencial, as Organizações Sociais, faz surgir um novo instituto para regulamentar esta relação, entre o Estado e aquelas, o ‘contrato de gestão’. Para Mello (2013, p. 230), contrato de gestão é o instrumento através do qual a Administração Pública e as Organizações Sociais estabelecem a formação de parceria entre ambos com o intuito de fomentar e executar atividades relacionadas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, cultura, saúde e proteção e preservação do meio ambiente.

O referido autor ao comentar o instituto das Organizações Sociais, define-as como

Entidades **privadas** qualificadas livremente pelo Ministro ou titular do órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde que, não tendo fins lucrativos, suas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (art. 1º) e a pessoa atenda a determinados requisitos formais óbvios e preencha alguns poucos requisitos substanciais, travando contrato de gestão com o Poder Público. Entre estes requisitos substanciais devem ser salientados: não ter fins lucrativos; ter como órgão superior um Conselho de Administração, com atribuições normativas e de controle (art. 2º, I, “c”, e 3º), em cuja composição 50% dos membros deverão estar repartidos entre representantes do Governo (que serão pelo menos 20%, até 40% do total) e representantes da sociedade civil, definidos no Estatuto (cuja participação também não poderá ser inferior a 20%, nem superior a 30%), e firmar contrato de gestão com o Poder Público (MELLO, 2013, p. 242-243) (*grifo da autora*).

Note-se que ao se referir às Organizações Sociais, Mello (2013) fala em ‘entidades privadas’ e não entidades pertencentes a um setor dito ‘público não-estatal’, como sugerido pelo ex-ministro Bresser Pereira.

Para Di Pietro (2012, p. 271-273), os contratos de gestão com Organizações Sociais são “modalidades de ajuste” que objetivam a prestação de serviços públicos ou atividades de interesse público, incentivadas pelo Estado, no qual fixam as metas a serem cumpridas pela entidade em troca de ‘auxílio’ do Poder Público, seja mediante a transferência de recursos orçamentários, seja cedendo bens e/ou servidores públicos.

Violin (2008a, p. 08), ao falar acerca do termo terceirização na Administração Pública, compreende que esta pode ser entendida em sentido amplo ou em sentido estrito. Sendo que aquela corresponde a “introdução de um terceiro no desenvolvimento de uma atividade do Estado”, incluindo nesta apreensão as concessões de serviços públicos, quando há o repasse de toda a gestão de um serviço público às mãos de particular; e esta, à “vinculação de terceiros à execução material, não implicando na transferência da gestão de serviço público”. Interessa ao desenvolvimento deste trabalho, a compreensão em sentido amplo, tendo em vista que a partir do conceito apresentado, pode-se inferir que terceirização é uma forma de privatização ao passo que há a transferência da gestão de todo um serviço público para um ente privado. Não obstante, a compreensão do termo em sentido estrito também dialoga amplamente com a crítica deste trabalho, uma vez que Violin (2008a) exemplifica que o objeto a ser terceirizado é a prestação de serviços de atividade-meio e não a disponibilização de mão-de-obra, ou seja, a terceirização na Administração Pública só poderá ser considerada legal, ou lícita, quando não estiverem presentes os fatores da pessoalidade e da subordinação. A título de exemplo, o autor cita Dora Maria de Oliveira Ramos; ao falar das contratações de professores para escolas ou médicos para hospitais, a autora associa o fato a terceirizações ilícitas, pois se referem a terceirizações de atividades fins, o que caracteriza um formato de burla aos direitos trabalhistas dos profissionais, bem como de burla ao direito administrativo, tendo em vista que estes deveriam ser contratados mediante concursos públicos. Ademais, o referido autor cita também Di Pietro, ao constatar que há presença da pessoalidade quando, por exemplo, há a troca da empresa terceirizada e, no entanto, não há a troca dos trabalhadores, estes continuam a prestar o serviço, ou seja, neste sentido há a “escolha” do trabalhador, caracterizando a pessoalidade. Embora a terceirização em sentido estrito, como a apresentada pelo autor Tarso Violin (2008a), não seja a questão central abordada neste trabalho, aplica-se por se tratar de assunto defendido pelos autores da Reforma Gerencial no Brasil, entendida por estes como uma forma de aumento da eficiência e redução dos custos para a máquina administrativa, entretanto, compreendida aqui como uma das formas de redução do Estado.

Ainda sobre o instituto da terceirização, Violin (2008a) ao constatar que a Constituição Federal de 1988 coloca o Estado como ator essencial na prestação dos serviços sociais, compreende que todo e qualquer repasse de atividades ao chamado “terceiro setor”, somente poderá ocorrer em atividades-meio dos entes estatais, pois, do contrário, constitui uma ilicitude, como anteriormente explanado. Neste sentido, entende que, assim como os contratos administrativos, os contratos de gestão e os termos de parceria constituem uma terceirização.

Quando a Administração Pública firma um acordo de vontade com terceiros para que estes exerçam alguma atividade para o Poder Público, seja por meio de contratos administrativos, convênios, contratos de gestão, termos de parceria, ou qualquer outra denominação, isso será denominado terceirização (VIOLIN, 2008a, p. 10).

No tocante ao contexto da Reforma Gerencial e o processo de privatizações que o seguiu, Neves (2005, p. 92), fala em uma ‘nova pedagogia da hegemonia’, no qual estão inseridos os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), nos quais houve grande ênfase à reestruturação do Estado prioritariamente em suas “funções econômicas e ético-políticas”. A autora refere-se a uma reestruturação estatal em sua essência, passando este da produção dos serviços públicos à coordenação de iniciativas privadas, com foco nas privatizações.

De produtor direto de bens e serviços, o Estado passou a coordenador de iniciativas privadas. A privatização se impôs como a principal política estatal. Na área social, a privatização, complementada por políticas de descentralização, fragmentação e focalização (NETTO, 1999; BOITO JÚNIOR, 1999; LAURELL, 2000), constituiu-se em importante instrumento viabilizador das estratégias governamentais de coesão societal e da educação de uma nova cidadania “ativa e responsável”, baseada na prestação pelos indivíduos e por grupos de “serviços sociais” (NEVES, 2005, p. 92).

Em suma, compreende-se do exposto acima que o repasse da responsabilidade dos serviços sociais à sociedade, seja ao indivíduo, seja a grupos de, compõe o processo de privatização contido no projeto da “nova pedagogia da hegemonia” proferida pela autora.

No tocante às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS), outra das figuras introduzidas pelo aparato da Reforma Gerencial, o vínculo com a Administração Pública é estabelecido através de um ‘termo de parceria’, semelhante aos convênios, celebrados entre as entidades privadas e o Poder Público, que formalizam a atividade realizada (DI PIETRO, 2012, p. 284-287).

Conforme Di Pietro (2012, p. 284), por Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) compreende-se a qualificação jurídica concedida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que são constituídas por iniciativa de particulares, com o intuito de prestar serviços sociais não exclusivos do Estado, fiscalizadas e fomentadas, através de incentivos, pelo Poder Público. Neste sentido, a autora afirma que tais organizações devem atuar de forma paralela ao Estado, com sua ajuda e não em substituição à Administração Pública.

Sob este aspecto, o termo ‘publicização’ foi usado amplamente pelos formuladores da Reforma do Aparelho do Estado, para evidenciar que as Organizações Sociais, bem como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, comporiam um setor público não-estatal, responsável pelas atividades não exclusivas de Estado, nas quais estão compreendidas tanto a



educação, quanto a saúde e a assistência social (dentre outras). Assim, este setor atuaria em parceria com o Estado.

Nesta acepção, Tarso Violin afirma que o termo consiste em um eufemismo para uma forma de privatização, entendendo que tanto os contratos de gestão, quanto os termos de parceria constituem uma das várias possibilidades de privatização da esfera pública *lato sensu*.

Resistimos ainda ao termo “publicização” utilizado pela reforma gerencial-neoliberal, ao afirmarmos que trata de privatização em sentido amplo, tanto a celebração de contratos de gestão com as organizações sociais quanto os termos de parceria com as OSCIPs. Extinguir ou desestruturar órgãos da Administração Pública direta ou indireta, e proporcionar que uma entidade privada sem fins lucrativos exerça as atividades antes realizadas diretamente pelo Estado nada mais é do que uma privatização *lato sensu* (VIOLIN, 2008b, p. 04).

