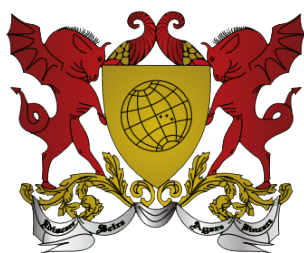


Dimensões Pública e Privada na Administração Pública

Marco Aurélio Marques Ferreira
Daiane Medeiros Roque Ferreira



Administração
Pública Municipal



Universidade Federal de Viçosa

Reitor

Demetrius David da Silva

Vice-Reitora

Rejane Nascentes



Diretor

Francisco de Assis de Carvalho Pinto

Campus Universitário, 36570-900, Viçosa/MG

Telefone: (31) 3612 1251

Layout: Hugo Virgínio e Juliana Dias de Almeida

Editoração Eletrônica: Hugo Virgínio

Edição de conteúdo e CopyDesk: João Batista Mota

Viçosa, junho de 2022

Significado dos ícones da apostila

Para facilitar o seu estudo e a compreensão imediata do conteúdo apresentado, ao longo de todas as apostilas, você vai encontrar essas pequenas figuras ao lado do texto. Elas têm o objetivo de chamar a sua atenção para determinados trechos do conteúdo, com uma função específica, como apresentamos a seguir.



DESTAQUE: são definições, conceitos ou afirmações importantes às quais você deve estar atento.



SAIBA MAIS: se você quiser complementar ou aprofundar o conteúdo apresentado na apostila, tem a opção de links na internet, onde pode obter vídeos, sites ou artigos relacionados ao tema.



GLOSSÁRIO: Informações pertinente ao texto, para situá-lo melhor sobre determinado termo, autor, entidade, fato ou época, que você pode desconhecer.



PARA REFLETIR: vai fazer você relacionar um tópico a uma situação externa, em outro contexto.



Exercícios Propostos: são momentos pra você colocar em prática o que foi aprendido.



SOBRE OS AUTORES

MARCO AURÉLIO MARQUES FERREIRA

Possui graduação em Administração (2000), mestrado (2002) e doutorado (2005) em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa.

Atualmente, é professor titular no Departamento de administração da UFV. Tem experiência nas áreas de administração e economia, com ênfase em gestão e políticas públicas.

DAIANE MEDEIROS ROQUE FERREIRA

Doutora em Administração, com ênfase em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (2018). Possui graduação (2012) e Mestrado (2016) em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. Membro do Núcleo de Estudos em Administração Pública, Governo e Sociedade (NAPGS).

Apresentação

Quando se fala da oferta dos serviços públicos, há diferentes terminologias para descrever as organizações que prestam esses serviços: organizações públicas, iniciativa privada, entidades paraestatais, terceiro setor, ONGs, além de outros mais.

De modo geral, podemos distingui-las tipologicamente quanto ao setor, a posição ou a fonte de direito, da seguinte forma:

- **Quanto ao setor:** público, privado e terceiro setor.
- **Quanto à esfera:** entidades estatais, não-estatais e paraestatais.
- **Quanto à fonte de direito:** organizações de direito público e organizações de direito privado.

A abordagem desse tema visa à distinção entre o público e privado nas suas múltiplas facetas e, especialmente, demonstrando que há mais em comum do que dissimilaridades entre esses e os setores, esferas ou fonte de direitos que os tipifica. Portanto, introduziremos uma nova abordagem acima das terminologias adotadas que denominaremos, harmoniosamente, de Dimensão Pública e Dimensão Privada.

Como nossa missão central é a compreensão das dimensões pública e privada, um bom enfoque inicial é a distinção entre os conceitos de público e privado.

Uma abordagem metafórica pode ser alcançada por meio do conceito de órbita. Na astrofísica ou física cósmica, a órbita é compreendida como a trajetória percorrida por um corpo ao redor de outro decorrente de alguma força de influência. Pensemos, então, o público como aquela órbita cujo o centro é o Estado e cuja força de influência é exercida, em tese, primordialmente, pelas instituições públicas - especialmente as governamentais - visando sempre ao interesse coletivo.

De outra forma, o privado é aquela órbita em que o centro é formado pela iniciativa privada, coletiva ou individual, que, em tese, não é mantida ou controlada por órgãos ou entidades públicas. Na órbita privada, a força é exercida pela livre iniciativa e pelo mercado, visando, via de regra, à geração de resíduos econômicos ou maximização da riqueza dos proprietários, com foco primordialmente no interesse privado.

Vamos perceber que, embora sejam vistas como órbitas distintas nos manuais e textos, a verdade é que são dimensões que coabitam no mesmo campo gravitacional. De fato, no mundo real, há uma só órbita com dimensões próprias, mas que se interpõem, se autorregulam e que exercem influência uma sobre a outra.

Logo, o que estudamos de forma separada, não é de fato tão apartado assim. No mundo das organizações, essas dimensões estão presentes de forma simbiótica: uma não vive sem a outra. Compete-nos, porém, e para efeitos didáticos, abordá-las separadamente e, assim, o faremos.

Quer todos nós tenhamos uma agradável e produtiva disciplina!



Sumário

UNIDADE 1 - A DIMENSÃO PÚBLICA	9
1. CONCEITO DE ESTADO	9
2. O ESTADO BRASILEIRO	11
3. GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
UNIDADE 2 - ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	21
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA	22
2. O ESTADO REGULADOR	25
UNIDADE 3 - DESESTATIZAÇÃO E REDIMENSIONAMENTO DO ESTADO	29
1. REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO	30
UNIDADE 4 - NOVOS ARRANJOS ORGANIZACIONAIS	35
1. CONSÓRCIOS PÚBLICOS	35
2. ENTIDADES PÚBLICAS NÃO ESTATAIS	38
3. ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E ORGANIZAÇÕES FILANTRÓPICAS	38
4. FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS (FASFIL)	40
5. SISTEMA S	41
6. COOPERATIVISMO	43
REFERÊNCIAS	45

UNIDADE 1

A dimensão pública

1. CONCEITO DE ESTADO

No que concerne à dimensão pública, é impossível abrir a exposição sem antes introduzir o conceito de Estado. Embora nos pareça remota a utilização do termo “estado”, essa denominação é, relativamente, nova. Ela foi entronizada, na Idade Moderna, especificamente, a partir dos séculos XVI e XVII.

É atribuída à obra O príncipe, de Maquiavel, a apresentação do termo “estado” para o conceito que ele hoje representa. O trecho da obra que faz referência ao termo Estado é o seguinte: “todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens, são estados e são repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2010).

A discussão de Maquiavel (2010) na obra O príncipe, publicada em 1513, marca a entronização do termo Estado, mas isso não significa que antes não existissem formas de governo e de poder. De fato, já existia, especialmente no continente europeu - berço dos estados democráticos modernos.

Para os doutrinadores modernos, o Estado é constituído de três elementos indissociáveis, que podem ser bem representados pelo aforismo “um povo, um território e um governo”. Assim, como colocado por Bobbio (1987, p. 67), o Estado “passou de um significado genérico de situação para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes” pela própria evolução dessa instituição.

Atualmente, o Estado pode ser compreendido como um organismo multidimensional, dotado de funções próprias que disciplinam o modo de ser da sociedade politicamente organizada, por meio do cerceamento dos direitos e da imposição de deveres para cada cidadão.

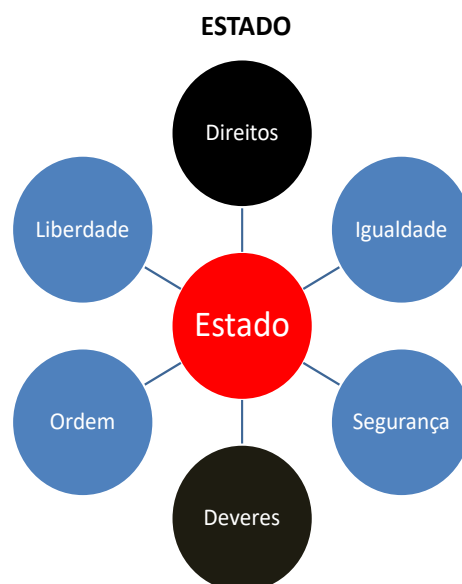


Figura 1. Direitos e obrigações da sociedade organizada

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

A Figura 1 aborda essa concepção mais aplicada de Estado, a partir da ilustração de direitos como liberdade, segurança, igualdade e ordem, que se manifestam também em deveres, traduzidos nas relações sociais e organizacionais do dia a dia, em especial, pelo fomento compulsório da existência subjetiva do Estado.

O tributo, que representa esse financiamento mandatório, é o gênero, cujas espécies são o imposto, a taxa e a contribuição de melhoria. Sem esses elementos solidários e mandatórios de provimento existencial, não haveria Estado, tampouco a sociedade como hoje vivenciamos. Daí, a identificação do estado como **mal necessário**.



Mal necessário: Thomas Hobbes, em sua obra *O Leviatã*, de 1651, declarou o Estado como um mal necessário, pois seria necessária a existência de uma força maior, incumbida de poder, para impor a ordem e a segurança nacional e, assim, se alcançar a estabilidade na sociedade civil.

A Figura 1 já introduz a complexidade e o entrelaçamento da relação público-privado. Nessa relação, o público é financiado pelo privado - e pelo próprio público - e o privado é fomentado e sustentado, no sentido institucional da palavra, pelo público e pelo próprio privado.

Todavia, esse mesmo estado pode ser interpretado também como uma manifestação de **poder** formado a partir de diversas dimensões entrelaçadas. A figura 2 ilustra algumas dessas dimensões, como a econômica, a demográfica, a social e a política.



Figura 2. Dimensões do Estado

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

Como todas essas dimensões representam arenas de disputas e manifestações de conflitos e defesas de interesse, com assimetrias de força entre os indivíduos e as organizações participantes, concluímos que o Estado é também uma manifestação de poder. Esse poder pode ser usado para harmonizar os conflitos ou, de outra forma, para se posicionar parcialmente a favor de um grupo, em detrimento de outro. Por isso, há na literatura diversas correntes aglutinadas em diferentes espectros quanto à função social do Estado.

Os liberais, por exemplo, defendem o Estado mínimo. Para eles, o Estado deve agir como mediador dos conflitos entre os grupos sociais. Ele deve promover a conciliação dos grupos sociais, evitando a desagregação social plena. Para os ultraliberais, o estado deve criar as condições para que o mercado funcione e forneça, eficientemente, bens e serviços à sociedade. Além disso, o Estado deve garantir a defesa nacional, a segurança interna e a preservação da propriedade privada.

Entre os pensadores liberais clássicos, destacam-se John Locke (1632-1704), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e Adam Smith (1723-1790). O primeiro conhecido como o pai do liberalismo e o último, o mais importante teórico do liberalismo econômico consagrado com seu livro *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.

SAIBA MAIS: SMITH, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776). 1950. Disponível em: http://files.libertyfund.org/files/220/0141-02_Bk.pdf

No outro extremo, se posiciona a corrente marxista, apresentando o Estado como uma instituição parcial comprometida com a classe dominante. Para essa corrente, o Estado não é e nunca foi neutro, tampouco mediador de conflitos sociais. O Estado é, de fato, uma instituição que interfere na luta social a favor das classes sociais dominadoras. Seus mecanismos de intervenção ou instituições de controle básicos são as forças de ordem e segurança, como a polícia, o exército e a justiça.

Dentre os diversos pensadores dessa corrente, destacam-se seus precursores Karl Max (1818-1883) e Friedrich Engels (1820 – 1895).

2. O ESTADO BRASILEIRO

Após essa introdução, podemos discutir com mais propriedade algumas das características do Estado brasileiro. Conforme apresentado na Figura 3, o Brasil é um Estado federado e, embora divirja de maior parte dos outros Estados no mundo quanto à forma, isso é elemento imutável. O Estado federado é cláusula constitucional pétrea.



Figura 3. Entes da Federação

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

- **Estado federado:** é aquele que se divide em províncias politicamente autônomas, com duas fontes paralelas de direito público: uma nacional e outra provincial.
- **Estado unitário:** apresenta uma organização central única, com um governo singular com jurisdição nacional plena, sem divisões internas que não sejam puramente administrativas. Essa decisão constitucional está expressa no texto do artigo 18 da Constituição Federal brasileira:

CFB Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

O Brasil é um Estado federado formado por três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.



