

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

DANIELA FONTES BONATTO

**PROJETO DE LEI Nº 591/2021: AS VIOLAÇÕES CONSTITUCIONAIS E OS
POSSÍVEIS IMPACTOS NOS SERVIÇOS POSTAIS PRESTADOS AOS
CIDADÃOS BRASILEIROS.**

PORTO ALEGRE

2022

DANIELA FONTES BONATTO

**PROJETO DE LEI Nº 591/2021: AS VIOLAÇÕES CONSTITUCIONAIS E OS
POSSÍVEIS IMPACTOS NOS SERVIÇOS POSTAIS PRESTADOS AOS
CIDADÃOS BRASILEIROS.**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Administração, habilitação em Administração Pública.

Orientador: Professor Dr. Aragon Érico Dasso Júnior.

PORTO ALEGRE

2022

Dedico este trabalho ao Sérgio Luís Carneiro, pela compreensão, paciência e principalmente pelo incentivo em toda a minha trajetória acadêmica. Ele sempre acreditou que eu conseguiria chegar até aqui!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por me permitir estar com saúde para viver este momento tão importante, da realização de um sonho, após tantos desafios ao longo da trajetória estudantil e profissional.

Agradeço a minha família, especialmente a minha mãe, Luzia Fontes Bonatto, meu exemplo de disposição e determinação, e ao meu irmão, Diego Fontes Bonatto, pelo empréstimo do computador e o incentivo. Ambos tiveram papel importante no apoio incondicional e pelas palavras de coragem quando eu pensava em desistir.

Ao meu orientador, Professor Doutor Aragon Érico Dasso Júnior, pelos ensinamentos compartilhados, pelos debates em sala de aula, pelo tempo dedicado a me orientar e me auxiliar na construção do caminho a ser trilhado, por ter despertado em mim o olhar crítico sobre as temáticas envolvendo a democracia e os direitos dos cidadãos, do meu papel na sociedade como administradora pública e usuária de serviços públicos. Foi uma honra ter sido sua orientanda.

Aos colegas com quem compartilhei experiências e aprendizados, destacando a amizade com a Denise Monteiro Fidelis, que foi minha amiga e parceira o tempo todo, nos desafios dos trabalhos e provas, na insegurança e nas conquistas.

Aos professores que contribuíram na minha formação, especialmente aos que compõem a banca, pela atenção dispensada ao presente trabalho.

Por fim, agradeço a UFRGS (Instituição, profissionais, professores) pela oportunidade de ter sido aluna e me proporcionado amadurecimento em todos os aspectos da minha vida.

“Dai-me Senhor, a perseverança das ondas do mar, que fazem de cada recuo, um ponto de partida para um novo avançar.”

Cecília Meireles

RESUMO

Este trabalho pretende abordar o conteúdo proposto pelo Projeto de Lei (PL) nº 591/2021 e os possíveis impactos nos serviços postais prestados aos cidadãos brasileiros, que são atendidos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Correios. O texto aprovado na Câmara dos Deputados em agosto de 2021 permite a exploração dos serviços postais pela iniciativa privada, a alteração da legislação para comportar a criação do chamado Sistema Nacional dos Serviços Postais, a migração da regulação dos Correios para a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), e por fim, autorizar a transformação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) em sociedade de economia mista. Além de possivelmente prejudicar os cidadãos com inevitável aumento de tarifas e supressão dos serviços em localidades com resultado deficitário, conforme ocorreu nos modelos de privatização na Argentina e em Portugal, se aprovado, o Projeto de Lei poderá prejudicar inclusive o governo federal, que tem nos Correios seu braço logístico para implementar e manter em funcionamento grandes programas de governo que precisam chegar fisicamente aos cidadãos. A capilaridade dos Correios, com agências em praticamente todos os municípios brasileiros assegura que livros, medicamentos, urnas e provas cheguem com segurança e pontualidade bem próximo dos cidadãos que vão fazer uso dos respectivos recursos. Em função do exposto, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: quais os possíveis impactos para os cidadãos brasileiros, se aprovado o proposto no PL nº 591/2021? Quanto à metodologia empregada, optou-se por um estudo qualitativo, do tipo exploratório, com a técnica de pesquisa documental. As análises do material pesquisado foram norteadas pelo método de análise hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Privatização; Correios; Serviços Postais; Serviços Públicos.

ABSTRACT

This work intends to address the content proposed by Bill (PL) nº 591/2021 and the possible impacts on postal services provided to Brazilian citizens, which are served by Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Correios. The text approved in the Chamber of Deputies in August 2021 allows the exploitation of postal services by the private sector, the amendment of the legislation to include the creation of the so-called National Postal Services System, the migration of the regulation of the Post Office to the National Telecommunications Agency (ANATEL), and finally, authorize the transformation of Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) into a mixed capital company. In addition to possibly harming citizens with the inevitable increase in tariffs and suppression of services in locations with a deficit, as occurred in the privatization models in Argentina and Portugal, if approved, the Bill could even harm the federal government, which has Correios as its logistical arm to implement and maintain large government programs that need to physically reach citizens. The capillarity of the Correios, with branches in practically all Brazilian municipalities, ensures that books, medicines, ballot boxes and evidence arrive safely and punctually very close to the citizens who will make use of the respective resources. Based on the above, the following research problem was formulated: what are the possible impacts for Brazilian citizens, if the proposed PL nº 591/2021 is approved? As for the methodology used, a qualitative, exploratory study was chosen, using the documental research technique. The analyzes of the researched material were guided by the hypothetical-deductive method of analysis.

Keywords: Privatization; Mail Post; Postal Services; Public services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Categorização das atividades estatais no Brasil.....	18
Figura 02 – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	23
Figura 03 – Infográfico serviços postais no Brasil.....	42
Figura 04 – Lições aprendidas das desestatizações não bem-sucedidas.....	59

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 SERVIÇOS PÚBLICOS: CONCEITOS, FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PRIVATIZAÇÕES E GERENCIALISMO NO BRASIL	16
2.1 Definição de Serviços Públicos	16
2.2 A gestão na Administração Pública	19
2.4 O gerencialismo no Brasil	29
3 O SETOR DE SERVIÇOS POSTAIS	32
3.1 O Setor Postal	32
3.2 A natureza jurídica do Setor Postal	34
3.3 A regulação dos serviços postais no Brasil	35
3.4 A prestação dos serviços postais pelos Correios	37
3.4.1 A História dos serviços postais	37
3.4.2 Visão geral da ECT e ambiente externo	40
3.4.3 Os principais números dos Correios	41
3.4.4 O modelo de atuação dos Correios	42
3.4.5 Políticas Públicas executadas pela ECT	44
3.4.6 Ações de sustentabilidade nos Correios	46
3.4.7 A Proposta do PL Nº 591/2021	47
4 ANÁLISE DAS INCONSTITUCIONALIDADES DO PL Nº 591/2021 E AS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA OS CIDADÃOS BRASILEIROS	50
4.1 As Inconstitucionalidades	50
4.2 As possíveis consequências	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei (PL) nº 591 apresentado pelo governo federal em 24 de fevereiro de 2021 é uma das ações do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado no âmbito da Presidência da República, pela Lei nº 13.334/2016, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.

Aprovado pela Câmara dos Deputados em 05 de agosto de 2021, sem ter passado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), o PL nº 591 encontra-se no aguardo da votação pelo Senado Federal. O texto oficial dispõe sobre o marco regulatório dos serviços postais, permitindo a exploração dos serviços postais pela iniciativa privada, a alteração da legislação para comportar a criação do chamado Sistema Nacional dos Serviços Postais (SNSP), a migração da regulação dos Correios para a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), e por fim, autorizar a transformação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) em sociedade de economia mista. Se o projeto prosperar, os serviços universais, aqueles que cuja garantia da prestação é obrigação da União, em regime público, poderão ser concedidos e outros serão vendidos em modelo que está em fase de estudo pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

Na redação final do Projeto de Lei consta:

“Art. 6º Aplicam-se ao SNSP:

I - os tratados, as convenções e os acordos internacionais sobre serviços postais e os atos de organismos postais internacionais ratificados ou aprovados pela República Federativa do Brasil;

II - os decretos e as portarias relativos à execução dos serviços postais;

III - a regulamentação do órgão regulador; e

IV- a legislação referente aos serviços postais e aos direitos dos consumidores.

Art. 7º Os serviços postais podem ser prestados em regime público ou privado, nos termos desta Lei e de seu regulamento.

Parágrafo único. A exploração dos serviços postais em regime privado observará os princípios constitucionais da ordem econômica e, no que couber, o disposto nos arts. 128 e 129 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 8º A manutenção dos serviços postais pela União, na forma prevista no inciso X do caput do art. 21 da Constituição Federal, dar-se-á pela prestação, direta ou indireta, do serviço postal universal, na forma do art. 12 desta Lei, e pela organização do SNSP, por intermédio do órgão regulador.”

O governo federal argumenta que a mudança no marco legal dos serviços postais é necessária porque os Correios não têm condições financeiras de melhorar a qualidade dos serviços prestados à população e, ao mesmo tempo, manter-se competitivos. Ademais, alega que a União não dispõe de capacidade fiscal para fazer investimentos na empresa no ritmo necessário para modernizar, acompanhar o desenvolvimento tecnológico e garantir a qualidade e amplitude dos serviços postais.

A pandemia da Covid-19 acelerou a transformação digital e ampliou significativamente a demanda por comércio eletrônico e outros serviços *online*. O ministro das Comunicações, Fábio Farias, aponta a privatização como o melhor caminho para a modernização dos serviços postais, objetivando evitar a dependência da estatal por recursos do Tesouro Nacional, conforme pronunciamento em rede nacional de rádio e televisão realizado em 02 de agosto de 2021, e que segue nos dias atuais quando a temática é evidenciada nas entrevistas para a imprensa.

O Projeto de Lei em discussão permite a venda de 100% dos Correios e a concessão dos serviços postais para a empresa que comprar a estatal, a qual continuará a ter a exclusividade destas atividades pelo prazo de cinco anos.

Quanto ao monopólio postal, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou que a Lei nº 6.538/78, que trata do monopólio dos Correios, foi recepcionada e está de acordo com a Constituição Federal. Com isso, cartas pessoais e comerciais, cartões-postais, correspondências agrupadas (malotes) só poderão ser transportados e entregues pela empresa pública.

Sobre a universalização dos serviços postais, o artigo 4º da Portaria MCOM nº 2.729, de 28 de maio de 2021 decreta que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deverá prover o atendimento postal, por meio de seus canais de atendimento, conforme as diretrizes para a universalização e garantindo a oferta de 100% (cem por cento) das posições de atendimento.

No artigo 5º da Portaria supracitada é acrescentado que nos casos fortuitos ou de força maior, havendo a necessidade de interrupção das atividades em unidade de atendimento instalada ou, comprovadamente, a impossibilidade de instalação de uma unidade de atendimento permanente, a ECT adotará providências necessárias para assegurar a prestação dos serviços postais básicos na localidade.

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), também conhecida como Correios, é uma empresa da Administração Pública Federal indireta, de direito privado, vinculada ao Ministério das Comunicações. Está presente em 5.556 (99,75%) de 5.570 municípios brasileiros, com pelo menos uma unidade de atendimento, sendo responsável pela execução do sistema de envio e entrega de correspondências e encomendas, com 359 anos de história na prestação dos serviços postais em nosso País.

Com a missão de conectar pessoas, instituições e negócios por meio de soluções postais e logísticas acessíveis, confiáveis e competitivas, os Correios oferecem produtos e serviços para atender às necessidades de comunicação das pessoas, empresas e instituições, bem como realiza importante função de integração e de inclusão social, papel indispensável para o desenvolvimento nacional.