E na mesma perspectiva, Melo e Falleiros (2005), ao dissertarem acerca do processo da Reforma Gerencial em âmbito nacional, analisam o conceito de desestatização como um eufemismo para privatização de empresas estatais, assim como publicização o é no contexto das organizações do “Terceiro Setor”.

Foram implementadas diversas ações que incidiram na organização do Estado brasileiro: desestatização (eufemismo para as privatizações de empresas estatais); reforma no estatuto do serviço público; publicização, ou seja, criação de organizações públicas não-estatais para atuarem na implementação dos ditos serviços não-exclusivos do Estado – no caso, os direitos sociais [...] (MELO e FALLEIROS, 2005, p. 181).

Ademais, é pertinente ressaltar o entendimento do Conselho Nacional de Saúde (CNS) acerca da temática das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Cumpre informar que a escolha por trazer o entendimento do Conselho da área da saúde como contribuição a este trabalho se justifica em virtude da importância da saúde, tanto como um serviço público assegurado constitucionalmente, quanto como temática que, ao longo dos anos, reuniu grandes conquistas democráticas, além de contar com uma organização da sociedade civil amplamente estruturada e unida pelos ideais sociais.

No entendimento do Conselho Nacional de Saúde (CNS), tanto as OSs, quanto as OSCIPs configuram um modelo de privatização dos serviços públicos. No caso, tratam especificamente dos serviços de saúde (mas o entendimento pode e deve ser estendido aos demais serviços públicos, pois a argumentação se faz pertinente), tanto pelo aspecto da execução do serviço ser realizado por entidades privadas, contando com uma precarização das relações trabalhistas, bem como pela burla ao sistema do direito administrativo, com a fuga evidente aos institutos da licitação (e direcionamento nas escolhas das OSs e ou OSCIPs) e da contratação mediante concurso público, por exemplo. Neste sentido, no parecer emitido acerca das OSCIPs, em 2004, o CNS se posiciona contrário à prestação dos serviços públicos por meio

destas entidades, compreendendo que tais institutos são inconstitucionais do ponto de vista legal.

Do ponto de vista do regime jurídico do Direito Público, tanto as OSs quanto as OSCIP são instituições de direito privado que, não fossem as leis específicas que as instituíram, poder-se-iam ser consideradas como pessoas jurídicas estranhas ao sistema jurídico administrativo nacional. É flagrante a inconstitucionalidade e a ilegalidade de ambas. Ademais, não tem encontrado respaldo ou legitimidade social onde quer que se tentem implantá-las (CNS, 2004, p.09).

Fica evidente, conforme o exposto no trecho anterior, que a sociedade também não legitima este modelo de gestão do serviço público, principalmente, pelo fator privatizante do espaço público que ele expõe.

Ademais, o CNS compartilha do entendimento que os institutos da privatização/terceirização constituem um formato para a concretização de um modelo de Estado mínimo, constante nos anseios e nas premissas neoliberais.

Como pode ser observado, com esta Lei, instituiu-se garantias e condições para se implementar o "estado mínimo no país" conforme proposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, por meio da terceirização/privatização de serviços públicos até então produzidos pelo Estado e da transferência de competências privativas da União, também para entes privados, que podem dispor de poupança, bens, patrimônio, créditos e servidores públicos para administrar seus próprios interesses e, ainda assim, serem declaradas como "entidades de interesse social e utilidade pública", para todos os efeitos legais (CNS, 2004, p. 5-6).

Cabe ressaltar que a citação do trecho anterior faz referência à lei da Organizações Sociais (OSs). Contudo, a argumentação na íntegra exposta, com exceção do aspecto de cessão de servidores públicos, aplica-se de forma análoga às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

### 3.2 CONCESSÕES, PERMISSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO FORMAS DE PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Não obstante exista certo consenso na literatura acerca dos conceitos de concessão, permissão, bem como do entendimento sobre o que caracteriza uma parceria público-privada, nem todos fazem referência explícita a estes institutos como formas de privatização.

Como se pode aferir dos entendimentos anteriormente expostos, não há contradição entre a literatura sobre o que é uma concessão de serviços público, muito provavelmente porque se trata de uma definição formal e legal. O que cabe questionar é como é possível não considerar

que uma concessão não é uma forma de privatizar o patrimônio público, pois, denominações à parte, embora não se transfira definitivamente o patrimônio, o controle deixa de estar de forma direta nas mãos do Estado. A partir desta constatação, também é passível de se refletir sobre o seguinte fato: se o controle direto passa a estar sob o domínio de um particular, que entende o mercado como o marco regulador de suas atividades, logicamente, a finalidade do serviço público em questão, muito provavelmente, será desvirtuada, uma vez que, o atendimento à cidadania ficará em segundo plano em detrimento da aferição de lucro, objetivo central na lógica privada.

Esta argumentação também pode ser estendida aos institutos da permissão e da parceria público-privada, uma vez que, analogamente, o princípio é o mesmo; no primeiro caso, transferência da execução do serviço público para terceiro, e no segundo, transferência da execução dos serviços públicos para terceiros com o auxílio financeiro do Poder Público, uma forma especial de concessão. Por tanto, admite-se neste trabalho, que toda a argumentação cabível ao mecanismo da concessão, no que tange à natureza de seu conceito, cabe também, por analogia, aos mecanismos oriundos dos conceitos de permissão e parceria público-privada.

Ressaltasse ainda que, frente ao dispositivo das parcerias público-privadas, cabe um adendo na argumentação do entendimento daquelas como formatos de privatização. Na verdade, é mais um agravante do instituto das PPPs como modalidades de privatização, do que um simples adendo à argumentação. Cabe aqui refletir sobre as duas formas de PPPs existentes no caso brasileiro e nos prejuízos destes formatos à coisa pública, pois no que tange à modalidade patrocinada das parcerias, além dos privilégios concedidos ao setor privado quando na parceria com o Poder Público, existe a previsão de complementação da margem de lucro da iniciativa privada que, porventura, não se der mediante a execução do serviço/obra constante no contrato de instituição da parceria. Fato de inegável prejuízo ao conceito de público e ao Poder Público que, além de terceirizar o serviço em parceria com a iniciativa privada, também assume os riscos da execução, que deixa de estar em suas mãos, e garante a complementação da margem de lucro, caso a iniciativa privada não venha a conquista-la, conforme definido no contrato. E, no tocante à concessão administrativa das parcerias público-privada, o agravante consta na possibilidade da terceirização não só da execução da obra, como também da gestão, ou seja, fica a cargo de um particular a execução do serviço combinada com a gestão desta execução. Em última instância, o Poder Público, embora tenha premissas asseguradas no contrato de parceria, perde, de fato, o controle do patrimônio (obra) no qual deveria ser o ator principal, e não coadjuvante.

Neste sentido, utiliza-se como referência a classificação realizada pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), fomentador do processo de privatização nacional, e por assim dizer, um dos braços da Reforma administrativa idealizada por Bresser Pereira neste sentido, o qual inclui no seu rol de empresas privatizadas, além das inúmeras empresas estatais alienadas ao setor privado, as concessões de serviços públicos iniciadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ao elencar o histórico de privatizações ocorridas em território nacional, o BNDES engloba na mesma linha do tempo, as concessões de serviços públicos transferidas à iniciativa privada durante o governo do ex-presidente citado. Do que se conclui que, também para o BNDES, concessão é uma nomenclatura para um dos institutos inclusos no processo de privatização, ou seja, entendendo privatização como ‘gênero’, concessão seria uma das ‘espécies’ englobadas nesta amplitude conceitual.

Ademais, Di Pietro (2006) ao compreender privatização como um conceito que engloba todos os mecanismos que objetivam a redução do Estado, também entende que neste conceito ampliado de privatização estão incluídas as concessões de serviços públicos.

No mesmo capítulo, a autora cita a obra de Carlos Menem e Roberto Dromi (1990) ao falar de privatização e ressalta que também na obra destes há o entendimento de que privatização compreende várias ferramentas para modificação do conceito de Estado

o termo privatização, empregado na lei, deve ser entendido em seu alcance amplo. Abrange não só a privatização em si mesma como uma das ferramentas para a mudança, como também compreende as outras ferramentas para a transformação (do Estado), concessão total ou parcial, cooperativização etc (MENEM e DROMI apud DI PIETRO, 2006, p. 25).