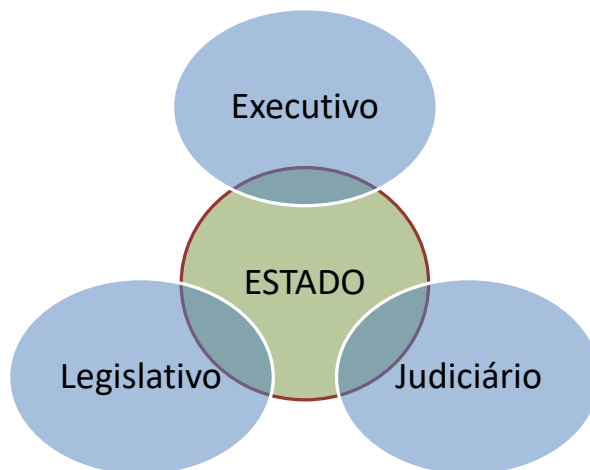


Figura 4: Os três poderes do Estado

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

Funções precípuas dos três poderes

- **Legislativo:** elaboração da lei - função normativa.
- **Executivo:** execução da lei e do governo - função administrativa.
- **Judiciário:** aplicação coativa da lei aos litigantes - função judicial.

Os elementos imutáveis que regem o Estado brasileiro estão manifestados na Constituição Federal Brasileira de 1988, especialmente nas suas cláusulas pétreas, expressadas no Art. 60 § 4º:

CFB Art. 60 § 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- a forma federativa de Estado;*
- o voto direto, secreto, universal e periódico;*
- a separação dos Poderes;*
- os direitos e garantias individuais.*

Os Estados podem adotar diferentes formas de governo:

- **Monarquia:** o chefe de Estado recebe o nome de monarca, normalmente intitulado como rei ou rainha, permanecendo no poder até o momento da sua morte ou sua abdicação, constituindo uma família real, para a qual o cargo é passado hereditariamente.
- **República:** o governante é escolhido pelo povo para representá-lo e assume o poder por um tempo determinado (PALUDO, 2013; SANTOS, 2014).

A forma de governo e o sistema de governo não são cláusulas pétreas. Inclusive, em 1993, houve um plebiscito para que os cidadãos brasileiros pudessem determiná-los. A maioria dos eleitores votou a favor do regime republicano e do sistema presidencialista. Dentre os fatos curiosos estão os votos da monarquia que representou 10,25% e do parlamentarismo 24,91%. A república e o presidencialismo venceram com 66,26% e 55,67%, respectivamente (Fonte: TSE, 2013).

2.1. Sistemas de governo

Os sistemas de governo podem ser classificados em presidencialismo, parlamentarismo ou o semipresidencialismo. Os dois primeiros sistemas, evidenciados na Figura 5, são os mais comuns.

- **Presidencialismo:** o poder é exercido por um presidente eleito pelo povo, seu governo tem um prazo estabelecido, e ele é o chefe de Estado e de governo. Esse é o sistema em vigor no Brasil.
- **Parlamentarismo:** a legitimidade democrática do poder executivo emana do próprio legislativo. Normalmente, o chefe de estado é quem participa de cerimônias e o chefe de governo exerce as funções de autoridade maior do poder executivo.
- **Semipresidencialismo:** caso pouco comum; é um sistema de governo híbrido, com características do presidencialismo e do parlamentarismo, no qual o presidente é o chefe de Estado e o primeiro ministro-ministro é o chefe de governo, e juntos formam o poder executivo (PALUDO, 2013; SANTOS, 2014; GRAMACHO, 2008). Dentre os países que o adotam, estão a França, a Rússia, o Egito e vários outros, representando aproximadamente 20% de todos os países.

Dentre as características centrais do modelo brasileiro, podemos destacar, em resumo:

- O sistema de governo é o presidencialismo, cuja escolha do presidente ocorre por meio de votação popular periódica.
- O regime político é a democracia semidireta, a qual os representantes eleitos exercem o poder do povo.
- O tipo de Estado é o Estado Democrático de Direito, apresentando a União, estados, Distrito Federal e municípios como entidades estatais e autônomas, sendo a soberania reservada ao Estado federal.
- A forma de governo do Brasil é a República, o que remete ao fato de que escolhemos livremente e periodicamente nossos governantes e que, juntamente com eles, vivemos todos sob o "império das leis". Isso equivale a dizer que ninguém está acima da lei no nosso país.

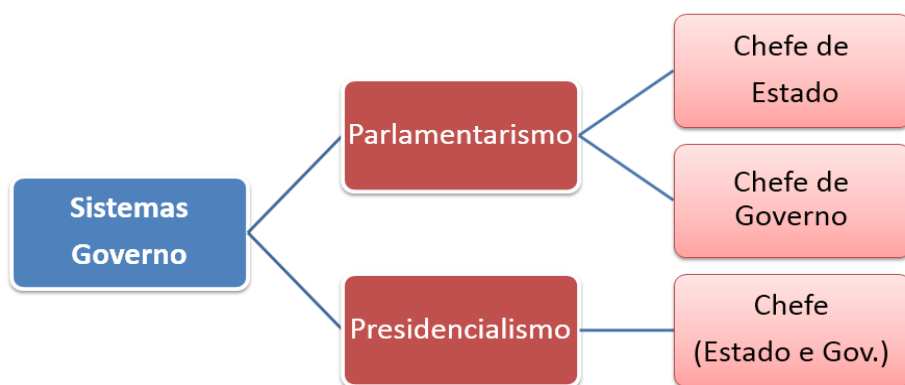


Figura 5. Elementos centrais da estrutura do Estado brasileiro

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

3. GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma vez introduzido o entendimento de Estado, cabe-nos refletir sobre os conceitos de governo e administração pública na órbita pública.

De forma pragmática, o governo é a **liderança político-burocrática** de um estado soberano e a Administração pública é a **entidade executora-técnica** do plano de governo e das políticas de Estado.

O termo governo remete, também, à instância máxima de administração executiva, geralmente reconhecida como a liderança de um Estado. É bom lembrar que em um estado federado, o conceito se estende aos estados-membros, ao distrito federal e aos municípios. Todas os governos coexistem autônoma e harmonicamente, com suas competências e jurisdições, sem subjugação hierárquica, conforme determina a Constituição.

Em sentido objetivo, um governo central se propõe a organizar a coletividade nacional, a fim de consolidar a “ordem pública” e prover o “bem comum”. Esses são os maiores valores e a razão de ser de sua existência.

A administração pública, por sua vez, pode ser entendida como a entidade administrativa, de cunho técnico-operacional, cujo propósito central está em instrumentalizar, por meio de ações e atividades públicas, as ações de interesse da sociedade, sob responsabilidade do governo.

A administração pública pode ser interpretada também como ciência ou como ação gerencial. Pode ser compreendida como a gestão dos recursos públicos para a atender aos propósitos de um governo, com o objetivo de melhoria para uma sociedade (WALDO, 1964; SANTOS, 2014).

Paludo (2013) descreve a composição da administração pública em sentido amplo e em sentido estrito (Figura 6).

Administração pública	
SENTIDO AMPLO	Compreende o governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e a administração (que executa essas decisões).
SENTIDO ESTRITO	Compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades.

Figura 6: Composição da administração pública

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Paludo (2013, p. 19)

Sob os pontos de vista legal e institucional, é oportuno ainda distinguir a administração pública entre direta e indireta (Figura 7).

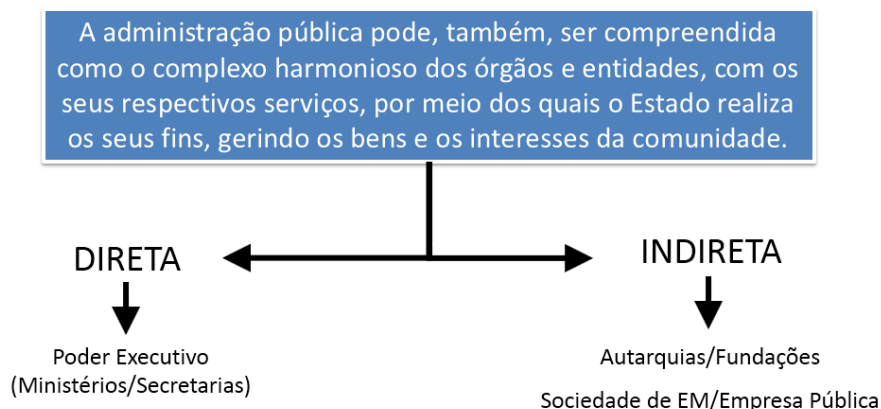


Figura 7: Administração Pública Direta e Indireta

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

A administração pública, em seu sentido subjetivo, compreende os entes federativos e seus respectivos órgãos, conforme já apresentado. Nesse caso, o Estado, em sentido amplo, atua por meio de seus órgãos e de maneira centralizada (OLIVEIRA, 2011). Todavia, a administração pública está também presente, de forma indireta, por meio de entidades que exercem funções de interesse do Estado, mas sem a subordinação à estrutura direta da administração central.

- **Administração direta:** é aquela mediante a ação dos próprios órgãos do Estado, aos quais se confiam tarefas administrativas ou funções de governo.
- **Administração Indireta:** é a transferência de atividades administrativas a pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado no provimento de serviços e produtos de interesse público.

Para sumarizar as diferenças entre administração e governo e suas principais características, recorreremos à Figura 8.

ADMINISTRAÇÃO	GOVERNO
Compreende os agentes, os órgãos e as entidades que integram a estrutura administrativa.	Compreende os agentes, os órgãos e as entidades que integram a estrutura constitucional do Estado.
Exercício de poderes administrativos (polícia, hierárquico, disciplinar, normativo).	Investido de poder político (diretrizes para atuação estatal).
Abordada pelo Direito Administrativo	Abordada pelo Direito Constitucional.
Todos os “poderes” exercem função administrativa (função típica do Executivo e funções atípicas do Legislativo e Judiciário)	Titularidade preponderante do Executivo, mas também do Legislativo.

Figura 8: Diferenças entre administração e governo

Fonte: Oliveira (2011, p. 36)

Portanto, coexistem no ambiente organizacional a administração centralizada, na qual o Estado realiza suas funções de forma direta, e a *administração descentralizada*, em que o Estado desempenha suas funções de forma indireta, por meio das entidades da administração pública indireta.

3.1. Financiamento no setor público

Para sua plena existência, o estado necessita gerir um ciclo financeiro complexo, de forma contínua. Esse ciclo conduz os setores público e privado a uma simbiose plena, sem o qual um não existiria sem o outro. Pode ser sumarizado em quatro componentes centrais, conforme apresentado na Figura 9.



Figura 9. Ciclo Financeiro do Estado

Fonte: Adaptada de Jund, 2008

O financiamento do Estado se dá pela obtenção de receitas decorrentes dos tributos, da venda de ativos e das atividades econômicas diretas. Todavia, o Estado pode também criar crédito público, em específico, pela emissão de papéis, a exemplo do tesouro direto no Brasil.

A execução financeira se dá pelo orçamento público, como fonte de planejamento, e pelas despesas públicas, como fonte de realização.

O Art. 165 da CFB destaca a obrigatoriedade de respeito às três peças orçamentárias, do planejamento à execução das atividades, por parte dos governantes no setor público. São elas: o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nos modelos de gestão organizacional, essas peças orçamentárias são os instrumentos de equalização entre os recursos limitados do Estado e as necessidades ilimitadas da sociedade. Portanto, está na base de qualquer governo responsável, a alocação dos recursos públicos entre os programas e projetos mais atrativos ao princípio do interesse público, do desenvolvimento socioeconômico e do bem-estar social.