A Estatal se tornou um importante agente de integração territorial e de superação das desigualdades regionais, atuando como um braço logístico do Estado por meio de parcerias, convênios e operações relevantes que trazem benefícios para a educação e a saúde no país. Os brasileiros contam com um serviço postal que tem regularidade, ampla abrangência, tarifas módicas e ainda é autossustentável, ou seja, não depende de recursos públicos para se manter.

Dos 195 países do mundo, em apenas 8 (oito) os correios são totalmente privados: Aruba, Cingapura, Grã-Bretanha, Líbano, Malásia, Malta, Países Baixos e Portugal. A tendência geral é, portanto, ter correios públicos, especialmente nos países com grande extensão territorial como o Brasil.

A natureza pública da atividade postal fica ainda mais evidenciada quando se constata que em apenas 324 dos 5.570 municípios brasileiros a operação local dos Correios produz receitas superiores aos respectivos custos. Mesmo assim, os Correios estão lá para assegurar que todos os brasileiros tenham acesso ao serviço postal próximo a seus domicílios, independentemente do volume de entregas ou da infraestrutura de transporte existente. Em milhares desses locais, apenas os Correios vão até lá, por ser um grande e complexo ecossistema empresarial que gera, de forma sustentável centenas de milhares de empregos diretos e indiretos para brasileiros — que estão nos quadros próprios da empresa, nas agências franqueadas, nas

transportadoras e nos demais fornecedores que conjugam esforços para que o serviço postal seja realizado com êxito.

Nesse contexto, este trabalho tem como problema de pesquisa responder o seguinte questionamento: **Quais os possíveis impactos para os cidadãos brasileiros, se aprovado o proposto no PL nº 591/2021, com ênfase na caracterização das inconstitucionalidades do Projeto e os riscos de aumento nas tarifas e supressão dos serviços prestados atualmente pelos Correios em todo o território nacional?**

O presente estudo objetivou analisar quais os possíveis impactos nos serviços postais prestados aos cidadãos brasileiros, se aprovado o conteúdo do Projeto de Lei nº 591/2021.

Quanto aos objetivos específicos, pretendeu-se:

- a) Apresentar informações atualizadas sobre a tramitação do PL nº 591/2021 no plenário;
- b) Examinar as inconstitucionalidades contidas na proposta do Projeto, com ênfase na quebra do monopólio postal pela União, protegido pela Constituição Federal, a universalização do atendimento e a exploração da atividade econômica por meio do monopólio privado;
- c) Analisar as possíveis consequências para os cidadãos brasileiros, sob a ótica do gerencialismo, se o Projeto prosperar; e
- d) Relacionar os possíveis impactos do Projeto com experiências de privatizações das atividades postais em outros países.

Este trabalho se justifica por três perspectivas distintas. A primeira do ponto de vista teórico, por contribuir com o debate no Campo de Públicas sobre o papel do Estado como provedor de serviços públicos, promovendo a igualdade e a inclusão dos cidadãos, no cenário de significativa mudança provocada pela intenção de quebra de monopólio estatal, seguido pela privatização e abertura de mercado para empresas privadas prestarem serviços públicos regulados pela Administração Pública.

A segunda perspectiva é do ponto de vista empírico. Ela enriquece as discussões sobre o tema na sociedade brasileira, sobre os impactos futuros de medidas que afetam o texto constitucional vigente e poderão provocar o desserviço

aos cidadãos, ou o acréscimo no preço a ser pagos para terem acesso aos serviços públicos garantidos pelos aspectos jurídico, econômico e social.

Finalmente, justifica-se também pelas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Administração Pública, expressas na Resolução Nº 1, de 13 de Janeiro de 2014, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, conforme princípios elencados no Art. 2º:

“Art. 2º São princípios fundamentais a serem atingidos pelos cursos de graduação em Administração Pública:

I - o ethos republicano e democrático como norteador de uma formação que ultrapasse a ética profissional, remetendo-se à responsabilidade pela res publica e à defesa do efetivo caráter público e democrático do Estado; [...]”

O bacharel em Administração Pública deverá apresentar uma formação humanista e crítica, estando apto para atuar como político, administrador ou gestor público, como formulador de políticas públicas, com competências e habilidades conforme previsto na Resolução supracitada:

“Art. 4º O curso de graduação abrangido por esta Resolução deverá possibilitar as seguintes competências e habilidades:

I - reconhecer, definir e analisar problemas de interesse público relativos às organizações e às políticas públicas; [...]”

Face ao exposto, a proposta deste trabalho está alinhada com o pressuposto do artigo 5:

“Art. 5º O curso de graduação em Administração Pública deverá contemplar, em seus projetos pedagógicos e na sua organização curricular, conteúdos que revelem, em uma perspectiva histórica e contextualizada, compromisso com os valores públicos e o desenvolvimento nacional, assim como com a redução das desigualdades e o reconhecimento dos desafios derivados da diversidade regional e cultural.”

Quanto aos aspectos metodológicos, pela abordagem do problema optou-se por um estudo qualitativo, do tipo exploratório, de forma a propiciar o atendimento aos objetivos propostos, pois permite maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Conforme Gil, 2008:

“Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão”.

Para a coleta dos dados foi utilizada a técnica de pesquisa documental, tendo em vista ser a que melhor oferece procedimentos operacionais para analisar os possíveis cenários futuros, pois vale-se de materiais de fontes diversificadas e que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa, tais como: o texto proposto pelo governo no projeto de lei, documentos de órgãos públicos, artigos publicados, manuais dos Correios, notícias, regulamentos, boletins, relatórios de pesquisas, entre outras fontes.

As análises do material pesquisado foram norteadas pelo método de análise hipotético-dedutivo, tendo em vista a construção de conjecturas, ou seja, de premissas com alta probabilidade e que a construção seja baseada em hipóteses, que se confirmadas, corroboram com as conjecturas do estudo, a partir do problema evidenciado.

A apresentação deste trabalho está estruturada em cinco capítulos: **o primeiro**, de caráter introdutório, com a apresentação e contextualização do problema estudado; **o segundo**, “Serviços Públicos”, contempla conceitos, características, a gestão na administração pública, uma abordagem das características da teoria gerencialista e a linha do tempo dos ciclos das principais privatizações de serviços públicos no Brasil; **o terceiro**, apresenta “O setor de Serviços Postais”, que contempla a natureza jurídica do setor postal, aspectos históricos, a prestação dos serviços pelos Correios, com a descrição dos serviços oferecidos pela estatal, os principais números, projetos e programas de apoio às políticas públicas e sustentabilidade, bem como os principais tópicos do Projeto de Lei analisado; **o quarto**, “Análise das Inconstitucionalidades do PL nº 591/2021 e as Potenciais Consequências”, apresenta as considerações verificadas entre a proposta do Projeto de Lei e os aspectos constitucionais e as possíveis consequências para os cidadãos brasileiros a partir da revisão dos conceitos do gerencialismo e da análise das experiências estrangeiras em privatizações do setor postal; e **o quinto**, “Considerações Finais”, que relata outros aspectos relevantes sobre a proposta do aludido PL.

2 SERVIÇOS PÚBLICOS: CONCEITOS, FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PRIVATIZAÇÕES E GERENCIALISMO NO BRASIL

Este capítulo se dedica a apresentar a definição de serviços públicos, tendo em vista que a proposta do PL nº 591/2021 está fundamentada no modelo gerencial da Administração Pública, conforme as características que serão elencadas. O capítulo apresenta também um breve compilado da gestão dos serviços na administração pública brasileira e os ciclos do processo de privatizações pelos governos.

2.1 Definição de Serviços Públicos

Serviços públicos são atividades econômicas desenvolvidas sob a responsabilidade do Estado (União, estados, municípios e Distrito Federal), que é o competente para concebê-las, estruturá-las e oferecê-las a um número amplo de pessoas (AGUILLAR, 2011, p.19).

São exemplos de serviços públicos no Brasil: correios, energia elétrica, iluminação pública, saneamento básico, limpeza urbana, entre outros. O art. 175 da CF/88 faculta ao Estado que opere diretamente os serviços públicos ou delegue a sua operação ao setor privado, contudo, a responsabilidade pelas condições da oferta permanece vinculada ao mesmo. Para fins de direito econômico, o serviço público é uma atividade econômica sob regime de privilégio estatal, como é o caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Correios.

Uma atividade econômica submetida ao regime jurídico de serviço público estará sujeita a uma série de imposições, que podem ser resumidas conforme Aguillar descreve em sua obra sobre Doutrina, Jurisprudência e Legislação dos serviços públicos:

- a) Limita-se o acesso ao mercado por interessados em prestar o serviço, que passa a ser dependente da liberação do Estado;
- b) Exige-se a satisfação de diversos requisitos de qualidade e de regularidade na oferta do serviço, como a universalização, acessibilidade, modicidade de suas tarifas, continuidade dos serviços, entre outros;
- c) Os contratos de concessão ou permissão com as empresas privadas devem ser precedidos de licitações públicas;
- d) A remuneração do concessionário ou permissionário é obtida, salvo exceções, diretamente do usuário do serviço prestado.

Uma característica importante dos serviços públicos no Brasil é a sua delegabilidade. A CF/88 não impõe como regra a concentração regulatória operacional, o que significa que o Estado deve escolher a política pública aplicável a cada serviço público: estatizado, privatizado ou misto.

Há serviços que, por natureza, são privativos do Poder Público e só por seus órgãos devem ser executados. Outros, entretanto, são comuns ao Estado e aos particulares, podendo ser realizados por ambos.

O ordenamento jurídico passou a prever a possibilidade de atuação direta e pontual do Estado na economia, por meio das denominadas empresas estatais, para o exercício de atividades econômicas. Para tanto, a Administração Pública pode se valer da instituição de sociedade de economia mista ou de empresas públicas.

Conforme Art. 173. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços [...].

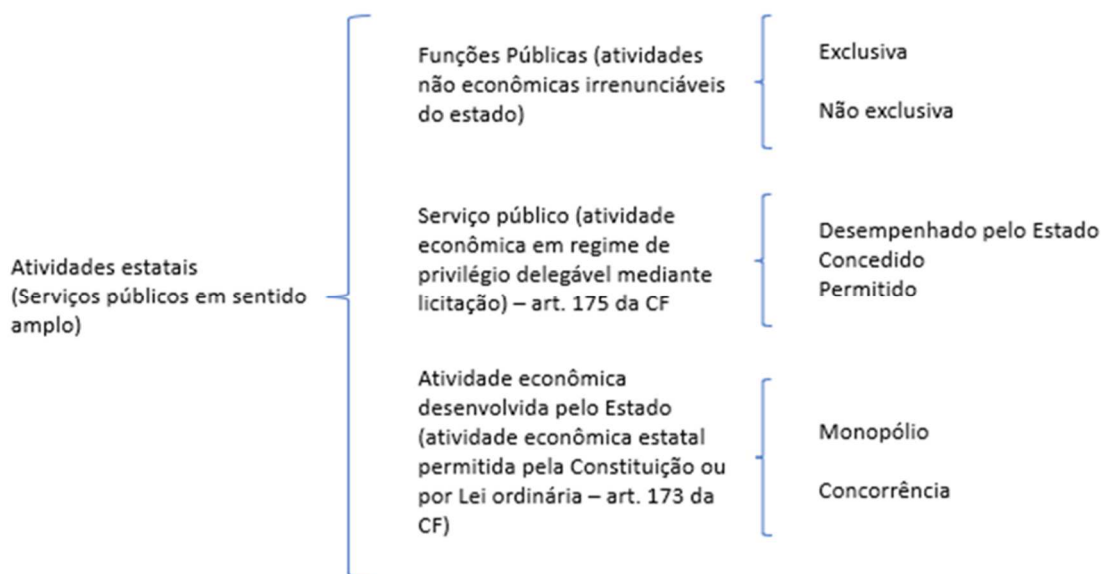
As empresas públicas e as sociedades de economia mista são definidas como sociedades mercantis, industriais ou de serviços, cuja instituição, autorizada por lei, faz-se essencialmente sob a égide do Direito Privado, com recursos públicos, no caso das empresas públicas, ou públicos e particulares, tal como ocorre nas sociedades de economia mista, para a realização de imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse da coletividade.