Destarte, podemos refletir acerca da temática apresentada problematizando a questão da remuneração dos serviços públicos, tendo em vista que a Constituição Federal assegura, no seu artigo 6º, como direitos sociais tanto a saúde, como a educação e a assistência social, além da alimentação, do trabalho, da moradia, do lazer, da segurança, da previdência social e da proteção à maternidade e à infância. Quando uma das referidas áreas é transferida à iniciativa privada, seja por meio de concessão, permissão ou mediante parceria público-privada, a lógica que prevalece é a lógica que norteia o setor privado, ou seja, a aferição de lucro. Uma empresa privada nunca irá participar de uma atividade na qual ela não obtenha privilégios e/ou lucro, pois esta é a essência do capitalismo, a obtenção da mais-valia sobre o produto (ou serviço) vendido.

Di Pietro (2006, p.159), ao analisar o instituto das parcerias público-privadas, problematiza um dos principais objetivos declarados para a instituição das referidas parcerias,

“necessidade de realização de obras de infraestrutura, para as quais o governo não dispõe de recursos suficientes”. Afirma a autora que a Lei nº 11.079/04, que institui as normas gerais para as PPPs, desmente este argumento, uma vez que as parcerias são realizadas mediante dois formatos preestabelecidos (concessão patrocinada e concessão administrativa) e em ambos há a contribuição pecuniária do Poder Público; na primeira, somando-se a tarifa paga pelo cidadão (neste caso entendido como um ‘usuário’ do serviço público), e na segunda, integralmente a cargo dos recursos públicos. Ainda assim, embora a execução fique a cargo do particular, há a previsão legal de garantias que o Poder Público deverá prestar, dividindo assim os riscos do empreendimento, podendo-se falar em compartilhamento dos riscos, o que coloca em xeque os argumentos utilizados para a promulgação da lei, pois assumindo como verdadeiro o fato de que a Administração Pública não possui os recursos suficientes para suprir as necessidades de infraestrutura e/ou da prestação dos serviços públicos previstos constitucionalmente como direitos, como disporá de recursos para compartilhar os riscos e patrocinar parcial ou integralmente as parcerias?

Sendo assim, Di Pietro (2006) ainda fala em outro objetivo, não declarado, das parcerias público-privadas, que consiste em privatizar o Estado.

Outro objetivo das parcerias público privadas, menos declarado, mas também verdadeiro, é o de privatizar a Administração Pública, transferindo para a iniciativa privada grande parte das funções administrativas do Estado, sejam ou não passíveis de cobrança de tarifas dos usuários. Esse objetivo é inafastável de um outro, presente em toda a Reforma do Aparelhamento Administrativo do Estado, de fuga do direito administrativo, já que, sendo as atividades prestadas por empresas privadas, muitos dos institutos próprios desse ramo do direito, não precisarão ser utilizados, como a licitação, os concursos públicos para a seleção de pessoal, as regras constitucionais sobre servidores públicos e sobre finanças públicas. A justificativa é a busca da eficiência que se alega ser maior no setor privado do que no setor público (DI PIETRO, 2006, p. 159).

O trecho acima sintetiza exatamente os principais pontos observados quando da transferência de serviços à iniciativa privada, além da prevalência da lógica da iniciativa privada, a burla a vários preceitos do direito administrativo são frequentemente observados.

Ademais, como exemplo concreto da falta de premissas que devem permear o Poder Público e que, no entanto, não estão presentes efetivamente quando da utilização de institutos como a concessão (e permissão) e as parcerias público-privadas, pode-se enfatizar os serviços de telefonia fixa e móvel, no primeiro caso, e do sistema prisional, no segundo.

Quando da utilização da concessão para a disponibilização dos serviços públicos de telefonia, e sua conseqüente transferência de execução para empresas da iniciativa privada, é flagrante o desacato e o descumprimento com as determinações do constante nos princípios da

universalidade e da continuidade dos serviços, por exemplo. É fator comum e corrente a falta de sinal, bem como a péssima qualidade do serviço de telefonia em áreas urbanas e metropolitanas, o mesmo ocorre em regiões interioranas e rurais, sendo que nestes casos tanto a questão da continuidade, quanto a questão da qualidade são agravadas de forma exponencial, ferindo um direito do cidadão de acesso ao serviço público de telefonia, à comunicação.

Já o caso do sistema prisional, executado mediante o formato de parcerias público-privadas, é, no mínimo, uma situação interessante de ser analisada, sem falar nas questões legais que permeiam o fato. Uma vez que, a fiscalização necessita de um poder de polícia administrativo para ser executada, e este mesmo poder é indelegável, como poderá um particular exercer uma função que é tipicamente pública e que necessita da presença do poder de polícia do Estado para ser realizada? Esta é uma das contradições da modalidade; o outro aspecto se refere ao formato da ‘remuneração’ feita pelo Estado para estas instituições administradas por particulares. Tendo em vista que a forma de remuneração das entidades tem relação direta e proporcional ao número de detentos que a entidade abriga, a análise a ser realizada parte do mesmo princípio norteador da crítica ao modelo privatizante, com a supremacia do interesse privado em detrimento da lógica do público, pois, a sociedade capitalista e os empresários inundados na lógica macro do sistema, buscam como fim o lucro em seus empreendimentos. A questão aqui não é realizar um juízo de valor acerca da objetivação do lucro pelos empresários dentro da lógica capitalista e sim problematizar a periculosidade do fato de tornar o cidadão uma mercadoria de troca dentro desta mesma lógica. Pois, em termos gerais, o sistema é ‘quanto mais integrantes abrigado na instituição, mais lucro para o particular’. Esta é uma situação extremamente delicada e complexa a ser discutida, a modalidade através do qual o sistema prisional passa a ser gerido.

### 3.3 PUBLICIZAÇÃO: AS PRIVATIZAÇÕES DISSIMULADAS POR EUFEMISMOS

Em relação ao setor denominado pelo ex-ministro Bresser Pereira de “público não-estatal”, a presença do eufemismo utilizado para privatização dos serviços públicos é clara e evidente. Primeiramente, pelo fato de não existir um espaço ou uma propriedade ‘pública não-estatal’, o que é de interesse coletivo deve ser e pertencer ao espaço público, pois é de todos os cidadãos e de propriedade de nenhum destes especificamente; para esta finalidade, encontra-se

sob a tutela do Estado, a quem cabe a defesa dos direitos coletivos da sociedade. E não sob o comando de uma instituição de direito privado, autodenominada de ‘sem fins lucrativos’.

Em segundo lugar, a privatização através da utilização de um suposto setor ‘público não-estatal’ cumpre com seu papel de redução do Estado, objetivo dos formuladores da Reforma Gerencial, bem como não torna transparente a intenção de privatizar, pois através do conhecido eufemismo ‘publicização’, a probabilidade de alcance de apoio e de persuasão da sociedade é muito maior e mais provável. Consistiria, portanto, segundo os pressupostos neoliberais, em um duplo acerto; com uma saída tangencial, os idealizadores da reforma administrativa, conquistariam dois grandes objetivos ao mesmo tempo, com apenas uma ação.

Ademais, os direitos sociais são assegurados na Constituição Federal brasileira a todos os cidadãos e fica o Estado encarregado da prestação destes serviços de forma direta, não sendo possível se eximir desta responsabilidade, cabendo à iniciativa privada o papel de complementaridade. Ou seja, é previsto a possibilidade de atuação da iniciativa privada, desde que de forma coadjuvante, nunca na atuação principal e, menos ainda, em atuação única. Para modificação destas premissas, no que tange aos serviços públicos, seria necessário a elaboração de Emendas Constitucionais, nunca de legislações infraconstitucionais, condição que leva à conclusão que as leis de criação das qualificações de Organizações Sociais e de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são elementos inconstitucionais, como afirmado em parecer do Conselho Nacional de Saúde (CNS) já citado no subcapítulo anterior.<sup>9</sup>

A transferência dos serviços públicos para as Organizações Sociais, bem como para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, cria a possibilidade de venda dos serviços públicos, dentro da capacidade de cada entidade. Não obstante a continuidade no financiamento destas instituições pelo Estado, “a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 47), cria-se assim uma espécie de “venda” de direitos sociais.