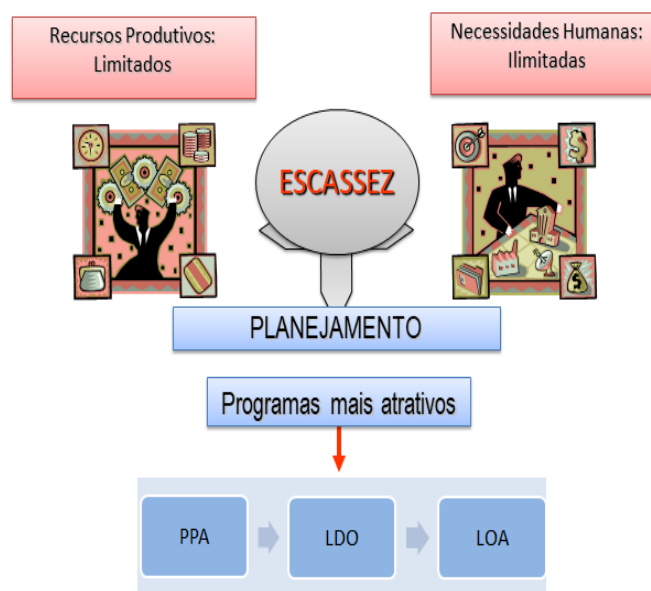


Figura 10. Contexto de gestão no setor público

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

CFB/Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I. O plano plurianual;
- II. As diretrizes orçamentárias;
- III. Os orçamentos anuais.

Tais instrumentos seguem a lógica do planejamento contínuo e intertemporal, à medida que demandam o comprometimento de múltiplas gestões. Como pode ser observado pela Figura 11, o ciclo de planejamento na gestão envolve mais de um mandato. Esse modelo garante, em aspecto contínuo, a capacidade de planejamento, organização, direção e controle da gestão pública.

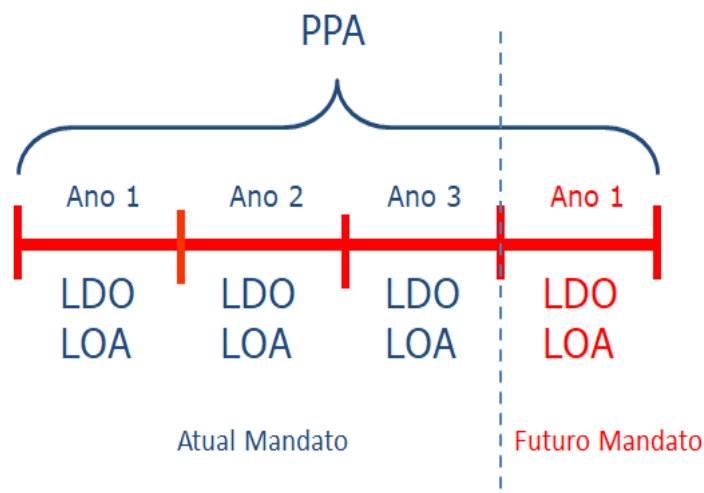


Figura 11. Planejamento governamental municipal

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

3.2. Plano Plurianual - PPA

É o instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública. Ele estabelece os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. Visa, na prática, priorizar programas e organizar as ações de governo que atendam às demandas da sociedade.

O PPA visa organizar essas ações do governo em Programas voltados para a oferta de bens e serviços, alinhados com o plano de governo e com a capacidade orçamentária. Cabe ao Plano explicitar a orientação estratégica do governo, permitindo a sociedade participar do processo de planejamento e do acompanhamento de implantação do plano de governo. O PPA deve ser votado e aprovado pelo legislativo, que a ele pode oferecer emendas.

3.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Localiza-se em um plano intermediário entre o PPA e a LOA, tendo como principal papel de definir as prioridades orçamentárias para o próximo ano. Trata-se, na prática, de um conjunto instruções e procedimentos que deverão ser observados na implementação orçamentária do plano de governo. Assim como o PPA, deve ser votado e aprovado pelo Legislativo municipal e sancionado pelo chefe do poder executivo.

3.4. Lei Orçamentária Anual – LOA

É o orçamento anual da administração pública materializado em lei. Portanto, trata das estimativas de todas as fontes de receita bem como de gastos públicos para implementação do PPA e manutenção do custeio e infraestrutura do Estado, na esfera municipal, estadual ou federal para o próximo ano. Esse documento prevê as alocações orçamentárias fiscais, com a seguridade social, programas especiais e os investimentos derivados de programas e ações previstas no PPA.

É no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas no próximo ano. Portanto, deve estar em plena sintonia com a LDO que, por sua vez, se harmoniza com o PPA. Trata-se de instrumento de vital importância na composição gerencial do ente federado, uma vez que nenhum gasto público pode ser executado, sem que esteja previsto no orçamento.



Nenhuma despesa pode ser arrolada na LOA, sem que para ela esteja prevista uma fonte orçamentária, sujeita a sanções administrativas e penais, em caso de desrespeito. Essas características conferem o caráter impositivo e harmônico desse instrumento para o planejamento do ente federado. Assim como o PPA e a LDO, a LOA é submetida ao legislativo, como projeto de lei. Depois de aprovado, é sancionado pelo chefe do poder executivo; ou seja: o prefeito no plano municipal, o governador no plano estadual e o presidente no plano federal.

Como exemplo, no âmbito municipal, os prazos constitucionais para a apresentação dos três instrumentos ao legislativo, salvo alterações por lei municipal, estão sumarizados na Figura 12 que conclui essa seção.

Prazos	Envio ao Congresso	Devolução para sanção
PPA	31 de agosto	15 de dezembro(*)
LDO	15 de abril	30 de junho(**)
LOA	31 de agosto	15 de dezembro(*)

(*) encerramento do 1º período da sessão legislativa

(**) encerramento da sessão legislativa

Figura 12. Prazos constitucionais para o PPA, LDO e LOA

Fonte: Constituição Federal Brasileira, 1988

3.5. Serviço público

Nas últimas décadas, com o crescimento do controle social e da *accountability*, muito tem se debatido sobre a qualidade, os valores e os princípios do serviço público, em especial, com a notória ampliação das responsabilidades do Estado no provimento público.

A ampliação das responsabilidades do Estado foi efetivada com a proclamação da Constituição de 1988. Também conhecida como *Constituição cidadã*, ela, por um lado, ampliou os serviços públicos universais, consolidando o Estado Social de Direitos; por outro, sobrecarregou a sociedade e, especialmente, os menores estratos sociais e empresariais, com a elevação da carga tributária: passou de menos de 20% em 1988 para mais de 35% em 2018.

Juntamente com essas mudanças, houve a maior conscientização tanto do servidor público, quanto dos cidadãos quanto ao entendimento conceitual do que representa o serviço público.

Para Madeira (2010), o serviço público é toda atividade que a administração efetua, de forma direta ou indireta, sob normas e controles estatais, visando a satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, objetivando sempre um interesse geral, sob regime jurídico total ou parcialmente de Direito Público.

Trata-se de “toda atividade prestacional titularizada, com ou sem exclusividade pelo Estado, criada por lei, com o objetivo de atender às necessidades coletivas, submetida ao regime predominantemente público” (OLIVEIRA, 2011).

- **Princípios do serviço público**

Existem na literatura vários princípios norteadores do serviço público, conforme destacado na Figura 13.



Figura 13: Princípios norteadores do serviço público

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Oliveira (2011).

- O princípio da **continuidade** destaca o dever de o serviço público ser fornecido de forma ininterrupta.
- A **igualdade** defende a não discriminação no serviço público.
- A **atualidade** diz respeito ao fato de o serviço público ter que se adaptar à evolução da técnica e da tecnologia, visando ofertar produto ou serviço que seja a melhor oferta parcimoniosa à necessidade que o demandou.
- A **universalidade** impera pela capacidade de o serviço público, mantidas as proporcionalidades, ser estendido a todos os cidadãos sem discriminação.
- A **modicidade** visa prevenir a impossibilidade de acesso em decorrência de barreiras de custo. Ou seja, que o serviço seja eficiente e parcimonioso o suficiente para se estender a todos os cidadãos.
- A **cortesia** está na base do serviço público, uma vez que servir exige inclinação para o bem, para a justiça e respeito.

Segundo Meirelles (2013), o serviço público é todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Portanto, se é ofertado por agenda da administração pública, deve compulsoriamente atender aos princípios da administração pública.

De acordo com CFB Art. 37, a administração pública direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

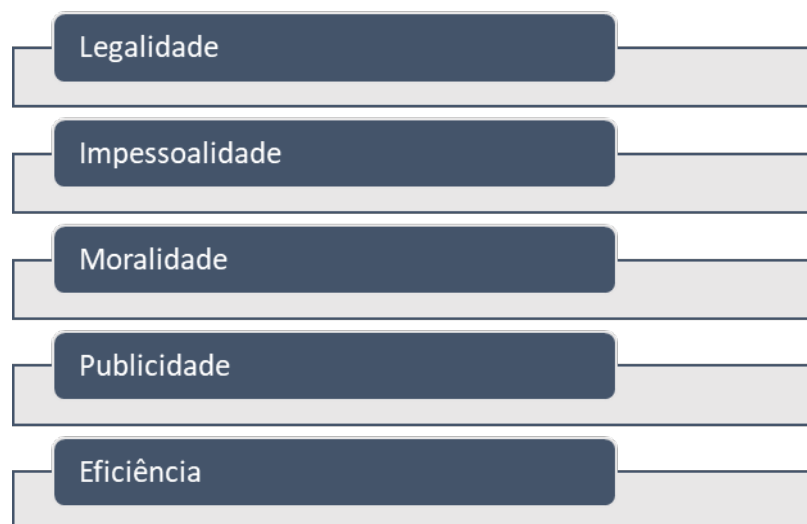


Figura 14: Princípios explícitos no Art. 37 da CFB de 1988

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

Além dos princípios explícitos no Art. 37, existe uma série de outros princípios explícitos ou implícitos na CFB, como balizadores do serviço público. Dentre eles, julgamos importante destacar os apresentados na Figura 15.



Figura 15: Outros princípios do serviço público na CFB 1988

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

UNIDADE 2

Atuação do Estado na economia

Para o pleno exercício de suas atividades, o Estado atua na economia, de forma direta e indireta, conforme destacado.

- **Forma Direta:** o Estado age como explorador da atividade econômica, particularmente por meio da administração indireta.
- **Forma indireta:** o Estado age como disciplinador da atividade econômica como agente normativo e regulador.

Para Támez e Moraes Jr (2007), as funções exercidas pelo governo se expandiram ao longo dos anos, de forma que ele passou a intervir na economia de forma mais sistemática, por meio de uma série de ações que podem ser agrupadas em quatro funções:

1. **Função Alocativa:** trata da promoção dos meios e das regras para o fornecimento de bens e serviços públicos. Tem como objetivo a alocação e recursos, especialmente quando não for possível pelas condições de mercado, assim como a determinação de preços de bens e serviços, de forma a assegurar maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis (TÁMEZ; MORAES, 2007).
2. **Função Distributiva:** busca implementar os ajustes na distribuição de renda, visando maior equidade. No caso da função distributiva, o governo necessita intervir na economia para tentar corrigir a desigualdade existente na divisão da renda nacional. A intervenção se dá, via de regra, por transferências, impostos e subsídios (TÁMEZ; MORAES, 2007).
3. **Função Estabilizadora:** tem como foco a equalização do emprego, das taxas juros, do nível de preços e do crescimento econômico. O objetivo principal da intervenção do governo é controlar a demanda agregada, através, por exemplo, do controle dos gastos públicos e do crédito, e do aumento da tributação, de forma que o impacto causado pelas crises inflacionárias ou de recessão econômica seja atenuado (TÁMEZ; MORAES, 2007).
4. **Função Reguladora:** trata da regulação das atividades no mercado de fornecimento de serviços públicos. No exercício dessa função, o governo regula a atividade por meio de legislação, normas administrativas e com a criação de agências reguladoras (TÁMEZ; MORAES, 2007).

Alocativa	• Provisão de bens e serviços públicos.
Distributiva	• Promoção do equilíbrio e equidade socioeconômico.
Estabilizadora	• Intervenção para a proteção e fomento da economia.
Reguladora	• Regulação de serviços prestados à sociedade.

Figura 16. Funções do Estado na Economia

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

Ao abordar o assunto da intervenção do Estado na economia, é comum nos depararmos com questionamentos sobre a necessidade e os limites dessa intervenção. Nos estados administrados por governos liberais, essa discussão é ainda mais presente. A indagação central trata do fato de a participação do Estado na economia ser regra ou exceção. Especialmente, diante dos embates entre as abordagens ideológicas intervencionistas e liberais que influenciam a matéria.

Para além das posições pessoais e ideologias próprias, a forma mais objetiva de responder a tal demanda é revisitar o texto constitucional. Isso feito, torna-se categórico classificar a atuação direta do Estado como exceção, e não regra.

