



141

PRIVATIZAÇÃO - TEORIA E PRÁTICA

Um instrumento do ajuste fiscal
e suas limitações para atingir
o aumento do bem-estar social

Banca examinadora

Prof. Orientador: Haroldo Clemente Giacometti
Prof. Jean Jacques Salim
Prof. Leonardo Fernando Cruz Basso

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOSÉ CÁSSIO BARBOSA FERRAZ

PRIVATIZAÇÃO - TEORIA E PRÁTICA

Um instrumento do ajuste fiscal

e suas limitações para atingir

o aumento do bem-estar social



Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação
da EAESP/FGV

Área de Concentração: Finanças Públicas como
requisito para obtenção de título de mestre em
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Clemente Giacometti

SÃO PAULO
1999

Escola de Administração de	
Empresas de São Paulo	
Data	328246.025
27.03	F381P
16.02	Dis.
370/2000	2.1

SP-00016025-7

0031 - 07060

RESUMO

O objetivo é analisar a privatização. Em primeiro lugar, discute-se teoria e prática da privatização. A seguir, procura-se verificar até que ponto a privatização representa uma alternativa de ajuste fiscal e como a privatização pode ter seus impactos fiscais incrementados. A escolha do tema justifica-se por três razões. Em primeiro lugar, a privatização é peça chave da política macroeconômica de saneamento financeiro do Estado, desde a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1990. Em segundo lugar, o debate tem se concentrado na tese de que a dificuldade financeira do setor público é o principal obstáculo à estabilização econômica do Brasil. Então, se a privatização facilitar a resolução das dificuldades orçamentárias públicas, ela contribuirá para a estabilização econômica. Em terceiro lugar, a privatização pode acarretar vários benefícios sociais e econômicos, tais como redução de preços, aumento na eficiência, geração de receitas e melhora na tecnologia. A metodologia empregada foi a do levantamento bibliográfico. A dissertação divide-se em nove capítulos. O capítulo 1 trata das forças propulsoras da privatização e dos motivos do crescimento do governo. O capítulo 2 classifica os bens para determinar se a prestação coletiva é necessária ou não para o fornecimento. O capítulo 3 mostra os dez tipos de contratos para se fornecer um serviço. O capítulo 4 discute quando é melhor um serviço ser fornecido por funcionários públicos e quando é melhor ser fornecido por empresas. O capítulo 5 compara os contratos descritos no capítulo 3. O capítulo 6 examina os contratos na prática. O capítulo 7 discute como privatizar. O capítulo 8 trata do impacto fiscal e o capítulo 9 se ocupa da conclusão. A conclusão é que o impacto fiscal intertemporal será positivo se houver melhora no desempenho da empresa. Esta é a única justificativa para a privatização. O aumento na arrecadação tributária só ocorre se a competição for efetiva. Se não, não há evidência empírica em favor da propriedade privada.

LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CND	Conselho Nacional de Desestatização
CPA	Companhia Paulista de Ativos
CPD	Centro de processamento de dados
ECT	Empresa de Correios e Telégrafos
Embratel	Empresa Brasileira de Telecomunicações
GAO	General Accounting Office
GPO	Government Printing Office
GSA	General Services Administration
Idec	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
INS	Immigration and Naturalization Service
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OMB	Office of Management and Budget
ONS	Operador Nacional do Serviço Elétrico
P&D	Pesquisa e desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PND	Programa Nacional de Desestatização
STF	Superior Tribunal Federal

LISTA DAS ILUSTRAÇÕES

Figura 2-1 Página 8

Figura 3-1 Página 23

Lista das tabelas

Tabela 1-1	Página 2
Tabela 3-1	Página 24
Tabela 3-2	Página 24
Tabela 3-3	Página 26
Tabela 5-1	Página 43
Tabela 6-1	Página 124
Tabela 6-2	Página 127
Tabela 6-3	Página 133
Tabela 7-1	Página 135
Tabela 7-2	Página 142

SUMÁRIO

PRINCÍPIOS DA TEORIA DA PRIVATIZAÇÃO	1
1.1 DEFENSORES DA PRIVATIZAÇÃO	1
1.1.1 Forças pragmáticas	1
1.1.2 Forças ideológicas	1
1.1.3 Interesses comerciais	1
1.1.4 Populistas	1
1.2 OBSTÁCULOS À PRIVATIZAÇÃO	2
1.3 A HIPERTROFIA DO GOVERNO	2
1.3.1 Gigantismo do governo	2
1.3.2 Gastos dos governos federal, estadual e local	3
1.3.3 As três razões do aumento do governo	3
1.3.4 A aliança	7
CARACTERÍSTICAS DE BENS	8
2.1 CLASSIFICANDO BENS	8
2.1.1 Bens privados	9
2.1.2 Bens partilhados	9
2.1.3 Bens tributáveis	9
2.1.4 Bens coletivos	10
2.2 BENS VALIOSOS	12
2.3 DIMENSÕES DA ALTERNATIVA PÚBLICO/PRIVADO	12
2.3.1 Motivos para a falha do mercado	14
2.3.2 Motivos morais ou filosóficos	15
2.4 PROBLEMAS RELACIONADOS COM A ESCOLHA DE DISPÊNDIO PÚBLICO	16
2.4.1 Problemas de princípios	16
2.4.2 Problemas de procedimento	17
2.4.3 Problemas de informação	20
CONTRATOS ALTERNATIVOS PARA FORNECER BENS	23
3.1 FORNECER, CONTRATAR E PRODUZIR SERVIÇOS	23
3.2 CONTRATOS	23
3.2.1 Serviço público	23
3.2.2 Venda do governo	23
3.2.3 Acordo intergovernamental	24
3.2.4 Contratação	24
3.2.5 Licença	24
3.2.6 Concessões	24
3.2.7 Vales	25
3.2.8 Mercado	25
3.2.9 Serviço voluntário	25
3.2.10 Auto serviço	25
3.3 CONTRATOS MÚLTIPLOS, HÍBRIDOS E PARCIAIS	25
3.4 PRIVATIZAÇÃO	26
FORMA ORGANIZACIONAL E FUNÇÃO	27
4.1 AGÊNCIA	27
4.2 A EMPRESA	27
4.2.1 Complicações – medição, riscos e incentivos	28
4.2.2 Como superar os problemas da agência	29
4.3 O FUNCIONÁRIO PÚBLICO	30
4.4 PROBLEMAS DE RESPONSABILIDADE NO DOMÍNIO PÚBLICO	31
4.4.1 Ineficiência	31
4.4.2 Remuneração excessiva para os agentes	32
4.4.3 Decisões de gastos distorcidas	32
4.5 OS TERMOS DA DECISÃO DE PRIVATIZAÇÃO	33
4.5.1 Eficiência, incerteza e discricionariedade	37
4.5.2 As virtudes da propriedade	39

4.5.3 Funcionários públicos, empresas e rendas.....	39
ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE CONTRATOS.....	41
5.1 A NATUREZA DOS BENS E A ESCOLHA DOS CONTRATOS.....	41
5.2 FATORES DE AVALIAÇÃO DOS CONTRATOS.....	41
5.2.1 Especificação do serviço.....	41
5.2.2 Eficiência e eficácia.....	41
5.2.3 Economia de escala.....	41
5.2.4 Relações com os consumidores.....	42
5.2.5 Possibilidade de fraude.....	42
5.2.6 Igualdade.....	42
5.2.7 Dimensão do governo.....	43
5.3 COMPARAÇÃO ENTRE OS CONTRATOS.....	43
5.4 CARACTERÍSTICAS DAS ALTERNATIVAS DE PRIVATIZAÇÃO.....	44
5.4.1 Contratação.....	44
5.4.2 Vale.....	46
5.4.3 Voluntariado.....	47
APLICAÇÕES.....	48
6.1 COLETA DE LIXO RESIDENCIAL.....	48
6.1.1 Reciclagem de lixo.....	49
6.2 TRANSPORTE.....	50
6.2.1 Ônibus urbano.....	50
6.2.2 Ferrovias.....	51
6.2.3 Controle do tráfego aéreo.....	51
6.2.4 Aeroportos.....	51
6.3 ÁGUA E ESGOTO.....	52
6.4 ENERGIA.....	53
6.4.1 Petróleo.....	61
6.4.2 Gás.....	64
6.5 COMUNICAÇÕES.....	64
6.5.1 Correios.....	64
6.5.2 Telecomunicações.....	65
6.6 ATIVIDADES COMERCIAIS.....	71
6.7 PARQUES E FLORESTAS.....	72
6.8 EMPRESAS ESTATAIS.....	73
6.9 SETOR FINANCEIRO.....	75
6.9.1 Seguros.....	75
6.9.2 Bancos.....	76
6.9.3 Suprimento de papel moeda.....	78
6.10 SERVIÇOS HUMANOS E DE PROTEÇÃO.....	78
6.10.1 Policiamento.....	78
6.10.2 Corpo de bombeiros.....	79
6.10.3 Assistência médica.....	79
6.10.4 Hospitais.....	80
6.10.5 Hospitais militares.....	80
6.10.6 Planejamento familiar.....	81
6.11 HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO.....	81
6.11.1 Habitação para a população de baixa renda.....	81
6.11.2 Estímulo para a compra da casa própria.....	82
6.11.3 Regulamentação da locação e construção.....	83
6.11.4 Desenvolvimento econômico urbano.....	83
6.12 SERVIÇOS SOCIAIS.....	83
6.12.1 Creches.....	84
6.12.2 Assistência social.....	85
6.12.3 Previdência social.....	86
6.12.4 Arbitragem.....	87
6.12.5 Assistência jurídica.....	88
6.13 ENSINO.....	88
6.14 RECREAÇÃO E LAZER.....	90

6.14.1 Estádios	92
6.15 PRISÕES	92
6.15.1 A indústria do encarceramento	92
6.15.2 Contexto	92
6.15.3 Os termos do debate	94
6.15.4 A Correção hoje	100
6.16 DEFESA NACIONAL	101
6.16.1 Manutenção	101
6.16.2 Serviços de apoio a bases militares	101
6.16.3 Provisões militares	102
6.16.4 O problema dos contratos de defesa	103
6.16.5 Os custos da contratação	105
6.16.6 Ciclos de reforma	106
6.16.7 Fontes da complexidade contratual	108
6.16.8 As apostas dos fornecedores nos dispêndios de defesa	109
6.16.9 A provisão deveria ser menos privada?	110
6.16.10 A provisão de armas e o debate da privatização	112
6.17 TREINAMENTO PROFISSIONAL	114
6.17.1 Do CETA ao JTPA	114
6.17.2 A abordagem contratual para o treinamento subsidiado	115
6.17.3 A criação de valor através do treinamento subsidiado	116
6.17.4 Deficiência de dados para a contratação por desempenho	118
6.17.5 Padrões de participação	119
6.17.6 Padrões de treinamento	120
6.17.7 A colocação como medida de valor	120
6.17.8 Contratação para o treinamento em serviço	121
6.17.9 Contratos incompletos e desperdício disfarçado	122
6.18 A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS LOCAIS	123
6.18.1 A pesquisa de Touche Ross	126
6.18.2 A análise de Stevens	126
6.18.3 Infra-estrutura pública	127
6.18.4 Recapeamento de ruas	129
6.18.5 Ruas particulares	129
6.18.6 Lâmpada de rua	129
6.18.7 Conservação de imóveis	130
6.18.8 Conservação de gramados	130
6.18.9 Contratação e economias de escala	130
6.18.10 Recompensas e riscos	132
REALIZAÇÃO DA PRIVATIZAÇÃO E OS OBSTÁCULOS.....	134
7.1 ALÍVIO DE ENCARGOS	134
7.2 CONTRATOS LIMITADOS DE GOVERNO	135
7.3 COBRANÇA AOS USUÁRIOS	136
7.4 CONCORRÊNCIA	136
7.4.1 Decidindo contratar	137
7.4.2 Comparação de custos	137
7.4.3 Estimulando a concorrência	138
7.4.4 Redação cuidadosa dos termos do contrato	138
7.4.5 Conduzindo o processo de licitação	140
7.4.6 Controle de um contrato	141
A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL.....	143
8.1 IMPACTO FISCAL	143
8.2 EVOLUÇÃO DO PND	144
8.3 ESTIMATIVA DO IMPACTO FISCAL NO BRASIL	148
8.4 PRIVATIZAÇÃO SOCIAL-DEMOCRATA	150
8.5 CRÍTICAS AO PROCESSO	152
CONCLUSÃO	158
9.1 A LIMITADA PROMESSA DA PRIVATIZAÇÃO	158

CAPÍTULO 1

PRINCÍPIOS DA TEORIA DA PRIVATIZAÇÃO

1.1 DEFENSORES DA PRIVATIZAÇÃO

1.1.1 Forças pragmáticas

Quando o governo enfrenta pressão fiscal, as alternativas são fazer empréstimo, reduzir a atividade ou privatizar. (Como estratégia, pode-se mascarar contabilmente a disparidade entre receita e despesa.) Privatizar é politicamente mais atraente, embora encontre oposição dos funcionários públicos afetados e seja de difícil execução.

1.1.2 Forças ideológicas

Entre estas forças há as que objetivam diminuir o governo. A responsabilidade em fornecer os bens e serviços – daqui em diante estes termos serão usados como sinônimos, pois a distinção entre eles não é usada nesta discussão - que a sociedade deseja é dividida entre os setores público e privado. O papel do governo é diferente em cada país e muda conforme a época. Um número crescente de cartas nos EUA está sendo entregue pelo setor privado ao mesmo tempo em que o papel do governo na assistência médica expandiu-se.

Num mundo de recursos limitados, a eficiência também é um objetivo importante da sociedade. Deve-se extrair o máximo da matéria prima e de cada hora de trabalho. Do ponto de vista econômico, o bem estar a longo prazo será atingido se as decisões forem deixadas em sua maioria para o mercado (com o governo garantindo que ninguém ficará sem as necessidades básicas). Se as decisões forem tomadas exclusivamente em bases políticas, um governo hipertrofiado gradualmente tornará uma sociedade mais pobre.

1.1.3 Interesses comerciais

Empresas pedem leis que proíbam funcionários públicos realizar trabalhos que elas possam fazer (para assim expandirem seus negócios).

1.1.4 Populistas

Para eles, o processo de formulação das necessidades comuns e o trabalho através de instituições locais (família, igreja e associações voluntárias) para satisfazer tais necessidades reforçarão o sentido de comunidade. Mas o governo pode sufocar as instituições locais. A família dá lugar ao Ministério da Educação. Os grupos voluntários são suplantados por lobbies que procuram usar a força do governo para impor seus valores a outros.

1.2 OBSTÁCULOS À PRIVATIZAÇÃO

Alguns vêem na palavra *privatização* um ataque ao que o governo faz. Outros vêem um ataque aos ideais que defendem; *público*, para estes, denota irmandade, divisão e comunidade, e interpretam *privado* como a negociação destes valores. Por isso, Reagan usou a palavra *aumento de produtividade* para minimizar a oposição dos funcionários.¹

Alguns opositores da privatização a vêem como um apelo em prol da volta a um estado selvagem em que só os melhores sobrevivem e os necessitados são abandonados à própria sorte. Porém, a privatização pode promover o mesmo bem-estar do welfare state; quando bem sucedida, beneficia mais os desfavorecidos. É uma ilusão pensar que as aspirações da sociedade só podem ser fornecidas por um grande governo; elas podem ser atingidas por um governo menor, mas melhor, através da privatização.

A oposição política provém dos atuais fornecedores, dos sindicatos de funcionários públicos e dos beneficiários (incluindo-se os políticos em certos casos). Ela pode ser neutralizada dando-se aos opositores alguns dos ganhos obtidos com a privatização.

1.3 A HIPERTROFIA DO GOVERNO

Examina-se aqui o tamanho e crescimento do governo e as razões do aumento.

1.3.1 Gigantismo do governo

Em 1982 havia 82.341 governos. A tabela 1-1 mostra que o número de municípios vem crescendo lentamente, indicando urbanização crescente.

TABELA 1-1 NÚMERO DE UNIDADES DO GOVERNO NOS EUA

Tipo de governo	1942	1952	1962	1972	1982
Federal	1	1	1	1	1
Estadual	48	50	50	50	50
Comarca	3.050	3.052	3.043	3.044	3.041
Cidade distrito	18.919	17.202	17.142	16.991	16.734
Municipal	16.220	16.807	18.000	18.517	19.076
Distrito escolar	108.579	67.355	34.678	15.781	14.851
Distrito especial	8.299	12.340	18.323	23.885	28.588
TOTAL	155.116	116.807	91.237	78.269	82.341

Fonte: Agência do Recenseamento, Departamento de Comércio, 1982 *Census of Governments, Governmental Organization* (Washington, GPO, Agosto, 1983), Tabela A.

Trinta mil governos não tem funcionários; servindo a pequenas comunidades, usam voluntários que supervisionam os contratos com grandes comunidades próximas.²

¹ Apud Paul Starr, "The Limits of Privatization" em *Prospects for Privatization*, Proceedings of the Academy of Political Science 36, n.º 3 (1987):124-137.

² Apud A. Schenker, "Zero Employee Governments", *Small Town* 16, n.º 2 (Sep./Oct. 1985).

1.3.2 Gastos dos governos federal, estadual e local

Subtraindo-se os gastos com defesa, ajuda externa e ex-combatentes, o gasto per capita aumentou sete vezes em 50 anos, sem contar o gasto fora do orçamento (empréstimos garantidos pelo governo, dívida federal e empréstimos feitos por estatais) de US\$ 400 bilhões em 1983.³ Houve centralização do poder no nível federal: os gastos federais cresceram mais rapidamente que os estaduais, que cresceram mais rapidamente que os locais.

A receita de impostos em relação ao PIB é de 27% no Japão, 30% nos EUA, 31% na Suíça, 37% na Alemanha, 40% no Reino Unido, 44% na França e 50% na Suécia.⁴

Em 1983, o número de funcionários públicos em tempo integral, não contando militares, era de 14 milhões (14% de todos os empregados). Entre 1948 e 1983, o número de funcionários e dependentes do governo cresceu a uma taxa anual de 2,8%, enquanto o número de empregados no setor privado cresceu 1,8% e a população, 1,4%.⁵

1.3.3 As três razões do aumento do governo

A primeira razão é o aumento na demanda de mais serviços governamentais causado pelos sete fatores listados abaixo.

O primeiro fator é o *aumento na urbanização*: são necessárias novas ações governamentais (controlar a poluição do ar, inspecionar restaurantes, etc.) para reduzir os efeitos colaterais perigosos das ações individuais.

O segundo fator é o *crescimento da renda per capita*. As pessoas demandam desproporcionalmente mais serviços públicos quando há elevação de seus rendimentos. Mas, com mais dinheiro, as pessoas dependem menos do serviço público; se questionam a qualidade da água, compram água mineral. Borcharding estima que 25% do aumento real do gasto público neste século se deve ao aumento do nível de vida da população.⁶

O terceiro fator é a *pressão para criar programas de governo* que remedeiem as desigualdades sociais. A vontade de redistribuir a renda atua ampliando o gasto do governo. São os programas de garantia de salários, como o seguro desemprego, auxílio a programas humanitários, etc. Nem todos males sociais somem com os programas de governo.⁷

O quarto fator é a *tomada de riscos*. Há programas do governo para absorver riscos empresariais e pessoais (garantias de contas bancárias em bancos mal administrados,

³ Apud J. T. Bennett e T. J. Diloranzo, "Underground government: the off-budget public sector", Washington: Cato Institute, 1983; Facts and figures on government finance, 23ª ed. (Washington: Tax Foundation, 1986) Tabelas A7, A31.

⁴ Apud Facts and Figures on Government Finance, 23ª ed. (Washington: Tax Foundation, 1986) Tabela A33.

⁵ Idem, tabelas A30, B1, B5.

⁶ Apud T. E. Borcharding, ed., "Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth", Durham: Duke University Press, 1977: 50.

etc.). Segundo Wildavsky, qualquer tentativa de proteger todos contra os perigos econômicos através da coletivização do risco está condenada a um oneroso fracasso.⁸

O quinto fator se deve à pressão por envolvimento oficial na televisão, no teatro e nas artes, a fim de assegurar alto padrão; se deixados a empresas, o padrão seria mais baixo. Porém a cultura pode se transformar em veículo de propaganda do Estado e não há prova de que o bom gosto dos funcionários públicos seja superior ao das empresas.

O sexto fator é a *ilusão fiscal* de que os serviços públicos são baratos. Contribuindo para esta ilusão está a noção ingênua de que como o governo não tem lucro, seu serviço é mais barato. O resultado da ilusão fiscal é a pressão por serviços públicos.

O sétimo fator é a *manutenção de programas*. À medida que as necessidades mudam, novos programas surgirão, mas os velhos não sumirão. Políticos aprenderam que retirar um benefício é como retirar um filhote de leão de sua mãe. Quando o fechamento dos banheiros públicos é tentado na Inglaterra, os poucos usuários amarram-se às grades e fazem tanta confusão que os que pretendem fechá-los batem em retirada. Já quem advoga impostos menores seria considerado louco caso *ele mesmo* se amarrasse às portas dos banheiros públicos, exigindo seu fechamento em nome de uma economia considerada insignificante.⁹

A segunda razão do aumento dos gastos do governo é o desejo dos produtores dos serviços de fornecer mais serviços públicos, causado pelos sete fatores citados abaixo.