No que tange às OSs, a exclusão de um órgão da Administração direta ou indireta quando da criação de uma organização de direito privado para a execução dos serviços públicos antes prestados diretamente pelo Estado, com a previsão de cessão de seus servidores para esta nova organização criada, mantendo o ônus para a origem, parece um flagrante atentado ao

---

<sup>9</sup> Ver citação do parecer do Conselho Nacional de Saúde acerca das OSs e OSCIPs constante na página 81 do capítulo 3.1 deste trabalho.

direito administrativo e uma evidente inconstitucionalidade presente na atuação destas organizações. Pois, o servidor concursado para trabalhar na Administração Pública passa a realizar a prestação deste serviço em uma entidade privada e o Estado, além de fornecer os meios para a entidade, tais como bens e a própria cessão dos servidores, fica com o ônus da remuneração destes servidores. A organização pode também realizar contratações de funcionários sem a exigência de concurso público, adquirir bens e serviços sem a realização de licitação, ferindo o princípio da impessoalidade, da equidade e, quiçá, da economicidade na Administração Pública. A burla ao direito administrativo é óbvia não somente pelos argumentos já expostos, como também pela inexigibilidade da submissão aos controles internos e externos da Administração Pública, repercutindo prejuízo também na realização do controle social.

[...] pela Lei, as OSs podem, entre outros, contratar funcionários sem concurso público, adquirir bens e serviços sem processo licitatório e não prestar contas a órgãos de controle internos e externos da administração pública, porque estas são consideradas "atribuições privativas do Conselho de Administração", que podem todo o mais, tal como "aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que devem adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade" (CNS, 2004, p. 05).

Assim, com as Organizações Sociais inseridas no contexto jurídico nacional, criou-se a possibilidade de transferência dos serviços públicos e de competências privativas do Poder Público à iniciativa privada, e da possibilidade desta, receber a transferência de ativos públicos para a administração e o gerenciamento de seus interesses sem que haja a submissão clara a preceitos de controle por parte da sociedade.

Ademais, Violin (2008a), ao tecer sua análise acerca das "terceirizações ilícitas da Administração Pública por meio das Organizações Sociais, OSCIPs e demais entidades do "terceiro setor"", conclui que tanto os serviços na área da saúde, quanto na área da educação (assim como os demais serviços sociais) são deveres do Estado, que deve prestá-los diretamente com a possibilidade de complementaridade ou auxílio da sociedade, em caráter de colaboração, o que faz com que a transformação da sociedade civil, através das OSs e OSCIPs, em atores principais, ou até mesmo, únicos, na execução de tais atividades, seja considerada uma anomalia no arcabouço jurídico, com consequências irreversíveis para a sociedade.

No caso da educação, a Constituição é ainda mais incisiva em definir que serão o Estado e a família os principais atores na execução de políticas, e a sociedade será uma colaboradora. O papel da sociedade de colaborador na questão da educação, em nosso ordenamento jurídico, não pode, de forma alguma, transformar a sociedade civil, as entidades do "terceiro setor", como principais atores ou mesmo como únicos responsáveis na prestação dos serviços educacionais. Neste caso, é clara a subsidiariedade da sociedade civil na prestação destes serviços, e não do Estado (VIOLIN, 2008a, p. 5).



Rothenburg (*apud* VIOLIN, 2008a, p. 11), compartilha do entendimento de ilicitude das transferências às organizações sociais da gerência e da execução dos serviços de saúde, bem como dos serviços de educação, pois são atribuições do Estado, devendo este conservar universidades mantidas por ele próprio (Estado), admitindo a possibilidade de prestação pela iniciativa privada somente de serviços “ancilares”.

Destarte, não é possível que o Poder Público transfira todo um rol de atividades ou serviços públicos para particulares, sejam estes com ou sem fins lucrativos, assim como não é possível a transferência de atividades-fim ou disponibilização de mão-de-obra, pois correspondem a manobras ilegais com o intuito de fuga aos princípios basilares da Administração Pública, assim como a impessoalidade e a legalidade.

Experiências dentro deste contexto são encontradas nas contratações temporárias de professores para universidades públicas, por exemplo, ou na contratação de médicos através de Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, o que caracteriza, claramente, a tentativa de fugir do modo de contratação pelo qual o serviço público deve se guiar, o concurso público, que oferece a oportunidade de contratação a todos os interessados que estejam dentre os pré-requisitos estabelecidos, baseado na ampla concorrência.

No tocante especificamente às OSCIPs, além de a lei conceder a autonomia da mesma em estabelecer em seu regulamento próprio quais os procedimentos para as realizações de obras e serviços e de compras (com a utilização dos recursos públicos repassados), também estabelece um rol extremamente abrangente dos seus objetivos, ampliando o que já constava na lei de criação das OSs. Ademais, existia a previsão de que as organizações já qualificadas com outros ‘dispositivos legais’ poderiam se qualificar também como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, garantindo-se a simultaneidade de qualificações durante um período de dois anos após a instituição da lei de criação das OSCIPs. Posteriormente, as organizações deveriam optar por uma das duas qualificações. Esta possibilidade da lei reforça a tese do projeto de redução do Estado proposto pela ideologia neoliberal, nacionalmente introduzida, principalmente, pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Segundo o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o objetivo com a criação do dispositivo das OSCIPs era a transformação das Organizações Sociais em Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, pois “estas possuem maior alcance e abrangência quanto aos seus objetivos e projeto político de terceirização e privatização de programas, atividades, ações e

serviços públicos. Com a Lei das OSCIPs, grande parte das ações de governo poderão ser transferidas ao setor privado” (CNS, 2004, p. 08).

Além disso, o CNS entende que, embora a forma de estabelecimento das “parcerias” com as OSCIPs seja diferente do previsto no Programa de Publicização (no qual estavam inclusas as OSs e a conseqüente extinção de órgãos públicos), a criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

é caminho certo para que, a curto prazo, não sejam mais criadas ou mantidas entidades na esfera pública destinadas a prestação de serviços ou execução de atividades em diversas áreas. O Estado, enquanto tal, deixaria de estruturar-se, utilizando-se de uma forma contratual para atribuir a entidades do setor privado, pré-existentes e que satisfaçam os requisitos firmados nessa norma legal, a prestação de serviços à sociedade (SANTOS, 2000 *apud* CNS, 2004, p. 08).

Para Melo e Falleiros (2005, p. 182), “embora haja essa disputa semântica, sendo tal processo apresentado como publicização, pode-se afirmar estarmos diante de um verdadeiro mecanismo de privatização com diversas faces”. Os autores destacam ainda a tentativa de atribuição à sociedade de uma autorresponsabilização “pelo financiamento das políticas sociais”. Afirmam ainda que, os idealizadores da reforma gerencial, na tentativa de diferenciar suas propostas do termo privatização, utilizaram eufemismos com o intuito de apresentar suas medidas não como medidas privatistas, mas sim

como possibilidades de tornar tais atividades públicas, mesmo que não implementadas pelo Estado. Defendeu-se uma suposta ampliação do público para além do estatal, uma vez que haveria organismos privados voltados para o que seus defensores chamaram de interesse público ou bem comum (MELO e FALLEIROS, 2005, p. 181).

Destarte, a utilização das OSs e das OSCIPs para a execução dos serviços públicos à sociedade, é uma privatização dos mesmos que se vale da flexibilização da força de trabalho, da limitação do controle social, da restrição na concorrência entre fornecedores de bens e produtos, bem como da restrição do acesso aos cidadãos dos cargos e funções oferecidas e patrocinadas com recursos públicos.

Quando a Lei das OSs estabelece que são qualificadas nesta condição somente as entidades privadas sem fins lucrativos, assim como a Lei das OSCIP, mas concedem aos seus respectivos Conselhos de Administração a prerrogativa de dispor sobre o plano de cargos e salários e benefícios dos seus “empregados”, estão dispondo, em outras palavras, da possibilidade de utilizarem-se de eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos ou bonificações, auferidos mediante o exercício de suas atividades, distribuindo-os entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores ou empregados, na forma de suas remunerações, tais como em salários, gratificações, auxílios e benefícios diversos. A simples referência “de mercado” para livre remunerar os cargos dessas entidades, conforme diz as citadas Leis, não oferece garantias de gestão compatível com o interesse público. Totalmente incompatível também é a discricionariedade autorizada (apenas por essas Leis, contrárias à Constituição) para livre contratar (CNS, 2004, p. 10).