No caso dos Correios – empresa pública de direito privado - a prestação de serviços estatizado garante a presença em todo o território nacional, com a oferta de serviços para todos os cidadãos, sem distinção de renda, localidade, com tarifas adequadas ao portfólio de serviços, garantindo o acesso e a universalização dos serviços postais. Ademais, os Correios não podem ser avaliados apenas pela ótica dos negócios. Os defensores da privatização olham unicamente para o mercado de entregas expressas, que se tornou um mercado altamente lucrativo com o aumento considerável do comércio eletrônico, porém, deixam de considerar os efeitos na execução de políticas públicas em um país extenso e com muitas dificuldades de infraestrutura. A proposta apresentada no PL nº 591 poderá gerar riscos no que se

refere o item “b” apresentado pelo autor, pois não garantirá a oferta conforme os moldes atuais da estatal.

Sobre as atividades das estatais no Brasil, o quadro a seguir apresenta as categorias conforme a Constituição vigente:

Figura 01 – Categorização das atividades estatais no Brasil



Fonte: Serviços Públicos – Doutrina, Jurisprudência e Legislação. Aguillar, 211, p.25.

Para alguns autores houve uma ampliação do entendimento sobre serviços públicos, passando a incluir entre eles as atividades de natureza comercial, industrial e social (DI PIETRO,2010). Durante muito tempo no Brasil qualquer atividade estatal foi chamada de serviço público e somente na edição da CF/88 ficou clara a definição de que a totalidade das atividades que o Estado desempenha pode ser chamada de serviço público em sentido amplo e são chamadas de serviço público em sentido restrito as atividades desempenhadas pelo Estado sob a regência do art. 175 da CF/88 e da legislação pertinente.

Na referida legislação fica clara a definição de que a manutenção dos serviços postais e o correio aéreo nacional são de competência da União, caracterizada pelo regime de privilégio.

2.2 A gestão na Administração Pública

Ao abordar a temática conceitual sobre os serviços públicos torna-se necessário inserir o debate sobre a gestão na Administração Pública, os modelos que foram desenvolvidos, implantados, até a necessidade de implantação da reforma do Estado, com o intuito de torna-lo mais capacitado para gerenciar suas funções e as privatizações dos serviços públicos ganharam relevância no governo como forma de melhorar a eficiência e a obtenção de lucro, sob a mesma ótica das empresas privadas que atuam no mercado concorrencial.

Primeiramente podemos definir a Administração Pública como o conjunto de órgãos e servidores responsáveis pelo atendimento das necessidades da sociedade, ou seja, aqueles que são responsáveis pela gestão da coisa pública e seus desdobramentos. Em sentido estrito compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades.

Cabe ao Estado a prestação de inúmeros serviços públicos – saúde, educação, habitação, segurança, esporte, assistência social, lazer. Para realizar todas essas ações, o gestor público precisa de planejamento e responsabilidade para um bom uso dos recursos públicos, sempre em busca da eficiência, eficácia e transparência.

Definimos modelo de gestão pública como sendo uma junção de práticas e métodos administrativos usados pela administração para o alcance das metas e objetivos definidos. O Brasil contou com o desenvolvimento de três modelos básicos de gestão: patrimonialista, burocrático e gerencial. Todos tiveram papel importante no desenvolvimento da administração pública. Inicialmente surgiram as ideias patrimonialistas, seguidas pelas características pautadas na burocracia weberiana, e finalmente as premissas da administração gerencial e as novas ferramentas de gestão pública. Apesar da importância dos modelos patrimonialista e burocrático na evolução da administração pública brasileira, o modelo de gestão gerencial foi considerado o que mais contribuiu para o processo de aperfeiçoamento da gestão pública, principalmente pelo surgimento de importantes práticas que buscaram corrigir as ineficiências apresentadas nos modelos anteriores, por exemplo:

- Patrimonialista - o administrador não diferenciava o patrimônio particular do estatal. O sistema estava pautado na dominação tradicional, uma espécie de troca entre os governantes e seus súditos. No patrimonialismo o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuíam status de nobreza real. A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

Segundo Dasso Júnior (2006, p.3), o conceito de patrimonialismo se deve a Max Weber (1999, p.141) ao se referir a uma variante da dominação tradicional, cuja legitimidade se baseia na crença na “santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade”. No patrimonialismo, há uma crença na tradição, uma crença na autoridade derivada desse conceito de que “sempre foi assim”. Todas probabilidades de apropriação econômica são extraídas, enquanto patrimônio fixo e acabado, da apropriação política, isto é, da apropriação do Estado.

- Burocrático – Surgiu como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. O modelo patrimonialista começou a ser questionado, com a introdução de preceitos burocráticos. A reforma da Administração Pública do governo Vargas correspondeu a uma necessidade de controlar o poder que a oligarquia rural tinha sobre o setor público. O fundamento teórico foi o modelo burocrático fundado na impessoalidade, no mérito e na universalidade de procedimentos.

Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos. O modelo é caracterizado também pela resistência a mudanças, rigidez e falta de inovação, apeço extremo as regras e não com o resultado, excessiva formalização, e lentidão no processo de decisão.

O conceito de administração gerencial buscou uma otimização dos recursos públicos, cada vez mais escassos, com foco no desempenho organizacional e melhoria dos serviços públicos. Segundo Araújo, Rocha e Carvalhais (2015) esse movimento ocorre por meio de uma pressão da sociedade por melhoria e ampliação dos serviços e fazem com que ocorram revisões nas funções do Estado, além da busca por novas formas de ação.

Logo após a 2ª Guerra, os países apresentaram uma evidente recuperação econômica, política e social. Isso provocou um crescimento exponencial das funções sociais e econômicas do Estado Social, que somado ao desenvolvimento tecnológico e a globalização evidenciaram a necessidade de uma administração pública mais eficiente, eficaz, capaz de atender as demandas sociais de maneira mais efetiva e transparente.

Durante a crise do Estado nos anos 70 ocorreu o declínio do modelo burocrático. Nesse contexto teve início um extenso processo de desestatização. Os serviços públicos foram amplamente concedidos a empresas privadas em diversas áreas de atuação antes exclusivas do Estado. Empresas estatais de prestação de serviços públicos foram privatizados. Reformas constitucionais permitiram a paulatina quebra de monopólios, conforme ocorreu nas estatais de telecomunicações e energia.

Na década de 90 a discussão da reforma do Estado torna-se um tema central. O governo do presidente Fernando Collor (1990-1991) acenou com medidas de cunho neoliberal, como o enxugamento da máquina e redução dos gastos públicos. Neste período houve extinção de cargos e demissão de servidores públicos, além de um controle mais rígido no âmbito das estatais.

Diante de um cenário de forte crise fiscal, social e de hiperinflação a necessidade de mudanças no modelo administração do país se mostrava urgente e de suma importância a modernização da administração pública, de maneira a atender as demandas social por serviços públicos de qualidade, prestados de forma eficiente, eficaz e com foco na efetividade. Foi quando teve início a conhecida Reforma do Estado, no ano de 1995, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), responsável por definir as diretrizes da reforma administrativa do

Estado. O Ministro José Carlos Bresser Pereira inicia um diagnóstico sobre a Administração Pública Brasileira que culminou com a apresentação do chamado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

O aparelho do Estado ou administração pública lato senso compreende (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial. O aparelho do Estado é regido basicamente pelo direito constitucional e pelo direito administrativo, enquanto que o Estado é fonte ou sancionador e garantidor desses e de todos os demais direitos. Quando somamos ao aparelho do Estado todo o sistema institucional-legal, que regula não apenas o próprio aparelho do Estado, mas toda a sociedade, temos o Estado.

O Plano Diretor tinha como objetivo central a implementação do modelo gerencial na administração pública nacional. O projeto estava pautado em alguns pilares: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas voltadas para o mercado; reforma da previdência social e reforma do aparelho do estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas.

O PDRAE enfatizou a reforma administrativa, priorizando a descentralização dos serviços sociais, autonomia administrativa, maior responsabilização e transparência. Foram iniciadas diversas privatizações e criação de diversas agências. Quanto a gestão, inicia-se o controle de processos em substituição ao controle de resultados. Para ampliar a autonomia dos entes da administração indireta foram criados as agências executivas e os contratos de gestão.

Para o melhor entendimento dos objetivos do PDRAE é necessário conhecer os quatro setores do Aparelho do Estado: Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, Serviços Não-Exclusivos e Produção para o Mercado.

A figura a seguir demonstra a proposta do PDRAE para cada setor:

Figura 02 – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		Publicização → ●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			Privatização → ●		●

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). p.248.

Conforme o quadro acima, os principais objetivos eram:

1) Núcleo Estratégico:

Aumentar a efetividade, modernizar a administração burocrática através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho.

2) Atividades Exclusivas:

Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão, substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada.

3) Serviços Não-exclusivos:

Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária e uma maior autonomia para estabelecer parceria e assim, aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços para atender aos cidadãos.

4) Produção para o Mercado:

Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização, bem como reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.

2.3 As privatizações no Brasil

Por Estado Democrático de Direito se entende qualquer Estado comprometido a garantir o direito de acesso às garantias fundamentais que, no caso do estado brasileiro, são asseguradas na Constituição Federal. Dessa forma, cabe ao Estado garantir a todos os cidadãos, de forma universal, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Posto que, também está previsto na Constituição brasileira a responsabilidade do Estado de prover direitos sociais, que visam à garantia do exercício dos direitos fundamentais.

Sendo assim, além da incumbência do Estado de proporcionar tais direitos através da viabilização de acesso aos serviços públicos, cabe a ele o estímulo ao exercício da democracia, com a participação cidadã efetiva em todas as decisões de interesse público e que possam gerar impacto para a sociedade.

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

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

Os anos 90 no Brasil marcaram o auge do acontecimento tido como uma das principais conseqüências da disseminação do pensamento neoliberal no mundo: as

privatizações de empresas e de serviços públicos. As privatizações, entendidas conforme a definição do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), alienações de empresas estatais, bem como o processo de concessões de serviços públicos a entidades privadas.

A linha do tempo das privatizações pode ser dividida em três fases, de acordo com a análise de Dasso Júnior (2006, p. 263):

- i. a primeira, corresponde ao período do governo José Sarney, na segunda metade dos anos 1980, quando o processo foi de “reprivatizações” de empresas que já haviam pertencido ao setor privado antes de serem estatizadas;
- ii. a segunda, ocorreu no governo Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994), através do Programa Nacional de Desestatização (PND);
- iii. a terceira, desenvolve-se no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a partir de 1995, incluindo também os Programas Estaduais de Desestatização (PEDs) e o sistema de privatização dos serviços públicos.

Ainda, pode-se falar também em uma quarta fase do processo, com a retomada do movimento de concessões de serviços públicos à iniciativa privada, bem como com o desenvolvimento do Programa de Investimento em Logística, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, respectivamente.

Para Silva, Ananda (2015, p.12), a partir do momento em que o Estado brasileiro é cooptado por esta lógica, uma série de mudanças começaram a ser percebidas pela sociedade, dissipação do patrimônio público para o setor privado, surgimento de um setor dito “público não estatal”, transferência da execução dos serviços públicos para o setor privado e/ou “público não estatal” com a consequente modificação de um Estado provedor de serviços públicos para um Estado regulador dos mesmos.

Ademais, é relevante salientar que todo cidadão é um sujeito de direitos e o acesso aos serviços públicos é uma garantia assegurada na Constituição. A universalidade de tais serviços é condição essencial para a efetividade de um Estado Democrático de Direito que preza pela equidade dentro de sua sociedade.