Primeiro fator: o povo elege deputados e espera que estes cuidem dos negócios do governo. As pessoas só darão atenção aos detalhes que os afetem diretamente. Uma lei que aumente a despesa do governo para construir uma represa de US\$ 100 milhões significa contratos valiosos para empresas de construção e emprego para milhares de operários. O custo deste programa seria de um dólar por contribuinte. Este não liga para o programa se não for diretamente afetado. Porém os beneficiários agirão com todo empenho para garantir a aprovação. Os políticos sabem que é assim que as pessoas se comportam e que é apoiando tal aumento de despesa que poderão conseguir votos dos beneficiários na eleição seguinte, mas sua atuação não terá efeito sobre os eleitores que não têm interesse naquelas verbas.¹⁰ Ou seja: políticos usam dinheiro público para conseguir votos. O governo agigantado oferece outro benefício político: a autoridade pode usar a máquina na campanha eleitoral.

⁷ Apud Charles Wolf Jr., "A Theory of Non-market Failure", Public Interest, 55 (primavera 1979): 114-133.

⁸ Apud A. Wildavsky, "Richer is Safer", Public Interest, 60 (verão 1980): 23-29.

⁹ Apud M. Pirie, "Dismantling the State", Dallas: National Center for Policy Analysis, 1985: 20-21.

¹⁰ Apud G. Tullock, "Why Politicians Won't Cut Taxes", Taxing and Spending, Out/Nov 1978: 12-14.

O segundo fator é que quanto maior a organização a ser administrada e maiores os recursos sob a responsabilidade de uma pessoa, maior o salário. Junto vêm escritório maior, carro, motorista, convite para a mansão do governador e outros símbolos de status¹¹.

O terceiro fator é a *síndrome do comando e controle*. Em países em desenvolvimento, acreditava-se que era necessário planejamento centralizado e forte. Os financiadores emprestavam dinheiro só ao governo (o que se provou ser uma segurança ilusória). Criou-se o gigantismo do governo na medida que o governo tentava dirigir tudo. Só assim, pensava-se, poder-se-ia conseguir um rápido desenvolvimento. O setor privado parecia descoordenado, lento e fora da direção dos líderes políticos. A economia dominada por repartições seria o caminho mais curto para o desenvolvimento.

O quarto fator são os órgãos do governo *monopolistas*.¹² Sem concorrência, o orçamento resiste à redução; quando solicitado a cortar gastos, corta os programas mais visíveis. Uma prática dos monopólios é forçar venda casada. Se a cidade quer policiais para patrulhar, precisará ter policiais para fiscalizar estacionamento. Assim, o governo resiste à criação de outra unidade para fiscalizar estacionamento, a baixo custo e especializada.

Quinto fator: funcionários públicos são motivados a votar em candidatos cujos programas aumentem a despesa do governo. Eles são numericamente significativos a ponto de influir no resultado das eleições.¹³ Em Nova York, os funcionários municipais, cada um dos quais pode influenciar os votos de três parentes ou amigos, controlam um milhão de votos, o que excede a margem média de vitória de uma eleição para prefeito. A força política dos funcionários públicos não está restrita à influência eleitoral. Quem trabalha nas campanhas é um fator capital para o candidato. Assim, quem está no poder entende um súbito aumento de faltas ao serviço durante a campanha como prova de que os funcionários estão engajados temporariamente em atividades eleitorais. A lei Hatch proibiu atividade política direta dos funcionários federais, mas sua eficácia foi diluída por decisões judiciais.

O sexto fator é a *demanda de empregos públicos*. Em Nova York, cem mil pessoas se inscreveram para o concurso de policiais. Milhares de pessoas que foram colocadas em lista de espera organizaram um lobby para pedir o aumento de policiais. Muitos países em desenvolvimento sucumbem a tais demandas e alocam uma porção significativa de recursos

¹¹ Apud W. A. Niskanen Jr., "Bureaucracy and Representative Government" (Chicago: Aldine-Atherson, 1971): 36-42

¹² Apud Savas, E. S., "Municipal Monopoly", Harper's Magazine, dez. 1971: 55-60; R. L. Bish e R. Warren, "Scale and monopoly problems in urban government services", Urban Affairs Quarterly 8, set. 1972: 97-122

¹³ Apud T. E. Borcharding, W. C. Bush e R. M. Spann, "The effects on public spending of the divisibility of public outputs in consumption, bureaucratic power, and size of the tax-sharing group", in Borcharding, "Budgets and bureaucrats", 219.

para criar empregos no governo, sem expectativa de trabalho por parte dos contratados. Isto não se provou uma rota promissora de desenvolvimento econômico.

O sétimo fator é que fornece-se mais serviços do que o público escolheria se soubesse seu custo real. A coleta de lixo executada pelo governo era mais freqüente do que nas cidades onde cada dona de casa contratava uma empresa e pagava a esta pelo serviço.¹⁴

A terceira razão para o aumento dos gastos do governo é a crescente ineficiência devido a três fatores, que resulta em mais gastos para fornecer o mesmo serviço.

O primeiro fator é o *quadro de pessoal exagerado*: durante 25 anos, o número de policiais de Nova York aumentou de 16 mil para 24 mil, mas o número de horas anuais trabalhadas caiu; o aumento na força de trabalho serviu para cortar a semana de trabalho, alongar o intervalo para almoço e o período de férias e conceder mais feriados e licenças.

O segundo fator é que a *remuneração* dos funcionários (que inclui generosos benefícios) por hora trabalhada (levando-se em conta as políticas de férias, feriados e licenças do setor público) é mais alta que a dos empregados similares no setor privado.¹⁵ O salário do funcionário público reflete o serviço produtivo no trabalho e suas atividades políticas.¹⁶

O terceiro fator são as *obras suntuosas*. A inclinação do governo a obras se deve à visibilidade do gasto. Uma inauguração é uma ótima oportunidade para reunir multidões e fazer discursos, fotos, coberturas pela televisão e coquetéis com financiadores em potencial para a campanha política. Em contraste, que cerimônia pode se organizar para celebrar o rápido conserto de um cano furado? Outra virtude do investimento de capital: o realizador consegue 100% do crédito e só amortiza parte do custo.

Rosen descreve outras teorias que explicam o crescimento do Estado. Teorias marxistas atribuem este crescimento à interação político-econômica. Segundo elas, o Estado seria obrigado a elevar seus gastos para poder absorver a produção excessiva e excedente, gerada pelo setor privado. O gasto mais comum para este fim é o militar. O Estado tentaria também acalmar os trabalhadores ao aplicar na área social. A história não tem reunido evidências suficientes que comprovem a veracidade destas teorias.¹⁷

¹⁴ Apud E. S. Savas, "The organization and efficiency of solid waste collection" (Lexington Books, 1977) 67-78.

¹⁵ Apud S. Smith, "Public-Private Wage Differentials in Metropolitan Areas", in *Public Sector Labor Markets*, ed. P. Mieszkowski e G. E. Peterson (Washington: Urban Institute, 1981): 81-102.

¹⁶ Apud B. F. Lentz, "Political and Economic Determinants of Country Government Pay", *Public Choice* 36 (Primavera 1981): 253-271.

¹⁷ H. Rosen, *Public Finance*, 4ª ed., Ed. Irwin 1985: 142-144.

Segundo Samuelson, há indícios de que o aumento dos gastos do governo está diretamente relacionado com o grau de desenvolvimento do país. O tamanho do governo é maior nas nações ricas.¹⁸

1.3.4 A aliança

Custos e benefícios dos programas do setor público são divididos por um grande número de pessoas ou os custos são divididos mas os benefícios dirigidos a um grupo. Estas características dos programas do governo resultam na formação de uma aliança visando o aumento destes programas.¹⁹ A aliança é composta pelos beneficiários, fornecedores (empresas e empregados), funcionários públicos e políticos. Os interessados se coordenam para conseguir um aumento da despesa para seu programa. Segundo este ponto de vista, haverá a contratação de mais funcionários, os quais irão propor aumento de despesas, diminuição de trabalho, contratação de mais funcionários, aumentos abusivos de salários, engajando ao mesmo tempo o apoio do eleitorado e dos beneficiários.

Porém, forças de compensação entram em ação de tempos em tempos, como na revolta dos contribuintes simbolizada pela Proposta 13 de redução dos impostos. O público tomou o assunto em suas mãos e reduziu os ingressos governamentais. Líderes políticos podem ganhar mais dividendos eleitorais cortando gastos ao invés de iniciar outros. Os eleitores escolhem pessoas mais capazes²⁰ e se mudam dos estados com impostos altos. Além disso, os funcionários públicos não estão unidos. Eles também se sentem vítimas quando recebem serviços deficientes e caros em troca dos impostos: a Proposta 13 foi aprovada por 44% de famílias que incluíam funcionários públicos²¹. Sob o rigor orçamentário, os objetivos de uma repartição são diferentes dos objetivos de outra, e em lugar de terem uma causa comum para aumentar o orçamento total, lutam entre si para obterem uma fatia maior do bolo.

¹⁸ Paul A. Samuelson, *Introdução à análise econômica*, 8ª ed., Agir, 1979: 160.

¹⁹ Apud S. M. Butler, "Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit" (Universe Books, 1985): 9-28.

²⁰ Na eleição de 1996, dos 34 municípios da Grande São Paulo, só em 4 a melhora ou piora da gestão financeira e da mortalidade infantil teve correspondência na votação do candidato do prefeito. Silvio Bressan, "Boa gestão não dá vantagem", *O Estado de São Paulo*, 25 de outubro de 1999, A4.

²¹ Apud J. Citrin, "The Alienated Voter", *Taxing and Spending* (Out/Nov 1978): 7-11.

CAPÍTULO 2

CARACTERÍSTICAS DE BENS

Durante o século XX, os tipos de produção pública e privada são encontrados. O primeiro (empresas produzem sob regulamentação estatal) é o modelo americano; o segundo (produção diretamente feita pelo Estado) é o modelo europeu. A tendência brasileira tem sido a de seguir o modelo europeu, especialmente a partir de 1930.¹

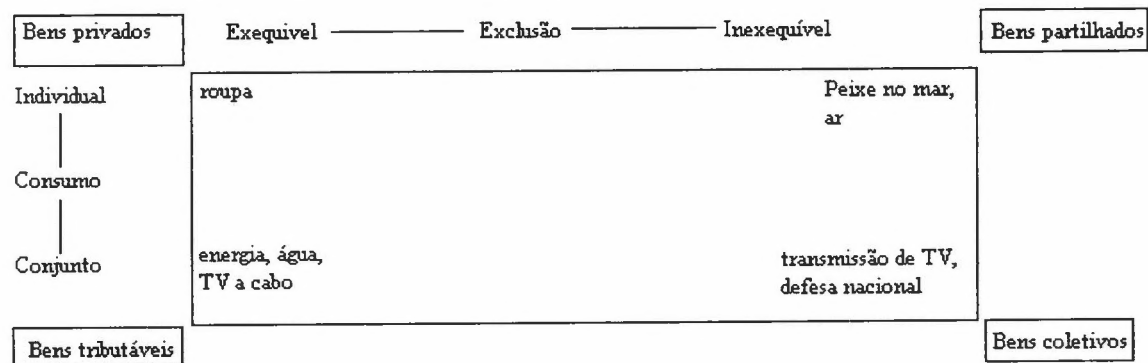
Para determinar o papel apropriado do governo e do setor privado no fornecimento de bens, classifica-se os bens segundo dois conceitos: exclusão e consumo.²

Bens têm a característica da *exclusão* se o usuário puder ficar sem ele, a menos que concorde com as condições impostas pelo fornecedor. A exclusão é possível à medida que o custo de excluir for baixo.

Alguns bens podem ser *consumidos* simultaneamente por muitos consumidores sem serem diminuídos em quantidade ou qualidade. Outros bens, se são usados por um consumidor, não estão disponíveis para consumo por outros.

2.1 CLASSIFICANDO BENS

FIGURA 2-1 CLASSIFICAÇÃO DOS BENS



A figura 2-1 mostra exclusão e consumo em relação a alguns bens. Os quatro cantos correspondem às formas puras. A razão para classificar os bens deste modo é que a natureza do bem (privado, tributável, partilhado ou coletivo) determina se os consumidores pagarão por ele e portanto o desejo dos fornecedores de os fornecerem. Por isso a natureza do bem determina se a prestação coletiva é necessária ou não para o fornecimento do bem.

¹ Apud B. B. Johnson et ali., *Serviços públicos no Brasil*, São Paulo: Edgar Blucher, 1996: 1-2.

² Apud V. e E. Ostrom, "Public Goods and Public Choices", in *Alternative for Delivering Public Services*, ed. E. S. Savas (Boulder: Westview, 1977): 7-14.

2.1.1 Bens privados

Os bens privados não podem ser obtidos pelo usuário sem o consentimento do fornecedor, o que é obtido através de pagamento. Eles não têm problema de suprimento. A ação coletiva limita-se a garantir a segurança (no caso de remédios e construções) e descrição honesta (pesos e medidas, taxas de juros e rótulo).

2.1.2 Bens partilhados

Estes têm problema de suprimento. É impossível impedir que alguém os obtenha sem pagar. Nenhum fornecedor os produzirá e eles existirão através dos benefícios da natureza. Quando não há meios de evitar seu consumo, serão consumidos a ponto de exaustão. Uma forma de conservar o suprimento natural é através da ação coletiva, proibindo-se a venda de produtos feitos de espécies ameaçadas. Baleias são prova deste problema; elas estão sendo consumidas ao ponto de extinção, embora teoricamente sejam renováveis.

Rios estão sendo usados para despejo de produtos tóxicos. Isto tem exigido ação coletiva. Um novo serviço é fornecido: o controle da poluição da água (um bem coletivo) a fim de garantir a continuidade do suprimento do bem partilhado (rio limpo).

Para salvaguardar um bem partilhado, este pode ser transformado em bem privado e pertencer a um só dono. Um proprietário privado (de elefantes ou água) que quer valorizar a longo prazo sua propriedade seguirá práticas que poupam o bem partilhado.³

2.1.3 Bens tributáveis

Podem ser supridos pelo mercado, pois a exclusão é possível. Alguns bens tributáveis (os *monopólios naturais* que, se forem fornecidos por mais de uma empresa, o custo médio para cada uma será maior ao verificado para só uma) requerem a ação coletiva.

Vários economistas discordam deste raciocínio. Três destas teorias são a Crítica de Demsetz, a Teoria dos Mercados Contestáveis e a Teoria da Captura.

Na Crítica de Demsetz, o competidor que se comprometer a realizar a produção ao menor preço receberá a concessão. Este sistema elimina os problemas relativos à regulamentação, pois a competição é que vai determinar quem será o produtor.

Na Teoria dos Mercados Contestáveis (TMC), um mercado é dito contestável se as empresas são vulneráveis à entrada do tipo hit and run: face à perspectiva de obtenção de lucros monopolísticos, empresas são atraídas para este mercado, beneficiam-se do lucro antes que as empresas estabelecidas possam alterar seus preços, e, se necessário, saíam do negócio.

³ Apud A. A. Alchian e R. A. Kessel, "Competition, Monopoly and the Pursuit of Money", em *Aspects of Labor Economics*, ed. National Bureau of Economic Research (Princeton: Princeton University Press, 1962).

A TMC afirma que a empresa que se encontrar em posição de monopólio não pode auferir lucros monopolísticos pois, se o fizer, estará sujeita ao ataque *hit and run*.

As hipóteses sobre as quais se baseiam a TMC e a Crítica de Demsetz não são muito abrangentes. Defendem que a concorrência pode impedir o uso do poder de monopólio através da competição, sendo melhor, então, em termos de bem-estar, haver a desregulamentação. Há uma corrente que chega à mesma conclusão por outra via, afirmando ser a regulamentação ineficaz. É o caso da Teoria da Captura. A base desta teoria é a relação entre políticos e empresas monopolistas. Aqueles tendem a procurar obter votos e dinheiro (seja para a campanha, seja para eles mesmos). A teoria afirma que os políticos, por terem tal conduta, tendem a apoiar regulamentações que lhes dêem estas coisas que procuram; assim, grupos menores, com interesses mais concentrados e mais recursos, triunfam sobre grupos maiores (consumidores), que são menos organizados e com menor conhecimento do assunto. Logo, a regulamentação serviria mais aos interesses do produtor que aos dos consumidores.

Com relação a estas novas teorias que defendem a desregulamentação dos monopólios naturais, elas ainda não foram testadas empiricamente o suficiente e, nos casos em que foram testadas, os resultados não foram totalmente favoráveis.⁴

2.1.4 Bens coletivos

O mercado é incapaz de supri-los pois não se pode excluir ninguém do uso. O governo toma decisões sobre bens coletivos: os que devem ser fornecidos e como alocá-los se eles não forem bens coletivos puros. Para assegurar que cada pessoa contribua para garantir os bens coletivos, a coerção legal (impostos e serviço militar obrigatório) é necessária.

É necessário resolver aparentes inconsistências. Pode uma empresa que venda seguro marítimo fornecer o bem coletivo "farol"? Ela pode mantê-lo e incluir o custo no prêmio que cobra para o seguro marítimo. Este esquema possui um ponto fraco: ele requer um cartel e há grande incentivo para as outras empresas venderem seguro sem o prêmio do farol, levando de graça a disponibilidade do farol e vendendo mais barato que os concorrentes. Assim, cedo ou tarde, o esquema falhará. A natureza do farol como um bem coletivo se imporá e o consórcio se dissolverá se não houver coerção suficiente para forçar o pagamento.

2.1.4.1 Medindo e escolhendo os bens coletivos

Bens coletivos são difíceis de medir. O produto do órgão de controle da poluição atmosférica é medido indiretamente, em termos da qualidade do ar, e está sujeito a

⁴ E. M. M. Q. Farina, "Teoria dos mercados contestáveis e a teoria da organização industrial", *Estudos econômicos*, 20, janeiro-abril, n. 1, 5-28.

fatores externos, como um vento forte. Por isso, é difícil – mas não impossível – medir o desempenho do fornecedor do bem coletivo.

Deve-se aceitar o bem coletivo na quantidade e qualidade disponíveis. Nem quem sente que o país precisa de mais força militar, nem quem sente que a segurança nacional está ameaçada por muito poderio militar em mãos de pessoas falíveis ficarão satisfeitos. Eles podem fazer pressão junto aos parlamentares, mas devem aceitar o que está sendo oferecido.

Outra consequência é que o pagamento não está relacionado à demanda nem ao consumo dos bens coletivos. É o processo político que decide quanto cada um deve pagar.

2.1.4.2 Quem deve pagar pelos bens coletivos

Enquanto é fácil ver que a defesa nacional beneficia toda a nação e assim todos devem pagar por ela, no outro lado da escala considere um buraco na rua. Quem deve pagar pelo reparo é *a menor unidade coletiva que inclua a maioria dos beneficiários*. Neste caso, a cidade é a unidade apropriada. Os visitantes se beneficiam da rua bem pavimentada e à medida em que compram coisas e comem em restaurantes, contribuem para os cofres da cidade e assim pagam parte do custo. Da mesma forma, os compradores de outras cidades dos bens fabricados na cidade se beneficiam de ruas bem pavimentadas, pois os bens não sofrerão danos quando transportados através delas. E também pagam pelo benefício, pois no preço dos bens estão incluídos os impostos locais pagos pelo fabricante e pelo transportador.

2.1.4.3 O crescimento dos bens coletivos

Outro problema de fornecer bens coletivos é que o número deles aumentou nas últimas décadas. Isto ocorreu por três razões.

Primeiro, as pessoas podem criar bens coletivos. Quem joga seu lixo na rua escapa do bem privado “coleta de lixo” e cria a necessidade do bem coletivo “limpeza de rua”, jogando o ônus do pagamento nos ombros da coletividade. O oposto também está ocorrendo. Alguns bens coletivos podem ser substituídos por bens privados. Alarme contra ladrões é um bem privado usado como substituto parcial do bem coletivo “segurança”.

A segunda razão é que a natureza de alguns bens mudou. A proteção contra incêndios era um bem privado: no século XIX empresas protegiam só os assinantes que pagavam. Hoje não é mais possível excluir o serviço em edifícios. A urbanização fez com que a proteção contra incêndio passasse a ser um bem coletivo.

A terceira razão para o crescimento dos bens coletivos é que alguns foram criados pela necessidade de poupar bens partilhados. A negociação de acordos internacionais relativos a baleias é exemplo de bem coletivo recentemente criado.

2.2 BENS VALIOSOS

Uma causa importante do gigantismo do governo foi a decisão coletiva de que certos bens privados e tributáveis (alimentação, educação) são tão valiosos que seu consumo deve ser encorajado, independentemente da capacidade do consumidor em pagar por eles. Isto resultou em subsídios (caso do transporte de massa, um bem tributável) ou na produção pelo governo (caso da recreação, um bem tributável fornecido gratuitamente ao usuário). Se há pouca ou nenhuma cobrança por seu uso, o bem é tratado como bem partilhado ou coletivo, a demanda aumenta e mais gastos públicos devem ser feitos para supri-la. Estes bens ficam sujeitos aos problemas inerentes aos bens partilhados: gasto excessivo, consumo descuidado e possível exaustão. Quem participa de programas de refeição gratuita em escolas sabe a grande quantidade de comida deixada de lado. Contudo, há concordância de que a sociedade deveria garantir alimentação, moradia e um rendimento de subsistência aos pobres. O debate sobre o bem-estar se detém na quantidade de assistência, nas formas de fornecê-la e as condições que a sociedade deve impor para que alguém possa receber os benefícios.

