

Privatização, terceirização e parceria nos serviços públicos: conceitos e tendências

*Por Agnaldo dos Santos**

Publicado em: 05/01/2009

Longe de esgotar o assunto, o artigo Privatização, Terceirização e Parceria nos Serviços Públicos: Conceitos e Tendências, propõe alguns pontos de reflexão à movimentos sociais e cidadãos em geral.

Nos últimos anos, o tema da chamada “privatização” e “terceirização” dos serviços públicos vem despertando um forte debate entre os atores políticos e os pesquisadores da universidade, mais particularmente sobre o papel do Estado e das chamadas “organizações sociais” na oferta e execução das políticas públicas. Em geral, esse tema gera muitas imprecisões e confusões quanto aos seus reais significados, ainda mais quando consideramos que sempre existiu uma relação entre a administração pública e entidades privadas por meio dos contratos de “parceria”. Esse pequeno texto procura contribuir para tornar mais claros tais conceitos e tentar apontar algumas possíveis tendências dessa relação, que não é nova mas vem mudando significativamente de natureza desde meados dos anos 1990, tanto no Brasil quanto em outros países.

Primeiramente, devemos tomar o significado original desses conceitos. O que está sendo “privatizado”, “terceirizado” e é objeto de “parceria”?

Privatização vem do termo privado, logo faz referência à dimensão não-pública e não-estatal de uma sociedade, aos interesses de ordem particular voltadas (ou não) ao lucro. Logo, esse termo significa processos de tornar “privado” propriedades e/ou serviços que antes possuíam caráter estatal ou público, geralmente por meio da venda de patrimônio público/estatal a agentes privados. Aqui vale uma rápida distinção desses dois termos. Estatal é tudo aquilo regido pelo direito público e pelo Estatuto do Servidor Público, conforme os princípios da transparência, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Isso é garantido por meio de forte regulação, com legislação que possa garantir tais princípios. Público é tudo aquilo que está à disposição dos cidadãos, mas que pode ser regulado por meio do direito privado, seguindo os princípios acima citados mas com uma legislação mais flexível, pois diz respeito a instituições não-estatais, não estatutárias.

Terceirização vem de terceiros, portanto faz referência à execução de atividades e serviços prestados por algumas pessoas ou organizações para outras instituições. Tornou-se um termo muito usado no final do século XX entre administradores, públicos e privados, pois se referia precisamente à subcontratação de serviços considerados “meio” e que não constituíam a atividade “fim”. Assim, em uma montadora de carros por exemplo, o serviço de limpeza era terceirizado (subcontratado) a uma empresa especializada nesse função, enquanto a atividade “fim” ou principal (a montagem do carro) permanecia com os trabalhadores diretamente ligados à empresa.

Temos, por fim, o conceito de parceria. Esse termo faz referência a algum tipo de relação entre “iguais”, pautado em contratos com prazos e responsabilidades mútuas, portanto que devem ser respeitados por ambos. Vemos desde já que não se trata de uma relação de contratação meramente comercial, como a terceirização, nem de transferência completa de patrimônios e responsabilidades, como no caso da privatização. Em geral não cria nas partes envolvidas nenhuma relação de lucratividade, sendo mais comum trocas de experiência ou de execução de atividades por preços de custo. De todo modo, estamos falando aqui de relações de curta e média duração, com os prazos determinados no contrato desde o início do processo.

Tendo esses conceitos em mente, vale perguntar: como esses processos aparecem na elaboração e execução das políticas públicas? Eles são contraditórios com a idéia de política pública ou existem modalidades e limites para essas relações?

Serviços Públicos e Privatização

Vamos agora trabalhar com outra definição, “políticas públicas”. Ela sugere atividades e/ou serviços oferecidos ao público de uma sociedade, ou seja, aos seus cidadãos. Notemos que não há aí a palavra “estatal”, e sim “pública”. Quando os Estados modernos passaram a assumir a execução de políticas orientadas para o bem-estar dos seus cidadãos (educação, saúde, seguridade social), principalmente na segunda metade do século XX, adotaram o modelo de execução direta (estatal) desses serviços, pois eram compreendidos como atividades fora da lógica do mercado, sem a busca por lucratividade. Todos os recursos necessários para sua execução (infra-estrutura, recursos humanos, material de uso) deveriam portanto ser garantidos por dotações orçamentárias, que tem como origem a cobrança de impostos e taxas de seus cidadãos e empresas. E as normas que deveriam guiar tais serviços era, portanto, a do direito público estatutário.