O termo privatização é amplamente conhecido e, de forma generalizada, entendido como a venda (alienação) do patrimônio público.

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

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

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

Após uma breve análise teórica, a autora entende que privatização é um “conceito ou processo em aberto”, podendo assumir diferentes modelos, todos com o

intuito de reduzir a noção de Estado e suas áreas de atuação e fortalecer o setor privado e sua forma de gestão privada.

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

Em relação à definição de privatização, o próprio BNDES ao falar sobre o histórico das privatizações ocorridas no Brasil, inclui em seu rol as concessões de serviços públicos, além das alienações de empresas estatais (e daquelas inseridas no Programas de Desestatização. Na linha do tempo criada no sítio eletrônico do BNDES, encontra-se o tópico de ‘histórico das privatizações’, no qual há a diferenciação das diferentes fases do processo de privatização, “A privatização fez parte da agenda nacional, tendo passado por fases distintas” (BNDES, 2015). Dentre estas fases, estão o período de “reprivatizações” (1980), de criação do PND (1990- 1992), de criação do Conselho Nacional de Desestatização (1995-1996) e de ampliação do PND, onde são incluídas as concessões de serviços públicos à iniciativa privada; todos estes períodos fazem parte do cenário de desestatização do país, fazendo-nos concluir que já no próprio entendimento do BNDES as concessões são uma das muitas formas de privatização do espaço público, conforme ocorre hoje na proposta do PL nº 591/2021, em fase de estudo pelo Banco supracitado, ou seja, o Banco segue como fomentador das privatizações, mesmo em governos distintos.

2.4 O gerencialismo no Brasil

A crise do modelo burocrático de administração pública, que foi introduzido no País no governo Vargas (anos 30), começou ainda no regime militar, devido a sua incapacidade de extirpar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração. Entretanto, a partir da Constituição de 1988, a administração pública brasileira passa a apresentar os sinais de retomada do processo burocrático. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático resultaram na baixa qualidade da administração pública brasileira.

Ainda que em processo de transformação, o patrimonialismo mantinha sua própria força no quadro político brasileiro. A expressão local do patrimonialismo — o coronelismo — dava lugar ao clientelismo e continuava a permear a administração do Estado brasileiro.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo eram a norma. Com a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público.

Começa a tomar forma assim a administração burocrática moderna, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos.

Como a administração pública burocrática vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos, era natural que desconfiasse de tudo e de todos — dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos. Deveriam existir controles rigorosos e procedimentais. Eram preferíveis leis, regulações e rotinas severas em lugar de tomadas de decisão sempre que possível.

Já a administração pública gerencial parte do pressuposto de que já chegamos num nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, em que o burocratismo está excluído, porque é ineficiente, em que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados.

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública ou administração pública gerencial, atrelada aos seguintes pilares, conforme Bresser Pereira (1998, p.7):

- descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- administração voltada para o atendimento do cidadão.

A administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração pública burocrática tem um costume centralizador e autoritário. Enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública.

No Brasil, a ideia de uma administração pública gerencial é antiga. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou a primeira reforma administrativa do país.

A próxima tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas ideias no Brasil.

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada

O modelo gerencial tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais têm alterado a forma burocrático-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes.

Esse novo modelo busca responder mais rapidamente às grandes mudanças ambientais que acontecem na economia e na sociedade contemporâneas. Embora inspirado na iniciativa privada, o modelo gerencial deve, impreterivelmente, adequar-se ao contexto político-democrático no qual está inserido o setor público.

A proposta de reforma gerencial foi caracterizada por:

- adoção de princípios da “Nova Gestão Pública” para a Administração Pública;
- adoção de um programa de privatização em larga escala;
- mentalidade voltada para o “mercado” e orientação para o cliente; e
- ênfase nos “resultados” e menosprezo aos “procedimentos”.

3 O SETOR DE SERVIÇOS POSTAIS

Este capítulo descreve a configuração do setor postal, a forma de prestação das atividades postais no Brasil, com ênfase na regulação dos serviços postais, como se dá a prestação de serviços pelos Correios, para melhor entendimento do funcionamento da empresa e onde poderão ocorrer prejuízos caso seja aprovado o texto do PL nº 591/2021. Para melhor evidenciar os aspectos frágeis da proposta, também serão apresentados, ao final, os principais tópicos do PL.

3.1 O Setor Postal

A atividade postal é um tema que fomenta grandes debates no meio acadêmico e jurisprudencial. O desenvolvimento do setor postal corresponde ao crescimento e à transformação histórica do próprio País, uma vez que se prestam a garantir, essencialmente, a integração da Nação brasileira.

Os primórdios dos serviços postais no Brasil-Colônia reportam-se aos correios em Portugal e à sua atuação neste, então, novo território. Durante os primeiros tempos da colonização do Brasil, os portugueses não dispunham de um sistema postal bem-organizado, sendo necessário recorrer ao serviço de nações vizinhas. Em 1812, com a elevação do Brasil a condição de Reino Unido, foram criadas as primeiras agências postais oficiais no país.

Durante o período imperial, o Brasil profissionalizou o serviço postal, criando o primeiro selo oficial do país, o “Olho de Boi”. No período republicano alguns fatores como a aquisição de novas máquinas, a ampliação da área de ação interna e externa, a evolução dos transportes e a implantação do Correio aéreo marcaram essa fase, que se caracterizou pelo notório desenvolvimento do setor postal, que puderam expandir seus serviços para todas as regiões do País, contribuindo assim para a integração nacional.

Em 1931 foi criado o Departamento de Correios e Telégrafos, mediante decreto presidencial, subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas, e absorveu as funções dos extintos DGC – Direção Geral dos Correios e RGT – Repartição Geral de Telégrafos. Desse modo, a primeira estruturação do setor postal assumiu, no Estado

brasileiro, nítidas características de serviço público, uma vez que era prestado diretamente por órgão da administração pública direta. Contudo, mediante opção política da República, o setor postal passou a ser explorado como atividade econômica em sentido estrito, mediante a criação de uma Empresa pública federal para tal finalidade.

Com o desenvolvimento dos setores produtivos do Brasil tornou-se necessária a reorganização do setor postal em torno de um modelo mais moderno que o de serviço público, que não apresentava infraestrutura compatível com as necessidades dos usuários. Assim, foi criada a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, controlada exclusivamente pela União, nos termos do Decreto-lei nº 509, de 1969. Por sua vez, o setor postal foi monopolizado em torno da União, mediante edição da Lei nº 6.538, de 1978, dando aos serviços postais nítida natureza jurídica de atividade econômica, ainda que sob regime de exclusividade do Estado.

3.2 A natureza jurídica do Setor Postal

A definição da natureza jurídica do setor postal é a base para o estabelecimento do regime jurídico aplicável, considerando os avanços socioeconômicos advindos com o texto constitucional de 1988.

A temática em questão apresenta duas disciplinas distintas: a disciplina a ser aplicada em face da exploração de atividades econômicas, cuja regra é a liberdade de iniciativa para o mercado, e a disciplina a ser aplicada na prestação de serviços públicos, cuja titularidade é do Estado.

Segundo FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu (2009), no artigo que aborda a questão do monopólio na Constituição da República Federativa do Brasil e o Setor Postal, existem três possibilidades para definição do tema:

- a) Encarar os serviços postais como serviço público sobre a titularidade do Estado, devendo ser efetivada diretamente ou por delegação ao particular, nos termos do art. 175 da CRFB;
- b) Encarar os serviços postais como atividade econômica sob o monopólio estatal, fazendo a legislação pré-constitucional prevalecer sob o art. 177 da CRFB; e
- c) Encarar os serviços postais como atividade econômica submetida ao regime da livre iniciativa, ainda que se submeta à normatização e regulação estatal, nos moldes do art. 174 da CRFB.

3.3 A regulação dos serviços postais no Brasil

A Lei 6.538/78 regula os direitos e obrigações concernentes ao serviço postal e ao serviço de telegrama em todo o território do País, incluídos as águas territoriais e o espaço aéreo, assim como nos lugares em que princípios e convenções internacionais lhes reconheçam extraterritorialidade. No artigo 2º, a lei estabelece que o serviço postal e o serviço de telegrama são explorados pela União, através de empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações.

Constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento.

Consta no texto constitucional:

§ 1º - São objetos de correspondência:

- a) carta;
- b) cartão-postal;
- c) impresso;
- d) cecograma (objeto de correspondência impresso em relevo, para uso dos cegos); e
- e) pequena - encomenda.

§ 2º - Constitui serviço postal relativo a valores:

- a) remessa de dinheiro através de carta com valor declarado;
- b) remessa de ordem de pagamento por meio de vale-postal; e
- c) recebimento de tributos, prestações, contribuições e obrigações pagáveis à vista, por via postal.

§ 3º - Constitui serviço postal relativo a encomendas a remessa e entrega de objetos, com ou sem valor mercantil, por via postal.

(Brasil, 1978, p.2)

São atividades correlatas ao serviço postal:

- I - venda de selos, peças filatélicas, cupões resposta internacionais, impressos e papéis para correspondência;
- II - venda de publicações divulgando regulamentos, normas, tarifas, listas de código de endereçamento e outros assuntos referentes ao serviço postal; e
- III - exploração de publicidade comercial em objetos correspondência.

(Brasil, 1978, p.2)

São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais:

- I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal;
- II - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada; e
- III - fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.

(Brasil, 1978, p.2)

Constitui serviço de telegrama o recebimento, transmissão e entrega de mensagens escritas, conforme definido em regulamento. O serviço público de telegrama é explorado pela União em regime de monopólio.

Não se incluem no regime de monopólio:

- a) transporte de carta ou cartão-postal, efetuado entre dependências da mesma pessoa jurídica, em negócios de sua economia, por meios próprios, sem intermediação comercial; e
- b) transporte e entrega de carta e cartão-postal; executados eventualmente e sem fins lucrativos, na forma definida em regulamento.

(Brasil, 1988, p.)

O serviço postal universal é o subconjunto dos serviços postais cuja garantia da prestação é obrigação da União, em regime público, em todo o território nacional, de modo adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, assegurado a qualquer pessoa física ou jurídica, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, e que pode ser prestado direta ou indiretamente, nos termos do art. 8º desta Lei.

3.4 A prestação dos serviços postais pelos Correios

3.4.1 A História dos serviços postais

- Das primeiras cartas ao Correio-Mor

Os primórdios dos serviços postais no Brasil Colônia reportam-se a Portugal e à sua atuação neste novo território. As cartas eram o único meio de comunicação à longa distância e foram muito utilizadas desde os primeiros passos do processo de colonização, dependendo inicialmente da atuação de particulares. Os serviços postais oficiais chegaram com os assistentes do Correio-Mor das Cartas do Mar. Com o lento povoamento do interior, acelerado depois da descoberta das minas de ouro, os novos fluxos de negócios exigiam que esses serviços fossem levados para as novas fronteiras de povoamento.

- Em 1500

A “certidão de batismo do Brasil” é a carta de Pero Vaz de Caminha, que anunciou ao rei de Portugal o descobrimento da nova terra, pode ser considerada a primeira ligação postal entre o Brasil e a metrópole.

- Em 1657

Tendo em vista a guerra com a Espanha e a dificuldade das ligações por terra, o rei de Portugal decide criar um cargo especialmente voltado para tratamento das correspondências transportadas por via marítima.