2.3 DIMENSÕES DA ALTERNATIVA PÚBLICO/PRIVADO

A maior parte das discussões sobre privatização tem tratado o *público* e o *privado* como pacotes de atributos funcionais, filosóficos e simbólicos. Donahue desfaz estes pacotes. Examinando as virtudes e os defeitos das instituições públicas e privadas, Donahue analisa os *relacionamentos entre indivíduos*, que são a substância de qualquer instituição.⁵

Diferentes espécies de tarefas resultam em diferentes tipos de relacionamento – expectativas, direitos e deveres entre as pessoas que executam as tarefas e aquelas para quem (e a cujas expensas) elas são executadas. Governo e empresa diferem nos modos de relacionamento que encorajam e permitem. Para cada tarefa coletiva, escolher o tipo certo de organização requer comparar as alternativas pública e privada pelo critério da eficiência.

Eficiência é um aspecto de uma qualidade mais fundamental: *responsabilidade*. Deve-se levar em conta as conseqüências das ações de uma pessoa sobre o bem estar de outras. O peso a ser atribuído aos interesses dos outros depende da cultura, do contexto e da natureza do relacionamento. Há níveis intermediários de obrigação entre a civilidade devida a um estranho e a responsabilidade devida ao pai. Um empregador deve a um empregado um pagamento justo; o empregado deve trabalho honesto e lealdade. Sua obrigação mútua é importante, mas limitada.

⁵ John D. Donohue, "Privatização", (Rio de Janeiro: Zahar, 1992): 18.

Uma carga especial de responsabilidade acompanha a outorga da autoridade pública por três razões: (1) algumas das mais cruciais funções da sociedade devem ser levadas a termo coletivamente, (2) o público está exposto às falhas das autoridades no levar em conta os seus interesses, e (3) o indivíduo é vulnerável ante os poderes do governo.

Estudar a privatização é preocupar-se com os desafios que surgem quando uma comunidade descobre interesses coletivos, mede o valor dos empreendimentos mútuos e autoriza alguns dos membros a agir – em nome do grupo e com os recursos do grupo – para alcançar fins comuns. Algumas vezes, este arranjo é governamental; outras vezes, não. O problema permanece o mesmo: estruturar arranjos que imponham a responsabilidade sobre aqueles que agem em nome de seus pares. Esta é uma questão de arquitetura organizacional, medida pelo grau com que ela restringe o oportunismo e a irresponsabilidade e promove a administração confiável.

Decidir como realizar os negócios públicos seria simples se estivesse claro o que fosse um negócio público. Mas a fronteira entre público e privado é variável e controversa. Analisa-se a seguir os fatores que entram em consideração nas decisões sobre dispêndios coletivos.

Cada cultura constrói suas estruturas institucionais para a criação e distribuição da riqueza. Esta estrutura é influenciada pela tradição, pela ideologia e pela inércia. Há três princípios organizacionais para a produção e para as trocas.

O primeiro princípio é o *voluntariado*. As pessoas agem no interesse de outras, sem compensação nem coação, animadas pela tradição, por senso de dever, por satisfação no próprio trabalho ou pela sensação de poder implícita na magnanimidade.

O segundo princípio é o *sistema de preços*. Em um mercado, os preços assinalam a escassez e a demanda como um processo que leva à alocação dos esforços humanos, tendo em vista compatibilizá-los com os desejos das pessoas. Mercado não é uma instituição, e sim um princípio organizador.

O terceiro princípio é o *governo*. Decisões políticas determinam o que é produzido e como é distribuído. Como pode-se saber quando este arranjo é o certo? Os estudiosos não chegaram a um acordo. Enquanto isto, políticos e cidadãos têm de encontrar uma solução. Tais decisões não podem deixar de apresentar problemas. O sonho de purificar as opções políticas, fazendo delas uma aritmética, é uma ilusão. Na melhor das hipóteses, pode-se melhorar a qualidade da política, tornando-a menos vulnerável à manipulação.

Os fundamentos para os dispêndios do governo são baseados em dois argumentos que serão vistos a seguir.

2.3.1 Motivos para a falha do mercado

Alguns resultados desejáveis podem ser mais prontamente alcançados por meios coletivos do que por meios individuais. O mercado falha quando os preços dão falsas indicações a respeito do valor, perturbando a comunicação entre produtor e consumidor.⁶ Há seis causas:⁷ (1) a informação para a troca está incompleta ou imprecisa, frustrando um requisito da eficiência de mercado; (2) os custos da transação inibem as trocas; (3) alguns mercados não existem devido à distribuição assimétrica da informação ou porque nenhuma autoridade garante a execução de certos contratos (tais como as transações entre gerações); (4) o poder sobre o mercado exercido por certos compradores ou vendedores solapa as condições adequadas para formação dos preços; (5) algumas transações apresentam externalidades positivas ou negativas que não são incorporadas aos preços; e (6) alguns bens são inerentemente *públicos*, no sentido de que todas as pessoas se beneficiam de sua provisão, contribuindo ou não para seu pagamento.

Esta última categoria de falha do mercado refere-se ao dever do Estado de manter instituições porque o lucro nunca compensar um indivíduo, embora possa ser mais do que compensador para a sociedade.⁸ Os herdeiros de Smith têm tentado definir melhor bens públicos através dos conceitos de não-exclusividade e não-rivalidade.⁹

Há três complicações. A primeira é que “público” é questão de grau. Os espetáculos de fogos de artifício são não exclusivos e não rivais. Assim, geralmente são pagos pelo governo ou por um grupo filantrópico. Mas em Boston, uma empresa oferece tais espetáculos. A receita da venda ao acesso a um complemento musical coordenado com os estouros cobre os custos e deixa um lucro; milhares de espectadores são beneficiados. É difícil prever o que a iniciativa privada pode fazer, pois os limites do sistema de preços e do voluntariado são delineados pela política. A identificação de aspectos públicos substanciais para um bem não estabelece, em si, a obrigação de financiamento coletivo.

A segunda complicação é que há poucas transações livres de influências externas. Há poderosas razões (não econômicas) pelas quais se estabelece os limites entre o indivíduo e a sociedade. Os limites do domínio coletivo são estabelecidos por decisão coletiva e tendem a ser objeto de disputa. Às vezes queixo-me que outras pessoas estão insinuando suas preferências em assuntos que sinto-me com o direito de resolver sozinho. Outras vezes reclamo que outras pessoas não estão dando importância às minhas preferências.

⁶ Apud P. Samuelson, “The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics* 36 (1954).

⁷ Apud E. Stokey e R. Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis* (Nova York: Norton, 1978): 298-308.

⁸ Adam Smith, *A Riqueza das Nações* (São Paulo: Abril, 1983): vol. II, p. 173.

A terceira complicação é que a provisão de bens coletivos corresponde a uma pequena fração dos dispêndios do governo.¹⁰ Mais ainda, aspectos público e privado são normalmente reunidos no mesmo bem. Aprendendo a ler, a criança influencia sua renda futura e a eficiência com a qual complementar os esforços dos futuros colegas. Assim, a lógica dos benefícios externos concede certo grau de natureza pública à educação primária, mas a necessidade de financiar as escolas só com recursos provenientes de impostos não pode ser totalmente atribuída a uma falha do mercado.

2.3.2 Motivos morais ou filosóficos

Definições de *bem público* são condenadas à frustração porque outros motivos que não os individualistas e utilitaristas afetam a ação pública.

As pessoas têm preferências – mais companheirismo, mais democracia, menos fome. Uma pessoa pode pressionar a favor de uma ação pública para fazer seus valores prevalecerem. Primeiramente, alguns objetivos morais são perseguidos mais eficientemente pelo Estado: a iniciativa privada funciona bem para vender lã, mas não tão bem para explorar Marte. Em segundo lugar, uma disposição individual para pagar por certos objetivos pode ser condicionada à adesão de outros – seja para garantir um esforço suficientemente grande para provocar uma diferença ou para confirmar sua convicção de que a tentativa merece o esforço.¹¹ Em terceiro lugar, um indivíduo pode pressionar pelo financiamento público de um empreendimento – salvar da extinção as baleias – se ele se preocupa muito com o assunto e conhece o que a maior parte das pessoas não conhece, agarrando-se ao governo como um instrumento para compelir os outros a reconhecerem seus valores.

A ação pública animada por motivos morais é chamada *bem de mérito*. Quanto ao critério para legitimar tais dispêndios, os economistas ficam silenciosos. Qual é a origem de sua legitimidade? Platão comissiona as elites intelectuais para a descoberta do bem através da investigação filosófica. Hegel fala da vontade coletiva orgânica incorporada no Estado.¹² A economia do bem-estar clássica postula uma função de bem-estar social maximizada por desinteressados funcionários públicos. Os norte-americanos rejeitam tais recursos. Mas a democracia só pode ser admitida às custas do sacrifício do rigor conceitual. A política é o mecanismo e o apelo político é a medida.

⁹ Apud R. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 3ª ed. (Nova York: McGraw Hill, 1980), 55-58.

¹⁰ Apud J. Margolis, "A Comment on the Pure Theory of Public Expenditures", *Review of Economics and Statistics*, 37 (Nov. 1955).

¹¹ H. Hochman e J. D. Rodgers, "Pareto Optimal Redistribution", *American Economic Review*, 59 (set. 1969).

Em 1919 os EUA declararam ilegal a bebida e empregaram recursos consideráveis para fazer valer respeitar a proibição. Esta tentativa é uma resposta a uma falha de mercado; foi endossada em termos morais e encontrou sua legitimidade como expressão de valores apoiados por uma parcela suficiente do eleitorado. O processo político deve ser aceito como o mecanismo para estabelecer as iniciativas públicas. É um mecanismo imperfeito mas, se acreditarmos na democracia e em ação moral coletiva, é o melhor que se pode esperar.

No entanto, os governos fazem coisas injustas e ineficientes. O problema está em que algumas decisões de dispêndio defrontam-se com muitos cidadãos que as examinam. Os arranjos organizacionais para executar os negócios públicos ao menos não deveriam perverter o processo de definição de tarefas coletivas.

2.4 PROBLEMAS RELACIONADOS COM A ESCOLHA DE DISPÊNDIO PÚBLICO

O bom dispêndio público contribui para os objetivos dos cidadãos. O mau dispêndio público é um desperdício ou uma exploração. Uma comunidade está melhor na medida em que pode discriminar entre eles. Isto é difícil de conseguir. Há três impedimentos.

2.4.1 Problemas de princípios

Temos falhado em chegar aos critérios que deveriam reger as decisões de dispêndios públicos. Devido a três questões (soberania individual, distribuição e compulsão), tiveram pouco sucesso os esforços realizados para estender a lógica da escolha *individual* para fazê-la abranger a escolha social.

2.4.1.1 Soberania individual

Sociedade é um grupo de indivíduos que dependem uns dos outros mas que diferem em interesses e crenças. Daí o dilema básico. Há alguns assuntos cuja resolução importa para a sociedade, devendo ser regulamentadas por valores *individuais* e resolvidos coletivamente. A ação do governo deve estar de acordo com a vontade do povo – não a vontade de indivíduos que trabalham no governo nem aquilo que tais indivíduos pensam que os cidadãos deviam querer. Mesmo admitindo a melhor intenção por parte das autoridades, tornar efetivo este princípio é um ideal ilusório.¹²

¹² Necessidades objetivas da comunidade são sentidas subjetivamente pelas autoridades públicas, na medida em que eles pensam, sentem e agem como membros da comunidade. H. Ritschl, *Communal Economy*, 1931, em R. Musgrave e A. Peacock, orgs., *Classics in Theory of Public Finance* (Nova York: St. Martin's Press, 1967): 235.

¹³ Apud P. Samuelson, *Foundations of Economic Analysis* (Cambridge: Harvard University Press, 1947): capítulo 8.

2.4.1.2 Distribuição

“O maior bem para o maior número” é a orientação filosófica do pensamento econômico. Deve-se que comparar alternativas sem recorrer a perguntas irrespondíveis sobre quanto um indivíduo valoriza uma ou outra opção, ou sobre a intensidade relativa dos desejos de dois indivíduos. O critério de Pareto se ajusta a estas restrições: se pelo menos uma pessoa prefere A a B e ninguém mais tem preferência por A ou por B, então, sob a perspectiva da sociedade, A é melhor do que B. Se um milionário der um dólar a um mendigo porque isto o faz sentir-se magnânimo, ambos ficam mais felizes e o mundo torna-se um lugar melhor. Mas se o governo tributa o milionário contra sua vontade na quantia de um dólar para alimentar o mendigo, uma pessoa fica em melhor situação, ao contrário da outra. O critério de Pareto é uma medida de *melhoria* da eficiência em um estado social que já é considerado justo.

2.4.1.3 Compulsão

Weber definiu governo como quem tem o monopólio do uso legítimo da força física¹⁴ para exigir que cada cidadão pague a parcela que lhe cabe. Um americano poderia recusar-se a contribuir para pagar a CIA, o que produziria um pequeno efeito no orçamento e nenhum efeito em sua parcela de benefícios. Mas, se todos raciocinassem assim, os americanos não teriam espiões. Assim sendo, os cidadãos concordam em deixar o governo compelir os recalcitrantes a pagar os impostos para manter as atividades públicas. Os impostos apresentam um problema: com eles perde-se informação. Se um cidadão doa US\$ 100 para comprar uma jaqueta para um agente da CIA, pode-se inferir que vestir um espião vale US\$ 100, pelo menos para um cidadão. Mas quando os recursos dos cidadãos são tirados via impostos, tudo que se pode dizer é que ele preferiu pagar pela jaqueta a ir para a cadeia por sonegação de impostos. O valor real de sua despesa torna-se mais difícil de medir.¹⁵

2.4.2 Problemas de procedimento

Segundo impedimento: as políticas tributárias e de gastos são aprovadas por ocupantes de cargos eletivos. A democracia representativa tem deficiências.

A primeira deficiência é a eleição como meio de assinalar o desejo do cidadão. O eleitor não pode optar pela posição de um candidato com relação a dispêndio com rodovias e pelo ponto de vista de outro no que diz respeito a subsídio com moradias, nem pode assinalar seu nível preferido de dispêndios para um programa. O problema se complica pelo fato de que dispêndio compete com outros temas. Se o eleitor concordar com a prioridade

¹⁴ Apud Max Weber, “Politics as a Vocation”, in H. H. Gerth e C. W. Mills, orgs., *From Max Weber* (Nova York: Oxford University Press, 1946): 78.

orçamentária de um candidato mas não votar nele porque não concorda com sua posição relativa ao aborto, seu voto não transmite informação de sua preferência relativamente a dispêndio público.

A segunda deficiência é o defeito do critério majoritário. A comunidade deve chegar a um consenso. Os problemas lingüísticos de Quebec representam custos de fazer valer uma decisão coletiva. Alguém pode ficar insatisfeito com a decisão coletiva e esta infelicidade é uma perda social.

A terceira deficiência são os problemas de representação. As decisões de dispêndios são tomadas por representantes eleitos. A representação cria dois problemas.

O primeiro problema se relaciona com a forma de representação. Todos os estados enviam delegados ao Congresso. Isto esconde os conflitos entre os representados. Se a unidade de representação for a associação (sindicato, grupo étnico, etc.), é mais provável que os representantes falem em nome de grupos unidos por aspirações comuns.

O segundo problema concerne ao papel do representante. Ele é um *delegado* que encaminha os desejos dos seus eleitores ao corpo deliberativo ou é um *procurador* com o direito de alterar algumas das aspirações? Há um continuum entre estes dois extremos, o que faz surgir temas sobre o funcionamento da democracia representativa como instrumento para estabelecer prioridades de dispêndio público. O modelo do delegado faz a ligação direta entre o interesse dos cidadãos e a decisão orçamentária. Mas o eleitorado pode estar mal informado; obter benefícios a longo prazo pode requerer sacrifício a curto prazo. O modelo do procurador oferece uma possibilidade maior de barganha, mas com o risco de obstruir a informação sobre as prioridades dos cidadãos. A maioria prefere que as legislaturas tivessem homens de visão e espírito público. Mas qualquer distanciamento do papel de delegado compromete a confiabilidade da democracia representativa como mecanismo de discernimento dos desejos dos cidadãos, embora possa ser essencial para a estabilidade política.¹⁶

A quarta deficiência é que as relações entre os interesses individuais e a decisão coletiva sobre o que pagar coletivamente tornam-se mais complexas quando a influência política provém de outra fonte que não a urna eleitoral. A unidade básica da vida política não é o indivíduo, mas o grupo (igreja, sindicato, associação profissional, etc.). Decisões coletivas não são a soma dos desejos que os cidadãos expressam na urna eleitoral, e sim o resultado de negociações entre grupos. Os grupos concentram poder político ao

¹⁵ K. Wicksell, "A New Principle of Just Taxation", in Musgrave e Peacock, orgs., *Classics in Theory* (Nova York, St. Martin's Press, 1967)

¹⁶ Apud H. F. Pitkin, *The Concept of representation* (Berkeley, University of California Press, 1967): 216-222.

coordenar os votos dos seus membros, apoiando candidatos ou propostas. Grupos podem influenciar os votos dos não membros, pedir votos de porta em porta, fazer contribuições, contratar porta-vozes para apresentar seus pontos de vista a funcionários do governo, encenar demonstrações de protesto, fazer boicotes ou greves, subornar, ameaçar ou chantagear funcionários – táticas que podem ser usadas por indivíduos, mas revelam-se mais compensadoras quando usadas por grupos.

Lobbies podem comunicar a intensidade das preferências, compensando a pobreza informativa da urna. A ação pode ser dimensionada até igualar a importância dada a uma decisão de dispêndio. Porém, a militância política dos lobbies só poderá melhorar a qualidade das decisões de dispêndio público se a habilidade política de cada grupo equivaler ao real interesse dos seus membros. Suponha que um grupo transmita sua mensagem pela TV. Isto poderia significar que o grupo preocupa-se com o assunto, sugerindo que a sociedade deveria conferir mais peso às suas aspirações do que poderia ser indicado pela contagem de votos. Ou poderia significar que o grupo está bem posicionado para aplicar pressão política, não obstante serem inconsistentes as suas pretensões. De modo semelhante, a quietude de um grupo tanto poderia significar que o grupo tem poucos interesses em jogo, como que os recursos ou a capacidade organizacional dos seus membros são insuficientes. Em resumo, a política de grupos pode superar a imprecisão das decisões de dispêndio da regra da maioria ou então introduzir uma nova distorção na expressão dos desejos dos cidadãos.¹⁷

Críticos dizem que as ações dos lobbies deformam as decisões de dispêndio de forma distribucionalmente perversa. O cenário madisoniano do interesse comum emergindo da luta entre as facções, acrescenta a crítica, desconsidera o fato de que a luta não é justa. Alguns interesses nunca se organizam. Aqueles que conseguem apoio político se destacam pela facilidade de organização, não por apresentarem credencial de legitimidade.

Desprezar a ação coletiva por ser deformada pelos lobbies é a resposta errada às patologias do pluralismo. Na medida em que importantes aspirações materiais e morais dos cidadãos só podem ser defendidas coletivamente, desistir da ação comum limita nossas vidas individuais. A atividade politicamente organizada expande nossos horizontes materiais e morais, mas deixa-nos vulneráveis. Na medida em que renunciamos à esfera comum e nos restringimos a iniciativas que não sobrecarregam nossos fracos e vulneráveis procedimentos para a escolha coletiva, optamos por um caminho mais seguro porém mais desolado.

¹⁷ W. Kelso, *American Democratic Theory* (Westport, Greenwood Press, 1978).

Não só a consolidação de lobbies vêm corrompendo a política, mas também a erosão dos valores públicos tradicionais e a falha em restaurá-los ou substituí-los por um novo consenso. A avaliação das propostas de dispêndio requer atenção não só no que diz respeito aos objetivos materiais perseguidos pelos cidadãos, como também no que se relaciona com os propósitos morais que eles endossam. Dessa maneira, torna-se mais vital e mais problemático o fluxo acurado de informação sobre as políticas públicas.

2.4.3 Problemas de informação

O terceiro impedimento é como fazer a escolha quando ninguém conhece o alcance total das opções e quando alguns conhecem mais do que outros. Houve uma explosão de trabalhos sobre a economia da informação.¹⁸ Esta é uma mudança significativa em uma profissão que considerava que a informação pode ser obtida a baixo custo e amplamente compartilhada. Na verdade, a informação sobre prioridades dos cidadãos e conseqüências do dispêndio público tem um custo alto para coletar e transmitir. A democracia, com uma imprensa livre e vigorosa, é superior a qualquer outro arranjo para gerar e disseminar a informação indispensável à responsabilidade (no sentido que a ação do governo está de acordo com a vontade do povo). No entanto, fica aquém do ideal de cidadãos bem informados, servidos por funcionários públicos imparciais que supervisionam com transparência programas de dispêndio. Há três razões pelas quais os cidadãos são imperfeitamente informados sobre as alternativas de ação coletiva.

A primeira razão é que barreiras negam ao público o conhecimento do quadro completo. Alguns lamentaram a indiferença do público sobre o debate relativo à revisão da lei do IPTU. Mas ninguém poderia estar certo sobre suas conseqüências para a estabilidade econômica a longo prazo; assim era compreensível que a única questão levantada fosse: “meu imposto vai aumentar ou diminuir?” O custo de obter conhecimento sobre as alternativas de dispêndio público (que recai sobre o indivíduo) pode ser maior que o benefício esperado. Se os cidadãos forem calculistas, eles podem optar por pegar uma carona nas opções dos seus companheiros mais informados. Afortunadamente, muitas pessoas consideram ser seu dever cívico estar bem informada ou simplesmente gostam de estar a par das coisas. Ou então os cidadãos podem manter por longo tempo idéias falsas antes que uma clara evidência de erro venha inspirar a revisão. O fato de que os americanos revoltaram-se contra os impostos nos anos 70 e depois lamentaram a decadência do ensino nos anos 80 ilustra essa ignorância no que diz respeito às relações de causa e efeito no domínio público.