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

Ressalta ainda, o texto constitucional, as formas de atuação direta e indireta do Estado, expressos nos § 1º e § 4º do Art. 173:

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista (...).

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Logo, há clara sinalização, pelos constituintes, da atuação direta do Estado como provedor econômico de bens e serviços, por meio das empresas públicas e sociedades de economia mista, mesmo que a título de exceção, e não de regra. Assim, como há expressa possibilidade de atuação indireta pelo exercício da sua função reguladora, conforme assevera o texto constitucional.

CFB Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Como vimos, o Estado pode intervir na economia por diferentes meios. Dentre eles, a administração pública indireta é o mais comumente empregado. Ela é formada por entidades que exercem funções administrativas que foram descentralizadas da administração pública direta. Conforme reza o art. 37 da CFB/1988, essas entidades são:

- a. as autarquias,
- b. as empresas públicas,
- c. as sociedades de economia mista, e
- d. as fundações públicas.

1.1. Autarquias

O conceito de autarquia remonta o art. 5º, I, do Decreto-Lei n.º 200/67.

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Portanto, entre os elementos caracterizadores da Autarquia, encontram-se:

- 1. A criação por lei própria;
- 2. A personalidade de direito público;

3. A submissão à tutela do estado;
4. A não sujeição à falência;
5. A subcategorização entre regime comum e especial.

Oliveira (2011) conceitua as subcategorias de autarquia em:

a. Autarquias comuns ou ordinárias: são as autarquias em geral, responsáveis pela execução de atividades administrativas tradicionais e típicas de Estado.

Por exemplo: o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

b. Autarquias especiais: são as agências reguladoras, dotadas de autonomia administrativa e financeira, com a incumbência de exercer a atividade regulatória, que envolve atividades administrativas tradicionais.

Por exemplo: o Banco Central do Brasil (BACEN).

A personalidade jurídica da autarquia tem início com a vigência da lei criadora, não sendo necessária a inscrição dos atos constitutivos no Registro competente. Oliveira (2011) destaca, ainda, que as autarquias são detentoras de prerrogativas tributárias e processuais importantes, que podem ser assim resumidas:

- **Imunidade tributária** (art. 150, S 20 da CRFB): vedação de instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das autarquias, desde que “vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes”.
- **Prerrogativas processuais:** a autarquia é enquadrada no conceito de Fazenda Pública e goza das prerrogativas processuais respectivas, tais como: i) prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer (art. 188 do CPC), ii) duplo grau de jurisdição, salvo as exceções legais.

1.2. Empresa pública

A entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (Decreto-Lei 200/67, em seu art. 5º, II).

Ela é autorizada, e não criada, por lei. O Art. 37/CFB 1988, inciso XIX destaca, ainda:

XIX – 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.

O Art. 173/CFB 1988 ressalta que só é permitida a exploração de atividade econômica pelo Estado diante de imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. Assim, as empresas públicas somente poderão ser criadas com o objetivo de resguardar o interesse público.

1.3. Sociedade de economia mista

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da administração indireta. (Decreto-Lei 200/67, em seu art. 5º)

Para Bandeira de Mello (2016), é um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, submetida a certas regras especiais, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União ou à entidade de sua administração indireta, sobre remanescente acionário de propriedade particular.



Oliveira (2011) afirma que o desempenho de atividades econômicas por estatais não pode significar prejuízo para os particulares que atuam no setor econômico e que são os seus verdadeiros protagonistas. Por essa razão, o art. 173, S 1, II da CRFB, estabelece a sujeição das estatais “ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”. O intuito do legislador constituinte é claro: prestigiar a concorrência leal no cenário econômico.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista têm como similaridade o fato de serem pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da administração pública indireta, criadas por autorização legal, que prestam serviços públicos ou executam atividades econômicas (OLIVEIRA, 2011).

Diferentemente dos servidores públicos, sujeitos ao regime jurídico único (RJU), os empregados vinculados às empresas públicas estão submetidos ao regime da consolidação das leis do trabalho (CLT). Trata-se de um grande diferencial, pois na CLT não há estabilidade e no RJU há.

1.4. Fundações públicas

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (Decreto-Lei 200/67, em seu art. 5º).

Para Oliveira (2011), as fundações podem ser assim subclassificadas:

- a. **Fundações privadas:** instituídas por particulares e regidas pelo Código Civil.
- b. **Fundações estatais ou públicas:** instituídas pelo Estado e regidas, predominantemente, por normas de direito público, as quais podem ser subcategorizadas em:
 - b1. Fundações estatais de direito público:** personalidade jurídica de direito público e dotadas de prerrogativas administrativas.
 - b2. Fundações estatais de direito privado:** personalidade jurídica de direito privado, despidas de potestades públicas.

FUNDAÇÃO PÚBLICA	FUNDAÇÃO PRIVADA
Instituída pelo Poder Público.	Instituída por particulares.
Autorizada por lei específica (art. 37, XIX da CF).	Criada pelo registro de seu Estatuto Social no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas.
O Poder Público especifica o fim a que se destina, podendo ser mudado por lei.	Instituidores especificam o fim a que se destina.
A fundação não adquire vida inteiramente autônoma. Se vincula a administração pública direta.	Autonomia é conquistada com o ato de instituição.
Além da dotação inicial, via de regra, depende de verbas orçamentárias que o Estado lhe destina periodicamente.	O patrimônio inicial é formado por dotação de seus instituidores.
O Estado, ao instituir a fundação, o faz com o objetivo de atingir determinado fim de interesse público.	Os instituidores destacam bens do seu patrimônio pessoal, desviando-os de um objetivo de interesse privado, para destiná-los a um fim coletivo.
Expost ao controle ou tutela do Poder Público e da sociedade.	Exposta ao controle do Ministério Público e da sociedade.

Figura 17: Diferença entre fundação pública e fundação privada

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Oliveira (2011).

A Figura 18 apresenta uma comparação entre Autarquia, Fundação Pública, Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista, expondo resumidamente as características centrais de cada uma dessas organizações que compõem o quadro da administração pública indireta.

AUTARQUIA	FUNDAÇÃO PÚBLICA	EMPRESA PÚBLICA	SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA
Pessoa Jurídica de Direito Público	Pessoa Jurídica de Direito Público ou Privado	Pessoa Jurídica de Direito Privado	Pessoa Jurídica de Direito Privado
Criado por Lei	Autorizada por Lei	Autorizada por Lei	Autorizada por Lei
Executa serviços do Estado	Executa serviços de interesse do Estado	Exerce atividade econômica	Exerce atividade econômica
Bens impenhoráveis	Bens impenhoráveis	Bens penhoráveis	Bens penhoráveis
Autonomia Administrativa e financeira	Autonomia Administrativa e financeira	Autonomia Administrativa e financeira	Autonomia Administrativa e financeira
Estatuários	Estatuários	Celetista	Celetista

Figura 18: Características das organizações da Adm. Pública indireta

Fonte: Elaboração dos autores, 2019.

Além das Autarquias, das Empresas Públicas, das Fundações e Sociedades de Economia Mista, outros arranjos organizacionais têm dominado o cenário público nas duas últimas décadas, como as concessionárias e permissionárias.

2. O ESTADO REGULADOR

O Estado regulador cresceu a partir da década de 1990, incorporando o modelo Estado liberal, de um lado, e normatizador e disciplinador, do outro. Como uma tese intermediária entre o liberalismo e o intervencionismo, esse modelo se fez presente em muitas economias desenvolvidas, a exemplo dos Estados Unidos, considerado o berço do paradigma regulador. O modelo veio na esteira da **New Public Management (NPM)** e das ações de desestatização, aliadas a uma postura mais neoliberal.

New Public Management (NPM): refere-se a um conjunto de ações implementadas ou intensificadas a partir das décadas de 1980 a 1990 em alguns Estados desenvolvidos, com a utilização de ferramentas e modelos da gestão privada, visando tornar o setor público mais eficiente e responsivo.



Ideologicamente, há quem defenda que a regulação é consequência do reconhecimento da insuficiência técnica e operativa do Estado para atender às demandas sociais por serviços e equipamentos públicos nas mesmas condições de eficiência do setor privado. Por isso, a regulação cresceu *pari passu* com a desestatização e a busca de maior **eficiência no setor público**. Todavia, para as empresas dos setores regulados, há quem defenda que, de fato, há uma presença intervencionista excessiva na ação de regulação. De fato, regulação não prescinde da presença do Estado; pelo contrário trata de o Estado se mostrar presente de forma normativa, previsível e transparente.

Eficiência no setor público: só foi incorporada no art. 37, da CFB, em 1998, dez anos após os demais princípios centrais, a saber: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade.



Quanto à eficiência preconizada, cabe ressaltar que, em diversas áreas, a desestatização não foi acompanhada da eficiência imaginada, fato que reforçava, ainda mais, a necessidade de regulação.

Nessa corrente, a Anatel foi a primeira agência reguladora a ser estabelecida no Brasil. Ela foi criada por meio da Lei 9.472/1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT). A Anatel nasceu com a missão de “promover o desenvolvimento das telecomunicações do país de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional” (Anatel, 2019).

Hoje, a instituição está presente no dia a dia do brasileiro, com ações que vão de bloqueio de celulares com atuação irregular, mudança do sinal de TV de analógico para digital, até a atuação em demandas específicas, como a aplicação de sanções e a realização de intervenções, quando necessário.

Além da Anatel, existem, no Brasil, mais dez diferentes agências reguladoras com perfil de atuação semelhante (Figura 19). Essas agências promovem a regulação de diferentes setores e áreas de interesse nacional, visando garantir ao cidadão, usuário do serviço prestado, qualidade, continuidade, padrão, preço justo e conduta ética.

Além disso, os bons salários e uma carreira com características peculiares, conhecida como **regulocracia**, passou a atrair excelentes profissionais para o setor público, expandido a capacidade da administração pública nesses setores.



Regulocracia: regulocratas são os agentes que atuam nas agências de regulação, formando uma burocracia bem específica na administração pública. Eles fazem parte de um modelo de gestão com características uniformes, representando as expectativas da nova gestão pública e das especialidades impostas a partir das ações de readequação do tamanho e papel do Estado.

Não apenas para os usuários, mas para os empresários também, as agências reguladoras cumprem um papel primordial. Elas visam garantir um ambiente de competitividade, de regras claras, e segurança jurídica, essenciais a atração de investimentos internos e externos.

1. **Anatel** - Agência Nacional de Telecomunicações
2. **Aneel** - Agência Nacional de Energia Elétrica
3. **Ancine** - Agência Nacional do Cinema
4. **Anac** - Agência Nacional de Aviação Civil
5. **Antaq** - Agência Nacional de Transportes Aquaviários
6. **ANTT** - Agência Nacional de Transportes Terrestres
7. **ANP** - Agência Nacional do Petróleo
8. **Anvisa** - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
9. **ANS** - Agência Nacional de Saúde Suplementar
10. **ANA** - Agência Nacional de Águas
11. **ANM** - Agência Nacional de Mineração

Figura 19 - Agências reguladoras do Brasil

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

2.1. Regulação

A regulação estatal pode ser interpretada como as ações voltadas à correção de falhas e a manutenção de condições adequadas desenvolvimento da atividade econômica, tendo dois princípios norteadores: a supremacia do interesse público e a manutenção das condições justas de competição e segurança jurídica aos empreendedores (LEHFELD, 2008).

De acordo com Lehfeld (2008), o termo regulação engloba toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, tanto por meio de concessão de serviço público quanto do exercício de poder de polícia. Nessa perspectiva, o Estado exerce a regulação no momento em que delega a execução do serviço à iniciativa privada, por meio de concessão, permissão ou autorização, regulando seu desempenho e qualidade, como também na criação de regras em decorrência do exercício do poder administrativo de polícia.

2.2. Tipos e correntes de regulação

Kay e Vickers (1990) apresentam dois tipos de regulação mais comuns: a regulação estrutural e a de conduta.

- **Regulação estrutural:** diz respeito à regulação da própria estrutura do mercado. Exemplos: restrições à entrada ou saída de novas empresas e regras, que as obrigam a obter ou manter certa qualificação para operar na oferta de produtos e serviços no mercado.
- **Regulação de conduta:** se refere à regulação do comportamento de produtores e consumidores no mercado de bens e serviços. Alguns exemplos são os controles de preços, a exigência de atendimento a todos ou a determinados estratos ou raios de demanda, a rotulagem de produtos, além das regras de publicidade e padrões mínimos de qualidade (Kay e Vickers, 1990).

