

Dicotomias entre o público e o privado: agente públicos e privados, o papel do servidor público e a emergência do terceiro setor

Dicotomies between public and private: public and private officials, the role of public servant and the emergence of third sector

Alessandra Lucas Nunes Cabral

*Especialista em Gestão em Saúde - Núcleo Integrado de Saúde Coletiva (NISC) -
Universidade de Pernambuco (UIPE)*

Hugo Leonardo de Oliveira Cabral

*Especialista em Gestão em Saúde - Núcleo Integrado de Saúde Coletiva (NISC) -
Universidade de Pernambuco (UIPE)*

A relação público-privado envolve uma série de questões importantes para o agente público na função de gestor. Além de importantes, são também delicadas, visto que estão mediadas por um conjunto de normas que regem as relações do poder público com o setor privado, em prol do interesse público, já que essa relação que o Estado estabelece com o setor privado é custeada com o dinheiro do contribuinte. Para entender melhor essa complexa relação, faz-se necessário entender alguns conceitos que diferenciam a esfera pública da esfera privada.

Com relação tomada de decisões no setor público todas elas são tomadas conforme convenção social, ou seja, são concebidas conforme a coletividade e não apenas uma parte dela. No privado as decisões são tomadas conforme as necessidades do mercado, de seus interesses particulares, podendo se associar e constituir pessoas jurídicas com a finalidade de perseguir os mais diferentes objetivos.

Os indivíduos, na esfera pública, são sempre vistos como cidadãos, seja como agentes públicos, sejam como usuários ou indivíduos submetidos às leis e normas impostas pelo Estado e as associações são chamadas instituições, sendo subordinadas ao Estado, com missão e objetivos determinados legalmente pelo mesmo e podendo gozar de certa autonomia. Já na lógica de mercado os indivíduos são concebidos como pessoas físicas à procura da satisfação de seus interesses e as associações são chamadas de organizações com missão e objetivos auto-atribuídos pelos seus membros e com inteira autonomia¹.

No que diz respeito à liberdade e autonomia de ação, o Estado exerce o direito positivo que determina a esfera do seu poder sobre a sociedade, ou seja, é obrigado a fazer exatamente aquilo que a lei mandar e só poderá fazer o que a lei expressamente autorizar, ao contrário do setor privado que é regulado pela liberdade negativa que determina a esfera de liberdade dos indivíduos da sociedade civil, onde pode fazer o

que a lei não proibir e deixar de fazer o que a lei não obrigar ².

As relações contratuais também são estabelecidas de formas distintas entre esses dois setores. De acordo com o interesse público, o Estado pode alterar ou rescindir unilateralmente os seus contratos, ficando obrigado a compensar o agente privado pelo prejuízo ou alteração contratual imposta, resguardando o equilíbrio financeiro da parte contratada. Tem seus contratos regidos pelo direito administrativo. Pode também, quando houver interesse público legalmente sustentado, determinar a transferência compulsória de um bem individual ou de uma empresa particular para o domínio público, mas sempre com ônus para o Estado que deve indenizar a pessoa, física ou jurídica, que tiver seu bem expropriado. A lei faculta ao Estado desapropriar um bem particular quando houver necessidade pública, utilidade pública ou interesse social. No privado, os contratos estabelecidos só podem ser modificados conforme acordo entre as partes contratantes e são regidos pelo direito civil.

A investidura no cargo no setor público, devido a relação que se estabelece entre Estado e Servidor ser a de representação, não sendo o servidor outra coisa senão agente do poder público, os cargos ou funções pertencem ao Estado e o acesso a estes cargos se dá por diferentes formas de investidura; a investidura política se dá por eleição direta ou indireta, para todos os cargos políticos do poder legislativo, ou seja, para cargos de representação popular e para os mais altos cargos do poder executivo em suas diversas esferas (Federal, Estadual e Municipal); investidura por concurso público, após aprovação e cumprimento do estágio probatório tornam-se agentes efetivos, adquirindo estabilidade no serviço público; e investidura por comissão, que é sempre de natureza transitória, para provimento de cargos de direção, chefia e assessoramento, podendo ser exonerados a qualquer momento, já que são cargos de livre nomeação e da confiança dos agentes públicos hierarquicamente superiores.