- Em 1663

Ao longo do segundo semestre de 1662 tramitou junto ao Conselho Ultramarino o processo de designação dos primeiros assistentes do Correio-Mor para o Brasil, culminando com a Carta Régia de 19 de dezembro daquele ano, que ordenou aos governantes das colônias o acolhimento das referidas designações. Em um tempo de viagens e notícias lentas, o então alferes João Cavalheiro Cardoso veio a tomar efetivamente posse do novo cargo de auxiliar do Correio-Mor no Rio de Janeiro em 30 de julho de 1663. Nesse ano, desse modo, iniciou-se oficialmente o serviço postal no país. Por uma tradição que começou a se firmar no século XIX e se consolidou no

século XX, a data de criação do Correio-Mor no Rio de Janeiro é comemorada em 25 de janeiro, que passou a ser conhecido como o “Dia do Carteiro”.

- Em 1797

O ofício de Correio-Mor do Reino e Domínios foi extinto e reincorporado à Coroa por intermédio de Alvará de 16 de março. Com a nomeação de D. Rodrigo de Souza Coutinho para o cargo de Ministro de Estado da Marinha e Ultramar, foi constatada a necessidade de o Estado reivindicar para a Coroa, a Administração dos Serviços Postais, tendo sido empossado como primeiro Diretor dos Correios Luis Pinto de Souza.

- A estatização dos serviços e a Administração Geral de Correios

Nessa nova fase o serviço postal passa para a administração direta da Coroa, e no Brasil começa o processo de interiorização oficial do serviço. Com a vinda da família real para o país, o Correio aumenta de importância, com o Rio de Janeiro tornando-se a capital de fato do Império português.

- Em 1801

Criação, no Rio de Janeiro, do serviço de Caixas Postais e instituição dos serviços Registrados para o interior.

- Período Imperial

D. Pedro I reorganizou os Correios do Brasil independente e iniciou o processo de criação de administrações nas províncias. Sob D. Pedro II, as reformas postais instituíram: o lançamento dos primeiros selos postais; a criação do quadro de carteiros, de caixas de coleta e de postais e a distribuição domiciliária de correspondência na Corte e nas províncias.

- Em 1829

O Decreto de 5 de março determina a unificação de todas as linhas postais então existentes numa administração geral, a “Administração dos Correios”, bem como a criação de administrações provinciais.

- Em 1835

Adoção da entrega domiciliar de correspondência; bem como do uso de uniforme com bolsa de cartas a distribuir e outra para a introdução de cartas pelos transeuntes.

- Em 1877

É inaugurada a Agência 1º de Março no Rio de Janeiro, primeira edificação especialmente construída para os serviços de Correios no Brasil, de acordo com as mais avançadas técnicas arquitetônicas da época.

Adesão do Brasil ao tratado relativo à criação da União Geral dos Correios (futura União Postal Universal), celebrado em Berna – Suíça em 1874.

- Correios na República Velha

No mesmo ano da Proclamação da República, em 1889, surgiu o primeiro Museu Postal Brasileiro. O período também é considerado um marco postal pela aquisição de novas máquinas, ampliação da área de ação interna e externa, a evolução dos transportes e a implantação das primeiras ligações aéreas marcaram esse período de notório desenvolvimento dos Correios, que puderam expandir seus serviços às populações de todas as regiões do País, contribuindo enormemente para a integração nacional.

- Período do DCT

Em 1931 foi criado o Departamento de Correios e Telégrafos, subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas. O período também marcou a criação da Código Postal Universal, elaborado por ocasião do IX Congresso Universal em Londres em 1929, que viria a legislar e apresentar soluções para os problemas postais modernos dando início a uma nova era na história dos Correios.

A chamada Revolução de 30 causou, naquele momento, alterações profundas na estrutura político-administrativa do País, o que atingiu o setor postal. Os Correios, logicamente, não ficaram indiferentes às mudanças e passaram a remodelar não só a sua estrutura, mas também a atualizar a sua capacidade técnica de atender à necessidade de comunicação.

- Em 1967

O Decreto lei nº 200 institui o Ministério das Comunicações, no qual o DCT passou a ser subordinado no ano seguinte.

- Período da ECT

Com o desenvolvimento dos setores produtivos do Brasil tornava-se necessária a reorganização do serviço postal a partir de um modelo mais moderno que o do DCT, que já não apresentava infraestrutura compatível com as necessidades dos usuários.

Nesse sentido foi criada, em 20 de março de 1969, pela Lei nº. 509, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

3.4.2 Visão geral da ECT e ambiente externo

Os Correios são uma empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações, com capital social de R\$ 3.403 milhões, integralmente constituído pela União, regida por seu Estatuto Social e pelas normas aplicáveis (Decreto-lei de criação nº 509/1969, Leis n.º 6.404/1976, 6.538/1978, 12.490/2011, 13.303/2016 e Decreto nº 8.945/2016).

Empresas públicas são aquelas criadas por expressa autorização legal, se constituindo de capital exclusivamente público, mas que se regem pelas normas comerciais e que são criadas para que o Estado exerça atividades de caráter econômico ou execute serviços públicos. As empresas públicas não admitem capital privado. Vêm da administração pública indireta e são de direito privado. Por serem empresas públicas, regem-se pelos ditames do Estado, que as controla, porém, acompanham a dinâmica comercial vigente.

A administração das empresas públicas no Brasil é feita por dirigentes nomeados pelo presidente da República, sendo, geralmente, pessoas do próprio quadro funcional. A partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, contemplou-se, como princípio basilar à atuação da empresa pública, o princípio da eficiência, cujo objetivo é uma maior credibilidade e celeridade operacional dos atos praticados por elas.

O ingresso na carreira do emprego público se dá somente por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, assegurado o acesso por todo brasileiro ou estrangeiro naturalizado. Além dos empregados de carreira, há outros trabalhadores

que cumprem funções nestas empresas. É o caso dos terceirizados, estagiários e voluntários.

Quanto à discricionariedade administrativa, financeira e patrimonial, principalmente após a revogação do artigo 171 e seus parágrafos da CF/1988 pela Emenda Constitucional nº 6, em 1995, tais empresas devem seguir estrita observância ao que prescreve a Lei 14.133/2021, que substituirá a Lei 8.666/93.

O quadro de pessoal é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tal como as empresas privadas.

Desde a sua criação, a ECT vem se modernizando ao criar e disponibilizar serviços de qualidade e adequados às necessidades dos seus clientes e da própria sociedade.

Com uma vasta rede de canais de atendimento, a empresa beneficia toda a população brasileira, conectando pessoas e organizações onde quer que estejam, em 5.556 municípios do país, ao prestar serviços que vão desde o envio e o recebimento de cartas e encomendas a logística integrada, serviços financeiros e de conveniência. Além da responsabilidade pela operação no Brasil do serviço postal em regime de privilégio de exploração exclusiva, os Correios possuem atuação também na área concorrencial, oferecendo um portfólio de soluções para o mercado de encomendas e de logística. Desde a operacionalização de certames nacionais, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), ao transporte das urnas eletrônicas nas eleições, a empresa também desempenha a função de agente de integração nacional ao garantir à população o acesso à cidadania, por meio da disponibilização de diversos serviços de governo, em um único lugar, sendo um verdadeiro balcão de serviços ao cidadão.

3.4.3 Os principais números dos Correios

Os Correios estão presentes em 5.556 (99,75%) de 5.570 municípios brasileiros, e entregam diariamente, mais de 14,2 milhões de objetos postais. A prestação do serviço postal, atribuída ao Estado brasileiro pela Constituição Federal, implica que os Correios estejam presentes em todo o território nacional, dispondo de infraestrutura para a execução de operações compatíveis com o gigantismo do Brasil.

Figura 03 – Infográfico serviços postais no Brasil



Fonte: Relatório Integrado Correios 2021 Aprovado na 3ª RECA, em 09 de maio de 2022.

Destacamos que, pelo segundo ano seguido, a empresa registrou lucro recorde, alcançando em 2021 a marca dos R\$ 3,7 bilhões de resultado recorrente, R\$ 3,1 bilhões de Ebitda, acréscimo de 23% das receitas de vendas, saldo em caixa de R\$ 3,6 bilhões, além de pagar R\$ 251 milhões em dividendos para a União e contribuir com R\$ 3,4 bilhões para o superávit primário do governo.

3.4.4 O modelo de atuação dos Correios

Com abrangência em todo o território nacional para garantir a universalização e a continuidade dos serviços postais aos brasileiros,

Os serviços são organizados por segmentos, da seguinte forma:

Atendimento

- Oferta de serviços de atendimento presencial aos cidadãos e aos consumidores, venda de produtos e serviços próprios e de terceiros.
- Soluções financeiras, seja por meio de transações financeiras, pagamento de contas, transferência de recursos (vale postal nacional e internacional), compra de títulos de capitalização e aquisição de consórcios.

Logística

Processo de captação e entrega de remessas nacionais e internacionais e de prestação de serviços de logística integrada, composto por:

- Encomendas: recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos, com ou sem valor mercantil. Inclui ainda a Logística Reversa, serviço de retorno de encomenda, mediante autorização de postagem, com possibilidade de entrega simultânea de outra encomenda no momento da postagem ou da coleta.
- Logística Integrada: oferta de solução logística adaptada às necessidades de cada operação integrada a uma plataforma digital para gerenciamento completo da cadeia de valor. Inclui grandes operações customizadas, como a distribuição dos livros didáticos do Plano Nacional do Livro Didático (PNLD) e a distribuição das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), dentre outras. Também inclui a provisão de solução de logística integrada para suportar operações de *e-commerce* com demandas de serviços de armazenagem; atendimento de pedidos; separação; embalagem; integração com a solução de transporte/distribuição e logística reversa.
- Internacional: oferta de soluções logísticas para importação e exportação de mensagens, impressos, documentos e bens com ou sem valor comercial.

Comunicação

Captação e entrega de correspondências físicas e digitais, correspondência agrupada (malote) e soluções de marketing direto:

- Mensagem: toda comunicação física, de natureza administrativa, social ou comercial, que contenha informação de interesse específico do destinatário. Relativamente à comunicação eletrônica, os Correios disponibilizam opções classificadas como híbridas (mensagens que adentram de forma eletrônica e são impressas para entrega física aos destinatários ou adentram de forma física e são espelhadas digitalmente no

aplicativo Correios) e digitais, com a disponibilização das comunicações somente em meio digital no aplicativo Correios.

- Marketing: toda comunicação na forma física, híbrida ou digital, de caráter publicitário, promocional e/ou informacional, conforme normas de classificação de objetos dos Correios.
- Malote: serviço de coleta, transporte e entrega com regularidade e frequência definidas, em todo o território nacional, de remessa agrupada de objetos.

3.4.5 Políticas Públicas executadas pela ECT

O Plano Plurianual (PPA) 2020 -2023, instituído por meio da Lei nº 13.971/2019, abrange os seguintes programas direcionados aos Correios: Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais Federais e o Programa Conecta Brasil, que têm por objetivo promover o acesso universal e ampliar a qualidade dos serviços de comunicações do país.

A Portaria nº 2.729/2021 do Ministério das Comunicações (MCOM) estabelece as diretrizes para a universalização dos serviços de atendimento e de distribuição postal, os prazos para a entrega dos objetos integrantes dos serviços postais básicos e os respectivos índices de qualidade a serem observados pela empresa.

A expansão dos serviços de atendimento e da entrega postal externa, por meio da universalização dos serviços postais para a população brasileira, é uma meta importante para a integração do país e o desenvolvimento da sociedade brasileira, sobretudo nas localidades mais remotas e carentes de infraestrutura.

A empresa fortalece o seu papel social ao disponibilizar diversos serviços de governo, em um único lugar, servindo à população como braço logístico do estado com a realização de operações logísticas que garantem a execução de políticas públicas diversas. A partir do Código de Endereçamento Postal, os Correios atuam como um dos maiores outorgadores de cidadania aos brasileiros, pois por meio da estruturação completa dos endereços, permite-se o recebimento de serviços básicos (água, saneamento e eletricidade), contas bancárias, programas sociais e o recebimento de correspondências. Em 2021, foram criados e atualizados mais de 60 mil CEPs, beneficiando uma população estimada em três milhões de habitantes.