Em adição, existem diversas correntes de regulação com posicionamento teórico e processo de instrumentalização das ações bem diferentes, embora guardem alguns elementos em comum. Na sequência, apresentamos, duas dessas correntes apresentadas por Lehfeld (2008): a Escola do Interesse Público e a Escola Econômica da Regulação.

a. Escola do Interesse Público

De acordo com essa corrente, a regulação contribui para a promoção do interesse público entendido como a melhor alocação possível de recursos escassos para bens e serviços individuais e coletivos na sociedade (DEN HERTOOG, 2010).

A regulação nessa escola não se volta para a preservação do mercado, mas sim para a consecução do interesse público, em suas diversas formas; ou seja, a intervenção do Estado no mercado visa alcançar o bem público (LEHFELD, 2008).

Para tanto, a escola parte de algumas premissas para a atuação desejada, como a existência de falhas de mercado, a presença de um processo político e de instituições regulatórias eficientes (DEN HERTOOG, 2010).

b. Escola Econômica da Regulação

Também chamada de Escola Neoclássica, parte do pressuposto de que a regulação se trata de um mecanismo que objetiva substituir ou corrigir o mercado. Diferentemente da ideia de interesse público como fundamento da intervenção estatal na economia, essa corrente doutrinária preceitua que regulação somente será necessária enquanto o mercado não for por si só eficiente. A necessidade de regulação é reforçada pela existência de ineficiência nas práticas de mercado, necessitando da intervenção do Estado para garantir o interesse público e a concorrência (Lehfeld, 2008).

São várias falhas interpretadas na perspectiva de diferentes correntes teóricas, como resumidamente apresentado na sequência:

1. Poder de mercado e falhas de concorrência

Dentre as maiores deficiências, estão a concentração de mercado, especialmente no caso de monopólio ou oligopólio.

Exemplo: serviços de transporte público e de infraestrutura.

2. Condutas anticompetitivas

Decorre do comportamento oportunista ou conluio das empresas que atuam em determinado mercado, se associando para o exercício de práticas que alteram artificialmente o equilíbrio de mercado. Dentre elas: a eliminação de concorrentes, o *dumping*, a venda casada e o monopólio artificial.

- Exemplo: oportunismo em licitações e contratos de fornecimento de bens e serviços públicos.

3. Bens coletivos

Deve-se, no geral, à falta de incentivo para atração de investimentos privados para a oferta de bens públicos em quantidade e qualidade essenciais ao bem-estar social. Em especial, daqueles bens voltados a atender as garantias constitucionais universais, como a saúde, a educação, a infraestrutura, a segurança e o lazer.

Exemplo: linhas de transporte e serviços de telecomunicação em zonas rurais.

4. Externalidades

Resultam em efeitos não-planejados positivos ou negativos derivados da produção e/ou oferta de bens e serviços. O elemento central está em assumir que um resultado, especialmente negativo, pode impactar indivíduos alheios ao público-alvo do serviço ou bem ofertado ou a toda sociedade, por meio de um passivo social, econômico ou ambiental colateral.

Exemplo: implantação de torres de celular, minas de extração de minério e parques eólicos em determinadas regiões.

5. Assimetrias de informação

As diferenças de acesso à informação geram vantagens àqueles que as possuem, sendo que, via de regra, a uma acumulação desproporcional entre os fornecedores de bens e serviços públicos e os adquirentes, no caso os cidadãos.

Exemplo: introdução de uma nova droga ou acesso a tecnologias obsoletas e contratos abusivos na oferta de bens e serviços.

6. Mobilidade dos Fatores

Algumas regiões têm maior dificuldade de acesso a produtos e serviços e, portanto, os consumidores não deveriam se expor à exploração, tampouco o empreendedor a perdas decorrentes da não imposição do ágio necessário.

Exemplo: oferta de combustíveis, como gasolina, diesel e gás de cozinha, e a oferta de transporte.

7. Alteração no nível de Emprego, Juros e Inflação

Alterações indesejadas em fundamentos macroeconômicos, como emprego, juros e inflação, exigem, via de regra, a intervenção do governo, de ações de gestão e de políticas que visem estabilizar o sistema econômico em defesa da sociedade e de atratividade e segurança para o empreendedor. Sabe-se que o emprego tem efeito positivo sobre o consumo e a estabilização e a taxa de juros sobre a decisão de investimento. Todos esses elementos são condições necessárias, embora não suficientes, para o crescimento econômico e o desenvolvimento social do país.

- Exemplo: redução da taxa de juros para o estímulo de certos setores.

Embora a regulação pareça condição categoricamente aceitável, ela está longe de ser unânime. Sobretudo no espectro mais liberal da sociedade, a regulação é vista como nociva e cujos efeitos negativos, em geral, suplantam os positivos. Para os liberais, a imposição de condições artificiais ao mercado tem efeitos danosos a competitividade e a eficiência de setores e indústrias, especialmente no longo prazo.

O inverso se observa no espectro mais social e intervencionista, no qual se defende a regulação como forma de garantir equidade no acesso aos bens e serviços públicos. A inexistência da regulação geraria efeitos negativos sobre a concentração de mercado e, conseqüentemente, sobre a renda.

UNIDADE 3

Desestatização e redimensionamento do Estado

A ideia de desestatização remete às ações deliberadamente voltadas à diminuição do tamanho do Estado na economia ou que visem ao redimensionamento negativo do setor público. Essas ações podem ser assim catalogadas:

- Diminuição da participação direta do Estado em setores
- Concessão e permissão
- Terceirização de serviços públicos
- Contratos ou parcerias com o terceiro setor
- Parceria público-privada
- Quebra de monopólios estatais
- Venda de ações estatais
- Diminuição da intervenção econômica.

Alguns autores adotam mais o termo privatização em sentido lato. No entanto, salvo melhor entendimento, o termo mais adequado seja o de desestatização, como gênero, e a privatização, como espécie.

Rojas (1992), apud Di Pietro (2011a), também adota um conceito lato, ao afirmar que o termo privatização foi empregado para abarcar uma infinidade de iniciativas governamentais dirigidas para ampliar a participação do setor privado e, paralelamente, reduzir o intervencionismo estatal na economia.

Rojas (1992) apresenta uma tipologia para o processo de privatização (Figura 20).

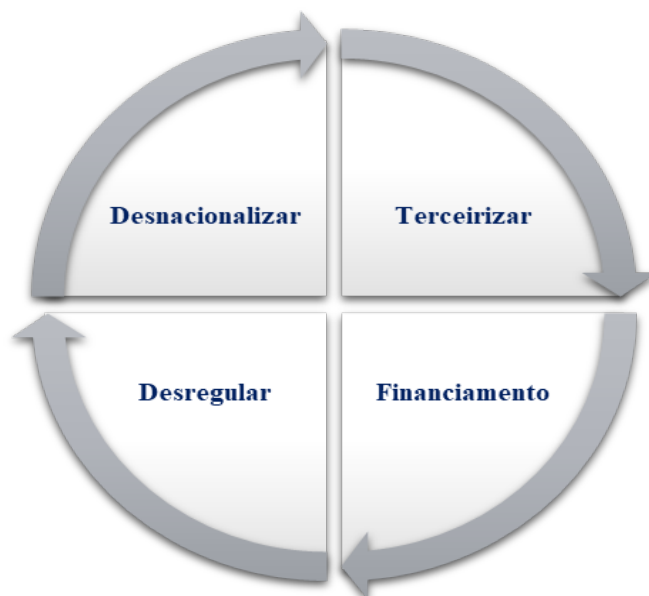


Figura 20: Tipologia de privatização

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

Esse processo pode ser, assim, compreendido:

- **Desnacionalização:** é a venda de bens e empresas públicas;
- **Terceirização:** é a contratação de serviços e atividades antes geridos diretamente;
- **Desregulação:** é a redução do intervencionismo nas atividades econômicas privadas, e
- **Financiamento:** é a substituição dos impostos por preços e tarifas a cargo dos consumidores e usuários, como modo de financiamento dos serviços públicos.

Conforme destacado por Di Pietro (2011a), o crescimento dos chamados direitos sociais e econômicos, postos perante o Estado, ampliou desmesuradamente o rol de suas atribuições, adotando diferentes atitudes:

- Algumas atribuições foram incorporadas diretamente pelo Estado,
- Algumas atividades foram assumidas pela administração pública indireta,
- Outras atividades foram fomentadas na iniciativa privada, inclusive por acordos e parcerias com outras organizações públicas ou privadas.

Trata-se de uma dinâmica que tem dois componentes: um de gestão e outro ideológico. Isso porque esses modelos redimensionam o papel e o tamanho do Estado, especialmente, por delegar ao setor privado atividades que antes eram executadas pela administração pública direta ou indireta, como colocado por Di Pietro (2011a).

1. REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO

Com a reestruturação do Estado, houve a criação e fortalecimento de importantes instrumentos e institutos jurídicos administrativos, dando moldes a novos modelos organizacionais e ampliando a interação entre dimensões pública e privada. Dentre eles:

- Agências executivas
- Contrato de gestão;
- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.
- Organizações Sociais.

1.1 Agências executivas

A **Agência executiva** é a qualificação emitida para a fundação pública ou autarquia que celebre contrato de gestão com algum órgão da administração direta para a prestação de serviços ou atividades exclusivas do Estado. Elas recebem essa qualificação por decreto presidencial específico.



Agência Executiva - Exemplos: Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (InMetro); Agência Nacional do Desenvolvimento do Amazonas (ADA) e Agência Nacional do Desenvolvimento do Nordeste (Adene).

De acordo com Oliveira (2011), a qualificação de “agência executiva” (prevista no art. 51, da Lei 9.649/98, que dispõe sobre a organização da presidência da República, e no Decreto n 2.487/98) será atribuída à autarquia ou à fundação que cumprir dois requisitos:

- Ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento, e
- Ter celebrado contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor.

Há uma série de vantagens mútuas na qualificação de uma agência executiva. Por exemplo:

- **Para a administração direta:** descentralizar atividade importante para o setor público para entidade da administração indireta, buscando agilidade e qualidade no serviço prestado.
- **Autarquia ou fundação pública:** amplia sua autonomia administrativa e financeira para a execução das atividades contidas no contrato de gestão. Nesse ponto, a título de

ilustração, destaca-se que as agências executivas têm licitações dispensáveis para valores de até 20% do valor máximo admitido para a modalidade convite – o dobro dos demais entes públicos, que operam com um limite de dispensa de 10% (art. 24, § 1º da Lei nº 8.666/1993).

Flexibilizações e excepcionalidades como essas, têm como propósito tornar as atividades do setor público mais ágeis e responsivas.

1.2. Contratos de gestão

Devem ser compreendidos como ferramentas gerenciais do setor público voltadas ao alcance de objetivos estratégicos, por meio de ações descentralizadas. Eles se dão por meio do pacto de ações com metas e prazos definidos e pelo estabelecimento de indicadores de desempenho que permitam mensurar o progresso das entidades pactuantes no alcance dos resultados.

O contrato de gestão é, conforme apontado por Elias Rosa (2011), o contrato administrativo pelo qual o poder público (contratante) instrumentaliza parceria com o contratado (entidade privada ou da administração pública indireta), constituindo autêntico acordo operacional, mediante o qual o contratante passa a ser destinatário de benefícios previstos em lei.



Tal modalidade de contrato administrativo é meio de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, nos termos do artigo Art. 37, 8º da CFB/1988F.

Para Di Pietro (2011a), o contrato de gestão tem sido um meio de ajuste entre a administração pública direta e a administração indireta ou entidades privadas, que podem ser caracterizadas como entidades paraestatais.

Conforme inclusão da Emenda Constitucional 19/1988, o contrato de gestão deve dispor sobre:

- I. O prazo de duração do contrato;
- II. Os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III. a remuneração do pessoal.

Deve ser celebrado mediante a necessidade de manutenção do princípio da supremacia do interesse público. Nos dizeres de Carvalho (2015), os contratos administrativos são manifestações de vontade entre duas ou mais pessoas visando à celebração de negócio jurídico, havendo a participação do poder público, atuando com todas as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, visando sempre à persecução de um fim coletivo. Para tanto, assegura-se a aplicação do direito público, conforme versa o artigo 54 da Lei 8.666/93.