De acordo com Câmara ³, quanto ao tipo de provimento, os cargos são classificados em: efetivo ou em comissão, com o primeiro dependente de habilitação em concurso e o segundo não. Quanto ao cargo público de livre provimento, destaca-se por não haver formalidades quanto à seleção de seu ocupante, ou seja, livre provimento é atributo do cargo público e não da pessoa que nomeia. A motivação para escolha do ocupante deste cargo, independentemente se originado ou não de carreira no serviço público, depende exclusivamente de quem nomeia e independentemente do critério utilizado para indicação, a posse cria o servidor, caso este já não o seja.

De posse desse cargo, o agente público detém um conjunto de poderes, de acordo com o seu nível hierárquico. Esses poderes têm efeito sobre a administração pública (hierárquico e disciplinar) e sobre a sociedade civil (de polícia e discricionário). Tem também deveres para com a sociedade, com os seus superiores e com a instituição que representa, quais sejam: o de agir sempre respaldado legalmente, o de prestar contas pelos seus atos administrativos, o de eficiência que promoverá melhor relação custo-benefício e o da probidade em que o agente público não pode praticar atos de enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e atentam contra a administração pública.

Devido à impossibilidade do Estado de satisfazer toda a demanda de necessidades da população, ao longo dos tempos, fez-se necessário o estabelecimento de parcerias público-privadas, onde o primeiro recorre frequentemente à iniciativa privada para adquirir os bens e obter os serviços para o adequado desempenho de suas funções. Com as transformações dos últimos 30 anos, a sociedade civil organizada começa a assumir novos papéis em busca de seus direitos, antes delegados exclusivamente ao Estado. Daí surge o terceiro setor, que se situa entre o público e o privado, sendo constituído por organizações, sem fins lucrativos, desempenhando ações de caráter público. Com isso surgem as ONGs (Organizações Não Governamentais), que são as associações civis sem fins lucrativos com o objetivo de desenvolver atividades de interesse público, passando a reivindicar recursos públicos para o desempenho de suas

atividades, além dos recursos já oriundos da iniciativa privada. Estas organizações são uma mistura de princípios públicos e privados e, portanto constituem outro mecanismo redistribuidor de riqueza, onde as ações são realizadas pela sociedade civil e obedecem à lógica da filantropia, da reciprocidade, do altruísmo, das concepções morais e religiosas. Agrega organizações como Fundações, Associações, institutos, entidades que atuam atendendo demandas sociais, que o Estado em crise de legitimidade e incapacidade de financiar não consegue atender, utilizando recursos privados ou parcerias com o próprio Estado.

Para regular essa relação entre poder público e essas novas organizações, promulgou-se a Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, reconhecendo as OSs (Organizações Sociais) e em 1999, a Lei nº 9.790 de 23 de março reconhecendo as OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), habilitando-as a receberem recursos públicos, com a finalidade de promover uma série de atividades de interesse público. As ONGs possuem algumas vantagens em relação à máquina estatal, como flexibilização e agilidade em desempenhar serviços públicos, por ter facilidade de contratação de pessoal, agilidade em contratos com empresas além de se utilizarem de fundos públicos e desonerar o Estado das responsabilidades sociais e trabalhistas. Por todos esses motivos, as OSs e OSCIPs são uma alternativa viável para a inabilidade do Estado de atender às necessidades sociais na conjuntura atual, exemplo claro seguido pelo Estado de Pernambuco que, atualmente, delega a administração das suas unidades hospitalares e UPAS (Unidades de Pronto Atendimento) a essas organizações.

Referências

1. Bresser-Pereira LC, Grau NC (orgs). O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/papers/1998/84_publicoestatarefest.p.pg.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2010.
2. Câmara LM. O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira: uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais. RAP, Rio de Janeiro 43(3): 635-59, mai/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n3/06.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2010.
3. Coelho RC. O Público e o Privado na Gestão Pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 78p.