O trecho anterior, referente à análise do CNS acerca do “poder discricionário” de tais organizações, evidencia o total desrespeito aos princípios que permeiam a Administração Pública. A prevalência da legalidade, impessoalidade, moralidade, bem como da publicidade na gestão da coisa pública não estão presentes frente ao formato de gestão imposto pelas citadas organizações quando da gestão do espaço público com o ‘patrocínio’ dos recursos públicos.

Ainda em análise aos institutos das OSs e OSCIPs, o Conselho Nacional de Saúde cita trecho do parecer do Dr. Wagner Gonçalves, exarado em 27 de maio de 1998, então Subprocurador Geral da República, que entende que

[...]

n) a *terceirização* da Saúde, seja na forma prevista na Lei nº 9.637/98, como nas formas similares executadas pelos Estados – e antes mencionadas – dá oportunidade a *direcionamento* em favor de determinadas organizações privadas, fraudes e malversação de verbas do SUS;

o) a *terceirização* elimina licitação para compra de material e cessão de prédios, concurso público para contratação de pessoal e outros controles próprios do regular funcionamento da coisa pública. E pela ausência de garantias na realização dos contratos ou convênios, antevê-se inevitáveis prejuízos ao Erário Público (GONÇALVES, 1998, *apud* CNS, 2004, p. 15).

Como já explicitado anteriormente, compreende-se neste trabalho que a saúde é uma área que conta com grupos da sociedade civil bastante estruturados, assim como foi uma área amplamente utilizada para conquistas de cunho democrático neste país, bem como é um serviço público essencial para o cidadão e um direito da sociedade, fatores que levaram a utilização de textos e pareceres que fazem referência à saúde, mas que podem ser estendidos aos demais serviços públicos também incorporados pelas organizações referenciadas.

Conforme entendimento do CNS (2004, p. 16), as OSCIPs, assim como as OSs, são entidades de administração gerencial utilizadas como “maneiras e subterfúgios de transferência de responsabilidade do Estado com relação à saúde para o Setor Privado”. Do que se conclui que o parecer demonstra não só que o Conselho Nacional de Saúde, representando uma parcela importante da sociedade civil, entende que há um evidente propósito de privatização na transferência dos serviços públicos para as já citadas organizações, como se posiciona contrário à existência de tais organização na ‘substituição’ de um Estado na área social. Ademais, a posição do CNS também revela o repúdio de parcela da sociedade às formas de privatização de serviços públicos, bem como de direitos dos cidadãos.

### 3.4 CONSÓRCIOS PÚBLICOS, FUNDAÇÕES ESTATAIS E EBSEH: AS PRIVATIZAÇÕES ILÍCITAS FOMENTADAS PELA REFORMA GERENCIAL

No tocante às demais figuras que surgiram como consequência do processo de implementação da ideologia neoliberal no país através da reforma administrativa do Estado, pode-se falar em formatos que ensejaram privatizações ilícitas, sejam por serem figuras de direito privado gerindo a coisa pública, seja por inserirem um formato de mercantilização dos serviços públicos, e, conseqüentemente, de direitos sociais.

Cumprido informar que a inclusão de tais figuras no rol de privatização se deve mais à questão ideológica do que propriamente à privatização do ponto de vista formal. São formatos análogos a figuras privatizadas que surgem dentro da Administração Pública. Portanto, são formas de privatização porque, apesar de surgirem internamente ao aparelho estatal, possuem um traço em comum: são pessoas jurídicas que admitem o regime de direito privado, o que repercute, dentre outros, no regime de trabalho dos servidores, o que resulta também em conseqüências para os cidadãos, que passam a ser atendidos por profissionais regidos pela lógica de mercado, pela precarização de sua profissão, e que poderão deixar de atender ao cidadão com o afino esperado.

#### 3.4.1 Fundações Estatais

No caso das Fundações Estatais (Fundações Públicas de Direito Privado), apesar da utilização da nomenclatura “Pública” ou “Estatal” em seu nome, são pessoas jurídicas de direito privado, que se utilizam de recursos públicos para “gerir” o espaço público de acordo com características próprias do direito privado; assim como as organizações do chamado setor “público não-estatal”, não realizam concursos públicos para a contratação de pessoal, bem como estão isentas da realização de licitação para a compra de bens e/ou serviços, justamente por sua personalidade jurídica. O fato da inclusão do termo “Pública” ou “Estatal” na nomenclatura das fundações é aqui entendido como mais uma das formas de tentar ludibriar a sociedade, o cidadão comum, pois até mesmo para quem tem um certo entendimento acerca da Administração Pública, a diferenciação entre as inúmeras figuras surgidas, bem como as

diferentes denominações utilizadas, atrapalha a clareza do sistema, da máquina pública. Outro eufemismo que busca suprimir a ideia de privatização contida na proposta de tais figuras.

Ademais, são figuras que atuam à margem da lei, por isto classificadas aqui como privatizações ilícitas, tendo em vista que o Projeto de Lei Complementar, datado de 2007, que viria a regulamentar as áreas de atuação destas entidades, nunca foi votado e se encontra arquivado.

Outrossim, como uma saída tangencial para a questão de instituição das Fundações Estatais, iniciou-se um processo de expansão destas figuras em âmbito estadual e, principalmente, municipal. E, mesmo não tendo sido aprovado o texto legal de regulamentação destas figuras em âmbito federal, elas foram instituídas e atuaram em muitos municípios, baseadas em legislações infraconstitucionais e regionais, o que torna sua atuação inconstitucional, pois, conforme a Constituição Federal brasileira, só poderão ser criadas mediante lei, “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação” (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Novamente, por tratar-se de uma das políticas públicas mais democráticas e inclusivas, recorre-se à interpretação constante nos estudos do Conselho Nacional de Saúde para embasar e legitimar esta análise, tendo em vista ser uma das áreas em que as Fundações Estatais se propõem a estar amplamente presentes e atuantes. Assim, primeiramente, cabe enfatizar o caráter antidemocrático do Projeto de Lei proposto, que, embora se encontre arquivado, foi encaminhado ao Congresso Nacional antes de ser debatido com a sociedade civil, sem observar o aceite, e a concordância da proposta, dos movimentos sociais, e mesmo do próprio CNS.

Em reunião ordinária datada de junho de 2007, o pleno do Conselho Nacional de Saúde votou entre continuar o debate acerca da temática e se posicionar contra ao projeto das Fundações Estatais. Vinte conselheiros votaram no posicionamento do CNS contrário ao projeto e quatorze em continuar o debate. Não houve votos a favor da proposta contida no Projeto de Lei nº 92/2007. Mesmo assim, em julho de 2007, o PL foi encaminhado ao Congresso sem a devida consideração do posicionamento da sociedade civil, desrespeitando a diretriz de participação da comunidade constante na Constituição Federal quando temática relacionada à área da saúde. “Ao contrário do que havia sido reafirmado pelos representantes do Poder

Executivo, a proposta do governo já estava sim formalizada, mas sem a abertura para contribuições dos movimentos sociais” (CNS, 2007, p. 07).

Na fundamentação de seu posicionamento, o CNS rebateu a argumentação contida na defesa da criação das Fundações Estatais que eram apresentadas como a única solução possível para a viabilidade de funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), pois a solução para os problemas existentes já se encontrava na legislação em vigor, não seria a criação de novas figuras que sanaria os percalços criados. “O que se faz urgente é um novo direcionamento das políticas de saúde em busca do cumprimento do arcabouço legal já existente. É nessa linha que se fundamenta o posicionamento do Conselho Nacional de Saúde” (CNS, 2007, p. 04).