1.3. Organizações Sociais

Di Pietro (2011b) conceitua as organizações sociais (OS) como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado. Agem sob incentivo e fiscalização do poder público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão.

As organizações sociais estão previstas na Lei federal nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado.

9.637/1998/Art. 1º. O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

A lei 9.637/1998 autoriza, portanto, a entidade privada a firmar o denominado “contrato de gestão” com o ente federado, o qual estabelecerá metas de desempenho, que deverão ser alcançadas pela entidade, e permitirá o repasse de recursos orçamentários, conforme texto do art. 12, a permissão de uso de bens públicos, citada nos art. 12 e 13, e a cessão especial de servidores públicos, apresentada no art. 14. Todas as modalidades com ônus público (OLIVEIRA, 2011).



Nenhuma entidade nasce com o nome de organização social; a entidade é criada como associação ou fundação e, habilitando-se perante o poder público, recebe a qualificação. Trata-se, portanto, de título jurídico outorgado e cancelado pelo poder público.

Dentre os requisitos específicos para qualificação, destacam-se, conforme a Lei 9.637(1998):

- I. *Comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:*
 - *Natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;*
 - *Finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;*
 - *Previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria;*
 - *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;*
 - *Entre outros expressos na lei.*
- 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.*

1.4. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

Para Di Pietro (2011b), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) são representadas pelas pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo poder público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria.

A lei 9.790/1999 dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Mas nem todas as organizações podem se candidatar à qualificação; apenas aquelas que atenderem as disposições necessárias à qualificação como Oscip, como descrito:

- Ter personalidade jurídica de direito privado;
- Não ter finalidade lucrativa;
- Atuar nas atividades de ensino, cultura, saúde, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e preservação do meio ambiente.

Cabe ao Ministério da Justiça, atendidas as disposições, emitir a qualificação.

A lei 9790/1999 impede a qualificação de Oscip a uma série de organizações, tais quais:

- 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.*

Uma vez qualificadas, tais entidades poderão firmar “termo de parceria” com o poder público, que estabelecerá programas de trabalho, com cronograma e metas de desempenho, e estarão aptas a receber recursos orçamentários do ente federado, conforme texto do Art. 10. (OLIVEIRA, 2011).

O procedimento e as características gerais das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são bastante semelhantes. Nos dois casos, as entidades privadas, sem fins lucrativos, que preencherem os requisitos legais, receberão do Estado a qualificação de OS ou OSCIP e, eventualmente, formalizarão vínculos jurídicos (contrato de gestão ou termo de parceria) para cumprirem metas sociais e receberem benefícios públicos. A Figura 21 sumariza as principais características das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e Organizações Sociais (OS).

OS	OSCIP
Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998	Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999
Contrato de gestão com a administração pública	Termo de parceria com a administração pública
Qualifica-se por ato discricionário, dependendo da aprovação do Ministro de Estado ou titular de órgão supervisor ou regulador da área do objeto social	Qualifica-se por ato vinculado do Ministério da Justiça, mediante a observância dos requisitos legais
Tem que ter conselho de administração, com representantes de serviços relacionados ao objeto do contrato de gestão	Tem que ter conselho fiscal
Pode haver dispensa de licitação para a prestação de serviços relacionados ao objeto do contrato de gestão	Não há hipótese de dispensa de licitação para OSCIP para serviços que envolvam recursos públicos
Descumprimento do contrato de gestão é condição para processo de perda de qualificação	Descumprimento de normas legais é condição para processo de perda de qualificação

Figura 21: Quadro comparativo entre OS e OSCIP

Fonte: Elaboração dos autores, 2019

Em razão desses elementos e do desenvolvimento de diferentes modelos organizacionais, a Lei Federal nº 13.019/14 (alterada pela Lei nº 13.204, de 2015), conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) instituiu o termo Organizações da Sociedade Civil (OSC) para designar entidades privadas sem fins lucrativos que celebram parcerias com o poder público, visando padronizar a utilização do termo na órbita do setor público.

A Lei Federal 13.019/14 estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

UNIDADE 4

Novos arranjos organizacionais

O termo *arranjo* é empregado em razão de não se ter como referência o tipo organizacional, mas sim a relação, a rede ou o desenho contratual que permite a aglutinação de diferentes atores para a oferta de produtos e serviços no setor público. Alguns exemplos desses novos arranjos organizacionais são: os consórcios públicos, as entidades públicas não-estatais, as organizações não-governamentais, fundações privadas e associações sem fins lucrativos (FASFIL), além do Sistema S e das sociedades de pessoas, como as cooperativas. Essas formas de organizações serão tratadas a seguir.

1. CONSÓRCIOS PÚBLICOS

O termo *consórcio* remete a um arranjo contratual ou aliança de diferentes partes para o alcance de um objetivo em comum. Portanto, um consórcio nasce da vontade de duas ou mais entidades políticas, que por contrato constitui uma nova entidade destinada ao alcance de objetivos comuns.

O consórcio público surge como figura estratégica, à medida que viabiliza ações de cooperação entre os entes federados e, por meio delas, potencializa a capacidade do setor público na execução de políticas que fornecem infraestrutura para o desenvolvimento socioeconômico e garantia dos direitos sociais (BATISTA, 2011).

Os consórcios podem ser assim caracterizados:

1.1. Horizontal:

Quando constituídos pela mesma esfera de governo.

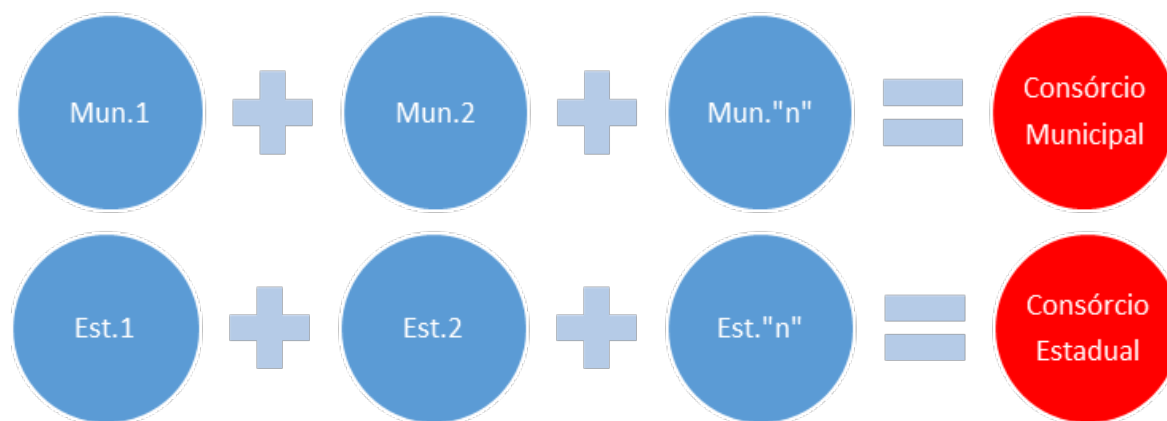


Figura 22: Caracterização dos consórcios em horizontal

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

1.2. Vertical

Quando constituídos por entes de diferentes esferas de governo.

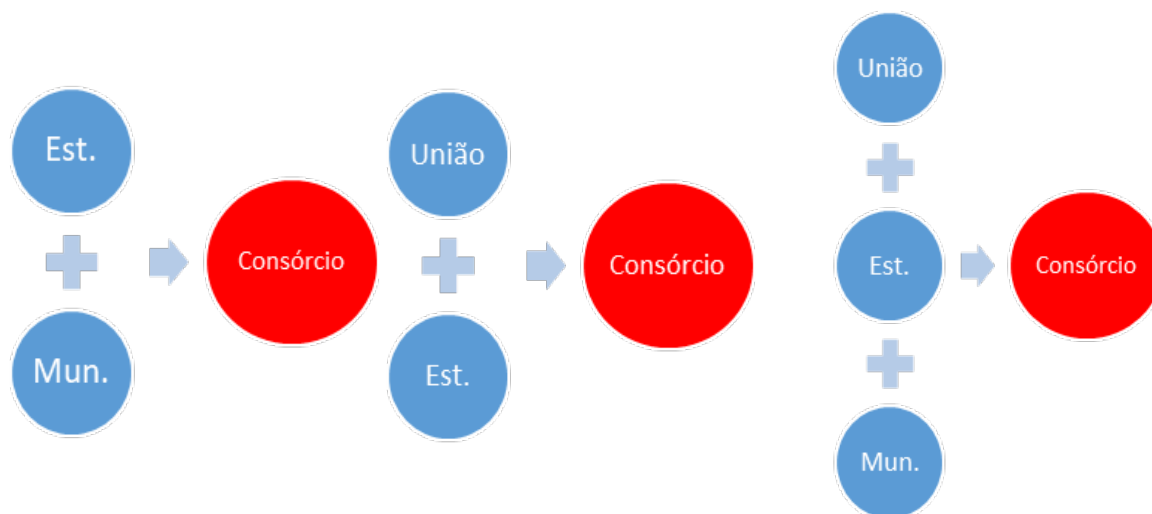


Figura 23: Caracterização dos consórcios em vertical

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019

O Art. 241 da CFB/1988 prevê que os entes federativos disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos. Tal manifesto, associado às possibilidades de ganhos de escala, veio instigar a interação dos atores públicos na resolução de problemas de interesse comum, estimulando sobretudo a interação de governos locais para resolução de problemas regionais, em especial em municípios limítrofes.

De acordo com a Lei 11.107/2005, § 1º: O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. Conforme redação do Art. 6º, o consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

- I. **De direito público:** no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções.
- II. **De direito privado:** mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará 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.

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. § 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

- I. Firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
- II. Nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo poder público; e
- III. Ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

A distinção entre os contratos e convênios/consórcios foi consagrada por Meirelles (1997), citado por Oliveira (2011), como segue: “no contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes, uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço, etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preso, ou qualquer outra vantagem). Diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Este é o contexto que determina os consórcios.

Para Carvalho Filho (2018), o objeto dos consórcios é a realização de atividades e metas de interesse comum das pessoas federativas consorciadas que, sem abrirem mão de sua ampla autonomia, se associam a outras pessoas também estatais para alcançar metas que são importantes para todos, sempre observados os parâmetros constitucionais.



Somente entes federativos que compõem a administração pública direta podem associar-se em um consórcio público.

Os consórcios estão presentes nas mais diversas áreas de resolução de problemas públicos. Dentre elas, destacam-se: saúde pública, gestão do lixo, meio ambiente, turismo, infraestrutura, desenvolvimento socioeconômico, educação pública, assistência social e inclusão socioprodutiva, e segurança pública.

A Figura 24, resultante de relatório setorial da CNM (2018), destaca a quantidade de municípios brasileiros por número de consórcios.

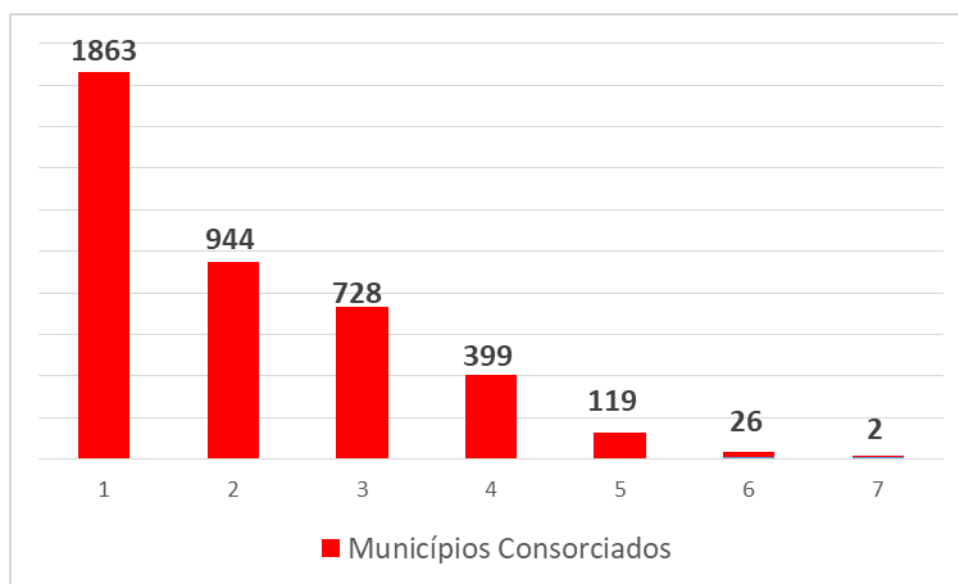


Figura 24: Municípios por número de consórcios

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Esse mesmo relatório destaca que, diferente do que muitos imaginam, há predominância de pequenos e médios municípios na liderança dos consórcios. A pesquisa de CNM (2018) evidenciou que os menores municípios encontram na constituição de consórcios públicos uma alternativa para implementar determinadas políticas públicas estruturais, que não fariam de forma isolada. Por isso, dos 4.081 **municípios participantes de algum consórcio**, 3.599 são de pequeno porte, contrastando com os 425 de médio porte e os 57 de grande porte.