Exemplos de programas desenvolvidos com a atuação dos Correios:

- Apoio logístico à Rede Vírus: apoio ao comitê do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), responsável pela coleta e pelo transporte de material viral (novo coronavírus e influenza) entre 80 centros de pesquisa distribuídos pelo país. O transporte realizado pelos Correios obedeceu a altos requisitos de segurança e agilidade para que o material fosse entregue em até 20 horas após a coleta. Os Correios foram finalistas do *World Post & Parcel Awards*, premiação considerada o “Oscar” do setor postal no mundo, pelo apoio logístico à Rede Vírus. Na edição, a empresa participou na categoria *On Demand Delivery*;
- Programa Nacional do Livro Didático: distribuição de 170,1 milhões de livros didáticos, para atender cerca de 140 mil instituições de ensino;
- Programa Leve Leite: entrega de leite em pó aos alunos da rede pública de educação do município de São Paulo/SP, atendendo 77.500 alunos;
- Operação Logística de Concursos: captação, transporte, entrega e coleta de malotes de provas em aplicações como o Exame Nacional para Certificação de Competência de Jovens e Adultos (Encceja); Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) 2021: Foram 6,2 milhões de provas, divididas em 58 mil malotes, que foram distribuídos em 11.904 locais, situados em 1.747 municípios brasileiros, beneficiando mais de 3 milhões de inscritos;
- O Balcão do Cidadão, atendimento presencial de múltiplos serviços públicos e privados nas agências dos Correios, é uma conexão de cidadania país afora. A forte capilaridade dos Correios, com amplo atendimento em 17,3 mil guichês, em quase 11 mil agências, permite que órgãos públicos e empresas potencializem a prestação de multisserviços por meio da infraestrutura de atendimento dos Correios. Lançado em maio de 2019, o Balcão do Cidadão já acumula mais de 1 milhão de atendimentos. Atuando em conjunto com o Ministério da Cidadania no período crítico da pandemia de covid-19, possibilitou o cadastramento de cidadãos, sem acesso aos meios digitais, ao benefício financeiro ofertado pelo Governo Federal para proteção emergencial;

- Documento CPF: É em uma agência dos Correios também que a emissão do CPF pode ser feita de forma simples, com a geração do número do documento na hora;
- Acessibilidade Visual: pessoas com deficiência visual contam com o Postal Braille, uma solução comercial que transcreve correspondências, de tinta para braile e de braile para tinta. O serviço proporciona o acesso igualitário à comunicação, promovendo cidadania e inclusão social;
- Campanha Papai Noel dos Correios: A megaoperação logística de solidariedade natalina que atende crianças em situação de vulnerabilidade social teve formato híbrido, resultando na disponibilização de cartas para adoção presencial nas agências dos Correios e virtual, no blog da campanha. Em um ano bastante atípico, em razão da pandemia, pela primeira vez o recebimento de cartas de maneira digital superou o quantitativo de cartas físicas. Foram recebidas cerca de 313 mil cartas, das quais 245.079 foram selecionadas (disponibilizadas para a sociedade) e 154 .090 adotadas.

3.4.6 Ações de sustentabilidade nos Correios

O tema proteção do meio ambiente passou a ocupar as agendas de vários países e avança com ações concretas em prol do cumprimento de metas relativas à redução das emissões de gases poluentes de efeito estufa, enquanto os papéis sociais e culturais continuaram caracterizando o setor postal mundial no decorrer de 2021, a exemplo das ações para arrecadação de recursos em prol de pessoas vulneráveis; da abertura de estágios; da emissão de selos com temáticas sobre a importância da cultura e da arte; de programas para promover o turismo, incluindo agências postais históricas no circuito turístico, e das ações de promoção das economias locais, em áreas remotas e rurais, com o intuito de fixar as pessoas nessas localidades e melhorar a situação social das populações.

EcoPostal Malas, malotes postais e camisas de carteiro inservíveis para o uso postal recebem uma atenção especial no momento do descarte, pois são insumos da ação socioambiental denominada EcoPostal. É priorizada a doação das peças a entidades sem fins lucrativos, estimulando o empreendedorismo, a geração de receita, a capacitação e a inclusão social de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

A Coleta Seletiva Solidária é realizada para a destinação de resíduos sólidos recicláveis (papel/plástico/metálico/vidro) dos Correios às associações/cooperativas de catadores. Em 2021 foram beneficiados 677 cooperados/associados.

3.4.7 A Proposta do PL Nº 591/2021

O Projeto de Lei nº 591/2021 foi concebido com o objetivo de aperfeiçoar o arcabouço legal do setor postal com vistas à abertura econômica do mercado. Dentre os objetivos fundamentais, destacam-se (i) o aumento da qualidade dos serviços postais, (ii) a garantia da prestação do serviço postal universal, (iii) a ampliação dos investimentos privados no setor e (iv) facultar a desestatização da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

A ECT foi qualificada no Programa de Parcerias de Investimentos em outubro de 2019, para possibilitar a realização de estudos e a avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada e propor ganhos de resultados e eficiência para a Empresa.

A rápida transformação digital do setor postal no Brasil e no mundo demandam elevados investimentos por parte da ECT para que a empresa permaneça competitiva e melhore a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos brasileiros. Nesse sentido surge por parte do Poder Executivo uma necessidade de alteração legislativa que faculte tomar medidas que possam garantir a prestação dos serviços postais em modelo a ser desenvolvido em parceria com a iniciativa privada.

O Projeto de Lei nº 591/2021 encontra-se em tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, no aguardo da designação do Relator, desde o último 16/03/2022.

Desde a sua apresentação pelo Poder Executivo na Casa Iniciadora (Câmara dos Deputados) em 24/02/2021, foram apresentadas 136 emendas, sendo o teor do documento final organizado na seguinte forma:

- Capítulo I: Disposições preliminares sobre a organização e a manutenção do Sistema Nacional de Serviços Postais (SNSP); as definições das categorias de serviços postais; a proposta de atuação e regulação da prestação dos serviços postais.

- Capítulo II: Descrição dos serviços postais contemplados pela proposta: Serviços postais universais; Serviços parapostais; Serviços de interesse social.
- Capítulo III: Da garantia da universalização dos serviços postais pela União e/ou pelo operador postal designado.
- Capítulo IV: Da forma de prestação do serviço pelo operador postal designado.
- Capítulo V: Dos direitos e Deveres dos usuários dos serviços postais e do operador postal designado.
- Capítulo VI: Das competências do Ministérios das Comunicações.
- Capítulo VII: Sobre as disposições finais e transitórias, com a proposta de alteração das Leis nºs 5.070, de 7 de julho de 1966, 6.538, de 22 de junho de 1978, 9.472, de 16 de julho de 1997, 10.871, de 20 de maio de 2004, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 13.326, de 29 de julho de 2016; e revoga as Leis nºs 498, de 28 de novembro de 1948, 937, de 30 de novembro de 1949, 1.882, de 9 de junho de 1953, e 2.610, de 22 de setembro de 1955, e os Decretos-Lei nºs 2.621, de 24 de setembro de 1940, 4.030, de 19 de janeiro de 1942, 6.613, de 22 de junho de 1944, 8.308, de 6 de dezembro de 1945, 8.867, de 24 de janeiro de 1946, e 8.988, de 16 de fevereiro de 1946.

O Projeto de Lei ora apresentado estabelece que todos os serviços postais, inclusive os atualmente prestados pela ECT em regime de monopólio, poderão ser explorados pela iniciativa privada, com a intenção de promover uma maior competição no setor, com conseqüente aumento dos investimentos e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Ponto fundamental da proposta é que também se estabelece que a manutenção dos serviços postais pela União, requerida pela Constituição Federal, dar-se-á pela garantia da prestação do serviço postal universal pela regulação e organização do Sistema nacional de Serviços Postais – SNSP. No art. 10º da proposta fica estabelecida que a garantia da prestação do aludido serviço também possa se dar por meio de contratos de concessão.

O art. 16 do Projeto de Lei prevê também a autorização para transformar a ECT em sociedade de economia mista com denominação alterada para Correios do Brasil S.A.

Para viabilizar a regulação do SNPS de forma mais eficiente, é proposto que sejam alteradas as competências da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL para incluir aquelas pertinentes ao setor postal.

Ademais, a minuta do PL 591/2021 apresenta uma série de definições correlatas ao setor postal, com vistas a clarear o funcionamento do mercado, que atualmente se insere em um ambiente de incertezas e elevada judicialização.

4 ANÁLISE DAS INCONSTITUCIONALIDADES DO PL Nº 591/2021 E AS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA OS CIDADÃOS BRASILEIROS

O capítulo a seguir se propõem a apresentar uma análise das principais inconstitucionalidades apresentadas no texto proposto pelo PL nº 591/2021, bem como as possíveis consequências para os cidadãos brasileiros com base nas características do gerencialismo e as experiências de privatizações em outros países.

4.1 As Inconstitucionalidades

A inconstitucionalidade ocorre devido à matéria tratada contrariar os princípios ou violar os direitos e garantias fundamentais assegurados em nossa Constituição Federal.

Como prevê o PL nº 591/2021, parte-se da hipótese de um monopólio privado, em que os cidadãos poderão pagar preços maiores e com a possibilidade de as cartas terem preços diferenciados dependendo da origem e destino dos objetos, algo completamente oposto ao praticado no mundo todo.

Hoje os Correios arcam com os custos da universalização, ou seja, com toda a infraestrutura necessária para levar o serviço postal a todo o território nacional. Havendo outros operadores atuando com os serviços de correspondência, que certamente focarão sua atuação nos centros mais desenvolvidos e com maior demanda, o que restará a ser coberto pelo operador responsável pelas regiões mais remotas será extremamente deficitário.

O PL nº 591/2021 apresenta a intenção de oferecer serviços de acordo com as práticas do mercado concorrencial, de acordo com o texto original, conforme determina o artigo 21 – Competências do Órgão Regulador:

IV - adotar medidas que promovam a competição justa e a diversidade dos serviços, que incrementem sua oferta e que propiciem padrões de qualidade compatíveis com as necessidades do usuário;

V - garantir igualdade de tratamento aos usuários, ressalvada a possibilidade de diferenciação tarifária prevista no caput e no § 1º do art. 10 desta Lei;

VI - implementar a política tarifária para o serviço postal universal, conforme disposto no art. 10 desta Lei; [...]

Na abordagem sobre as falhas do mercado e bens públicos pela Teoria Formal e Administração Pública, a regulação governamental da produção dos monopólios oferece a possibilidade de evitar a subprodução e o preço excessivo de um produto (KNOTT, HAMMOND, 2010):

“[...] Uma quinta falha do mercado ocorre quando uma firma monopoliza certa atividade econômica. Em tal situação, o monopolista pode lançar-se à prática predatória de preços ou usar outras práticas que evitem que competidores entrem no mercado. Dado que ele pode aumentar os preços para elevar seus lucros, reduzindo o montante do produto que de outra forma seria consumido, surge a ineficiência no mercado.”

Sobre os aspectos inconstitucionais, o principal apontamento diz respeito à incompatibilidade da matéria ao texto constitucional vigente, visto que a Constituição Federal prevê a manutenção dos serviços postais de forma exclusiva pela União, não abrindo espaço para a exploração pela iniciativa privada. Não é concebível a privatização de uma estatal sem a prévia aprovação de Proposta de Emenda à Constituição modificando o texto constitucional, posto que a redação atual impede a exploração dos serviços postais pelo setor privado, e, portanto, a venda dos Correios. Conforme está disposto o artigo 21, X, da Lei Maior – Compete à União: manter o serviço postal e o correio aéreo nacional.