Assim, compreende-se que o objetivo constante implicitamente na proposta de criação das Fundações Estatais é a privatização e a mercantilização dos serviços públicos, com uma notável precarização das relações trabalhistas. Dentre as demais argumentações da proposta de implementação das Fundações Estatais, autonomia e flexibilidade gerenciais nos serviços e a estabilidade no serviço público como um ponto negativo, o CNS rebate argumentando que a flexibilização já foi assegurada na Constituição Federal, bastando somente a regulamentação desta questão, sem a necessidade de criação de mais uma figura; quanto à estabilidade colocada como uma questão negativa, o CNS reflete enfatizando a importância da tranquilidade no exercício da profissão (de o profissional não estar à mercê de mudanças resultantes de motivações políticas), que, por se tratar de questões relativas a direitos da sociedade, consiste na facilitação de acesso ao cidadão de direitos sociais assegurados constitucionalmente. Ademais, no que tange aos serviços da área da saúde, a proximidade e a fixação do profissional na função facilita o vínculo com o paciente, fator essencial no trato de questões tão delicadas e que necessitam da confiança por parte do cidadão, “a fixação do profissional facilita a criação de vínculos tanto com o ambiente de trabalho quanto com os pacientes, algo essencial para a garantia de um atendimento mais humano e solidário” (CNS, 2007, p.04).

A atual lógica de organização, estruturação e funcionamento do SUS, inclusive com uma nítida política de desvalorização e desestímulo salarial dos profissionais, promoveu uma efetiva mercantilização nas relações de trabalho. Essa situação só será revertida a partir: do fortalecimento do setor público estatal; da superação da lógica do pagamento a partir de tetos financeiros e de procedimentos; e da priorização de ações de prevenção e promoção da saúde executadas por equipes multiprofissionais, buscando reduzir a demanda pela alta complexidade. O Conselho Nacional de Saúde reconhece, no entanto, que é necessário, nesse momento emergencial, evitar a adoção de medidas que possam institucionalizar e tornar um caminho sem volta nesse insustentável processo de mercantilização, que propõe o benefício de alguns poucos em detrimento da grande maioria dos profissionais, como é o caso da proposta de fundação estatal. Nesse sentido, a atual legislação, totalmente sintonizada com os

princípios da Reforma Sanitária, deve ser definitivamente implementada (CNS, 2007, P. 05).

A questão da mercantilização dos serviços públicos, especificamente tratada no campo da saúde, conforme trecho do posicionamento do CNS exposto anteriormente, reflete o ponto primordial da privatização contida na proposta das Fundações Estatais, visto que há uma redução do papel do Estado, bem como uma redução do quadro do funcionalismo público, elementos servientes à proposta do projeto neoliberal de redução do aparato estatal. Este projeto se concretizou, e ainda vem se concretizando, por meio da instituição de figuras jurídicas de direito privado que manuseiam e fornecem os serviços públicos aos cidadãos de acordo com a lógica de mercado, mercantilizando e, portanto, vendendo os direitos sociais aos cidadãos.

A não aprovação do Projeto de Lei de criação das Fundações Estatais (em âmbito federal, estadual e municipal), como dito anteriormente, motivou a tentativa de conquista em espaços menores, como através dos municípios. Foi o que aconteceu no município de Porto Alegre (RS), com a criação de uma Fundação Estatal para gerir os serviços públicos de saúde, o Instituto Municipal de Estratégia em Saúde da Família (IMESF), criado pela Lei Municipal nº 11.062, de 06 de abril de 2011. Em Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), a lei de criação do Instituto foi julgada inconstitucional embasada na questão de simetria com a Constituição Federal que exige a promulgação de lei complementar que regule as áreas de atuação das Fundações Estatais. Em notícia divulgada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF), é exposta a decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), “No mérito, reconheceu a inconstitucionalidade formal da lei municipal, sob o argumento de que o artigo 37, inciso XIX, da Constituição Federal, ‘pende de regulamentação que lhe empreste eficácia’ e defina as áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público” (STF, 2014). Ademais, cabe ressaltar que o município de Porto Alegre interpôs Reclamação ao Supremo Tribunal Federal (STF), questionando a decisão do Tribunal de Justiça do RS sobre a inconstitucionalidade da lei, sendo que a Reclamação foi julgada improcedente pelo STF em outubro de 2014 (STF, 2014).

### **3.4.2 Consórcios Públicos**

O mesmo ocorre com os consórcios públicos de direito privado, em que a lógica aplicada é a mesma, a transferência às mãos de particulares de serviços públicos que devem ser prestados

à sociedade de maneira equânime, baseado no acesso universal e não de forma segmentada como a iniciativa privada (que tem como foco a lógica do mercado) realiza.

Neste sentido, o ponto crucial que leva a crer que o consórcio público de direito privado é uma forma privatização é a sua personalidade jurídica e a consequente precarização da relação laboral de seus funcionários.

Pois embora não seja uma privatização formal, a questão ideológica leva a concluir que é um formato de privatizar o espaço público quando se passa a utilizar uma figura que vai ser fundamentada na lógica de mercado, transferindo esta lógica para a contratação do pessoal que irá gerir aquele serviço destinado ao cidadão, e que antes era prestado diretamente pelo Estado, através de seus servidores. Desta forma, entende-se que há uma migração da Administração direta para a indireta, resultando, principalmente, na precarização da relação laboral destes funcionários que antes eram vinculados a um regime dos servidores públicos e que agora, passam a ser regidos de acordo com a lógica de mercado, com a lógica de ‘salários de mercado’, de rotatividade na função. À mercê da lógica capitalista de exploração da mais-valia. Fato que, logicamente, traz prejuízos à sociedade, pois um profissional insatisfeito, provavelmente, terá a insatisfação refletida nos resultados de suas atividades.

### **3.4.3 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)**

A respeito da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), a disfunção do serviço público de saúde já pode ser identificada apenas na análise do nome da instituição, uma empresa, que embora pública, é uma organização que tem como objetivo principal a exploração da atividade econômica, fator que se distancia da premissa de promoção de direitos sociais.

A privatização dos serviços públicos de saúde é evidente neste caso, pois além de se tratar de uma figura de personalidade jurídica de direito privado, sua atividade-fim é voltada para a atividade econômica, ou seja, para o mercado, mantendo suas relações baseadas nos dispositivos próprios da iniciativa privada. As relações baseadas em meros contratos regidos pelo direito privado, fomenta a precarização das relações de trabalho, bem como cria insegurança tanto para os funcionários, quanto para a sociedade, que poderá ficar sujeita a serviços executados por funcionários que são desestimulados pela rotatividade nos empregos



(tendo em vista a lógica de mercado), bem como pela possível descontinuidade dos serviços que estão embasados em relações contratuais.

Quanto ao **Modelo Institucional**, percebe-se uma tentativa de privatização do SUS, pois as relações de trabalho, civis, comerciais e tributárias serão sujeitas ao regime das empresas privadas. Apesar de os recursos serem predominantemente públicos, o fato de se tratar de uma empresa – mesmo que pública – que visa ao lucro já basta para caracterizar uma disfunção no SUS. O fato de ser uma gestão contratualizada também gera instabilidade e insegurança aos funcionários e à população atendida, que pode ser prejudicada pela rotatividade dos funcionários, ou descontinuidade do contrato. A EBSEERH constitui também uma afronta à descentralização, uma diretriz do SUS. Ao assumir a gerência de todos os 47 hospitais universitários a EBSEERH estaria privatizando a maior rede de hospitais públicos do país (GANDON, 2013, p. 63).

Outrossim, outros prejuízos à sociedade poderão ser verificados na privatização dos serviços de saúde através da EBSEERH, uma vez que na composição de suas receitas a lei prevê “receitas de outras fontes”, o atendimento aos cidadãos que possuem planos privados poderá ser privilegiado em detrimento daqueles que são atendidos pelo SUS, pois aqueles gerarão receitas à Empresa, ferindo-se assim o princípio da impessoalidade e da isonomia dos serviços públicos. A precarização das relações de trabalho, a partir da contratação pelo regime da CLT (próprio das relações regidas pelo mercado), e das contratações temporárias, baseadas em processos seletivos simplificados. Há também desobediência ao princípio da descentralização político-administrativa, que permeia os princípios do SUS, pois a base administrativa ficará na sede da EBSEERH em Brasília, bem como há desrespeito à diretriz de participação da comunidade na gestão da saúde, prevista constitucionalmente, “pois a empresa não se submeterá aos controles típicos do SUS, apenas a um conselho consultivo único de caráter nacional” (GANDON, 2013, p. 63).