Municípios participantes de algum consórcio: Os limites para as faixas de porte foram assim definidos: pequeno (até 49.999), médio (50.000 a 299.999) e grande (300.000).

2. ENTIDADES PÚBLICAS NÃO ESTATAIS

Nas últimas décadas, principalmente com a proclamação das Constituição Federal de 1988, houve um alargamento das funções sociais do setor público, ao passo que o país avançou pouco na capacidade de oferta de serviços públicos em quantidade e qualidade necessárias à resolução ou mitigação dos crescentes problemas públicos. Não coincidentemente, houve o aumento da ação de entidades não estatais no oferecimento de serviços e produtos públicos, atuando indiretamente na resolução de problemas públicos ou diretamente na implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, há, porém, uma disputa ideológica acerca das responsabilidades e competências dos atores na introdução e gestão de políticas públicas com efeito sobre a própria definição do termo Política Pública. Essa disputa é protagonizada por duas correntes, estatista e multicêntrica, conforme ressaltado por Secchi (2014).

- **Abordagem Estatista:** os atores estatais possuem o monopólio na execução das ações referentes às políticas públicas.
- **Abordagem Multicêntrica:** admite ações individuais ou compartilhadas por diferentes atores voltados à resolução dos problemas públicos (SECCHI, 2014).

Se reconhecemos que há maiores obrigações por parte dos Estado, há de se ter não somente uma estrutura de financiamento maior, mas também uma rede de políticas públicas e uma qualidade de gestão mais eficiente. Isso exige a reconfiguração do papel do Estado. Reconfigura-se também o papel de Estado como provedor central, migrando de uma postura adotada pela corrente “estatista” para o reconhecimento da perspectiva “multicêntrica”.

As ações do Terceiro Setor, das organizações privadas e de outros arranjos de cooperação fora da esfera pública devem ser interpretados na ótica da corrente multicêntrica. Na esteira dessa corrente, as ONGs e o Terceiro Setor vêm ganhando destaque e já representam importante parcela das organizações que atuam na resolução de problemas públicos.

O Terceiro Setor é constituído pelo conjunto de organizações privadas não lucrativas que, de forma independente ou colaborativa, atuam na resolução de problemas públicos.

Para Oliveira (2011), as entidades do Terceiro Setor têm, em comum, as seguintes características:

- i. São criadas pela iniciativa privada;
- ii. Não têm finalidade lucrativa;
- iii. Não integram a administração pública indireta;
- iv. Prestam atividades privadas de relevância social;
- v. Possuem vínculo legal ou negocial com o Estado;
- vi. Podem receber benefícios públicos.

3. ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E ORGANIZAÇÕES FILANTRÓPICAS

Organização não-governamental (ONG) é um termo genérico que descreve entidades da sociedade civil, que não visam lucro, atuam no terceiro setor e prestam serviços em áreas de relevante interesse social ou visam soluções para problemas públicos. Não existe no Código Civil regulamentação jurídica com classe específica para tais organizações. São, via de regra, associações ou fundações de direito privado.

Muitas pessoas confundem ONG com organizações filantrópicas. Esses são apenas termos genéricos para definir organizações que têm em comum a geração de serviços de interesse social, mas não representam categorias juridicamente reconhecidas pela legislação brasileira. A legislação reconhece categorias possíveis de serem registradas socialmente, a exemplo das fundações, das associações e organizações privadas.



Portanto, as organizações filantrópicas são sociedades de pessoas, geralmente, na forma de associação ou fundação, criadas com o propósito de assistir os mais necessitados, sem gerar ou distribuir lucros e sem remunerar os seus dirigentes. Já as organizações não-governamentais podem remunerar seus dirigentes, embora sejam, via de regra, não-lucrativas. De fato, algumas ONGs remuneram muito bem seus dirigentes e seu corpo de apoio, a ponto inclusive de gerar debates sobre a moralidade de seus gastos administrativos, em comparação aos seus fins.

No Brasil, há entidades que classificam a qualidade de atuação das ONGs por meio de indicadores como eficiência, transparência e governança. Essas organizações são uma indústria que movimenta bilhões de dólares na economia mundial, das quais algumas são consideradas também formadoras de opinião política, além de influentes nas causas sociais.

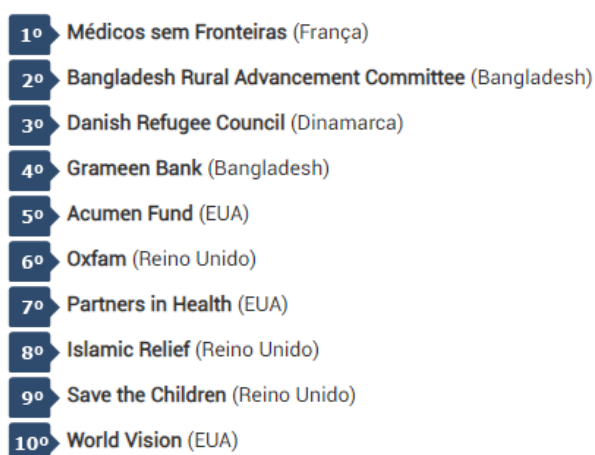


Figura 25: As 10 maiores ONGs do mundo

Fonte: Global Geneva (2015) apud lista10.org, 2019.

No Brasil, apesar dos recentes ataques às ONGs por parte de lideranças políticas, são notórias a participação e importância delas em diversos setores, atuam, inclusive, em áreas nas quais a presença das agências governamentais é tímida.

De acordo com a pesquisa de Penido (2019), algumas das ONGs mais influentes do Brasil são:

1. Fundação SOS Mata Atlântica

- Em 30 anos a organização conseguiu reduzir 83% do desmatamento na Mata Atlântica. Em 7 dos 17 estados brasileiros, o nível de desmatamento é zero.

2. AACD

- A Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD) se tornou a grande referência no tratamento de pessoas com deficiência física no Brasil.

3. Viva Rio

- Tem como principal objetivo promover a paz, inclusão e justiça, por meio de projetos de conscientização em áreas de baixa renda e, principalmente, em regiões violentas do Rio de Janeiro.

4. Transparência Brasil

- Tem como propósito o combate à corrupção por meio do aumento da informação sobre o poder público brasileiro.

5. Fundação Abrinq

- Sua missão é defender a cidadania e a infância de crianças e adolescentes.

4. FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS (FASFIL)

No Brasil, as ONGs são, oficialmente, categorizadas em um agrupamento conhecido por Fasfil (Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos), conforme a classificação do IBGE.

Os números do IBGE têm demonstrado a leve redução das ONGs no país nos últimos anos. De acordo com a Figura 26, elas passaram de 283,8 mil em 2010 para 236,9 mil em 2016. As organizações religiosas prevalecem como as mais representativas do setor, com 35,1% de todas as Fasfil atuantes em território nacional em 2016.

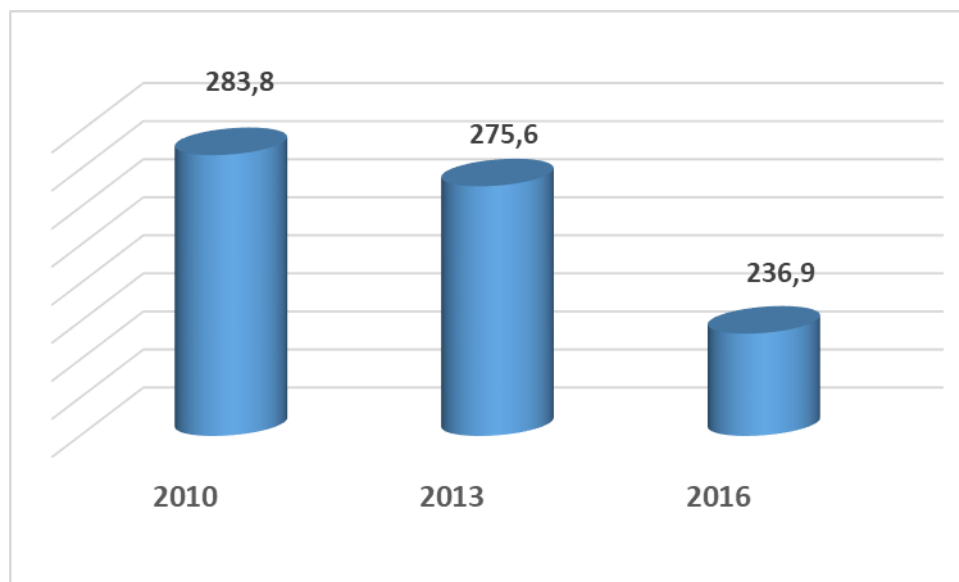


Figura 26. Tendência à redução das ONGs no Brasil

Fonte: IBGE, 2016.

De acordo com os dados do IBGE, as ONGs representam pouco mais de 4% de todas as entidades públicas e privadas, lucrativas e não-lucrativas do Cempre (Cadastro Central de Empresas). Quase metade dessas organizações (48,3%) foi criada depois de 2001. Entre as subcategorias, a que mais cresceu nos últimos anos é a de instituição religiosa.

Um dado curioso é que as mulheres recebiam, em média, 24% a menos que os homens, mesmo representando mais de 65% do total de assalariadas das Fasfil (IBGE, 2016). Isso reforça a tese de assimetria remuneratória de gênero, inclusive e talvez mais agressivamente, nesse setor.

Na remuneração do conjunto dos trabalhadores de todas as organizações ativas do Cempre, o salário médio mensal foi de 3,3 s.m. para os homens; para as mulheres, apenas 2,7 s.m. Portanto, a remuneração média das mulheres correspondeu a 81,8% da remuneração média dos homens, quando se consideram todas as organizações.

Outro dado curioso é que as ONGs (Fasfil) pagam, em média, 3 salários mínimos aos seus colaboradores, valor superior às entidades empresariais privadas (2,6) e outras entidades sem fins lucrativos (2,9).

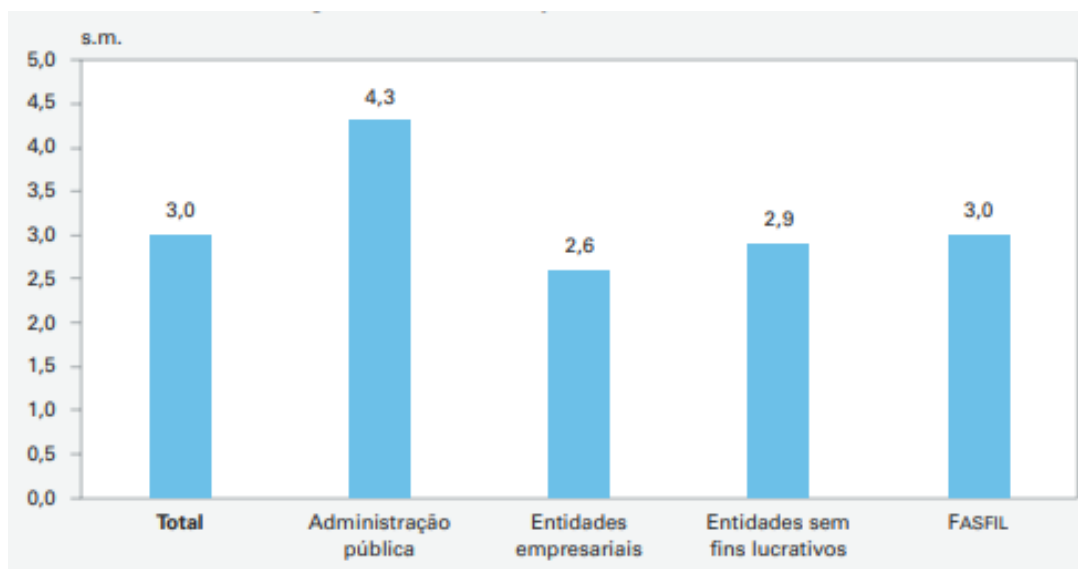


Figura 27: Média salarial dos colaboradores por entidade

Fonte: IBGE, 2016.