¹⁸ Apud G. Stigler, “The Economics of Information”, *Journal of Political Economy* (junho 1961).

Uma causa da imperfeita compreensão pública relativamente aos programas de governo é que esta compreensão está sujeita a outros fatores. O Serviço Nacional de Parques é tido em alta conta porque quase nenhum nível de incapacidade pode destruir seu patrimônio.¹⁹ Inversamente, como uma porcentagem da população é mais pobre que o resto, os programas de combate à pobreza serão sempre vulneráveis a acusações de ineficiência.

A segunda razão é a fraude cometida por funcionários públicos ou por empresas. Muitos reivindicam que o campo de ação comum seja expandido a baixo custo. Logo, há incentivos e oportunidades para políticos e funcionários públicos iludirem os cidadãos. Puviane chamou de ilusão fiscal a tendência do governo a esconder custos e ressaltar benefícios dos dispêndios públicos.²⁰ Custos podem ser camuflados ao se tornar o imposto indireto, inflacionar a moeda, rolar o custo para o futuro através de empréstimo, negligenciar a manutenção e impor taxas temporárias que se tornam permanentes e aumentam à medida que o público se acostuma a elas. Os benefícios podem ser exagerados apresentando as alternativas nas cores mais negras possíveis ou reivindicando crédito por resultados que se originam de outras causas. Pode-se tornar obscuro o entendimento das finanças públicas.²¹

Quanto mais obscuro for um programa, mais provavelmente este escapará à atenção, ao passo que programas claramente vistos como desperdício serão cortados. Mas há casos concebidos com fins defensivos. Durante os depoimentos relacionados com o avião de transporte supersônico, o deputado Clarence Brown lamentou que a obviedade dos subsídios tinha atraído uma atenção indesejada. “Devemos submeter assuntos como este a um processo que se arrisca a ser vetado ou devemos classificá-los de modo que continuem a se desenvolver sem um exame mais minucioso?” A imprensa é um freio significativo. Quando funcionários escondem algo chocante ou criminoso, é provável que a imprensa atraia a atenção do público, mas as fraudes que não contêm dramaticidade podem ficar submersas durante longo tempo. A imprensa evita cobrir assuntos rotineiros, ambíguos e complexos. Os cidadãos sabem que parte dos lobbistas e funcionários públicos têm a tentação de enganar. O resultado é um ceticismo a respeito das reivindicações “políticas”. Incapazes de discriminar, os cidadãos não dão crédito ao que ouvem. Políticos compensam isto aumentando as reivindicações, o que faz os cidadãos a darem um desconto ainda maior ao que dizem os políticos. Não é de admirar

¹⁹ Apud A. Chase, *Playing God in Yellowstone* (Boston: Atlantic Monthly Press, 1986).

²⁰ J. Buchanan, *Fiscal theory and political economy* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980): 60.

²¹ H. Leonard, *Checks unbalanced: the quiet side of public spending* (Nova York, Basic Books, 1986): 6.

que a informação sobre os empreendimentos públicos seja de má qualidade e difícil de ser verificada.²²

Tudo isto constituiria um problema menor se a consequência da escolha coletiva fosse só um certo grau de imprecisão. Mas a tendência de algumas pessoas serem melhor informadas a respeito de certos assuntos tem implicações importantes na divisão dos negócios entre os setores público e privado. Estes dois meios de executar os empreendimentos coletivos diferem em transparência. Se a contratação é mais facilmente compreensível (porque os preços sumarizam melhor o custo) ou se o governo é mais transparente (devido à maior preocupação com os efeitos externos), então as implicações relativas ao entendimento dos cidadãos sobre o que está sendo feito em seu nome e a suas expensas podem ser importantes – na verdade, podem importar mais do que as comparações de eficiência.

Concluindo, o problema chave é: quando se deve realizar tarefas públicas por intermédio de empresas? O setor público responde por 35% da economia. Um terço deste dispêndio é pagamento de transferências (seguro social, ajuda aos incapacitados e ajudas em geral). Outro terço vai para o pagamento dos funcionários públicos. O último terço destina-se às compras de bens. Um estudo concluiu que as empresas são sempre mais eficientes que as estatais.²³ Talvez sejam. Entretanto, parece mais provável que qualquer vantagem privada seja seletiva e que a forma de organização correta dependa da tarefa.

²² Apud G. A. Akerlof, "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84 (agosto 1970).

²³ W. Orzechowski, "Economic models of bureaucracy: survey, extensions and evidence" in T. Borcherting, org., *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth* (Durham: Duke University Press, 1977): 251-253.

CAPÍTULO 3

CONTRATOS ALTERNATIVOS PARA FORNECER BENS

3.1 FORNECER, CONTRATAR E PRODUZIR SERVIÇOS

Consumidor é quem obtém o serviço. *Produtor* é o agente que executa o serviço ou o distribui ao consumidor. Pode ser governo, empresa, agência sem fins lucrativos ou o próprio consumidor. O *fornecedor* é quem indica o produtor ao consumidor ou escolhe o produtor que servirá ao consumidor. Frequentemente, o fornecedor é o governo. Para os bens coletivos, o fornecedor é a unidade de decisão coletiva que articula a demanda de mais bens.

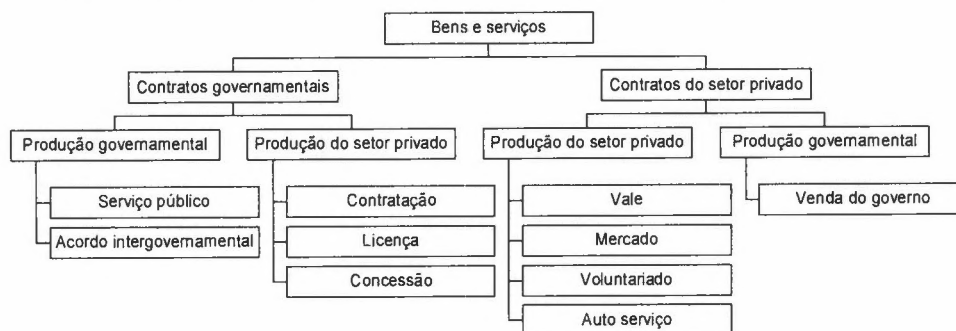
Quando o governo contrata uma empresa de pavimentação, o governo é o fornecedor; a empresa, o produtor; e as pessoas que usam a rua são os consumidores do bem coletivo “recapeamento da rua”.

A distinção entre fornecer e produzir um serviço é o âmago da privatização. O papel do governo é fornecer e garantir bens coletivos, e não produzi-los. A oposição à privatização é feita às vezes por quem pensa que se o governo se desfaz da condição de produtor, abandona seu papel de fornecedor.

3.2 CONTRATOS

O governo pode atuar como fornecedor ou produtor. Isto leva a dez contratos, que são mostrados na figura 3-1.

FIGURA 3-1 CONTRATOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS



3.2.1. Serviço público

O governo é o fornecedor e produtor do serviço. O usuário paga pelo serviço. Empresas estatais ou de economia mista neste estudo se enquadram como serviço público.

3.2.2 Venda do governo

Um estádio particular pode usar policiais e o governo seria pago por este serviço. O governo compete com empresas para realizar esse serviço.

3.2.3 Acordo intergovernamental

Um governo paga a outro governo para fornecer um serviço. Cidades pequenas compram serviços de outra cidade para diminuir custos. Uma pesquisa entre 1.780 municípios verificou a extensão em que acordos intergovernamentais eram usados (ver tabela 3-1).

TABELA 3-1 PERCENTUAL DE GOVERNOS QUE USAM ACORDOS GOVERNAMENTAIS

Serviço	Número de governos que responderam	% que usa acordos intergovernamentais
Transporte	508	42
Destinação de lixo	1.223	31
Saúde pública	721	30
Sistema de trânsito	560	29
Cobrança de impostos	1.038	29
Hospitais	361	25

Fonte: C. Valente e L. Manchester, *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery* (Washington, International City Management Association, 1984): XV.

3.2.4 Contratação

O governo contrata empresas e organizações voluntárias. Um exemplo é a cidade contratar empresas para podar árvores. O governo é o articulador da demanda democraticamente expressa de bens públicos, o comprador habilitado, um inspetor sofisticado dos bens que compra, um eficiente coletor de impostos e um pagador econômico.

3.2.5 Licença

Licença exclusiva é a concessão de monopólio a uma empresa para suprir um serviço, geralmente com regulamentação de preço pelo governo. Licença não exclusiva ocorre no caso de taxis. Licença é útil para fornecer bens tributáveis (energia, gás, água e telefone).

TABELA 3-2 PORCENTAGEM DAS CIDADES QUE USAM EMPRESAS SOB LICENÇA

Serviço	Número de governos que responderam	Porcentagem que usa a licença
Coleta de lixo residencial	1.376	15
Operação de aeroportos	530	9
Reboque de veículos	1.285	7
Serviço de ambulância	1.214	4

Fonte: C. Valente e L. Manchester, *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery* (Washington, International City Management Association, 1984): XV.

3.2.6 Concessões

Bens valiosos devem ser subsidiados e fornecidos através de *concessões* e *vales*. Numa concessão, o subsídio é dado pelo governo ao produtor sob a forma de dinheiro, isenção de impostos, outro benefício fiscal ou empréstimo a taxas reduzidas. A concessão reduz o preço de um bem e os consumidores poderão comprá-lo mais do que poderiam consumir de outra forma. Tanto o governo quanto o consumidor estão envolvidos (o governo escolhe os produtores que receberão concessões e o consumidor escolhe o produto específico); geralmente, o governo e o consumidor pagam ao produtor.

Clínicas de saúde recebem concessões como forma de tornar a assistência médica mais acessível. Outros exemplos são subsídio ao leite, construção de casas populares e transporte de massa subsidiado.

3.2.7 Vales

Encorajam o consumo de bens por uma classe de consumidores. Vale subsidia o consumidor e permite que ele tenha livre escolha. Necessitados recebem tíquetes refeição e são motivados a procurar promoções, pois assim seu dinheiro renderá mais. Contraste esta situação com a que o governo distribui gratuitamente alimentos em escolas: o consumidor não tem motivação para apanhar só o alimento necessário e gerará desperdícios.

3.2.8 Mercado

Fornece a maioria dos bens privados e tributáveis. O consumidor seleciona o produtor (uma empresa) e paga a ele. O governo não é envolvido na transação, mas pode fixar padrões (a coleta de lixo deve ser feita pelo menos uma vez por semana).

3.2.9 Serviço voluntário

Organizações fornecem vários serviços humanitários a carentes e outros serviços tais como limpeza de rua, rádio patrulha e prevenção de incêndio. A associação produz o serviço ou contrata (e paga) uma empresa para fazê-lo. Esforços voluntários podem tratar de grandes eventos, como os Jogos Olímpicos de 1984.

3.2.10 Auto serviço

A proteção básica contra incêndio e roubo é obtida por medidas de auto serviço tais como apagar cigarros e trancar portas.

A família é a unidade mais eficaz para habitação, saúde, bem estar e serviços humanos. Um número crescente de famílias, insatisfeitas com as escolas, está ensinando as crianças em casa.¹ No Japão, 70% das pessoas com mais de 60 anos vive com parentes mais jovens, contra 6% dos americanos;² a necessidade de asilos no Japão é menor.

3.3 CONTRATOS MÚLTIPLOS, HÍBRIDOS E PARCIAIS

Contrato múltiplo é o uso de mais de um contrato para fornecer o serviço. Em Indianápolis, na coleta de lixo residencial, usa-se serviço público, contratação, serviço voluntário, mercado e auto serviço.³ Ao fomentar comparações e a competição entre diferentes produtores de serviço, o resultado pode ser um desempenho superior da atividade.

¹ Apud "Teaching Children at Home", Time, 4 Dez. 1978: 78.

² Apud "Harper's Index", Harper's, maio de 1986, 11.

³ Apud E. S. Savas, *The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection* (Lexington Books, 1977), 34.

Uma linha de ônibus com licença que recebe subsídio do governo é um *contrato híbrido*. A concessão é o contrato mais comum em contratos híbridos e pode ser usada para subsidiar contratos de licença, auto serviço, mercado ou voluntário. A concessão pode ser em forma de pagamento direto, empréstimo a juros baixos ou benefício fiscal.

Num *contrato parcial*, cada parte do serviço é suprida por um contrato diferente. A divisão pode ser operacional ou funcional. No primeiro caso, as atividades carcerárias de alimentação, serviço médico, manutenção e segurança são contratadas externamente, enquanto a guarda dos presos é desempenhada pelo governo. No segundo caso, as áreas funcionais (propriedade, administração e operação) podem ser divididas entre os setores público e privado, gerando oito sistemas diferentes (propriedade privada com administração e operação públicas, etc.).

3.4 PRIVATIZAÇÃO

A tabela 3-3 lista os contratos. *Privatizar* significa mudar de um contrato em que o governo tem muito envolvimento para outro em que tenha menos. Assim, ir de mercado para vale é oposto à privatização, embora o setor privado forneça o serviço nos dois casos.

TABELA 3-3 CLASSIFICAÇÃO DE CONTRATOS POR GRAU DE PRIVATIZAÇÃO

Contrato
1º) Mercado; voluntário; auto serviço
4º) Licença
5º) Vale
6º) Concessão
7º) Contratação
8º) Venda do governo
9º) Acordo intergovernamental
10º) Serviço público

Acordo intergovernamental assemelha-se mais a um contrato de direito privado do que de direito público, pois envolve a especificação e compra de um serviço, o que é um passo na direção de um contrato de mercado. A venda do governo vai um passo adiante, pois o governo desiste do papel de planejador. Segue-se contratação, concessão e vale, pois envolvem decréscimo do gasto governamental (enquanto numa contratação o governo paga o custo total, numa concessão ou vale paga parte do custo) e um aumento na escolha por parte dos cidadãos. A seguir vem a licença, pois o governo é o produtor, o planejador e o regulador, embora não faça gastos diretos.

CAPÍTULO 4

FORMA ORGANIZACIONAL E FUNÇÃO

O ponto de partida para investigar quais tarefas públicas deveriam ser executadas pelo governo e quais por empresas é reconhecer que “governo produzindo algo” é uma figura enganadora. *Governo* é um conjunto de pessoas agindo de acordo com um conjunto de regras e expectativas. A lei federal referente à privatização declara que o governo não deve competir com seus cidadãos.¹ Mas esta lei não tem significado. O governo produz através das relações que cria, em função das quais indivíduos e empresas alocam recursos para determinados fins públicos. Essas relações são chamadas *empregos públicos* e *contratos públicos*. Uma vez que se decida pagar coletivamente a execução de uma tarefa, deve-se decidir qual a forma com que as pessoas vão executá-la.

4.1 AGÊNCIA

Selecionar a estrutura de responsabilidade correta para as tarefas públicas levanta o problema de agência. O relacionamento do tipo agência consiste na delegação de autoridade a um agente com agenda própria. O problema é a dificuldade de garantir que a autoridade seja servida fielmente e que o agente receba uma remuneração justa.²

O conceito de agência ilumina alguns temas envolvidos na execução dos negócios públicos. A capacidade de uma cultura para fazer as coisas serem realizadas depende muito da qualidade das instituições (lei, ética e mercado) que ela desenvolve a fim de permitir às pessoas delegarem tarefas a outras, ou as executarem para outros, sem receio de haver exploração. O estudo dos dois tipos de agente (empresa e funcionário público) trabalha com uma distinção. A empresa, em troca de um preço, concorda em entregar um produto. O funcionário público, em troca de um salário, concorda em aceitar instruções.

4.2 A EMPRESA

No relacionamento com a empresa, o cliente é o mandante e o empresário o agente. O agente fornece ao mandante um produto especificado, tendo o preço como retorno. A arte do empresário é desincumbir-se da missão de modo que os recursos que ele consome no processo valham menos que o preço que ele recebe. A obrigação do agente em relação ao mandante é entregar o bem conforme prometido; como ele faz isto é problema dele. A

¹ Apud OMB, circular A-76, agosto 1983, parágrafo 4-a.

responsabilidade é exigida a cada transação, podendo o mandante excluir o agente que falha na entrega. A responsabilidade é imposta pela competição. O mandante escolhe o agente com base no preço e na qualidade.

4.2.1 Complicações – medição, riscos e incentivos

O modelo acima guarda pouca semelhança com o mundo real. São raras as transações baseadas só na produção onde o pagamento do agente só depende do valor que ele entrega ao mandante. Em Boston, o agente (taxista) é pago de acordo com o *insumo* (tempo gasto na viagem), ao invés de ser pago pelo *produto* (levar o mandante de um lugar a outro).

A raridade dos arranjos baseados no produto se deve à medição e ao risco.³ A *medição* da produção é difícil. A menos que o mandante tenha conhecimento técnico, ele não poderá saber se o agente, que impermeabiliza seu teto, fez um teto novo que durará dez anos ou se começará a vazar logo. E mesmo que o mandante e o seu agente, o barbeiro, compartilhem a mesma informação sobre as características físicas do produto (corte do cabelo), eles podem discordar em relação à qualidade. A medição da produção é mais problemática quando estão envolvidas mais de uma pessoa. Se um agente maneja a picareta e outro a pá, como o capataz medirá a contribuição de cada um para o trabalho de escavação?⁴

A dificuldade da medição da produção é complicada pelo *risco* se o produto é o resultado do esforço de um agente e de fatores externos sobre os quais o agente não tem controle. Se o preço cobrado pelo médico depende da saúde do paciente após a operação, ele corre o risco de que o paciente não cumpra as ordens. Assim, o agente não aceita um contrato baseado no produto ou pede um prêmio alto para aceitar o risco. O mandante pode então achar melhor correr o risco e pagar o agente de acordo com os insumos, em vez do produto.⁵

Deste modo, problemas de medição e de risco forçam uma mudança nos contratos baseados no produto. Uma vez rompida a ligação entre pagamento e resultado, o relacionamento tipo agência fica vulnerável. Há razões para os taxistas serem pagos pela quilometragem e não pela corrida. Mas a consequência pode ser o alongamento da rota.

Quando é impossível (devido ao problema de medição) ou inadequado (por causa do risco) pagar um agente de acordo com a produção, o mandante procurará fazer contratos que cheguem tão próximo quanto possível do pagamento por produção. Uma

² Apud J. W. Pratt e R. Zeckhauser, *Principals and Agents: the Structure of Business* (Boston: Harvard Business School Press, 1985).

³ Apud O. E. Williamson, *Markets and Hierarchies* (Nova York: The Free Press, 1975): capítulo 4.

⁴ Apud A. A. Alchian e H. Demsetz, "Production, Information Costs, and Economic Organization", *American Economic Review*, 62 (Dezembro 1972).

⁵ J. Hennart, "Upstream vertical integration in the aluminum and tin industries", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 9 (abril 1988): 287.

solução é conseguir meios alternativos para avaliar a produção. Hoje, a avaliação das escolas baseia-se na presunção de que a qualidade de ensino não pode ser facilmente medida, o mesmo não acontecendo com a qualidade da pesquisa. As faculdades são classificadas com base nas publicações como um indicador para o valor do seu ensino.

É óbvio o perigo. Quando o indicador não está perfeitamente relacionado ao que é desejado, o agente pode ser motivado a entregar outra coisa. Se o reitor deseja ensino de alto nível mas paga na base de publicações editadas, os professores podem passar a dar aulas superficiais e a fecharem-se em suas salas para preparar as publicações. O indicador pode ser vagamente relacionado com o produto desejado ou ser de medição difícil. Uma longa lista de publicações pode não ser uma medição adequada para o pensamento original.

4.2.2 Como superar os problemas da agência

Um meio é uma estrutura de responsabilidade em camadas: os trabalhadores são responsáveis perante os gerentes e recebem salário. Os gerentes são responsáveis perante os donos e recebem salário pela supervisão da produção. Os donos são responsáveis perante os clientes e recebem o preço em troca da organização e monitoração de todo o processo.

Uma razão pela qual as empresas são permanentes é a incerteza. No princípio os participantes não sabem tudo o que será necessário ao longo da execução. Novas informações (sobre a tarefa ou sobre os objetivos) podem tornar obsoletos os contratos originais. Um atacadista de roupas que contrata com tecelões independentes a confecção de meias xadrez pode descobrir que a moda mudou para o listrado. Quando mudam as circunstâncias, ater-se aos contratos antigos pode tornar-se antieconômico.

O mandante tem várias opções quanto à incerteza.⁶ A primeira opção é redigir um contrato que fixa o curso mais provável dos acontecimentos e agüentar as conseqüências. A segunda opção é fazer um contrato detalhando a obrigação do agente em cada evento concebível. (Porém, algumas contingências não podem ser previstas.) A terceira opção é escrever uma série de contratos, introduzindo as novas informações ao longo do tempo. Mas, uma vez iniciada uma transação, o agente pode conquistar vantagens que o livram da ameaça de substituição. A familiaridade com a tarefa ou com os desejos do mandante, adquirida ao longo da execução do contrato, pode tornar oneroso para o mandante substituí-lo no meio do caminho. Sabendo disto, um agente pode forçar uma barganha difícil com um mandante.