Essa orientação não se fundamenta apenas na leitura da Carta Constitucional, mas, da interpretação baseada nos diversos julgamentos do Supremo Tribunal Federal que consolidaram entendimento quanto à exclusividade da União na prestação dos serviços postais. O STF, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46 (ADPF 46), em 2009, sedimentou a orientação aplicada até hoje que consolida os serviços postais como serviços públicos que não podem ser explorados pela iniciativa privada. Destacamos trechos da ementa da ADPF 46 esclarecendo essa concepção:

[...] 3 — A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional (artigo 20, inciso X). 4 — O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei nº 509, de 10 de março de 1.969. (...) 6 — A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal. [...]

Assim, a União exerce privilégio na prestação dos serviços postais, considerados serviços públicos, através dos Correios, e, por consequência, a iniciativa privada não pode explorar esses serviços em concorrência com a União. Ademais, para que a empresa privada pudesse ser admitida à prestação do serviço postal, que é serviço público, seria necessário que a Constituição Federal indicasse que o serviço postal é livre à iniciativa privada, tal qual o fazem os artigos 199 e 209 em relação à saúde e educação, os quais podem ser prestados independentemente de concessão ou permissão. Nessa linha, como a CF/88 não concebe tal possibilidade aos serviços postais, qualquer texto de projeto de lei ordinária que almeje abrir os serviços postais para o mercado restará potencialmente inconstitucional.

Outros aspectos que merecem destaque na análise proposta:

- a) Ausência de orçamento para cobrir novas despesas da União: O projeto prevê a existência de tarifa social e a ampliação significativa das atribuições e, conseqüentemente, da estrutura da Anatel, iniciativas que demandarão recursos para serem implementadas. Não obstante, o projeto afirma que não haverá oneração da União e não aponta outra fonte de recursos;
- b) Tarifas diferenciadas para cartas: O projeto trouxe uma inovação que pretende implantar no Brasil uma prática tarifária contrária à própria natureza do serviço postal universal – a possibilidade de estabelecimento de tarifas de correspondências com preços diferenciados a partir das origens e destinos das cartas. No mundo todo o serviço de cartas tem preços únicos no território, variando apenas em função dos pesos e dimensões dos objetos. Se a privatização avançar, os brasileiros deixarão de pagar uma tarifa única para as cartas, que é uma das menores do mundo, para pagar valores diferenciados, a serem estabelecidos pelo ente privado;
- c) Transferência para o executivo de competência típica do legislativo: O projeto contempla a transferência de atribuições típicas do legislativo para o executivo, como, por exemplo, a definição da política do serviço postal e dos serviços postais universais ou de interesse social, ou seja, as definições

de políticas públicas poderão ser naturalmente impactadas com os temas a serem objetos tão somente de decisões do executivo;

- d) Fechamento de agências: O projeto estabelece a vedação do fechamento das agências que “garantam a prestação do serviço postal universal em áreas remotas do país, conforme regulamentação”. Tal disposição sem o estabelecimento de parâmetros claros do que seriam as áreas remotas do país pode impactar de forma negativa na capilaridade dos Correios, pois muitos municípios poderão perder a presença local da Empresa;
- e) Monopólio privado e por tempo indeterminado: O projeto estabelece um monopólio privado, por tempo indeterminado, conforme expresso no texto: “A exclusividade de que trata o *caput* terá duração mínima de cinco anos, contados da data de publicação desta Lei, podendo o contrato de concessão, a fim de garantir a prestação do serviço postal universal, estipular prazo superior”. O monopólio privado é vedado pela Constituição Federal que tem, entre seus fundamentos, a livre iniciativa (artigo I, inciso IV) e como princípio da ordem econômica a livre concorrência (artigo 173, inciso IV); e
- f) Possível violação do sigilo das correspondências: De início, destaca-se que a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XII garante o sigilo de correspondência:

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;(…).

Trata-se de uma garantia fundamental, classificada, dentro da categoria dos direitos humanos, como direito de primeira geração, que visa proteger a liberdade individual do cidadão (direitos civis e políticos).

Tem-se que no PL nº 591/2021 existe somente uma citação a esse direito fundamental de todo cidadão brasileiro. De forma genérica, assim dispõe o projeto:

Art. 18. O usuário dos serviços que compõem o SNSP, observado o disposto nesta Lei, tem direito:
I - à inviolabilidade do sigilo da correspondência, ressalvadas as exceções legais; [...]

Entretanto, apesar dessa aparente proteção genérica, os artigos 30 e 31 que preveem, respectivamente, a venda do controle da empresa e o monopólio privado por, no mínimo, 5 anos, acabam por vulnerar esse direito fundamental, sem qualquer ressalva ou previsão de reprimenda por parte do Poder Público.

4.2 As possíveis consequências

No que se refere aos possíveis impactos para os cidadãos brasileiros, a análise considerou duas vertentes. A primeira, sob a ótica da teoria gerencialista, que defendeu as privatizações das empresas na justificativa de desenvolvimento de mercado, busca de investimentos para melhorar a qualidade do serviço prestado aos clientes.

Os Correios são o tipo de organização que já conta com a infraestrutura montada em pleno funcionamento. Empresas assim costumam demandar menos investimento e já produzem lucros de forma consistente, como tem acontecido nos Correios, nos segmentos de negócios não monopolizados.

A empresa conseguiu, ao longo do tempo, desenvolver linhas de negócios que se somaram à tradicional entrega de cartas. O setor de encomendas é o maior exemplo. Os Correios não se limitaram às pequenas encomendas trocadas entre pessoas, mas se tornaram a principal rede de entrega das encomendas geradas pelo e-commerce. Também houve, a longo de alguns anos, uma iniciativa importante no segmento financeiro – o banco postal, inicialmente montado em parceria com o Bradesco e depois com o Banco do Brasil.

Embora não tenha feito grande uso, os Correios contam, desde 2011, com um arcabouço legal que permite à organização estabelecer parcerias com empresas privadas para explorar novos negócios e atuar no exterior. Trata-se da lei 12.490/11. Os Correios podem, portanto, estabelecer sólidas parcerias com empresas privadas para acelerar a exploração de novos negócios. Não há necessidade de privatizar e nem mesmo de abrir o capital para que isso seja feito.

No campo da logística propriamente dita, há uma série imensa de oportunidades de parceria que poderiam ser estabelecidas, abrangendo serviços de armazenagem, embalagens, preparação de remessas e até distribuição local de

objetos. As possibilidades de emparceiramento com empresas privadas são bem visíveis e poderiam vir para complementar as ofertas de serviços dos Correios.

Os Correios podem apresentar desenvolvimento sem precisar mexer na natureza jurídica da organização, nem mesmo enxugar a atuação no segmento monopolizado, que atende aos brasileiros com igualdade e equidade.

O controle por resultados pela Agência reguladora, conforme previsto no Projeto proposto, bem como a diferenciação das tarifas por localidade, são características gerencialista que podem causar sérias consequências para os cidadãos, pois na ótica do mercado, empresas buscam lucro, competitividade e não mantêm a prestação de serviços em locais onde a receita é menor que a despesa, como ocorre nos Correios, quando se constata que em apenas 324 dos 5.570 municípios brasileiros a operação local da ECT produz receitas superiores aos respectivos custos.

Ao buscar oferecer serviços e tarifas distintas por localização geográfica, o PL nº 591/2021 afronta os princípios da cidadania, em prol da clientelização, da mercantilização dos serviços em detrimento ao papel social da ECT na sociedade brasileira, nas entregas de livros, medicamentos, documentos e toda a forma de comunicação que é propiciada para todos. A atuação dos Correios resulta em inclusão social, mesmo com a prestação dos serviços concorrenciais.

Outro aspecto que merece destaque é a preocupação com os resultados. Na defesa pela necessidade de investimentos, de modernização, de prospecção de novos negócios e internacionalização das operações, a proposta do projeto está enraizada na teoria gerencialista orientada para resultados financeiros e operacionais, em detrimento aos processos organizados, os quais são a base para uma grande empresa, do porte dos Correios, manterem a prestação dos serviços de qualidade para todos.

Importante destacar também o que a forma como o mercado avalia o cenário onde está inserido o PL. A conclusão da mais recente nota do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) sobre os Correios é de que a privatização é um péssimo negócio. A entidade analisou o Projeto de Lei em tramitação no Congresso, comparando tendências mundiais e projetando várias consequências negativas para a população caso a operação vá adiante.

Do ponto de vista operacional, aponta o estudo, os Correios conseguem atender satisfatoriamente todos os municípios brasileiros, ainda que tenha ocorrido

uma redução na estrutura da empresa ao longo da última década. O alto nível de satisfação com os serviços encontra evidências no baixo número de reclamações nos Procons e em premiações como ABComm de Inovação Digital, promovida pela Associação Brasileira de Comércio Eletrônico, em que a empresa foi reconhecida como número um na categoria Logística no e-commerce por dois anos consecutivos.

Pesa também o bom nível de lucratividade registrado pelos Correios nos últimos anos, ainda que este não seja o objetivo principal da Estatal. Outro aspecto destacado pelo Dieese no estudo é o fato de que a empresa investiu 6,9 bilhões de reais em modernização entre 2006 e 2020 e não depende de repasses governamentais para operar, custeando-se apenas com receitas próprias. “Olhando então sobre todos os pontos de vista, operacional ou financeiro, a gente não vê razão para privatizar. Ao olharmos os dados não nos restam dúvidas de que seria um péssimo negócio para o Brasil. Afinal os Correios cumprem um papel social com eficiência, prestam o serviço com qualidade e ainda têm lucratividade. Ou seja, não há razão lógica para a operação”, afirma Maria de Fátima Lage Guerra, demógrafa e economista do Dieese.

Para a economista, a explicação para o avanço do projeto é puramente ideológica e busca privilegiar entes privados e não o interesse público do Brasil. “É uma operação de cunho estritamente mercadológico, de oportunidades de negócios que se abrem para render lucros ao setor privado”.

Ressalta ainda que há também nesta operação uma inversão de políticas públicas em relação ao restante do mundo. “É uma visão muito ideológica de que a iniciativa privada é mais eficiente do que a pública, quando isso na prática não se concretiza. Estamos até na contramão das tendências internacionais, quando essa visão liberalizadora teve o seu auge nos anos 1980 e vigorou nos anos 1990 e tivemos várias experiências de privatização ao redor do mundo, mas que ao longo das décadas seguintes deram errado e foram revertidas”, destaca¹.

A segunda ótica de análise das consequências está relacionada com a análise das experiências de privatizações em outros países.

Em muitos países o serviço postal depende de injeção de recursos públicos e a qualidade do serviço fica distante da que temos no Brasil. Nos EUA, por exemplo,

¹ Dados oriundos da Nota Técnica do DIEESE – Número 260 – Publicada em 3 de agosto de 2021.

berço do liberalismo, o governo injeta bilhões de dólares no USPS anualmente, e, mesmo assim, não é cogitada a privatização do serviço postal.

Na análise das experiências de privatizações nos serviços postais em outros países, podemos avaliar o ocorrido em Portugal. O CTT - Correio português foi privatizado em duas fases, em 2013 e 2014. Na primeira, o Estado vendeu 70% do capital da empresa e o restante na segunda fase. Entre os principais compradores constavam grandes bancos internacionais, além dos nacionais e de empresas do setor Postal.

Para preparar a venda foram flexibilizadas algumas das obrigações, tanto para com o serviço postal, como para com o cuidado do patrimônio da empresa e a contratação dos trabalhadores. Os Correios encolheram e o serviço público que prestava degradou-se. Tudo para enxugar a empresa e torná-la um produto mais atrativo para o setor privado.

O Correio português era uma das mais lucrativas empresas públicas do país. Nos sete anos anteriores à privatização apresentou, em média, lucros superiores a 50 milhões de Euros. Depois da privatização a degradação do serviço intensificou-se. Em grande parte do país a distribuição passou a ser semanal e o registro de atrasos nas entregas chegaram a semanas. Ademais, a empresa de Correios privatizada nunca cumpriu as metas impostas pela Agência Reguladora.