Ademais, a questão do controle social também será amplamente prejudicada, pois não há previsão do controle por parte da sociedade na lei de criação da Empresa, nem nas demais legislações, somente dos controles exercidos pelo Conselho Fiscal (composto por membros indicados pelos Ministério da Saúde, Educação e Fazenda) e pelo controle interno do Executivo Federal, Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União. O que revela a diretriz antidemocrática do projeto neoliberal e das figuras resultantes da sua implementação através da Reforma Gerencial do aparelho do Estado. Aspecto que fica evidente também na Resolução e na Recomendação do Conselho Nacional de Saúde, posicionando-se contrariamente a existência e atuação da EBSEERH.

Assim, na Resolução emitida pelo CNS, constam como argumentos para a posição contrária e manifestação de repúdio à EBSEERH, a questão da existência de uma diretriz de

participação da comunidade e das transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, que não são respeitadas com a implementação da EBSEH; o fato de a saúde e a educação serem bens públicos não podendo assim serem submetidos à lógica de mercado; a ilegalidade na terceirização dos hospitais, tendo em vista serem atividades-fim do Estado, constituindo, portanto, uma inconstitucionalidade; o desrespeito à autonomia universitária (que possui como característica específica a vinculação dos Hospitais Universitários às Universidades); a ameaça ao caráter público dos serviços de educação e de saúde, “visto que a EBSEH, como prevista na Lei, poderá constituir subsidiárias integrais e, posteriormente, alienar parte de suas ações ao setor privado, permitindo que empresas particulares operem no ensino público e na prestação de serviços do SUS no âmbito da administração pública” (CNS, 2012, p. 01); a flexibilização dos vínculos trabalhistas, que

é abertura de precedente para a não realização de concursos públicos e viola o princípio da moralidade na contratação pública, já que o artigo 12º da Lei 12.550/2011 permite a celebração de contratos temporários de emprego, mediante processo seletivo simplificado, burlando a exigência constitucional de realização de concurso público (CNS, 2012, p. 01).

Neste sentido, a EBSEH é entendida como mais uma das diversas formas obscuras que se utiliza de subterfúgios para a realização de privatização nos serviços públicos, agravado pelo aspecto de desrespeito a diversas legislações existentes, afastando o direito da sociedade de realizar o controle social nas ações que versem sobre interesses coletivos, ferindo assim o princípio de um Estado Democrático de Direito.

### 3.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO TRÊS

No contexto da Reforma Gerencial, inúmeras foram as formas de privatizações de empresas estatais, bem como de serviços públicos. Conforme Dasso Júnior (2006), “com a globalização, com o fim da “Guerra Fria” e com a hegemonia do modelo capitalista, o Estado passou a representar um obstáculo para a maximização do lucro do setor privado”. Neste sentido, a “necessidade” do ultraliberalismo por reformas no Estado fomentou, primeiramente, o processo desenfreado de privatizações e, posteriormente, modificações na forma da gestão pública. A ênfase no formato de um “Estado regulador” defendida pelos ultraliberais e, no Brasil, à época do início da reforma, pelo então Presidente, Fernando Henrique Cardoso, era a forma de legitimar a implementação do caráter gerencial na Administração Pública brasileira.

Ao analisar a exposição de motivos acerca do enquadramento das figuras apresentadas como modelos de privatização, conclui-se que existe uma gama de subterfúgios utilizados, mesmo que dentro da lei, para realizar um processo privatizante de forma dissimulada. O ônus deste processo, obviamente, é da sociedade, do cidadão que passa a ter seus direitos sociais regidos pela lógica de mercado, própria da iniciativa privada, na qual a equidade não é o aspecto central.

Ademais, pode ser percebido também o caráter não democrático do processo, tendo em vista a ampla desaprovação de setores representantes da sociedade civil quanto à transferência de serviços a particulares, como no caso da saúde, exposto nesta análise através do entendimento do Conselho Nacional de Saúde. Há, portanto, uma exclusão da cidadania inerente ao processo existente.

Outrossim, é perceptível a ilicitude de alguns formatos impostos, como no caso das Fundações Estatais, que não possuem o amparo jurídico necessário para sua instituição, uma vez que não há lei complementar aprovada que regulamente suas áreas de atuação. Sendo, portanto, inconstitucional as Fundações Estatais implementadas em âmbito estadual e/ou municipal.

Pode-se falar também em anulação da política em detrimento da dimensão econômica ao entender que a tomada de decisão ocorre baseada prioritariamente nas relações financeiras, dominadas pelo viés mercantilizador do Estado neoliberal, que se concretiza através da criação de inúmeras figuras regidas pelo direito privado (pela lógica de mercado), com a conseqüente redução da máquina estatal, precarização da relação laboral, mercantilização dos direitos sociais, segmentação da sociedade (entre aqueles que podem pagar por “melhores serviços” e os que não podem), desresponsabilização do Estado pela questão social. É o domínio da sociedade política e da sociedade civil pelo capital, pelas transnacionais, pelos interesses estrangeiros em solo nacional.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise realizada acerca dos eufemismos utilizados pelos defensores do modelo de Administração Pública instaurado com o advento da Reforma Gerencial no Brasil, bem como dos formatos criados para legitimar e concretizar a proliferação de tais subterfúgios linguísticos, é possível identificar as premissas da ideologia neoliberal e dos objetivos do fenômeno da globalização sendo materializados em tais figuras e nas relações que surgem como produto destas. Ou seja, a pluralidade de formatos criados com o objetivo final de prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público, o anseio de reduzir o tamanho ou o alcance do Estado e “substituí-lo” por entidades privadas, realizando a permuta da política pela economia, revelam o caráter persuasivo do projeto neoliberal, que buscou um caminho dissimulado para conquistar espaço e se consolidar hegemonicamente nos países subdesenvolvidos, principalmente, a partir dos anos 1990.

Ademais, foi possível identificar o caráter antidemocrático do processo realizado sem qualquer consulta à cidadania quanto à transferência de patrimônio, de recursos ou de serviços públicos a particulares, sendo que um dos princípios norteadores de um Estado democrático deve ser o debate, e não a imposição. Outro aspecto no qual se faz visível esta característica é na falta de observação das recomendações e do entendimento dos Conselhos de Políticas Públicas sobre a temática, pois, embora não exista a vinculação das decisões e resoluções emitidas por estas entidades, os Conselhos são uma forma de representatividade da sociedade civil, que, em última instância, representam o cidadão e o seu posicionamento frente ao debate.

Outrossim, a criação de institutos que possibilitem a transferência da execução dos serviços públicos por particulares consiste na antítese dos preceitos conquistados e definidos na Constituição brasileira, uma Constituição democrática. Pois a lógica das organizações de direito privado, reguladas pelo mercado, por essência se opõe à lógica que deve nortear a Administração Pública; enquanto aquelas visam ao lucro, objetivo fundamental de instituições capitalistas, este, o Estado, deve zelar pela isonomia, equidade e impessoalidade nas suas ações em defesa dos direitos de seus cidadãos, em última instância, os donos do poder em um Estado democrático.

A criação hipotética de um setor chamado de “público não-estatal” é a mais pura tentativa de dissimulação do processo de privatização dos serviços públicos, pois o direito do cidadão fica à mercê da lógica capitalista implícita a tais organizações. Enquanto os órgãos e

entidades da Administração Pública devem realizar concursos públicos para a contratação de servidores, realizar o procedimento licitatório para compras de bens e serviços, preservando a impessoalidade, a moralidade e a legalidade afetos à Administração Pública, tais entidades que constituem o espaço dito “público não-estatal”, estão isentas destas prerrogativas, não só ferindo os princípios da Administração Pública, como também criando possibilidades de privilégios de alguns em detrimento de outros, podendo haver direcionamentos que visam a interesses de particulares, enquanto o direito da coletividade se torna secundário.

Aspectos semelhantes são encontrados quando da lógica inerente ao direito privado existente nas demais organizações criadas no âmbito da Administração Pública, mas que, também de forma astuciosa, buscam a privatização de serviços públicos, direitos do cidadão. Neste caso específico, como foi evidenciado no capítulo anterior, privatizações entendidas a partir da questão ideológica e não da questão formal, tendo em vista que fazem parte da Administração indireta. Contudo, são organizações determinadas pelo regime de direito privado, o que resulta em precarização das relações trabalhistas.