5. SISTEMA S

Sistema S é termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que, além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares (AGÊNCIA SENADO, 2019).

Com origem na era Vargas, o **sistema S** tornou-se importante colaborador no enfrentamento de problemas públicos setoriais. É composto por nove organizações voltadas para a promoção de segmentos profissionais diversos (Figura 28). O Sistema é financiado por contribuição empresarial compulsória, com alíquotas sob a folha de pagamento, variando de acordo com a tabela em destaque.

Sistema S: Em janeiro de 1942, por decreto presidencial de Getúlio Vargas foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), dando origem o que mais tarde foi convencionado Sistema S.



I. Sesi (1,5%)

É da área da indústria e oferece opções de lazer e atividades culturais e de saúde para trabalhadores e associados.

II. Senai (1%)

Também da área industrial, é focado em oferecer cursos de capacitação, especialização, reciclagem e assessoria especializada.

III. Sesc (1,5%)

Voltada para o comércio, a instituição oferece opções de cultura, esporte e lazer.

IV. Senac (1%)

Também relacionada ao varejo, essa opção é voltada para a capacitação por meio de cursos variados.

V. Sebrae (0,3% a 0,6%)

É relacionado às micro e pequenas empresas, bem como aos empreendedores individuais (MEI). Oferece conhecimento e assessoria para abertura, regularização e manutenção do negócio, além de cursos variados.

VI. SESCOOP (2,5%)

Ligado à área de cooperativas, visa a aumentar a capacitação dos profissionais para lidar

com esse modelo de atuação.

VII. Sest (1,5%)

Relacionado a área de transportes, oferece recursos de lazer, de cultura e de esportes.

VIII. Senat (1%)

Também relacionado a área de transportes, oferece cursos e possibilidades diversas de aprimoramento profissional.

IX. Senar (0,2% a 2,5%)

Diretamente envolvido com o setor do agronegócio, tem a ver com a capacitação de profissionais, sejam eles da área de mão de obra do campo ou gestores de negócios rurais.

Figura 28: áreas de atuação do Sistema S

Fonte: Agência do Senado (2019); Blog Seguridade (2019)

O art. 149 da CFB/1988 prevê contribuições que podem ser instituídas exclusivamente pela União, conforme texto.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (...).

Portanto, o Sistema S está instituído nessa terceira hipótese constitucional: a do interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.

Arrecadação do Sistema S

Montante repassado pela Receita Federal em 2018, em R\$ milhões

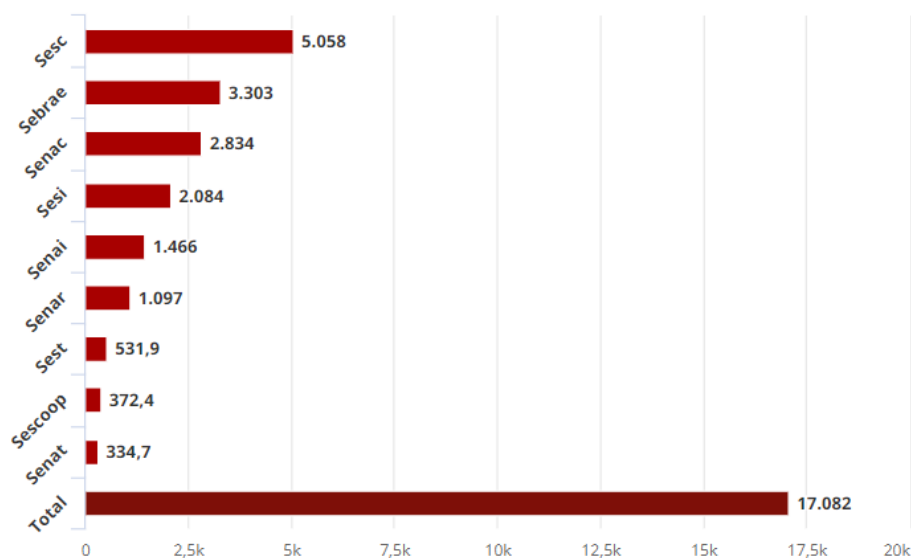


Figura 29: Arrecadação do Sistema S

Fonte: Portal G1, 2019.

De acordo com dados da Receita Federal, apenas em 2018, foram mais de R\$17 bilhões arrecadados e distribuídos em diferentes estratos (Figura 29). Apenas o Sesc e o Sebrae arrecadaram quase metade desse montante (PORTAL G1).

6. COOPERATIVISMO

Com origem atribuída aos tempos da Revolução Industrial, na Inglaterra, o cooperativismo é um modelo de organização privada que se posiciona muito próximo do Terceiro Setor em razão de sua contribuição: a resolução de problemas públicos, ao desenvolvimento socioeconômico e a não geração de lucros. Trata-se, portanto, de uma sociedade de pessoas, diferentemente das organizações privadas, que são de fato sociedades de capital.

De acordo com a Lei do Cooperativismo, as cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características (Lei 5764/71, Art. 4º).

Esse modelo está presente nos mais diversos setores da economia mundial. No Brasil, por exemplo, as cooperativas são classificadas em 13 ramos de atuação (Figura 30).

1. Cooperativas agropecuárias	8. Cooperativas de produção
2. Cooperativas de consumo	9. Cooperativas de saúde
3. Cooperativas de crédito	10. Cooperativas sociais
4. Cooperativas educacionais	11. Cooperativas de trabalho
5. Cooperativas habitacionais	12. Cooperativas de transporte
6. Cooperativas de infraestrutura	13. Cooperativas de turismo e lazer
7. Cooperativas de mineração	

Figura 30: Ramos do Cooperativismo no Brasil

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Os números, em 2018, de acordo com a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), ressaltam a importância desse setor na geração de empregos e no fomento econômico (Figura 31). Foram mais de 6.800 cooperativas, com 14,6 milhões de cooperados e mais de 425 mil empregados.

RAMOS	COOPERATIVAS	COOPERADOS	EMPREGADOS
	2018	2018	2018
Agropecuário	1.613	1.021.019	209.778
Consumo	205	1.991.152	14.272
Crédito	909	9.840.977	67.267
Educacional	265	60.760	3.412
Especial	10	377	8
Habitacional	282	103.745	742
Infraestrutura	135	1.031.260	5.824
Mineral	95	59.270	177
Produção	230	5.564	1.132
Saúde	786	206.185	107.794
Trabalho	925	198.466	5.105
Transporte	1.351	98.190	9.792
Turismo e Lazer	22	1.867	15
TOTAL GERAL	6.828	14.618.832	425.318

Figura 31: Geração de empregos por Cooperativas

Fonte: OCB, 2019.

Apenas em impostos e demais tributos, as cooperativas recolheram aos cofres públicos R\$ 7 bilhões, em 2018. Em salários e benefícios, estimou-se a injeção de mais de R\$ 9 bilhões na economia brasileira, em igual período, de acordo com dados da OCB (2019).

As cooperativas são reconhecidas como grandes parcerias do setor público na resolução ou mitigação de problemas públicos, sendo diversas vezes interpretadas no contexto do Terceiro Setor - embora a rigor sejam organizações privadas não lucrativas, com características bem peculiares, como o voto por pessoa, e não por capital, e a distribuição das sobras aos associados.



Essa aproximação com o Terceiro Setor não resulta apenas da inexistência da apropriação privada dos ganhos econômicos. Outro elemento peculiar é o culto aos valores e aos princípios que nutrem a filosofia cooperativa em todo o mundo.

Mais que um modelo de negócios, o cooperativismo é uma filosofia de vida que busca transformar o mundo em um lugar mais justo, feliz, equilibrado e com melhores oportunidades para todos. Um caminho que mostra que é possível unir desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, produtividade e sustentabilidade, o individual e o coletivo. (OCB, 2019). A Figura 32 esboça os princípios cooperativistas.



Figura 32: Princípios Cooperativistas

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA DO SENADO. Sistema S. disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>. Acesso em 28 de novembro de 2019.
- ANATEL. Histórico. 2019. Disponível em: [https://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?acao=&codItemCanal=1640&codigoVisao=\\$visao.codigo&nomeVisao=\\$visao.descricao&nomeCanal=Sobre%20a%20Anatel&nomItemCanal=Hist%F3rico&codCanal=414](https://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?acao=&codItemCanal=1640&codigoVisao=$visao.codigo&nomeVisao=$visao.descricao&nomeCanal=Sobre%20a%20Anatel&nomItemCanal=Hist%F3rico&codCanal=414). Acesso 07 de dezembro de 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. Curso de direito administrativo. 33 ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12/07/2016. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.
- BATISTA, S. O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos. 1. ed. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.
- BLOG SEGURIDADE. Sistema S: entenda o que é e quais são as áreas presentes. Disponível em: <http://blog.seguridade.com.br/sistema-s-entenda-o-que-e-e-quais-sao-as-areas-presentes>. Acesso em 28 de novembro de 2019.
- BOBBIO, N. Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política. 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- CARVALHO FILHO, J. S. Manual de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- CARVALHO, M. Manual de Direito Administrativo. 2ª ed. – Salvador: JusPodvim, 2015.
- CNM – Confederação Nacional dos Municípios. Estudo técnico: Mapeamento dos consórcios públicos brasileiro. Brasília: DF. 2018. 49 p.
- DI PIETRO, M. S. Z. Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2011a.
- DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas; 2011b.
- G1. Globo. 'Sistema S' defende papel de entidades após ameaça de corte de verbas. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/18/sistema-s-defende-papel-de-entidades-apos-ameaca-de-corte-de-verbas.ghtml>. Acesso em 20 de novembro de 2019.
- GRAMACHO, W. Popularidade e economia no semipresidencialismo português. Análise Social, n. 188, 2008, p.531-550.
- IBGE. As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – FASFIL, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 15 de novembro de 2019.
- JUND, S. Direito Financeiro e Orçamento Público. Rio de Janeiro: Campus, 2008.
- KAY, JOHN A. AND VICKERS, JOHN S. Regulatory Reform: An Appraisal', in Majone, Giandomenico (ed.), Deregulation or Re-regulation, London, Pinter Publishers, 1990. 223-251.
- LEHFELD, L. S. Controle das Agências Reguladoras. São Paulo: Atlas, 2008.
- LEI. 5.764, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1971. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm L. v. 5764, 2014.
- LISTA 10. As Maiores ONGS do Mundo. Disponível em: <https://lista10.org/diversos/as-10-melhores-ongs-do-mundo/>. Acesso em 16 de novembro de 2019.
- MADEIRA, J. M. P. Administração Pública: Tomo II. 11.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- MAQUIAVEL, N. O Príncipe. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.
- MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 39 ed. Editora Malheiros, 2013.
- OCB. Organização das Cooperativas do Brasil. Números do Cooperativismo. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/numeros>. 2019. Acesso 28 de novembro de 2019.

- OLIVEIRA, R.C.R. Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- PALUDO, A. Administração Pública. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PENIDO R. As 10 ONGS Brasileiras mais influentes. Disponível em: <http://www.rosapenido.com.br/ongs-brasileiras-mais-influentes/> Acesso em 16 de novembro de 2019.
- DEN HERTOOG, J. A. Review of economic theories of regulation. Discussion Paper Series/Tjalling C. Koopmans Research Institute, v. 10, n. 18, 2010.
- ROSA, M. F. E. Direito Administrativo Parte II. 3ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2011. – (Coleção sinopses jurídicas; v. 20).
- ROJAS, F. J. V. Privatización de servicios públicos. Madri: Tecnos, 1992.
- SANTOS, C. S. Introdução à gestão pública. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning, 2014.
- TÁMEZ, C. A. S.; MORAES JR, J. J. Finanças Públicas: teorias e mais de 350 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em 20 de dezembro de 2013. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>.
- WALDO, D. O que é administração pública?. In: D. Waldo, O estudo da Administração Pública (pp. 1-26). Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil (USAID), 1964.