A ampliação do número de usuários dos serviços públicos, no final do século passado (e no caso brasileiro após a Constituição de 1988), somado à crise fiscal dos Estados (sua dificuldade crescente de arrecadar impostos em economias que estavam em recessão), levou àquilo que alguns autores chamaram de “confluência perversa”: maior procura por serviços públicos e menor capacidade de oferecer tais serviços com qualidade, principalmente pela administração pública direta. Alguns setores da sociedade passaram a defender que os recursos públicos deveriam ser administrados com maior eficiência, o que implicava entre outras coisas flexibilizar as normas que regem as relações de trabalho, processos de licitação para compra de materiais etc. Para justificar essa “redução do Estado”, floresceram diversas análises produzidas por políticos, economistas e demais gestores públicos e que ficaram conhecidas como neoliberalismo, uma releitura das doutrinas políticas e econômicas do liberalismo clássico, reafirmando a necessidade de intensificar as trocas entre países e empresas e a supremacia da economia de mercado, livre das regulações estatais. Essa plataforma política levou diversos partidos conservadores ao poder no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, na Europa e nos Estados Unidos, influenciando os demais países.

É nesse panorama que ocorrem, principalmente desde meados da década de 1990, os processos de privatização de empresas públicas e de serviços, sendo o caso da telefonia o mais conhecido. Nesse caso, a necessidade de atrair investimentos privados, com a de gerar lucros aos investidores, ficou evidente desde o início. Mas era preciso também ter um outro

instrumento para a execução de serviços públicos sem a lógica do lucro guiando essa atividade. A concepção que orientava essa proposta era a de que a administração direta deveria se envolver com atividades exclusivas à sua natureza (formulação e execução de leis, aplicação da justiça, planejamento das políticas públicas, segurança interna e externa). As demais passariam a ser consideradas atividades não-exclusivas, como a prestação de serviços sociais, de saúde, ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura.

O governo federal naquele momento propõe ao Congresso Nacional a criação de duas qualificações para tais atividades: as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A primeira passou a existir de fato após a lei 9.637/98, que possibilitou ao Estado “qualificar” uma organização como OS, e poderia assim assumir a execução de atividades não-exclusivas, por meio de contratos de gestão. As OSCIP passaram a existir após a lei 9.790/99, que estabeleceu o Termo de Parceria como instrumento regulador, e instituiu que os conselhos de políticas públicas deveriam acompanhar e fiscalizar seus serviços. Até aquele momento, o poder público utilizava duas modalidades para se relacionar com entes privados – os contratos e os convênios. Enquanto esses são celebrados principalmente com entidades da área de Assistência Social, os primeiros exigem algum tipo de licitação. Portanto, as leis da OS e da OSCIP procuram criar formas mais flexíveis para completar a legislação que regula esse relacionamento.

As áreas de atuação de uma OSCIP são assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, meio ambiente, voluntariado, desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza. Tanto elas quanto as organizações sociais seriam instituições qualificadas para realizar as tais atividades não-exclusivas do Estado. A principal diferença entre “termo de parceria” da OSCIP e “contrato de gestão” da OS é que nesse último o Estado, que qualificou uma instituição como OS, pode celebrar o contrato com os chamados próprios – autarquias, fundações e serviços de administração direta, não só com sua infra-estrutura mas eventualmente com recursos humanos. Esse é um dos pontos mais polêmicos da celebração desse tipo de contrato.

Outro instrumento utilizado pelo poder público é a Parceria Público-Privado (PPP), que envolve a concessão de serviços por tempo determinado, inclusive com cobrança aos usuários, para viabilizar obras de infra-estrutura que exigem muitos recursos financeiros. Nesse caso também temos uma relação guiada pela busca do lucro dos agentes privados, e os exemplos mais conhecidos são a do Metropolitano de São Paulo (Metrô) e algumas modalidades de concessão para exploração de pedágios em rodovias federais.