A quarta opção é a resposta para as deficiências das três primeiras: contratos de emprego. Em vez de concordar em entregar ao mandante um produto predeterminado, um

⁶ Apud O. E. Williamson, *Markets and Hierarchies* (Nova York: The Free Press, 1975): 64-72.

agente concorda em seguir as instruções do mandante. O mandante pode fazer emendas no mandato do agente de acordo com mudanças nas prioridades e oportunidades.⁷

As relações de emprego têm defeitos. Na medida em que um mandante passa a confiar em um agente, erode-se a disciplina da competição. Isto leva à ineficiência e restringe o fluxo de informação sobre oportunidades e alternativas externas. O mandante fica também com a responsabilidade pela escolha de como será levado a cabo o projeto. (Esta é a razão de os contratos independentes serem comuns em áreas em que a perícia dos fornecedores excede a dos clientes, tais como arquitetura e medicina). Finalmente, mudando do relacionamento baseado na produção para o relacionamento de emprego, o mandante fica com o encargo de assegurar que suas ordens sejam cumpridas. Algumas vezes é mais fácil monitorar a fidelidade do que avaliar a produção; outras vezes, não.⁸

Deve-se *empregar pessoas* se houver incerteza inicial sobre a tarefa, se for difícil medir o valor da produção, se houver problemas para a substituição do agente durante o contrato e se o mandante conhecer o melhor meio para cumprir sua tarefa. Já o *contrato* é mais atrativo se os requisitos puderem ser especificados antecipadamente e com precisão, se for difícil monitorar a fidelidade às instruções (ou for fácil medir os resultados) e se for fácil substituir agentes incompetentes. Considerações semelhantes devem direcionar as escolhas entre o serviço público (com base nos insumos) e a contratação (com base no produto).

4.3 O FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Além de empresas, o outro modo de realizar os negócios públicos é através da burocracia. Há problemas com a definição weberiana de burocracia (funções são definidas, autoridade é hierarquizada e rotinas são formalizadas). Há burocracias públicas (FBI) onde alguns agentes dispõem de grande liberdade de ação e há organizações não governamentais (departamento contábil da Macy's) que exigem um grau extremo de procedimentos de rotina.

Estudos mais recentes citam o *isolamento do mercado* como a característica chave da burocracia.⁹ A United Airlines depende, para a obtenção de receita, das decisões de dispêndio dos seus clientes, enquanto a Força Aérea não. A existência da Força Aérea depende, de modo mais complexo e indireto, da percepção do seu valor pelos cidadãos.

Contratos de emprego isolam os indivíduos das pressões do mercado. A GM emprega engenheiros (em vez de contratá-los para cada tarefa) porque a familiaridade com seus produtos e processos é importante. Pagando aos engenheiros um salário fixo para

⁷ R. H. Coase, "The Nature of The Firm", *Economica* (Novembro 1937): 391, 403-404.

⁸ S. Grossman e O. Hart, "The costs and benefits of ownership", *Journal of Political Economy*, 94 (dez. 1986).

aceitarem as ordens que aparecerem, a GM retém a opção de ordenar mudanças de última hora sem ter de negociar. Mas o arranjo continua sendo avaliado com base na lucratividade. Isto não é verdadeiro quanto à burocracia do serviço público. Eficiência torna-se uma qualidade complicada nesta circunstância. Empregados da Disneylândia podem ser avaliados em como seus desempenhos afetam o lucro. Empregados do Serviço Nacional de Parques não podem. Um funcionário público que eleve os preços do Parque Yellowstone ao nível que maximize a receita pode estar incrementando a renda, mas estará descumprindo seu mandato.

A ausência de critérios de mercado dá forma e limita as opções à disposição dos funcionários públicos. O governo deve desenvolver meios para coletar e interpretar a informação; esta é trazida às empresas por meio dos preços. Uma organização ligada ao mercado pode elaborar mandatos para seus empregados com base no objetivo “aumentar o valor”. No governo, comunicar aos participantes os objetivos da organização e assegurar o seu cumprimento é mais difícil. Diferentemente do caso das empresas – onde empregados incompetentes são identificados pelos altos custos ou baixos retornos – o desvio dos objetivos no governo raramente impõe consequências financeiras que assinalem o problema.

4.4 PROBLEMAS DE RESPONSABILIDADE NO DOMÍNIO PÚBLICO

Para por em perspectiva estas características da burocracia pública, considere a vulnerabilidade ao colapso, própria do empreendimento público, seja executado por funcionários públicos, seja por empresas. Analisou-se na seção 2.4 algumas barreiras ao alinhamento da ação governamental com o interesse dos cidadãos. Superá-las é um problema de agência. Que tipo de contrato deve governar o relacionamento entre o cidadão e o agente encarregado da execução do serviço público, seja ele funcionário público ou uma empresa?

Há vários graus de colapso potenciais. O relacionamento circular da agência (o fornecedor também é mandante) incentiva o agente a influenciar decisões de dispêndio. O contrato pode ser redigido com pouca precisão ou pode haver pouca pressão para exigir o seu cumprimento, dificultando manter em níveis razoáveis as reivindicações dos agentes contra o público. A responsabilidade atenuada com relação aos resultados estimula a ineficiência.

4.4.1 Ineficiência

As organizações tendem a uma perda gradual de disciplina (ineficiência X).¹⁰ Há uma tendência natural a afastarem-se do estado não natural de atividade com propósito.

⁹ Apud A. Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Company, 1967): 24-25.

¹⁰ Apud H. Liebenstein, “Allocative efficiency versus X-Efficiency”, *American Economic Review* (junho 1966).

Afrouxa-se o elo entre comportamento do agente e interesse do mandante. Esta tendência é controlada por alguém que contém o desperdício e direciona recursos para o objetivo.

No setor privado, a teoria atribui este papel ao proprietário. Mas a atenuação da propriedade cria problemas no domínio público.¹¹ O governo é propriedade dos cidadãos. Exceto em poucos casos, a diferença entre uma extraordinária eficiência e uma grande negligência não produz efeito no bem estar de cada cidadão. Mas há uma diferença crucial. Se uma empresa tornar-se ineficiente, investidores são motivados a comprar ações dos acionistas, podendo assim mudar os administradores e colher os frutos da eficiência aumentada.¹² No setor público, a propriedade é atributo da cidadania e é impossível a concentração dos direitos de propriedade. A dispersão da propriedade não é uma falha remediável da administração pública, mas uma característica essencial (e complicadora) do domínio público. Isto *afrouxa* os relacionamentos de agência que ligam os cidadãos a aqueles que executam o trabalho.

4.4.2 Remuneração excessiva para os agentes

Os executivos das organizações públicas e privadas preferem ter altos salários e carga de trabalho razoável. Empresas preferem preços altos, metas pouco rígidas e padrões de qualidade tolerantes. Há poderosas pressões em toda organização para uma escalada de custos e para tirar de foco a atividade produtiva. Em uma empresa a competição e os proprietários tendem a refrear o auto interesse dos agentes. O setor público tem instrumentos mais fracos para manter razoáveis as reivindicações dos agentes. A remuneração de um agente é não razoável se ela excede a que outros pediriam para fazer o mesmo trabalho.

O excesso de pagamento sobre o necessário para manter um agente no emprego é chamado de *renda*.¹³ O afrouxamento cria para o agente a oportunidade de ganhá-la.¹⁴ O domínio público é sujeito a este problema. Administradores públicos podem falhar em não permitir que alguns agentes recebam rendas. Esse excesso é transferência: alguns agentes se beneficiam às custas dos cidadãos.

4.4.3 Decisões de gastos distorcidas

O enfraquecimento da responsabilidade favorece o afrouxamento, que toma a forma de ineficiência aleatória ou resulta em renda para o agente. Aleatório refere-se aos efeitos do desperdício, da desorganização e dos erros evitáveis, distinguindo-os dos custos de

¹¹ Apud A. Berle e G. Means, *The Modern Corporation and Private Property* (Nova York: Harcourt, 1932).

¹² Apud A. Alchian, "Some Economics of Property Rights", *Il Politico*, 30 (Dezembro 1965).

¹³ O uso do termo está fundamentado na economia agrícola e o primeiro a analisá-lo foi Ricardo. Como um lote de terra não pode ser movimentado, seus usos alternativos estão limitados ao que pode ser plantado sobre ela. O lote não tem competidores perfeitos compartilhando seus atributos e localização. Assim, o dono de um lote fértil ou bem localizado pode cobrar um preço extra para seu uso, que os economistas chamam de renda.

¹⁴ A. O. Krueger, "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review* (maio 1974).

agência. É a oportunidade de obter rendas que tenta alguns agentes a distorcerem as decisões de dispêndios públicos. Pior, agentes que procuram rendas são inclinados a pressionar a favor de empreendimentos públicos pródigos na produção de rendas, sejam eles bons ou não para a comunidade. Quando agentes são também mandantes – com o direito de afetar a política – eles terão oportunidade e incentivo para influenciar as decisões de dispêndio público.

Este cenário preocupa os conservadores. Buchanan alertou para as falhas que ocorrem no processo político (políticos e funcionários públicos agindo em benefício próprio).¹⁵ Craswell diagnosticou uma dinâmica de gastos públicos sempre crescentes.¹⁶ Estas acusações são estreitas e fazem uma discriminação insuficiente em sua análise, tanto dos tipos de motivação do fornecedor como de sua habilidade para distorcer o dispêndio público.

Distorcer é uma palavra pesada. Um americano apoia um sistema de defesa porque teme os russos; outro, porque ele é um técnico em laser. O sistema político não se destina a registrar as preferências dos cidadãos e a agir de acordo com elas? Importa saber por que eles desejam o que desejam?

O problema é que agentes podem dominar a agenda de dispêndios, em detrimento do público. Interesse concentrado em um assunto motiva a militância política. Os produtores se reúnem em entidades organizadas e podem prevalecer sobre grupos maiores. O relacionamento de agência desmorona, pois os agentes silenciaram os mandantes.

A aliança formada por produtores, eleitores e legisladores é um item importante na ciência política. À medida que ela obtém controle sobre a agenda dos dispêndios públicos, erode-se o sistema democrático de responsabilidade.¹⁷

4.5 OS TERMOS DA DECISÃO DE PRIVATIZAÇÃO

A responsabilidade assume no domínio público uma forma especial. Quando fluem recursos para um empreendimento segundo um critério diferente dos julgamentos de valor individuais, a incerteza passa a envolver a validade do projeto. Eficiência não assegura a expansão do valor nem falha na criação do valor garante a extinção. A seção 4.4 analisou os perigos inerentes às tarefas públicas, identificando três perturbações no relacionamento entre o público e seus agentes: ineficiência, rendas e militância política em proveito próprio.

Suponha que funcionários públicos – embora preocupados com outros propósitos que não o controle de custos – cumprem fielmente seus mandatos e seguem os

¹⁵ Apud J. Buchanan, "Why Does Government Grow?": 11.

¹⁶ Apud R. Craswell, "Self-Generating Growth in Public Programs", *Public Choice*, 21 (primavera 1975): 92.

¹⁷ W. Bush e A. Denzau, "The voting behavior of bureaucrats and public sector growth", in T. Borchering, org., *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth* (Durham: Duke University Press, 1977): 97.

procedimentos estabelecidos; as empresas contratadas pelo governo – conquanto preocupadas em obter o maior lucro possível – concorrem competitivamente e procuram fazer o serviço conforme contratado. Neste mundo, *quanto mais uma tarefa puder ser especificada antecipadamente e avaliada posteriormente, mais seguramente as empresas podem ser levadas a competir. Quanto mais rapidamente puderem ser substituídas as empresas e quanto mais o governo se preocupar com os fins e não com os meios, mais fortes se tornarão as razões para usar empresas.*

O critério mais importante é a *competição*. Os outros critérios referem-se às condições que tornam possível a competição. A tarefa deve ser definida – em detalhe e por antecipação – de tal modo que as empresas possam apresentar suas propostas. Quanto menos o governo se preocupa em como são executados os negócios públicos, mais liberdade terão as empresas para desenvolver meios eficientes e inovadores visando atingir os resultados especificados. Inversamente, quanto mais imprecisa for uma tarefa, maior dificuldade haverá para medir os resultados e haverá mais a perder com a preferência dada às empresas.

Quando uma tarefa for sujeita a redefinição, usar funcionários públicos dá ao governo o direito de modificar os mandatos. Contratar empresas não dá bom resultado se este não pode ser medido. Essas duas situações são comuns nos empreendimentos públicos.¹⁸ Finalmente, se os meios importam, a vantagem das empresas, no que diz respeito à inovação técnica, perde muito do seu atrativo.¹⁹

Neste mundo hipotético, onde empresa e funcionários públicos trabalham bem, o que o público perde preferindo o funcionário público a uma empresa é a disciplina de custo provocada pela competição e o benefício da inovação. O que o público ganha é o controle sobre os meios e o direito de mudar os mandatos. Funcionários públicos raramente priorizam o controle de custo. Não se pode esperar das empresas a limitação dos preços, a menos que a competição o imponha, nem que atendam ao que não foi especificado no contrato.

Considere uma tarefa pública: aplicar uma camada de tinta na Casa Branca. Suponha que o administrador do prédio possa especificar a durabilidade desejada da pintura e possa verificar a qualidade do serviço. Imagine que o administrador não saiba o melhor modo de pintar a Casa Branca. Nesta circunstância, faz sentido descrever as especificações, solicitar

¹⁸ Apud C. Wolf Jr, "A Theory of nonmarket failure", *Journal of Law and Economics*, 22 (abril 1979): 113.

¹⁹ O governo pode *preferir* ceder o poder de decidir sobre os meios. Quando o lixo da Filadélfia (coletado sob contrato) foi encontrado flutuando numa praia do Haiti, as autoridades da Filadélfia enfrentaram o protesto do Haiti argumentando que a responsabilidade terminava a partir do momento em que o contratante recolhia o lixo. "Haiti says Philadelphia garbage was dumped by ship on its beach", *New York Times*, 8 fev. 1988.

propostas de empresas, selecionar o licitante com a menor proposta e deixá-lo pensar em como pintar a Casa Branca, embolsando o lucro se o fizer eficientemente.

Considere outra tarefa pública: proteger o presidente. Suponha que a programação presidencial é constantemente revista, de modo que nem a quantidade de proteção necessária nem as condições de realização da tarefa podem ser especificadas antecipadamente. Suponha que seja impossível (devido à variabilidade da tarefa) ou desaconselhável (por razões de segurança) distribuir especificações para propostas relativas a um mês de trabalho dos guarda-costas; ou que só poucas empresas estão equipadas para este trabalho; ou que seria difícil substituir a empresa depois que ela já tivesse aprendido a rotina e desenvolvido relações com o presidente e com seu pessoal; ou ainda, que seria difícil medir os diferentes graus de risco ou de contar o número de tentativas de assassinato frustradas. Por outro lado, suponha que a experiência tenha demonstrado a efetividade de certos procedimentos e imagine que importa saber *como* o presidente é protegido e que técnicas como manter a multidão a distância, disfarçar o presidente, transportá-lo em um carro blindado ou abrir fogo contra qualquer suspeito são inaceitáveis. Sob tais circunstâncias, os ganhos potenciais da contratação seriam anulados pelas perdas potenciais. Faz sentido criar uma organização, estabelecer regras e avaliar os agentes por seu apego à rotina.²⁰

Suponha agora que o administrador da Casa Branca faça o serviço de pintura com funcionários públicos. Com uma estatal orientada para o processo, o preço será maior. Se o administrador quiser fazer o serviço com funcionários públicos sem sacrificar o controle de custo, isso poderá levá-lo a criar um novo tipo de burocracia. Cada funcionário público proporá uma solução e apresentará um orçamento. O administrador selecionará a menor proposta. Se fizer o trabalho por menos que o orçado, a equipe ficará com o excedente.²¹

Analogamente, se o chefe da segurança preferir os serviços de proteção do setor privado, ele pode elaborar um contrato que liste os requisitos. Uma vez que a produção (proteção contra riscos imperfeitamente observáveis) não pode ser definida nem medida completamente, o pagamento terá que ser baseado nos insumos (tempo e material gastos).²²

No caso da pintura da Casa Branca, o resultado é uma burocracia assemelhada a uma empresa; no caso da proteção presidencial, a empresa assemelha-se a uma burocracia pública. O contrato de pintura (com incentivos para obter custos mais baixos e inovação) abre mão do controle dos meios. O contrato de segurança (que especifica atividades em vez de

²⁰ James G. March e Herbert Simon, *Organizations* (Nova York: John Wiley & Sons, 1958): 145.

²¹ Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971): 201-209.

²² E. Raymond Corey, *Procurement Management* (Boston, CBI Publishing Company, 1978): 4.

resultados) perde as virtudes da inovação e da competição baseada nos preços. *A diferença está entre o relacionamento competitivo baseado na produção e o relacionamento não competitivo baseado nos insumos, e não entre empresas e funcionários públicos.*

Se o administrador da Casa Branca insistir na opção de mudar a especificação durante a execução ou exigir que parte dos trabalhadores seja mulheres, então cada especificação do processo erodirá as vantagens da contratação. De modo semelhante, se o chefe da segurança quiser reduzir os custos da proteção do presidente por meio da oferta de bônus a agentes que fizerem experiências sobre os modos mais baratos de desconfiar de assassinos, os fracassos serão tão prováveis quanto os sucessos. O problema em ambos os casos é: quanto *importa* minimização de custos e quão bem pode ser *medida* a qualidade? A racionalidade do funcionário público implica o controle sobre os meios, seja quando podem ser melhor definidos e observados que os fins, seja quando os meios são importantes.

Focalizar procedimentos em vez de focalizar resultados não é um defeito *remediável* da estatal, mas uma *descrição* de contratos baseados nos insumos. Uma dedicação a custos e a receitas não é exclusiva das empresas, mas o resultado de contratos baseados na produção. Isto recomenda precaução nos esforços para tornar as estatais semelhantes às empresas ou para obrigar as empresas a levarem em conta aspectos não cobertos no contrato. Deve-se ter cautela com as organizações híbridas (parcerias público-privado ou organizações sem fins lucrativos) que prometem todas as virtudes das formas pública e privada e nenhum dos defeitos das duas.

A escolha entre empresas e funcionários públicos para executar tarefas públicas gira em torno de duas preocupações. A primeira é específica da tarefa: o produto é definível? O desempenho pode ser avaliado? A competição é praticável? Pode-se trocar a empresa? Pode-se deixar o agente escolher os meios? Perguntar se os funcionários públicos ou as empresas têm melhor desempenho *em geral* não tem sentido. Depende do serviço.

Mas depende também da *qualidade* de cada alternativa. Em alguns casos, pode importar mais. O segundo problema que rege a decisão de privatização concerne ao grau de proximidade do ideal que se pode esperar de cada alternativa organizacional. Este capítulo apresentou até agora cenários idealizados, com a finalidade de isolar as questões relacionadas com as vantagens dos funcionários públicos e das empresas nas questões relativas às tendências de cada uma para entrar em colapso. Mas no mundo real nem todos funcionários públicos se submetem ao superior ou subordinam seu interesse aos mandatos da organização. As empresas nem sempre se submetem à disciplina da competição nem dedicam seu engenho apenas à redução dos custos e melhoria da qualidade. E não se pode esperar nem dos

funcionários públicos nem das empresas que aceitem passivamente as decisões sobre dispêndio público sem exercer – na qualidade de mandantes políticos – o poder de que dispõem para modelar as opções coletivas.

4.5.1 Eficiência, incerteza e discricionariedade

Quando os cidadãos expressam suas prioridades através do processo político, a informação é agregada, imprecisa e indiretamente transmitida a quem executa o trabalho, seja empresa ou funcionário público. Autoridades públicas tenderão a especificar metas com menos precisão, monitorar o trabalho com menos vigilância e aplicar com menos energia as sanções contra o mau desempenho do que faria o dono de uma empresa. Esses são problemas de ação coletiva, não de um tipo particular de organização.

Problemas de responsabilidade manifestam-se de diferentes modos, dependendo da organização escolhida. Esta distinção é explorada aqui em ligação com duas dimensões de eficiência. A primeira é conseguir que seja feita a coisa certa, caso em que os funcionários públicos levam vantagem. A outra é conseguir que seja feita ao custo mínimo, caso em que as empresas levam vantagem.

Se a ineficiência nos dispêndios públicos resulta da negligência ou da falta de pulso das autoridades, mudar de funcionários públicos para empresas é um remédio.²³ Mas, e quando nem resultados nem procedimentos *podem* ser especificados antecipadamente? Autoridades públicas podem especificar mandatos com base em informações incompletas que podem resultar em fazer as coisas erradas. Ou então podem deixar os mandatos em aberto, concedendo aos agentes um grau de discricionariedade. Os riscos de ineficiência devida a mandatos *vagamente* definidos *versus* ineficiência devida a mandatos *mal* definidos dependem do que acontece nos níveis inferiores.

Agentes são *capazes* de, em um contrato mal definido, escolher a melhor opção se lhes agradarem as metas e se eles dispuserem da competência técnica que falta aos seus mandantes. Um especialista do Serviço de Parques sabe mais que os congressistas sobre como estimular o equilíbrio adequado das espécies dentro do parque. O agente pode preencher eficientemente os detalhes de mandatos vagos como “manter o equilíbrio ecológico”.²⁴

Suponha que funcionários públicos estão aptos a detalhar mandatos vagamente definidos. Um expediente é recompensá-los pela interpretação eficiente e penalizá-los pelas más escolhas. Mas isto parece paradoxal. Se bom desempenho não pode ser definido, como pode haver uma base adequada para premiar ou penalizar os agentes? Este aparente paradoxo

²³ T. B. Darr, “Pondering privatization may be good for your government”, *Governing* (nov. 1987): 44.

²⁴ Isto aplica-se tanto a burocracias públicas como privadas. Ver March e Simon, *Organizations*: 147-148.

define casos em que os requisitos não podem ser especificados antecipadamente, mas os resultados *podem* ser avaliados posteriormente. Tais características definem a maior parte das tarefas públicas, onde metas múltiplas e incertezas contextuais combinam-se para tornar muito mais difícil antecipar prescrições do que fazer o julgamento após os fatos.