Obviamente, as organizações regidas pelo direito privado trabalham baseadas em outra lógica que não a de igualdade e isonomia, inerentes a procedimentos que envolvam a coletividade. A lógica da iniciativa privada, dentro do contexto econômico e político no qual permanecemos inseridos, é a lógica capitalista, que centraliza no mercado o controle de todas atividades. Motivo pelo qual se revela uma anomalia a transferência da execução de serviços públicos, constituídos como direitos de todo o cidadão, às mãos de entidades motivadas por relações contratuais, que têm no lucro o objetivo final.

Ademais, o caráter antidemocrático do momento da implementação da Reforma Gerencial e, conseqüentemente, do processo de privatizações, soma-se à desaprovação da população latino-americana quanto aos serviços privatizados. Segundo dados do Informe 2013 do Latinobarometro, pesquisa realizada entre 31 de maio e 30 de junho daquele ano, em 18 países, com a aplicação de 20.204 entrevistas, a aprovação das privatizações entre 2011 e 2013 teve uma queda de 36% para 30%, o que significa que na América Latina menos de um terço da população aprova o processo. A satisfação com os serviços privatizados também vem sofrendo uma queda percentual, passando de 30% para 27% em 2013, sendo que as principais críticas dos cidadãos são acerca da tarifa, da qualidade do serviço e da impossibilidade de troca de empresa. O fato de não existirem opções para escolha da companhia a ser utilizada também está entre as maiores queixas dos cidadãos.

No desenvolvimento deste trabalho se objetivou responder ao problema de pesquisa que ensejou o estudo acerca desta temática, que versa sobre a amplitude do conceito de privatização no contexto da Reforma Gerencial, o que, a partir da exposição de uma gama de entendimentos, argumentações, baseados tanto na legislação, quanto na doutrina e complementado com o aporte bibliográfico desenvolvido por instituições que representam a sociedade civil, entende-se que foi realizado. No que tange ao objetivo principal desta pesquisa, problematizar o fenômeno das privatizações ocorridas no período anteriormente citado, entende-se que também foi realizado a partir da contextualização realizada no referencial teórico juntamente à descrição das figuras e à problematização teórica apresentada no desenvolver da análise desta temática, passando também pelo exame do modelo de Estado que enseja uma Administração Pública Gerencial, e pelos princípios norteadores deste modelo de Administração Pública, deixando claro a influência decisiva dos organismos internacionais como fomentadores deste processo.

Cumprir informar que esta pesquisa não almejou um estudo exaustivo do tema, nem quanto a extensão, nem quanto à profundidade, objetivando sim apresentar a existência desta perspectiva acerca da amplitude a partir de um rol exemplificativo de possibilidades existentes. Neste sentido, objetivou-se contribuir para futuras pesquisas mais aprofundadas sobre o tema das privatizações, bem como para uma maior reflexão e problematização do debate da temática na sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012, p. 09-23.
- ANDREWS, Christina W. Da Década Perdida à Reforma Gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, Christina W. & BARIANI, Edison (orgs.). **Administração Pública no Brasil: Breve História Política**. São Paulo: Unifesp, 2010, p. 85-118.
- BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2015.
- BOBSIN, Vinícius. **O BNDES e o processo de privatização**. 2013, 56 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 10ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 21 ago. 2014.
- BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 04 jun.2015.
- BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em: 05 jun.2015.
- BRASIL. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm)>. Acesso em: 05 jun.2015.
- BRASIL. Lei nº 8.031, de 158 de março de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8031.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2015.
- BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2015.
- BRASIL. Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9491.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9491.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2015.
- BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2015.
- BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2015.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=4&ler=c638>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Projeto de Lei nº 92, de 04 de junho de 2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=F2C8C0FD573EB0FB276973DC7C00352C.proposicoesWeb2?codteor=483713&filename=PLP+92/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F2C8C0FD573EB0FB276973DC7C00352C.proposicoesWeb2?codteor=483713&filename=PLP+92/2007)>. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reflexões sobre a Reforma Gerencial brasileira de 1995**. In: Revista do Serviço Público, Brasília, ano 50, nº 04, Outubro/ Dezembro, 1999, p. 05-28.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs como instrumento de gestão pública na área da saúde**. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/docs/Parecer/parecer.doc>>. Acesso em: 04 jun.2015.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Jornal do CNS. **Fundação Estatal: entenda o posicionamento do Conselho Nacional de Saúde**. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/jornaicns/jornalfundacao.pdf>>. Acesso em: 12 jun.2015.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Recomendação nº 025, de 10 de outubro de 2012. Disponível em: < [http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes/reco\\_12.htm](http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes/reco_12.htm)>. Acesso em: 14 jun.2015

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras**. 2006, 460 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. EBSEH. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/>>. Acesso em: 22 mai.2015.

FRIEDMANN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Artenova, 1977.

GANDON, Murilo. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: Uma análise do modelo e dos seus possíveis impactos no Sistema Único de Saúde e Hospitais Universitários**. 2013, 72 f. Monografia (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBO.COM. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/nova-fase-de-programa-preve-r-1984-bilhoes-para-infraestrutura.html>>. Acesso em: 16 jun.2015.



GUERRERO, Omar. Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? In: **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 08, nº 23, Julho / Setembro, 2003, p.379-395.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: Histórias e Implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão**. 6ª edição. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

LATINOBARÓMETRO. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>. Acesso em: 29 jun.2015.

LIMOEIRO-CARDOSO, Miriam. Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social. In: GENTILI, Pablo (org.) **Globalização excludente: Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 96-127.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 17ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Marcelo Paula de; FALLEIROS, Ialê. Reforma da Aparelhagem Estatal: Novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: Estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 175-192.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: De onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo**. 1998, p. 41-43. Disponível em: <<http://www.cefetesp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html>>. Acesso em: 20 mar.2015.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: Estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 85-125.

OLIVEIRA, Diva Maria Tammaro de. Amostra Qualitativa e Recrutamento. In: PERDIGÃO, Dulce Mantella; HERLINGER, Maximiliano; WHITE, Oriana Monarca (Org.). **Teoria e Práticas da Pesquisa Aplicada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 100-108.

OLIVEIRAA, Francisco de. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo II: Que Estado pra que democracia?** 3ª edição. Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 68-78.

OLIVEIRAb, Francisco de. Privatização do Público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global**. São Paulo: Vozes/ Nedic/ Fapesp, 1999.

PANIAGO, Cristina. **Controle social e o fundamento liberal dos conselhos gestores**. Disponível em: <<http://www.cristinapaniago.com/textos>>. Acesso em: 01 mai.2015.

PORTO ALEGRE. Lei nº 11.062, de 06 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph->

brs?s1=000031623.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 13 jun.2015.

SADER, Emir. A trama do Neoliberalismo: Mercado, crise e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós- neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012. p. 139- 180.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social: Possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: DIAP, 2000.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica**. Revista Jurídica Virtual. Brasília, vol. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_01/Reforma%20Administrativa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm)>. Acesso em: 02 mai.2015.

SINDICATO DOS EMPREGADOS EM ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS DE ERECHIM E REGIÃO – SB. Disponível em: <<http://www.bancarioserechim.com.br/noticias/detalhes/governo-yeda-vendeu-43-das-acoes-do-banrisul>>. Acesso em: 17 jun.2015.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo das Concessões**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=258169>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=275273>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

THERBORN, Göran. Dimensões da globalização e a dinâmica das (des)igualdades. In: GENTILI, Pablo (org.) **Globalização excludente: Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 63-95.

VIOLINA, Tarso Cabral. **Estado, ordem social e privatização – As terceirizações ilícitas da Administração Pública por meio das Organizações Sociais, OSCIPs e demais entidades do “Terceiro Setor”**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 12, dezembro/janeiro/fevereiro, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 05 jun.2015.

VIOLINb, Tarso Cabral. **Uma análise crítica do ideário do “Terceiro Setor” no contexto neoliberal e as parcerias com a Administração Pública**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 13, março/abril/maio, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 06 jun.2015.

WOLTMANN, Eduardo; SILVA, Mateus Arbo Martins da; DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **A "publicização" e a mercantilização dos serviços de saúde e a prestação de serviços pela iniciativa privada atuando como terceiro setor**. 2011, p. 83-100.