Desde a privatização, o serviço piorou, os preços subiram cerca de 27% em cinco anos. Ficou muito mais caro mandar cartas e encomendas, que demoram muito mais a chegar ao destino.

Os cidadãos deixaram de ter um serviço de correios público, confiável e seguro. E o Estado perdeu centenas de milhões de euros em dividendos.

Entre 2013 e 2016, foram distribuídos mais de 270 milhões de euros em dividendos, cerca de um terço da receita total da privatização. O negócio foi bastante lucrativo aos acionistas.

Após cinco anos dos CTT portugueses terem passado pelo processo de privatização, iniciou o debate no país para que o processo fosse revertido. A qualidade operacional da empresa caiu, agências foram fechadas e tarifas ficaram mais caras. Localidades onde os CTT estavam presentes deixaram de ter atendimento da empresa.

O presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), Manuel Machado, deixou claro sua opinião sobre a atual condição da qualidade dos

CTT. Para ele, o serviço de correios em Portugal está em uma condição “inaceitável”, que tem de ser corrigida e, “se necessário, com intervenção direta do Estado”. O presidente da ANMP ressalta que o problema é decorrente de um “erro humano, um erro de cálculo e de um erro político”.

Os CTT sempre tiveram sob gestão pública, resultados muito relevantes, quer na perspectiva econômica, quer na ótica do serviço, funcionando sempre como um instrumento de coesão social e territorial. Diante da recomendação feita pelo governo, os correios portugueses já deram sinais de que irá reabrir representações em localidades que deixaram de ter unidades da empresa².

A história do correio português tem semelhanças com a do Brasil. De condição de admiração pela população e funcionamento impecável, os CTT passaram a uma situação precária. O processo de venda afastou a empresa da prestação de serviços públicos e de comunidades que dependiam dos correios portugueses como forma de se conectarem a outras localidades do país.

Na Argentina, quase vinte anos após a abertura do processo de recuperação, em 2001, a justiça decretou a falência do chamado Correo Argentino SA. O serviço postal pertencia à Socma, empresa da família do ex-presidente daquele país. Em 1997, como parte do plano de privatizações, a exploração da rede postal da Argentina foi entregue pelo governo à família Macri em troca do pagamento de royalties semestrais ao Estado. O país vivia na época uma forte crise econômica e o Estado impunha medidas de equilíbrio, dentre elas, o limite para transações bancárias diárias para evitar que o sistema financeiro entrasse em colapso.

Um levantamento de 2001 indicou que a empresa concessionária havia pago apenas o que estava previsto no primeiro ano da concessão. Naquele mesmo ano o Correo Argentino entrou em recuperação judicial devido à reiterada falta desse pagamento. A empresa não tem atividade comercial e está arruinada, sem poder arcar minimamente com as despesas ordinárias e por esse motivo não sustenta a necessária confiança no fiel cumprimento do que foi prometido no contrato. Em 2003 o governo não renovou a concessão de exploração da rede postal com a empresa e reestatizou o serviço.

² Dados obtidos em artigo publicado no portal de notícias de Portugal – <https://www.abrilabril.pt/nacional/ctt-o-privado-sai-carro-ao-pais>, em 14 de dezembro de 2017.

A figura a seguir, extraída de uma pesquisa para o estudo sobre a desestatização do setor postal brasileiro, apresenta o cenário de alerta para a sociedade brasileira:

Figura 04 – Lições aprendidas das desestatizações não bem-sucedidas



Fonte: Estudo Accenture - 18/03/2021

Os problemas ocorridos na Argentina e em Portugal indicam que os efeitos da privatização recaem principalmente sobre os cidadãos, que são afetados com a alta das tarifas e a queda na qualidade na prestação dos serviços, bem como ao governo, quando não ocorre o cumprimento do acordo, o que deveria servir de alerta aos brasileiros, ao Congresso Nacional e ao Supremo Tribunal Federal, pois nem sempre a privatização é o melhor caminho para melhorar a eficiência com transparência.

No caso da Bélgica, houve ainda o impacto nas relações de trabalho, com sobrecarga de atividades pela diminuição das vagas de emprego, o que resultou no prejuízo na prestação dos serviços com regularidade, em virtude das recorrentes greves.

Por fim, a privatização também se mostra um péssimo negócio pelo desserviço aos cidadãos e por extinguir um braço governamental fundamental nas políticas de combate à desigualdade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A privatização de uma grande estatal que atende todos os brasileiros é um assunto relevante e que merece a atenção dos cidadãos, pois a população poderá ser afetada pelas consequências do Projeto de Lei proposto, se o mesmo prosperar.

O serviço postal é serviço público, conforme estabelece o artigo 21 da Constituição Federal. Não se trata de exploração de atividade econômica.

O problema de pesquisa que orientou este trabalho foi: quais os possíveis impactos para os cidadãos brasileiros, se aprovado o proposto no PL nº 591/2021? A resposta foi um conjunto de inconstitucionalidades observadas no Projeto de Lei, com potencial risco de aumento nas tarifas e supressão dos serviços prestados atualmente pelos Correios em todo o território nacional.

O Projeto de Lei afronta a própria Constituição, que estabelece de forma muito clara que cabe à União manter o serviço postal, diferenciando o tratamento dado com relação a outras atividades enquadradas, como exploração de atividade econômica, para as quais se admite a possibilidade de se prestar os serviços por meio de concessões, permissões e autorizações.

Para modernizar as operações postais nos segmentos não monopolizados, há diversas oportunidades de parcerias a serem estabelecidas entre os Correios e empresas privadas, para oferecer novos serviços ou complementar os serviços já oferecidos. A Lei nº 12.490/11 viabiliza isso, sem nenhuma necessidade de mudança na natureza dos Correios ou em seu controle de capital.

A partir da análise realizada verificamos que o PL nº 591/2021 busca um modelo de gestão convergente com as premissas do gerencialismo, entretanto, não existe a garantia do alcance de tal objetivo, principalmente no que tange ao pensamento de que a desestatização dos serviços públicos resulta na melhoria da oferta aos cidadãos, especialmente nos serviços postais, quando experiências ocorridas em outros países já demonstraram o contrário.

Ademais, é possível identificar o caráter antidemocrático do processo realizado sem qualquer consulta à cidadania quanto à proposta do Projeto de Lei que altera o padrão de prestação dos serviços desde os primórdios do Brasil.

Outrossim, a transferência da execução dos serviços públicos para a iniciativa privada consiste na antítese dos preceitos conquistados e definidos na Constituição Brasileira, uma Constituição democrática. Pois a lógica das organizações de direito

privado, reguladas pelo mercado, por essência se opõe à lógica que deve nortear a Administração Pública; enquanto aquelas visam ao lucro, objetivo fundamental de instituições capitalistas, o Estado deve zelar pela isonomia, equidade e impessoalidade nas suas ações em defesa dos direitos de seus cidadãos.

O objetivo geral foi atingido, pois foi realizada a análise dos possíveis impactos nos serviços postais prestados aos cidadãos brasileiros, se aprovado o conteúdo do Projeto de Lei nº 591/2021.

Ademais também foram atingidos os objetivos específicos apresentados na Introdução deste trabalho.

Porém, cabe salientar a limitação do presente estudo, tendo em vista que o objeto do problema de pesquisa encontra-se em fase de tramitação. Contudo, com base nas hipóteses elencadas e na análise de informações disponíveis sobre o modelo Gerencial na Administração Pública e nas experiências vivenciadas por outros países no que tange à privatização de serviços postais, este trabalho buscou contribuir para futuras pesquisas mais aprofundadas sobre o tema das privatizações dos serviços públicos, bem como para uma maior reflexão e problematização do debate da temática na sociedade e no campo de públicas.

Há muitos estudos sobre essa temática, sobretudo no campo do Direito, mas espera-se ter trazido mais uma contribuição ao tema, à luz da Administração Pública, especialmente no que concerne à reflexão sobre o impacto do modelo Gerencial de Administração Pública nas organizações públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-08/ministro-defende-privatizacao-dos-correios-em-pronunciamento>.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Serviços Públicos: doutrina, jurisprudência e legislação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ARAÚJO, R. F.; ROCHA, E. M. P.; CARVALHAIS, J. N. Inovações em Organizações Públicas: estudo dos Fatores que Influenciam um Ambiente Inovador no Estado de Minas Gerais. **Innovation and Management Review**, v. 12, n. 3, p. 7-27, 2015.

ASSOCIAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DOS CORREIOS. <https://adcap.org.br/>

BRASIL. [**Constituição (1988)**]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, Acesso em 16 ago.2021. Texto Original.

BRASIL. **Decreto–Lei 509**, de 20 de março de 1969. Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em Empresa Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0509.htm>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6538**, de 22 de junho de 1978. Regula os direitos e obrigações concernentes ao serviço postal e ao serviço de telegrama em todo o território do País, incluídos as águas territoriais e o espaço aéreo, assim como nos lugares em que princípios e convenções internacionais lhes reconheçam extraterritorialidade. Brasília, DF. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6538.htm>, Acesso em 17 ago.2021. Texto Original.

BRASÍLIA. Poder Executivo. **Projeto de Lei nº 591/2021**, de 24 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre o marco regulatório, a organização e a manutenção do Sistema Nacional de Serviços Postais. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2270894>>, Acesso em: 24 ago.2021. Texto Original.

BRASÍLIA. Ministério da Educação. **Resolução Nº 1**, de 13 de janeiro de 2014. Institui as diretrizes curriculares nacionais do Curso de Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Texto Original.

BRASÍLIA. Ministério das Comunicações. **Portaria MCOM Nº 2.729**, de 28 de maio de 2021. Estabelece as diretrizes para a universalização dos serviços de atendimento e de distribuição postais, os prazos para a entrega dos objetos integrantes dos serviços postais básicos e respectivos índices de qualidade a serem observados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mcom-n-2.729-de-28-de-maio-de-2021-322963435>>, Acesso em 03 jun.2022. Texto Original.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, nº 01, Janeiro / Março, 1998.

CTT: o privado sai caro ao País. A história de (mais) uma privatização lucrativa para poucos e ruínosa para muitos. Abril, Portugal, 14, dezembro 2017. Nacional. Disponível em: < <https://www.abrilabril.pt/nacional/ctt-o-privado-sai-carao-pais>>, Acesso em 14 set.2021.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **O déficit democrático da reforma gerencial da Administração Pública Brasileira.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=25e95f3f099c48ac>

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

Desestatização do Setor Postal. Relatório Accenture.São Paulo. 2020.

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

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

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS.
<https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/transparencia-e-governanca>

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **A questão do monopólio na Constituição da República Federativa do Brasil e o Setor Postal**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. N. 17. Bahia. Fev. –mar. –abr. 2009.

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

GOULART, Josette. **A privatização dos Correios que deu errado**. Revista Veja, São Paulo, 06, julho 2021. Radar Econômico. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/radar-economico/a-privatizacao-dos-correios-que-deu-errado/>>, Acesso em 04 out.2021

KNOTT, Jack H.; HAMMOND, Thomas H. **Teoria Formal e Administração Pública**. Administração Pública: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010.

MARCONI, M.A. LAKATOS, E.M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5º Ed. São Paulo: Atlas S.A, 2004.

NT nº 260. **O PL 591/2021 e a privatização dos Correios: péssimo negócio para o povo brasileiro**. DIEESE, 03 ago.2021.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

Relatório Integrado Correios 2021. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/processos-de-contas-anuais-prestacao-de-contas/processos-de-contas-anuais-prestacao-de-contas>>, Acesso em 07 jun.2022.

Silva, Ananda Jamile Soares. **Privatização: a amplitude conceitual do termo na “Era Gerencial”**. 2015, 106 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharela em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.