Nos casos em que o bom desempenho só pode ser definido posteriormente, o agente enfrenta o risco de que circunstâncias fora do seu controle levem a uma avaliação desfavorável. As empresas evitam tarefas onde sua remuneração dependa do acaso. Este problema explica o imenso valor de uma motivação *intrínseca* da parte dos agentes. Na medida em que autoridades podem confiar nos funcionários públicos para exercer a discricionariedade no interesse do público, os mandatos podem ser deixados em aberto e a monitoração dos custos pode ser dispensada. Os negócios públicos podem ser levados a termo mais facilmente se os agentes apresentam uma combinação de fidelidade ao interesse público, iniciativa e integridade que pode ser resumida na palavra *honra*, termo complexo mas também demasiado importante para ser negligenciado.²⁵

Os adeptos da escola da escolha pública afirmam que funcionários públicos são egoístas. Eles estão errados; o problema de implementar as políticas públicas seria muito mais difícil se fosse assim. As motivações que animam os funcionários públicos incluem não só o poder, o dinheiro e segurança, como também orgulho pela excelência do trabalho e desejo de servir aos interesses públicos.²⁶ *Honra* refere-se a uma simpatia intrínseca entre o funcionário público e as metas da organização e a uma propensão para melhorar essas metas, sem certeza de recompensa material. Para um mestre, é amor ao ensino.

Mas subsistem complicações. Primeiramente, um funcionário público pode ser motivado por uma visão do bem público que se choca com a dos cidadãos. Neste caso, a discricionariedade pode ser prejudicial. Oliver North *sentia* que agia honradamente quando arranhou a venda secreta de armas ao Irã, por exemplo.

Por que a honra não deve ser considerada valiosa para as empresas? Se as empresas diferem em sua devoção ao bem comum, as que têm mais espírito público tenderão, pela lógica das licitações com base nos custos, a perder a disputa pelos contratos.

Finalmente, concluir que ajuda se os funcionários públicos forem honrados não é dizer que são. Embora seja ruim ignorar a honra onde ela existe, é pior confiar nela onde não existe. O potencial que tem a honra para influenciar os funcionários públicos depende da

²⁵ Apud E. Banfield, "Corruption as a Feature of Governmental Organization", *Journal of Law and Economics*, 18 (dezembro 1975): 595.

²⁶ Apud A. Downs, *Inside Bureaucracy*, (Boston: Little, Brown and Company, 1967).

natureza da tarefa e de fatores culturais. Ela surge com mais facilidade quando as tarefas são importantes, envolvidas pela tradição profissional ou carregadas de significação moral ou emocional (caso do ensino, pesquisa, diplomacia e trabalho social). Funções com pouca visibilidade, prestígio ou autonomia têm menos probabilidade de se deixarem influenciar por tais motivos. O poder da honra profissional como motivação burocrática depende também do nível cultural dos funcionários públicos. Em muitas nações, eles gozam de um status muito bom. A execução fiel e eficiente dos deveres oficiais acarreta-lhes alto prestígio social e reforça sua auto-estima. Mas quando o serviço público atrai pouco prestígio, há menos lugar para a honra e o status como incentivos burocráticos.²⁷

4.5.2 As virtudes da propriedade

Tratou-se acima da *especificação* eficiente das tarefas públicas. A segunda dimensão da eficiência relaciona-se com o *desempenho*. *Quanto mais concentrada for a propriedade, menos uma organização sofrerá pela ineficiência aleatória*. O proprietário busca preço menor ou maior qualidade (se a competição e a vigilância oficial refreiam as ambições de lucro) ou lucro maior (se não refreiam). Na burocracia pública, não há uma função equivalente, pois o administrador público não pode escolher e dirigir subordinados.²⁸

Merecem ênfase dois pontos. Primeiro: o empresário considera como afrouxamento *qualquer* uso de recursos que não concorra para aumentar a receita, seja um desperdício ou uma colaboração para metas públicas não explicitadas no contrato. Segundo: a ineficiência *aleatória* não é o único defeito a que está sujeita a agenda coletiva. Falhas de responsabilidade podem envolver também um oportunismo politicamente corrosivo.

4.5.3 Funcionários públicos, empresas e rendas

Funcionários públicos e empresas diferem no tipo de renda que auferem e no modo pelo qual eles a procuram.

4.5.3.1 Renda dos funcionários públicos

Como os salários são limitados por lei, os funcionários públicos auferem renda na forma de benefícios, condições de trabalho agradáveis, associações de funcionários, cargas de trabalho leves, segurança no emprego e outras rendas não pecuniárias.

²⁷ Weber notou esta diferença entre a cultura européia e a americana em 1918. Max Weber, "Bureaucracy", in Gerth e Mills, orgs., *From Max Weber*: 200.

²⁸ O direito ao cargo torna mais difícil lotar o pessoal das burocracias visando a eficiência técnica porque os funcionários incompetentes, os negligentes e os rebeldes não podem ser facilmente afastados. *Ibid.*, página 203.

4.5.3.2 Renda das empresas

Tende a se concretizar sob a forma de dinheiro e a ser concentrada, ao contrário das rendas dos funcionários públicos, que são dispersas pelos membros da organização. O exercício dos direitos de propriedade transforma qualquer folga contratual em lucro extra canalizado para o proprietário.²⁹

As rendas das empresas podem ser difíceis de identificar. Uma empresa pode estar lucrando muito porque é inovativa ou porque não está inibida pela competição e pode elevar preços ou reduzir a qualidade sem ser punida. Empresas que operam fábricas de armas nucleares para o governo cobram uma taxa previamente combinada sobre os custos incorridos, podendo ganhar bônus pelo controle do custo e de qualidade e pela observância dos padrões de conservação ambiental, de saúde e de segurança. Pouco tempo depois de a Rockwell receber avaliações de muito bom a excelente (e os bônus de alto desempenho) na fábrica de Rocky Flats, a planta foi fechada quando falhas culminaram na contaminação de três trabalhadores por plutônio.³⁰

O potencial dos agentes para explorar o público quando inexistem estruturas de responsabilidade bem elaboradas tem uma implicação desalentadora. Em certas tarefas as autoridades públicas controlam mais facilmente as empresas, ao passo que em outras é mais fácil controlar funcionários públicos. Se as rendas forem maiores onde a supervisão é mais fraca, então cada agente *preferirá* ser empregado nas tarefas para as quais é menos habilitado. Funcionários públicos encontrarão as maiores rendas onde é difícil responsabilizá-los. As empresas encontrarão as rendas mais altas onde a competição e a avaliação tendem a ser mais fracas. Quanto menos competição houver, mais pressões das empresas podem ser esperadas. Em resumo, na escolha entre as formas de organização, os interesses dos agentes caminham em sentido contrário aos do público.

²⁹ Há limites para a habilidade do proprietário em extrair renda dos níveis mais baixos. D. Kahneman, J. L. Knetsch e R. Thaler, "Fairness as a Constraint on Profit Seeking: Entitlements in the Market", *American Economic Review*, 76 (setembro 1986).

³⁰ K. Schnieder, "Operators got millions in bonuses despite hazards at atom plants", *New York Times*, 26 out. 1988.

CAPÍTULO 5

ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE CONTRATOS

5.1 A NATUREZA DOS BENS E A ESCOLHA DOS CONTRATOS

Bens privados podem ser fornecidos por qualquer contrato. Bens tributáveis não podem ser fornecidos por auto serviço (porque envolvem consumo múltiplo; pense na frustração em você ter o único telefone do mundo). Bens coletivos não podem ser fornecidos através de licença, concessão, vale, venda do governo ou mercado, que requerem exclusão. Bens partilhados são fornecidos pela natureza, mas viu-se no capítulo 2 que a ação do governo pode criar tais bens, caso em que serviço público, acordo intergovernamental, contratação, concessão ou vale podem ser usados para fornecê-los.

O próximo passo é ver que outras características dos bens e dos contratos importam para determinar a adequação de um contrato ao fornecimento de um certo bem.

5.2 FATORES DE AVALIAÇÃO DOS CONTRATOS

5.2.1 Especificação do serviço

Se o governo não especificar o que deseja do fornecedor e se não avaliar o que recebe, ele não pode esperar receber aquilo de que necessita.

Os serviços que podem ser especificados em detalhes (pavimentação de ruas) podem ser fornecidos por qualquer contrato. Os serviços que não podem ser especificados em detalhes (educação) não são fornecidos facilmente por contratação, licença, acordo intergovernamental ou concessão (exceto se um serviço já está sendo realizado e o planejador do serviço diz “gosto do que você está fazendo e quero comprar um pouco”).

5.2.2 Eficiência e eficácia

A eficiência é obtida mais facilmente quando há um vínculo entre pagamento pelo serviço e a compreensão de seus benefícios. Tal vínculo existe só com os bens privados e tributáveis. Os contratos onde o consumidor paga diretamente ao produtor são mercado, vale, concessão (em alguns casos) e licença.

Quando há produtores suficientes para a escolha do consumidor, contratação, mercado e vale são os mais indicados.

5.2.3 Economia de escala

A escala ótima depende das características técnicas do processo de produção. O serviço público é ineficiente porque deve ser do mesmo tamanho do consumidor. Se o

tamanho mais eficiente para um sistema escolar é o que atenda a 50 mil pessoas, então a cidade com mil habitantes será ineficiente se tiver seu próprio sistema escolar.

Todos os contratos, exceto o serviço público e o auto serviço, podem alcançar economia de escala ao permitir que o tamanho do produtor independa do tamanho do planejador. Se o tamanho mais eficiente de um produtor é menor do que o tamanho da cidade, esta pode dividir seu território em áreas de tamanho ótimo. Caso contrário, ela pode conseguir o tamanho ótimo vendendo seus serviços a outras cidades das imediações.

5.2.4 Relações com os consumidores

O contato direto entre consumidor e produtor resulta em serviço melhor, principalmente quando o consumidor tem escolha. Isto ocorre com mercado, vale, serviço voluntário, concessão e licença múltipla.

5.2.5 Possibilidade de fraude

A outorga de contratos, licenças e concessões é suscetível a suborno e extorsão. Vales são vulneráveis a falsificação e resgate ilegal. Os licitantes podem acertar as propostas para manterem seus preços altos. O sindicato de funcionários públicos pode contribuir para a campanha do candidato e depois obter aumento de salários, melhores planos de aposentadoria ou aumento de empregos.¹ Tal troca de favores não difere de um suborno por parte de uma empresa para obter o contrato. O resultado nos dois casos é preço mais alto pago pelo público. Em suma, nenhum contrato tem monopólio de virtude ou de desonestidade.

5.2.6 Igualdade

Os bens coletivos podem ser fornecidos por contratos e financiados por impostos; os bens privados e os bens tributáveis podem ser fornecidos por vales aos necessitados; os dois enfoques permitem a redistribuição.

A outra dimensão importante quanto à questão da equidade é a igualdade de tratamento sem discriminação de raça, cor ou credo.

5.2.6.1 Efeito na oferta de empregos

A privatização não provoca perda de emprego nos trabalhadores das minorias; os despedidos por causa da privatização foram contratados por empresas praticamente na mesma proporção.²

A privatização dá aos membros ambiciosos de minorias a oportunidade de começarem seus negócios. As minorias têm interesse nesta oportunidade. Muitos serviços

¹ Apud E. J. Dionne, Jr., "Unions Awaiting Carey's Quid Pro Quo", *New York Times*, 4 dezembro 1978, B6.

² Apud *Alternative Service Delivery Systems: Implications for Minority Economic Advancement* (Washington: Joint Center for Political Studies, Abril 1985).

municipais requerem pouco capital e são tecnologicamente simples. O encorajamento do governo à iniciativa de minorias tem sido expresso no condicionamento de que parte do contrato seja reservada a empresas de minorias ou que os fornecedores subcontratem uma fração de seu trabalho de empresas cujo proprietário pertença a uma minoria. Isto tem sido contornado pela criação de empresas fantasmas e fraudes.

Em resumo, as oportunidades de trabalho para membros de grupos de minoria parecem ser similares, independentemente do contrato.

5.2.6.2 Efeito dos serviços

A contratação pode eliminar o preconceito. Savas descobriu numa cidade com coleta municipal de lixo residencial que quando o governo não podia completar a coleta diária a tempo, decidia deixar os bairros negros sem coleta, o que teve pouca influência política. Quando a cidade mudou para uma empresa, isto parou de ocorrer: esta cumpria a tarefa diária, pagando hora extra se necessário, indiferentemente à força ou fraqueza política dos habitantes.

Na medida em que os grupos minoritários em média têm baixa renda, são mais dependentes dos serviços fornecidos pelo governo. Por isso, é provável que qualquer contrato que resulte em melhor qualidade de serviço beneficie os grupos minoritários. Além disso, vale é vantajoso para grupos minoritários de baixa renda porque dá a eles maior poder de escolha.

Em resumo, os grupos minoritários, quando o assunto é igualdade em serviços, são mais bem atendidos com vales. A contratação é mais eficaz do que o serviço público.

5.2.7 Dimensão do governo

Em termos de número de empregados, o tamanho do serviço público é maior que o realizado sob contrato de licença, mercado, voluntariado e auto serviço. Contratos, concessões e vales resultam em gastos do governo mas requerem poucos funcionários, porque estes são necessários só para administrar os programas. Os vales e as concessões podem levar a grandes gastos do governo. Os vales de alimentação têm custado US\$ 30 bilhões por ano.

5.3 COMPARAÇÃO ENTRE OS CONTRATOS

Onde a discussão concluiu que os contratos são equivalentes com respeito a uma característica, esta característica é omitida da tabela 5-1, de forma que ela só mostra as diferenças significativas entre os contratos. O sinal ++ indica que o contrato possui a característica em grau significativo. Se a característica estiver presente em menor extensão, é representada por +. Há subjetividade nestas aferições.

TABELA 5-1 CARACTERÍSTICA DOS DIVERSOS CONTRATOS

Característica	Serviço público	Venda do governo	Acordo intergovernamental	Contração	Licença
Cuida mal dos serviços	++				
Requer produtores múltiplos				++	
Promove eficiência e eficácia				++	+
Consegue economia de escala			+	++	++
Equilibra custos aos benefícios		+	+	++	+
É reativa ao consumidor		++			++
É relativamente vulnerável a fraude			++		
Facilita a redistribuição	++		++	++	
Atinge outros objetivos	++		+	+	+
Limita número de funcionários públicos				++	++

Característica	Concessão	Vale	Mercado	Voluntário	Auto serviço
Cuida mal dos serviços		++	++	++	++
Requer produtores múltiplos		++	++		
Promove eficiência e eficácia	+	++	++	+	
Consegue economia de escala	++	++	++	++	
Equilibra custos aos benefícios	++	++	++	++	++
É reativa ao consumidor	+	++	++	++	++
É relativamente vulnerável a fraude				++	++
Facilita a redistribuição	++	++		+	
Atinge outros objetivos	+	+	+		
Limita número de funcionários públicos	++	++	++	++	++

O mercado e o vale são melhores para bens privados e tributáveis; o voluntariado e o vale são melhores para bens partilhados e a contratação e o acordo intergovernamental são melhores para bens coletivos.

5.4 CARACTERÍSTICAS DAS ALTERNATIVAS DE PRIVATIZAÇÃO

5.4.1 Contratação

Funciona bem se o trabalho a ser feito é especificado com clareza, um clima competitivo existe e o governo pode controlar o desempenho do fornecedor.

Os objetivos na privatização variam, podendo ser (1) melhor desempenho econômico dos ativos ou serviços, (2) a despolitização das decisões econômicas, (3) a geração de receitas, (4) a redução dos gastos públicos, impostos e necessidade de empréstimos, (5) redução da força do sindicato dos funcionários públicos e (5) disseminação da propriedade das ações das empresas.³

Os argumentos (não comprovados) dos que defendem a contratação são: ela é mais eficiente porque coloca a pressão do mercado sobre produtores ineficientes; permite administração livre das influências políticas; o custo do serviço é visível no preço do contrato; ela possibilita ao governo tirar vantagem da especialização que falta em sua força de trabalho;

³ S. Hanke, *Privatization*, pg. 976-977.

ela supera as limitações dos salários e as restrições do serviço público; ela permite o ajuste na escala em função da demanda e da disponibilidade de verbas; ela permite uma resposta mais rápida a uma nova situação; contratar uma parcela do trabalho oferece condições para a comparação dos custos; se há monopólio do governo, diminui a vulnerabilidade a greves e liderança inepta; ela cria oportunidades para empresários de grupos minoritários; e estimula a pesquisa do setor privado sobre novas formas de satisfazer as necessidades públicas.

Quem defende o serviço público opõe-se à contratação, argumentando que ela é mais cara devido à corrupção na concessão de contratos,⁴ às vantagens excessivas obtidas pelos sindicatos do setor,⁵ aos altos lucros do setor privado (enquanto o governo não tem fins lucrativos), à falta de fornecedores qualificados (e portanto à falta de concorrência), ao custo de administração do contrato, ao baixo custo marginal de expansão do serviço público e aos contratos de administração com porcentagem sobre o custo do serviço, que não incentivam a eficiência; a contratação de empregados na empresa anula o princípio da contratação por mérito; a contratação limita a flexibilidade do governo para enfrentar emergências; a contratação cria dependência com os fornecedores e deixa o público vulnerável a greves, paralisações e à possibilidade de falência do fornecedor; a contratação depende de contratos de difícil redação, gerando perda de controle por parte do governo; a contratação limita a economia de escala; confiar o serviço a empresas estimula o lobby para mais aumento da despesa; e a contratação resultará em demissões em comunidades de minorias.

Muitos destes argumentos são contraditórios. Os que temem perda de controle sobre um serviço contratado ignoram a hipótese de manter alguém responsável no governo e ignoram a reclamação das autoridades de que não podem controlar as repartições.

Grande atenção acadêmica foi dada às diferenças teóricas de motivação e desempenho entre organizações privada e pública.⁶ Em resumo: (1) no setor público há pouco

⁴ Apud *Passing the Bucks: The Contracting Out of Public Services* (Washington: American Federation of State, County and Municipal Employees, AFL-CIO, 1983).

⁵ Apud J. Purnick, "Major Warns on Union Rules at Javits Center", *New York Times*, 2 de novembro de 1985.

⁶ Apud W. Niskanen Jr., *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971); G. Allison, "Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?" em *Current issues in public administration*, 2ª ed., Frederick Lane (New York: St. Martin's, 1982); T. Borchering, "Competition, exclusion, and the optimal supply of public goods", *Journal of Law and Economics* (1978): 111-132; C. Wolf Jr, "A theory of non-market failures", *Public Interest*, 55 (primavera 1979): 114-133; L. N. Bailis, "Comparative analysis of the delivery of human services in the public and private sectors", (manuscrito, Heller Graduate School, Brandeis University, 1984); A. Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967); Hal Rainey, "Public agencies and private firms: incentive structures, goals and individual roles", *Administration and Society*, Agosto 1983, 207-242; M. W. Meyer, "Bureaucratic versus profit organization", em *Research in organizational behavior*, vol. 4 (Greenwich: JAI Press, 1982), 89-125; L. C. Fitch, "Increasing the role of the private sector in providing public services" em *Improving the Quality of Urban Management*, ed. W. D. Hawley e D. Rogers (Beverly Hills: Sage, 1974) 501-559; P. F. Drucker, "Managing the public service institution",

incentivo para se trabalhar eficientemente e a administração não tem controle sobre os recursos humanos e capital; no setor privado há os dois; (2) no setor público, é mais difícil investir em equipamentos que economizem mão de obra; e (3) o serviço público pode prosperar (obter um orçamento maior) mesmo que os consumidores estejam insatisfeitos. Neste aspecto, o aumento da taxa de criminalidade é bom para a polícia.

Por estas razões, espera-se que o setor privado mais eficiente. As autoridades acreditam que a contratação custa menos e fornece o mesmo serviço ou um serviço de melhor qualidade. As pesquisas feitas reforçam esta conclusão.⁷ A questão deve ser resolvida por provas empíricas e não pelo debate conceitual.

5.4.2 Vale

As condições para o vale funcionar bem são: as pessoas estão bem informadas sobre custos e onde ele pode ser obtido; há muitos fornecedores competindo; a qualidade do serviço é facilmente determinada pelo usuário; e o serviço é barato e comprado freqüentemente, de forma que o usuário aprende pela experiência.⁸

As áreas onde se pode usar vales são refeição, transporte, tratamento de saúde, assistência médica a domicílio,⁹ educação vocacional, treinamento, creches, habitação de famílias de baixa renda e no lugar do seguro desemprego (um trabalhador desempregado pode dar o seu precioso vale a alguém que lhe dê emprego e treinamento). Alguns argumentariam que os pobres deveriam receber dinheiro para fortalecer a escolha e liberdade individual. Há oposição de princípios a este sistema. As pessoas têm capacidade limitada de consumir alimentos e abrigo, mas têm capacidade ilimitada de consumir dinheiro. Programas que fornecem alimentação e moradia são pouco atraentes para os que não são pobres e por isso permitem maior ajuda para os verdadeiramente necessitados; as pessoas que não estão passando necessidade são menos tentadas a passar por pobres para se qualificarem para habitação popular do que se qualificarem para assistência em dinheiro.¹⁰ Além disso, os contribuintes estão mais motivados a pagar pelas necessidades de alimentação e moradia dos pobres do que a confiar em programas de bem estar com subsídios em dinheiro.

Public Interest, 33 (outono 1973): 43-60; e J. T. Bennet e M. H. Johnson, "Tax Reduction without Sacrifice: Private-sector Production of Public Services", *Public Finance Quarterly* 8, n.º 4 (outubro 1980): 363-396.