Em todos esses casos, a pergunta feita por muitos atores da sociedade civil é: como garantir que tais atividades serão executadas com eficiência e eficácia, com plena transparência de recursos e com o efetivo controle social?

Tendências e Perspectivas

É possível notar que todas as esferas de governo (inclusive de partidos distintos) estão fazendo amplo uso das leis que criaram as OSCIP e as OS. Nesse caso, é bom lembrar que em 1998 foram movidas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a Lei Federal - uma pela

OAB, e outra pelo PT e PDT, mas elas ainda não foram julgadas (ficaram 7 anos nas mãos do agora ex-presidente do STF, Nelson Jobim). A lei foi utilizada pelo governo federal nas áreas de ciência e tecnologia, meio ambiente e cultura. Atendendo a uma Deliberação do Conselho Nacional de Saúde, o Ministério da Saúde nunca celebrou contratos de gestão com OS. Autorizado pela Lei Complementar nº 846/1998, o governo do estado de São Paulo transferiu 13 hospitais para diferentes OS, estendendo-as também a espaços culturais. Em janeiro de 2006, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou o Projeto de Lei do Executivo nº 318/05, inspirado na lei federal. É com base nessa nova lei que foram implantadas no município de São Paulo as Assistências Médicas Ambulatoriais (AMA). Mas vários municípios e outros estados aprovaram leis semelhantes, na medida em que este mecanismo é aceito pelos Tribunais de Contas para contornar os limites de gastos com pessoal, impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse tipo de execução das políticas públicas, com transferência de recursos públicos para organizações de caráter privado, é essencialmente contrário ao espírito público? Ele pode impedir, de saída, qualquer modalidade de controle social, tanto pelos conselhos gestores locais quanto pelos conselhos de políticas nas três esferas de governo? Ele garante efetivamente um uso mais racional dos recursos públicos, com transparência? Ele representa um ataque aos direitos trabalhistas dos funcionários públicos estatutários, cuja transferência para o Regime Geral da Previdência pode alterar as condições de suas futuras aposentadorias?

De fato, será preciso o desenvolvimento de estudos detalhados que possam responder a tais dúvidas, mas um olhar para as experiências recentes podem indicar as tendências gerais dessas dinâmicas. Os movimentos sociais e fóruns da sociedade civil que atuam em políticas onde existem OS e OSCIP, como no caso da saúde, denunciam que essas organizações não permitem (ou não facilitam) a presença de conselhos gestores, e que incorrem em irregularidades ao utilizarem recursos humanos da administração pública direta. Também denunciam a enorme falta de transparência financeira. Por outro lado, políticas como a da Assistência Social desde sua origem utilizam amplamente convênios com entidades de caráter não-estatal para a execução de suas atividades. Nesse caso, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) prevê que a elaboração e o planejamento da política deve ser de competência da administração direta, conjuntamente com o controle social exercido nos conselhos da política. A execução da política pode ser feita indiretamente pelos convênios.

Os diversos atores sociais interessados no aperfeiçoamento das políticas públicas, incluindo evidentemente os usuários na “ponta” do sistema, devem se perguntar: elas precisam ser necessariamente estatais? Como garantir que elas não sejam capturadas pela lógica de mercado, transformadas em meras mercadorias? Como atender as expectativas dos trabalhadores do setor público, dos gestores públicos com limitações orçamentárias cada vez maiores e dos cidadãos usuários dessas políticas, preocupados com a qualidade dos serviços prestados?

**Agnaldo dos Santos é Pesquisador do Observatório dos Direitos do Cidadão, é graduado em ciências sociais e doutor em sociologia (FFLCH-USP). Também é professor de sociologia e política, além de metodologia científica (Universidade Nove de Julho - Uninove). Foi assistente*

técnico na Secretaria de Gestão Pública da Prefeitura de São Paulo (2002-2004). Participou como bolsista do CNPq no projeto "Emprego e Desenvolvimento Tecnológico" do DIEESE/Cesit-UNICAMP (1997-1999).

Notas bibliográficas

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34, 1996.

KAYANO, Jorge; TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Saúde: controle social e política pública. São Paulo, Instituto Pólis, 2007. (Caderno 29 do Observatório dos Direitos do Cidadão).

SADER. Emir, GENTILI, Pablo (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.