⁷ P. S. Florestano e S. B. Gordon, "Public vs. Private: Small Government Contract With the Private Sector", *Public Administration Review*, 40 (jan.-fev. 1980): 29-34; idem, "Private provision of public services: contracting by large local government", *International Journal of Public Administration* 1, n.º 3 (1979): 307-270.

⁸ Apud G. Bridge, "Citizen Choice in Public Services: Voucher Systems", em *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, ed. E. S. Savas (Boulder: Westview, 1977).

⁹ L. H. Summers, "Employment Incentives", *New York Times*, 3 de agosto de 1983.

¹⁰ Apud D. T. Ellwood e L. H. Summers, "É o bem estar realmente o problema?", *Public Interest* n.º 83: 57-78.

5.4.3 Voluntariado

A privatização pode se realizar confiando-se em organizações comunitárias para fornecer bens. A fim de que as pessoas formem uma organização, deve haver uma comunidade de interesses suficiente para motivar as pessoas a empregarem o seu tempo e o seu dinheiro. A comunidade de interesse pode ser geográfica (para cuidar das necessidades locais de segurança, lazer, etc.) ou para fornecer bens valiosos (pessoas se unem para criar fundações com interesse específico numa doença ou em problemas sociais específicos). Isto é privatização através da filantropia.¹¹ Organizações comunitárias podem fornecer serviços se os resultados forem visíveis, trazendo reconhecimento social para o grupo.

Uma pesquisa identificou as 400 maiores entidades filantrópicas brasileiras. Elas gastam R\$ 1,7 bilhão por ano em atividades sociais. Juntas, beneficiam diretamente 9 milhões de pessoas e 28 milhões indiretamente. Empregam 54 mil pessoas e recebem a ajuda de 181 mil voluntários. Para Kanitz, só pelo marketing será possível fazer com que as empresas se voltem mais para o terceiro setor. "Muitas empresas estão criando seus próprios projetos sociais, mas seria melhor que investissem nas que já existem." Nos EUA, existem 48 mil fundações filantrópicas. Destas, apenas três estão no Brasil. "O Brasil precisa começar a pegar esse lado bom da globalização, que é a filantropia internacional".¹²

¹¹ Apud R. Armington e W. Ellis, *The rediscovery of american common sense* (Chicago: Regnery Gateway, 1986).

¹² Cláudia Fontoura, "Consultoria premia 50 entidades", em *O Estado de São Paulo*, 29 maio 1999, página C8.

CAPÍTULO 6

APLICAÇÕES

Nenhum conjunto de estudos pode provar qualquer proposição afirmativa universal sobre as instituições públicas ou privadas. Há exceções mesmo para os padrões mais firmes e mais simples. A segunda advertência é que comparar a eficiência pública e a privada obrigou os analistas a criarem definições operacionais para “público”, “privado” e “eficiência” e a aplicarem técnicas analíticas que permitam comparar custos levando em conta outros fatores além de público e privado (nível e a qualidade do serviço).

A questão de saber qual o melhor contrato deve ser colocada como um problema empírico. Os critérios relevantes são eficiência, eficácia e justiça. O contrato mais eficiente é o que produz o maior resultado por unidade alocada; por exemplo, o menor custo por um determinado nível de qualidade de serviço. O contrato mais *eficaz* é aquele cujo resultado satisfaz à demanda, o que pode ser constatado por baixo nível de queixas. O contrato *justo* permite uma distribuição equitativa do serviço.

O estudo ideal inicia definindo o estudo. Se for a manutenção do gramado, é necessário especificar que atividades estão incluídas: plantação, fertilização, ceifa, controle de insetos, etc. O estudo deve abranger uma amostra em grande escala (aleatoriamente selecionada) para se chegar a conclusões estatisticamente significativas. As variáveis que medem eficiência e eficácia têm de ser especificadas, junto com as variáveis que as afetam. A coleta de dados *in loco*, que segue rigorosamente um padrão, evita problemas sérios e uma análise é necessária para distinguir a contribuição de cada variável.¹ Tal pesquisa é difícil. O estudo de Savas da coleta de lixo custou US\$ 2 milhões.² A análise de dados tirados de relatórios governamentais é inadequada se não permitir o controle das demais variáveis a fim de isolar o efeito do contrato. Examina-se a seguir a privatização na prática.

6.1 COLETA DE LIXO RESIDENCIAL

Entre 33% e 50% das casas nos EUA têm seu lixo coletado por empresas.³ Hirsch examinou a coleta em 24 cidades da área de St. Louis, controlou vários fatores⁴ e concluiu que a diferença de eficiência entre a organização pública e a privada era irrelevante.

¹ Apud E. S. Savas, “How Much Do Government Services Really Cost?” *Urban Affairs Quarterly* 15 (set. 1979): 23-41.

² Apud Savas, *Organization and Efficiency*.

³ Apud Savas, “Policy Analysis”.

⁴ Apud W. Z. Hirsch, “Cost functions of an urban government service: refuse collection”, *Review of Economics and Statistics*, 47 (fev. 1965).

Consciente dos sistemas de contabilidade inconsistentes usados pelos governos locais, Stevens levantou os dados in loco e incluiu depreciação e custos indiretos. Para cidades com mais de 50.000 habitantes, ela concluiu que o serviço público é 35% mais caro que a contratação.⁵ Stevens não considerou impostos (ver página 138) e lucros das empresas privadas, de modo que o custo do serviço estatal é, na verdade, 88% maior que o serviço através de contrato. Isto se deve às diferenças nas práticas gerenciais (caminhões maiores, equipes menores, horários menos convenientes e um conjunto completo de incentivos e penalidades).⁶

O serviço por contrato é tão eficaz quanto o serviço público.⁷ O que impede que contratos para coleta de lixo degenerem em cartéis é a ausência de barreiras à entrada. O serviço envolve economias de escala reduzidas, simplicidade tecnológica e investimento moderado. Se o preço de uma empresa fica alto ou sua qualidade cai, os funcionários públicos reconhecem o problema. Se a viabilidade técnica de substituir contratantes possibilita aos funcionários impor a responsabilidade, a visibilidade do serviço motiva-os a fazê-lo.

Em São Paulo, quatro empresas são responsáveis pela coleta de lixo. Como o controle da varrição é feito por engenheiros das administrações regionais, este poder favoreceu a cobrança de propinas em troca da liberação das planilhas de medição⁸ e o aumento de preço (a Prefeitura deverá gastar R\$ 1,6 bilhão nos próximos 54 meses, enquanto o contrato anterior de 1995 era de R\$ 458 milhões). Relatório final de uma comissão criada pelo prefeito responsabiliza oito secretários municipais e diretores do Departamento de Limpeza Urbana por irregularidades que chegam a R\$ 1,3 bilhão.⁹ Paralelamente, O Ministério Público Estadual apura omissão de servidores municipais, buscando descobrir quem foram os responsáveis pelo pagamento supostamente irregular destas irregularidades.¹⁰

6.1.1 Reciclagem de lixo

Quanto mais pujante a economia, mais lixo o país produz. O americano em média gera 8 kg de refugos por dia¹¹ e o brasileiro, 1 kg. São Paulo não têm estrutura para encarar esta demanda: cinco de seus sete aterros sanitários estão lotados e os dois que restam devem durar quatro anos. O problema ganha uma dimensão mais perigosa por causa da mudança no perfil do lixo. Em 1950, a composição do lixo era predominantemente de matéria

⁵ B. J. Stevens, "Scale, Market Structure, and the Cost of Refuse Collection", *Review of Economics and Statistics*, 60 (março 1977): 445-446.

⁶ Stevens, "Scale, Market Structure": 447.

⁷ "Customers Rate Refuse Service", *Waste Age* 12 (Novembro 1981) 82-88.

⁸ Flávio Mello, "Limpeza consumirá 1,6 bi", *O Estado de São Paulo*, 28 de outubro de 1.999, C4.

⁹ *Estado de São Paulo*, 13/1/2000, C7.

¹⁰ *Estado de São Paulo*, 19/1/2000, C4.

orgânica. Com o avanço da tecnologia, plásticos, isopores, pilhas, baterias de celular e lâmpadas são presença cada vez maior. Como no Brasil 70% do lixo é jogado a céu aberto, a contaminação dos lençóis freáticos localizados abaixo destes lixões não pára de crescer.

Dar um destino adequado ao lixo é um dos grandes desafios da administração pública. No Brasil, o problema é enfrentado de forma improvisada. O ideal é a reciclagem e a montagem de usinas geradoras de energia. Em Madri, 50.000 habitantes recebem energia elétrica gerada a partir da reciclagem do lixo a um custo de US\$ 15 milhões e consumindo 250 toneladas de lixo diárias.¹²

Nos EUA, o setor de reciclagem fatura US\$ 120 bilhões por ano; no Brasil, US\$ 1 bilhão por ano. Por não haver investimento na reciclagem do lixo, Calderoni estima que São Paulo arque com um prejuízo anual de US\$ 800 milhões por ano.¹³

A reciclagem está ligada a outros aspectos da economia: para cada tonelada de alumínio aproveitada, economiza-se cinco toneladas de bauxita e 95% de energia usada para transformação da matéria, o que diminui a necessidade de usinas hidrelétricas e termelétricas.

6.2 TRANSPORTE

6.2.1 Ônibus urbano

Cinco estudos nos EUA, Austrália e Inglaterra examinaram os custos médios por quilômetro por veículo. Os ônibus eram iguais em tamanho e conforto. Os custos públicos eram de 54 a 100% maiores que os custos privados. A diferença é atribuída à concorrência, custos trabalhistas, flexibilidade administrativa na tomada de decisão e escala.¹⁴ Há indícios que operadores em pequena escala são mais eficientes que os de larga escala.¹⁵ O custo do motorista por veículo-quilômetro é o dobro nas grandes organizações em comparação com as pequenas, e o dobro nos veículos grandes em comparação com os pequenos. Por isso, como os serviços de ônibus públicos operam veículos grandes, isto ajuda a explicar seu alto custo.

A prefeitura de São Paulo mudou em 1999 a forma de pagamento das empresas que operam o sistema de transporte de ônibus urbano. O fim do subsídio, forçando as empresas a manterem-se só com o que arrecadam de tarifa, economizará R\$200 milhões anuais.¹⁶ Como o número de passageiros transportados caiu de 160 milhões/mês para 90

¹¹ Department of Commerce, *Statistical Abstracts of the United States 1987* (Washington: 1987): 191.

¹² Veja, 17 de março de 1999, páginas 60-62.

¹³ Paula Pereira, "Especialistas defendem projetos de reciclagem", em *Estado de São Paulo*, 21 junho 1999, C3.

¹⁴ Apud E. K. Morlok e P. A. Viton, "The Comparative Costs of Public and Private Providers of Mass Transit", em *Urban Transit*, ed. C. A. Lave (San Francisco: Pacific Institute, 1985): 233-254.

¹⁵ Apud A. Walters, *Cost and sale of bus services*, Staff Working Paper, 325 (Washington: World Bank, 1979).

¹⁶ Natalie Antar, "Prefeitura deixa de subsidiar ônibus", *Estado de São Paulo*, 8 de junho de 1999, C9.

milhões/mês em virtude dos perueiros, deverá haver a redução de 25% na frota. Para agravar, cresce a dívida da Prefeitura com as empresas, avaliada hoje em R\$ 210 milhões.

6.2.2 Ferrovias

A Ferrovias Nacionais Japonesas (FNJ), estatal, é dominada por políticos, funcionários públicos e sindicatos. A FNJ é deficitária, enquanto as linhas privadas empregam menos pessoas, cobram menos e lucram em linhas quase paralelas às da FNJ.¹⁷ Em contrapartida, um estudo da Canadian National Railroad (estatal) e da Canadian Pacific Railroad (privada) não demonstrou diferença em eficiência. Isto foi atribuído ao fato de que elas competem entre si e por isso conseguem resultados similares.¹⁸ Isto reforça que a concorrência é o determinante da eficiência, e não o produtor ser o governo ou uma empresa.

A British Rail, privatizada em 1996, delegou a gestão à Railtrack, que fez economia em matéria de segurança. O trágico acidente ferroviário em Londres em 1999 fez com que vários jornais (defensores da privatização) peçam a renacionalização do sistema e apontam a estatal francesa SNCF (dona do trem de alta velocidade TGV que é um dos mais modernos do mundo) como exemplo.¹⁹

6.2.3 Controle do tráfego aéreo

O sistema é estatal. Poole defende a privatização,²⁰ argumentando que o sistema atual é ineficiente e tecnologicamente atrasado. Muitos aeroportos pequenos já começaram a fazer isto. Em Farmington, Novo México, o custo anual caiu de US\$ 300 mil para 90 mil.²¹ O custo inferior resulta de regras flexíveis de trabalho e equipamento melhor; os controladores são experientes, ex-controladores federais. O sindicato apoia a privatização, pois as tarefas requeridas dos controladores aumentam o moral e o desempenho.²² A privatização, segundo estimativa da Reason Foundation, renderia US\$ 3,5 bilhões.

6.2.4 Aeroportos

Na Austrália, o arrendamento de três aeroportos ao setor privado pôs \$3 bilhões nos cofres do governo. Isto se deve a (1) as empresas podem construir hotéis, restaurantes, clubes de ginástica e shopping centers no aeroporto, e (2) analistas relatam que um passageiro passará a gastar em média \$75 em um aeroporto, em comparação a \$20 hoje.²³

¹⁷ Apud Peter F. Drucker, "Beyond the Bell Breakup", *Public Interest* 77 (outono 1977): 3-27.

¹⁸ G. Downs e P. Larkey, *The search of government efficiency* (Filadélfia: Temple University, 1986): 37-38.

¹⁹ Reali Junior, "Acidente de Londres", O Estado de São Paulo, 8 de outubro de 1999

²⁰ R. Poole Jr., "Toward Safer Skies", em *Instead of Regulation*, ed. R. W. Poole Jr. (Lexington: Heath, 1982).

²¹ B. R. Schrender, "Some small airports hiring firms to provide air-traffic controllers", *Wall Street Journal*, 24 março 1982.

²² L. Phillips, "Time to Change Our Stalling Air Traffic Control System", *Wall Street Journal*, 5 julho 1984.

²³ Patrick Cowell, "Privatized airports ready for takeoff", *USA Today*, 11 dez. 1997.

6.3 ÁGUA E ESGOTO

O fornecimento de água tem sido o serviço em que o setor privado está menos envolvido. John Stuart Mill deu um veredicto sobre quem (governo ou empresa) é mais habilitado para canalizar água para residências urbanas.²⁴ Para ele, o suprimento de água é um *monopólio natural*. Quando o número de empresas é pequeno, o interesse as leva a entrar em conluio, cobrando preços excessivos e restringindo o suprimento. Apesar da aversão ao princípio do empreendimento coletivo, Mill endossou a criação de uma autoridade pública.

Sete estudos tentaram descobrir a forma de organização mais eficiente.²⁵ A conclusão é que não há evidência do serviço privado ser mais produtivo.

As empresas privadas de água dos EUA servem a 31 milhões de pessoas e as públicas, a 180 milhões (o restante usa poços). Hanke contrasta com a França, onde os grandes fornecedores são privados. As empresas francesas dominam internacionalmente a pesquisa e desenvolvimento, a fabricação de equipamentos e a provisão do serviço de água.²⁶

No vale central da Califórnia, os usuários pagam 9% do custo e como resultado a água mantém terras de baixa produtividade.²⁷ Os ambientalistas argumentam que não há incentivo para a conservação da água. Se alguém quer plantar bananas no deserto de Mojave, deve pagar o preço da água que usar; se isto resultar num preço muito alto, ele deve repensar suas aspirações agrícolas ao invés de pedir água subsidiada.

No Brasil, a conta de água cobra apenas o tratamento e distribuição da água. O líquido, em si, é grátis. Esta situação está com os dias contados; em breve, a água será paga a fim de acabar com o consumo exagerado. Quando a água se torna escassa, a economia balança. No Nordeste brasileiro, a seca tem um impacto violento sobre a produção, sendo responsável por uma redução de 4,5% no produto interno bruto regional.²⁸

²⁴ P. Schwartz, "John Stuart Mill and Laissez-faire: London Water", *Economica*, 33 (fev. 1986): 80-81.

²⁵ P. Mann e J. L. Mikesell, "Ownership and Water System Operation", *Water Works Bulletin* 12 (out. 1976); W. Crain e A. Zardkoohi, "A test of the property-rights theory of the firm: water utilities in the United States", *Journal of Law and Economics* 21 (out. 1978): 395-408; T. Brugging, "Public versus Regulated Private Enterprise in the Municipal Water Industry: A Comparison of Operating Costs", *Quarterly Review of Economics and Business*, 22 (primavera 1982); S. Feigenbaum e R. Teeple, *Public versus private water delivery: a hedonic cost approach* (Claremont: Claremont Graduate School, 1982); R. Teeple, S. Feigenbaum e D. Glyer, "Public versus Private Water Delivery: Cost Comparisons", *Public Finance Quarterly*, 14 (julho 1986); P. Byrners, S. Grosskopf e K. Hayes, "Efficiency and Ownership: Further Evidence", *Review of Economics and Statistics*, 68 (maio 1986); e R. Teeple e D. Glyer, "Cost of Water Delivery Systems: Specification and Ownership Effects", *Review of Economics and Statistics*, 69 (agosto 1987).

²⁶ S. H. Hanke, *On privatizing water and wastewater services* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1982).

²⁷ Apud Robert Lindsey, "Arid West Realizing Water is a Salable Crop", *New York Times*, 22 Agosto 1985.

²⁸ César Nogueira, "O planeta tem sede", *Veja*, 17 de nov. de 1999: 154-156.

A cidade de São Paulo desistiu de incluir no pacote de privatizações que pretende fazer para reduzir a dívida municipal a exploração do serviço de *saneamento básico*. A intenção era reduzir a taxa de juros da dívida mobiliária, estimada em R\$ 9 bilhões.²⁹

O primeiro teste da privatização do saneamento ocorreu com as concessões em Limeira, Jaú e Ribeirão Preto (SP). Posteriormente, vendeu-se participações na Sabesp por US\$ 375 milhões em 1997 e na Sanepar (PR) por US\$ 217 milhões em 1998. A Constituição estabelece que água e esgoto são de competência municipal mas, de fato, foram os Estados que constituíram e investiram nessas empresas. O BNDES calcula que o setor precisa de investimentos de R\$ 40 bilhões nos próximos seis anos, para atender inclusive às 40 milhões de pessoas sem água tratada e às 100 milhões que não têm esgoto.³⁰ A Thames Water, uma das três maiores do mundo no setor e privatizada em 1989, se interessa em se associar à Sabesp. Os obstáculos são a dúvida sobre quem é o poder concedente da licença para a execução do serviço (estado ou município), a falta de aplicação da legislação ambiental, as leis obscuras, os riscos de tensão social e a política monetária.³¹

6.4 ENERGIA

Nos EUA, 87% dos usuários recebem energia de uma das 200 empresas. Os 13% restantes são servidos por um dos 2.200 sistemas municipais ou estaduais. Oito estudos compararam os custos da energia elétrica pública e privada,³² mas falharam ao não controlar as outras variáveis fora a propriedade (pública ou estatal).

DeAlessi resume vários estudos. As estatais cobram preços baixos, gastam mais na construção, têm custos operacionais maiores, mostram menos correlação entre custos e receitas marginais, mudam de preço com menos frequência, não adotam inovações para

²⁹ F. Mello, "Pitta desiste de privatizar Sabesp", O Estado de São Paulo, 21 jan. 2000: A6.

³⁰ Estado de São Paulo, 15 de agosto de 1999, p. B2. Estes números constam das estimativas.

³¹ Gustavo Alves, "Companhia inglesa quer associar-se", O Estado de São Paulo, 6 de julho de 1999, p. B8.

³² R. Meyer, "Public owned vs. privately owned utilities: a public choice", *Review of Economics and Statistics* 7, n.º 4 (1975): 391-399; R. Wallace e P. Lunk, "Economic inefficiency of small municipal electric generating systems", *Land Economics* 46 (fev. 1970): 98-104; J. Yonker, "Economic performance of public and private enterprise: the case of U. S. electric utilities", *Journal of Economics and Business* 28 (outono 1975): 60-67; S. Peltzman, "Pricing in public and private enterprise: electric utilities in the United States", *Journal of Law and Economics* 14 (abril, 1971): 109-147; Spann, "Public versus private provision". R. Fare, S. Grosskopf e J. Logan, "The relative performance in publicly owned and privately owned electric utilities", *Journal of Public Economics*, 26 (1985); S. E. Atkinson e R. Halvorsen, "The relative efficiency of public and private firms in a regulated environment: the case of US electric utilities", *The Journal of Public Economics*, 29 (abril 1986); L. Neuberger, "Two issues in the municipal ownership of electric power distribution systems", *Bell Journal of Economics* 8, n.º 1 (primavera, 1977): 303-323

redução de custos, favorecem certos usuários, mantêm administradores no posto por mais tempo e oferecem menos serviços.³³

A abertura do setor elétrico na Inglaterra durante o governo Thatcher não conseguiu até 1996 provocar queda das tarifas. Apesar da redução de 30% no preço do carvão, um dos insumos básicos, as tarifas continuam no mesmo nível. O governo Major impediu a fusão de duas empresas que atuam no setor elétrico para evitar a formação de cartel. A medida fortalece a tese de que a Inglaterra vai precisar de um órgão regulador cada vez mais forte e não de caráter transitório, como imaginava-se a princípio. Outro problema diz respeito ao atendimento da demanda crescente. As novas regras tarifárias, determinadas pelo mercado, impedem a estimativa das receitas a longo prazo e frustram a expansão da rede de geração de energia. Muitas empresas não têm como tomar empréstimo para a instalação de novas plantas porque não sabem se poderão honrar as dívidas; os preços mudam a cada momento e impedem que as empresas ofereçam garantia aos bancos.³⁴

Na América Latina o custo da regulamentação foi muito alto. A necessidade da América Latina é de *mais* eletricidade e não de eletricidade *barata*. A espanhola Endesa, com ativos de US\$ 53 bilhões, emitiu US\$ 1 bilhão em ações e vai usar parte nas privatizações de energéticas no Brasil. Com os investimentos no Brasil e no Chile, a empresa espanhola passará a ser a maior energética da América Latina.³⁵

A falta de luz que atingiu parte da capital argentina em 1999 provocou a morte de doze pessoas e perdas de US\$ 2 bilhões. O número de argentinos que quer a reestatização aumentou de 15% para 23% após o blecaute, enquanto 67% quer que o governo exerça maior controle sobre as empresas. Apenas 10% estão contentes com a privatização.³⁶

No Brasil, o Idec entrou na Justiça contra o aumento (homologado pela Aneel) nas tarifas de energia elétrica. A argumentação, se acatada pela Justiça, pode abrir caminho para batalhas judiciais envolvendo o sistema de regulamentação deste e de outros serviços privatizados. As distribuidoras argumentam que as geradoras e transmissoras aumentaram as tarifas em 19%. O Idec rejeita o sistema de formulação das tarifas. Pela lei, as empresas devem apresentar pedidos de aumentos à Aneel; segundo o Idec, o órgão não tem condições de avaliar se o aumento é de fato necessário.

³³ Apud L. DeAlessi, "An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and Evidence from the Electric Power Industry", *Public Choice* 19 (outono, 1974): 1-42.

³⁴ C. Otávio, "Não copiem os ingleses", O Estado de São Paulo, 6 de agosto de 1996, caderno B.

³⁵ "Espanhola Endesa investe", O Estado de São Paulo, 6 de maio de 1999, B11.

³⁶ A. Palacios, "Mais argentinos estão insatisfeitos", O Estado de São Paulo, 27 de abril de 1999: B10.

A Aneel se baseia no balanço fornecido pelas 70 geradoras e distribuidoras. A agência não realiza auditoria para verificar as planilhas de custos, logo não está em condições de julgar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Se já era difícil controlar as planilhas das estatais, o problema se tornou mais crítico depois da privatização. A qualidade do serviço também não tem sido objeto de fiscalização. Segundo o Sindicato dos Eletricitários, os padrões de qualidade das empresas privadas estão abaixo dos observados antes pelas estatais. Posteriormente, o Ministério da Fazenda pensou em rever todos os reajustes de tarifa de energia elétrica de 1999 a título de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das empresas. Os técnicos desconfiam que os cálculos só levaram em conta aumentos de custos, sem descontar os ganhos de produtividade.³⁷

A privatização de estatais de energia leva à questão da regulamentação dos monopólios naturais. A teoria mostra várias possibilidades para se evitar o abuso do poder de monopólio por parte das empresas: produção estatal, resregulamentação do monopólio e regulamentação tradicional. Os problemas de regulação dos serviços públicos no Brasil vieram com os próprios serviços e nunca foram resolvidos. As empresas de energia elétrica se instalaram no Brasil em 1899 com capitais ingleses, franceses e belgas, orientados aos grandes consumidores e sem nenhuma regulação. Na República Velha, o Estado interferia muito pouco na economia, repetindo as doutrinas dos credores europeus e norte-americanos.

A República Velha terminou em 1930. Havia um descontentamento cada vez maior em relação à crença liberal adotada pela elite política. A partir dos anos 30, o Estado assume os serviços públicos através da estatização das empresas, continuando o consumidor como espectador das decisões. A próxima chance do usuário participar foi com o PND (1990). Mas as vendas das estatais atropelaram a criação de mecanismos de participação dos consumidores no controle dos serviços. As privatizações ocorreram no Brasil sem que o país tivesse uma cultura regulatória consolidada, e sim com órgãos reguladores criados às pressas, posteriormente ao leilão das ações do Estado, e altamente centralizados na esfera federal do poder.

A ação do Idec contra o aumento das tarifas usa um argumento político: a falta da regulação atendeu à prioridade do governo de fazer caixa com a privatização, em detrimento da qualidade do serviço e do controle de tarifas: o governo trocou ágio alto por

³⁷ G. Paul e L. Otta, "Fazenda quer rever reajuste", O Estado de São Paulo, 14 nov. 1999: B4.

regulação baixa. As empresas só queriam investir se houvesse a garantia de retorno mínimo, com um sistema de alterar tarifas quando os custos demandassem; não queriam correr risco.³⁸

Como os grandes consumidores podem ir ao mercado e negociar a compra de energia, houve a inversão do *subsídio cruzado* (mecanismo pelo qual o mais pobre paga menos pelo serviço público e o concessionário cobra mais do mais rico). Historicamente, o governo não tem representado os interesses dos consumidores porque tem tido interesses próprios, de tipo clientelista e eleitoreiro. Frequentemente, as tarifas públicas têm puxado os índices inflacionários. Assim, seria necessário que os consumidores estivessem representados em agências com efetivo poder de controle das tarifas e da qualidade dos serviços, como ocorre na Europa e Estados Unidos. No Brasil, as agências são compostas por indicados pelo governo. O Legislativo renunciou a regular, deu um cheque em branco ao Executivo, que assumiu fatia muito grande da ação reguladora, sem maiores controles, e todo poder sem controle tende a ter resultados catastróficos.

O governo brasileiro não tem mais o *controle* das operações do sistema elétrico. Em maio de 1999, ele passou a ser de responsabilidade de uma entidade privada formada pelas empresas de geração, transmissão e distribuição de energia.³⁹ Esta transferência quase foi adiada em virtude do black-out de março de 1999.⁴⁰ O governo não ficou satisfeito com a demora de cinco horas para religar São Paulo e decidiu diminuir o ritmo de transferência das atividades para a iniciativa privada e incluir cláusulas que dêem ao governo a garantia de que os investimentos no setor serão mantidos.

Segundo modelo aprovado pelo CND em janeiro de 1999, as geradoras serão divididas em unidades de transmissão e de geração para facilitar a venda, atraindo mais investidores já que há grandes empresas internacionais ainda não investiram em energia elétrica no país. O modelo proposto para a divisão dos ativos de geração está ligada à questão da competição. A geração é atividade competitiva, enquanto a transmissão tem características de monopólio natural. Além disso, para que haja neutralidade do transporte é recomendável que a empresa de transmissão não comercialize a energia, encarregando-se apenas de seu transporte.⁴¹ Furnas será dividida em três empresas: duas de geração e uma de transmissão. A idéia do governo é vender em leilão 40% das ações de Furnas e os 30% restantes serão ofertados em bolsa de forma pulverizada. A transmissão permanecerá com o governo. Para a

³⁸ F. H. Aguillar, *Controle Social de Serviços Públicos* apud L. Santana, "Idec vai à Justiça contra tarifas de eletricidade", O Estado de São Paulo, 26 agosto 1999: B4.

³⁹ Estado de São Paulo, 12 de junho de 1999, C7.

⁴⁰ Gustavo Paul, "MP adia transferências", O Estado de São Paulo, 1 de abril de 1999, p. B6.

⁴¹ José Luis Osório, diretor do BNDES, "Privatização de Furnas", O Estado de São Paulo, 18 maio 1999, p. B6.

remanescente estatal serão alocados os funcionários que estão para se aposentar.⁴² A definição do futuro do Fundo de Pensão de Furnas (com dívida de R\$ 1 bilhão) é fundamental para viabilizar a privatização. Para o investidor é importante saber quem vai arcar com o déficit.⁴³ Segundo o BNDES, a meta de crescimento da economia brasileira de 4% no ano 2000 corre o risco de esbarrar na falta de energia elétrica. A privatização é considerada a única alternativa para neutralizar os problemas de abastecimento no país.⁴⁴ O Brasil precisa investir R\$ 33 bilhões nos próximos quatro anos na geração, distribuição e transmissão de energia elétrica para atender o consumo da população, que tem crescido a índices superiores à variação do PIB. Da energia elétrica produzida no país, 92% é obtida nas hidrelétricas e 8% nas termelétricas. Esse modelo deve mudar, pois as termelétricas têm várias vantagens.⁴⁵

Em 1999 o BNDES iniciou a contratação de consultores para fazer o modelo de venda da *transmissão*, que pode ser separada por áreas ou oferecida em um só bloco. Um problema a ser resolvido é a rentabilidade. Na privatização da distribuição, transferiu-se muita gente para a área de transmissão (que passou a carregar excesso de pessoal).⁴⁶

Dentro da cadeia energética, a transmissão e a *distribuição* são atividades monopolistas. Mesmo com a privatização da distribuição ainda há poucos participantes. Num primeiro momento, pensou-se em produtores independentes (não ligados às grandes concessionárias), mas a falta de financiamento impediu a opção por essas empresas.⁴⁷

As principais distribuidoras (hoje com 70% sob controle privado) privatizadas são a CEEE (RS, em 1998), a Eletropaulo Metropolitana (SP, em 1998), a Elektro (SP, em 1998), a CPFL (SP, em 1997), a Light (RJ, em 1996), a Cerj (RJ, em 1996) e a Escelsa (ES, em 1995). As *geradoras* foram a Gerasul (SC, em 1998) e a Paranapanema (SP, em 1999).

A privatização das geradoras, que tropeçou em divergências políticas, não vai provocar um aumento imediato na oferta de energia. A velocidade com que isto se dará vai depender de fatores que não estão relacionados com a privatização. Há lacunas na regulamentação do setor, o uso do gás na geração térmica é incipiente e o mercado atacadista de energia engatinha. A competição deve começar a dar sinais em 2003, quando os grandes consumidores de energia vão poder buscar as melhores condições do mercado para comprá-la.

⁴² Irany Tereza, "Começa guerra judicial", O Estado de São Paulo, 29 de abril de 1999, p. B7.

⁴³ Gustavo Paul, "CND aprova plano", O Estado de São Paulo, 23 de junho de 1999: B7.

⁴⁴ Gustavo Paul, "Privatização das geradoras", O Estado de São Paulo, 18 de março de 1999, p. B7.

⁴⁵ Márcia de Chiara, "País terá de investir R\$ 33 bilhões", O Estado de São Paulo, 22 de junho de 1999, p. B3. Um mês depois, o mesmo ministro diminuiu este número para R\$ 8 bilhões. Rodney Vergili, "País tem de investir R\$ 8 bilhões", O Estado de São Paulo, 23 de julho de 1999, p. B4.

⁴⁶ Jô Galazi, "Banco muda conta", O Estado de São Paulo, 3 de abril de 1999, p. B3.

⁴⁷ Cleide Rodriguez, "Aumento de oferta vai demorar", O Estado de São Paulo, 26 de julho de 1999, p. B4.

A geração de energia é assim dividida: Chesf (do governo federal): 23%; Furnas (do governo federal): 18%; Cesp Paraná (do governo paulista): 17%; Cemig (67% do governo mineiro): 11%; Gerasul (Tractebel): 8%; Eletronorte (do governo federal): 7%; Copel (governo do Paraná): 7%; Tietê (AES): 6%; e Paranapanema (Duke): 5%.

A Aneel fixou as tarifas de transmissão de energia das três empresas de geração originadas da divisão da Cesp. Esta providência era necessária para que os grupos interessados na privatização das geradoras pudessem preparar-se para participar dos leilões. Restam dúvidas no mercado. A principal delas é saber como será mobilizado o vultuoso investimento que será preciso fazer na transmissão, por enquanto sob o controle do Estado. A Aneel anunciou apenas os preços que serão cobrados na transmissão pela rede básica - que liga as usinas às distribuidoras. Não cuidou do custo da transmissão de energia das distribuidoras até o consumidor. Tampouco estão computadas as perdas de energia que ocorrem entre a geração e a distribuição, estimadas em 2,8% nas regiões Sul-Sudeste e em mais de 7% na interligação Norte-Sul. O valor das tarifas ora fixado leva em conta as instalações existentes, que já estão amortizadas, mas não os investimentos futuros.⁴⁸

A Duke Energy arrematou a Paranapanema (uma das três empresas criadas a partir da divisão da Cesp) por R\$ 1,2 bilhão em 1999 (ágio de 90%). Os maiores ágios sempre foram pagos pelos grupos que ainda não estavam presentes no mercado brasileiro. A segunda concorrente ofereceu ágio de 1% e as outras duas desistiram por não terem obtido financiamento do BNDES.⁴⁹ Como já houvera redução significativa no número de funcionários na Paranapanema, não deverão haver mais demissões. A AES venceu o leilão de privatização da Cesp-Tietê; o grupo pagou R\$ 938 milhões (ágio de 30%). A Justiça Federal ordenou que o BNDES cancelasse o crédito de R\$ 360 milhões concedido à AES para a compra da Tietê.

O governo de São Paulo está preparando mudanças no edital de privatização da Cesp. A venda foi adiada devido a pressões dos que defendem a necessidade de garantias em relação aos investimentos para expandir a oferta de energia nos próximos anos. A polêmica em torno da privatização da Cesp é que os futuros donos da Cesp vão comprar também os reservatórios, onde se desenvolveu o transporte hidroviário mais importante do país, que deve transportar cinco milhões de toneladas de carga este ano (a Cesp investiu nela US\$ 1,5 bilhão). Os críticos dizem que não está claro os compromissos dos futuros concessionários em

⁴⁸ Estado de São Paulo, "Tarifas de transmissão", 25 de abril de 1999, p. B2.

⁴⁹ Cleide Rodriguez, "Paranapanema é vendida", O Estado de São Paulo, 29 de julho de 1999, p. B13.

relação à hidrovia.⁵⁰ Mesmo com a garantia expressa nas normas da Aneel, há dúvida se a empresa abrirá as eclusas para garantir o tráfego das embarcações, pois só a água que sai da turbina gera receita.⁵¹ Há um grave problema jurídico decorrente da incompatibilidade entre a legislação sobre o uso de recursos hídricos e a legislação do setor elétrico. Cinco municípios queriam garantias que os compradores da CESP continuariam responsáveis pelas medidas de proteção ao meio ambiente para atenuar o impacto da obra. Quando estiver cheio, o reservatório da hidrelétrica deverá inundar 54 mil hectares. A barragem é apontada por ecologistas como um dos maiores atentados à ecologia da história.⁵²

As dúvidas quanto à Cesp incluem a ponte sobre o rio Tietê. Um barco bateu em 1999 em um pilar da ponte da rodovia que liga Bauru a Jaú, interrompendo o tráfego na região. Na primeira vez que ocorreu isto, em 1997, a Cesp reconstruiu a ponte, já que ela era responsável pela manutenção da hidrovia, mas após a privatização não se sabe quem será o responsável por casos como este, nem quem fará a manutenção de eclusas, obras de dragagem e proteção das pontes.⁵³ A dívida da Cesp é de R\$ 9 bilhões.⁵⁴ Com a venda, o governo transferirá dívidas de R\$ 6 bilhões para os futuros concessionários além de arrecadar R\$ 10 bilhões com a venda da concessão.⁵⁵ A área de distribuição da Cesp, a Elektro, foi privatizada em 1998 por US\$ 1,2 bilhão. O crescimento de 1% do PIB no primeiro trimestre de 1999, a estabilização do câmbio e a taxa de inflação inferior a 1% em abril favoreceram a articulação de consórcios interessados nas empresas de geração resultantes da divisão da Cesp.

O edital de privatização das três empresas de geração de energia resultantes da divisão da Cesp terá cláusula obrigando os futuros concessionários a usar só equipamentos e serviços fornecidos por empresas nacionais. Os trabalhadores terão estabilidade até 2002.⁵⁶

A Light, privatizada em 1996, virou alvo de fortes críticas nos dois primeiros anos de gestão privada, em razão de sucessivas interrupções de energia no Rio e do atraso do atendimento de emergência. Isto foi resultado do sistema de transmissão e distribuição deteriorados e equipamentos e tecnologia obsoletos, segundo relatório da Aneel. A companhia antecipou o cronograma de desembolso, o que fez os indicadores de desempenho melhorarem:

⁵⁰ Cley Scholz, "Governo de São Paulo adia venda da Cesp", O Estado de São Paulo, 21 de abril de 1999, p. B6.

⁵¹ Cley Scholz, "Prefeitos querem regras claras", O Estado de São Paulo, 18 de abril de 1999, p. B4.

⁵² Mariângela Gallucci, "Divisão da CESP", O Estado de São Paulo, 13 maio de 1999, B11.

⁵³ Cley Scholz, "Venda da Cesp", O Estado de São Paulo, 24 de abril de 1999, p. B13.

⁵⁴ Cleide Rodrigues, "Quatro devem disputar a Paranapanema", 28 de julho de 1999, p. B6.

⁵⁵ Cley Scholz, "Edital da Cesp é alterado", O Estado de São Paulo, 16 de maio de 1999: B7.

⁵⁶ Cley Scholz, "Covas prepara editais", O Estado de São Paulo, 26 de junho de 1999: B5.

a duração da falta de energia de quatro meses caiu de 8h36 para 4h30. A Light prevê investimento de US\$ 1 bilhão em distribuição de energia no período de 1997 a 2000.⁵⁷

Santa Catarina defende uma terceira via para a desestatização da Centrais Elétricas do Estado; a gestão seria compartilhada entre iniciativa privada, clientes, funcionários e o Estado, sem participação majoritária de nenhum integrante. Os objetivos são dar à empresa condições de competir no mercado aberto que se estabelecerá a partir de 2003 e livrar-se das amarras da lei das licitações (8.666), da ingerência política e do corporativismo dos funcionários públicos.

A Trafto, fabricante de equipamentos elétricos, aumentou o lucro de R\$ 2 milhões em 1997 para R\$ 4 milhões em 1998 graças à privatização das empresas do setor elétrico, que vinha de um período de 15 anos com investimentos reprimidos.⁵⁸

Parece que os brasileiros receberam gato por lebre na venda de 33% das ações ordinárias da Cemig em 1997, assim como na privatização da Telebrás. Além da suspeita da subavaliação nos dois casos, nota-se outra similaridade: a participação polêmica de figuras oficiais. Elena Landau, diretora do BNDES, atuou em nome do banco, coordenando a privatização da Cemig. Ela não viu nenhum problema ético entre participar do processo e depois se tornar consultora do Banco Opportunity, alvo de manobras de favorecimento por parte do governo na privatização da Telebrás e sócio da Southern Energy na Cemig.

O BNDES teve participação polêmica. Ele beneficiou a Southern com dinheiro emprestado a 10 anos a juros de 3% ao ano, enquanto cobrou do estado de Minas Gerais 20% ao ano. O valor de R\$ 1 bilhão pago pela Southern parece subavaliado por pelo menos dois motivos, sem contar com a comparação com outras privatizações do mesmo setor. O primeiro é considerar o bloco de ações vendido à Southern como lote minoritário comum, embora a empresa americana tenha poder decisivo nas decisões estratégicas. Segundo, há ativos que não foram considerados (uso da rede para transmissão de dados, que vale R\$ 600 milhões, e o potencial do negócio de gás). Nas rodas mais bem informadas de Belo Horizonte, comenta-se que o pedágio para a privatização foi de R\$ 50 milhões, distribuídos entre várias pessoas.⁵⁹

O governo de São Paulo marcou para janeiro de 1999 o início da operação da usina hidrelétrica Porto Primavera. Com a construção iniciada em 1980, ela deveria estar concluída em seis anos; levou dezoito. Era para custar US\$ 1 bilhão; custou US\$ 10 bilhões. O preço subiu em função da incapacidade dos gestores públicos. A maior fatia da alta do

⁵⁷ Suzana Santos, "Light reforça investimentos", O Estado de São Paulo, 28 de março de 1999, p. B7.

⁵⁸ Sérgio Bueno, "Privatizações elevam lucro da Trafto", O Estado de São Paulo, 30 de março de 1999, p. B14.

⁵⁹ Carlos Drummond, "Circuito elétrico", Carta Capital, 9 de junho de 1999, p. 20-23.

preço final coube aos juros (o atraso custou US\$ 5 bilhões). A seguir vem o armazenamento das turbinas, importadas em 1989 e instaladas em 1998, o que custou US\$ 2 bilhões.⁶⁰ A obra atrasou porque, após o início da construção, a energia de Porto Primavera tornou-se desnecessária em razão da entrada em operação de Itaipu e de outras usinas da Cesp.⁶¹

Relatório encomendado pelo governo do Rio de Janeiro à Universidade Federal do Rio de Janeiro afirma que a privatização da Companhia Estadual de Gás e da Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro causou perda ao Estado no valor de R\$ 650 milhões devido à taxa de desconto conter o “custo Brasil”.⁶²

6.4.1 Petróleo

O Brasil, que possuía só uma empresa de petróleo, passou a ter doze. A previsão é que até 2004 os investimentos diretos sejam de US\$ 30 bilhões e 300.000 empregos sejam criados. Esses números incluem o aquecimento de vários negócios que se ligam ao petróleo. O Brasil seduziu dez gigantes num momento complicado; nos últimos dez anos, o barril caiu de US\$ 40 para US\$ 17. A queda do preço do petróleo obrigou empresas a reduzir custos operacionais e tornou desinteressante o investimento em exploração.

Um efeito dessa abertura é a possibilidade de o país atingir a auto-suficiência. Hoje, o Brasil importa 40% do 1,8 milhão de barris diários de petróleo que consome. Isto representa US\$ 4 bilhões por ano que deixariam de ser importados. A Petrobrás, com um investimento de US\$ 85 bilhões, explorou oito das trinta bacias sedimentares brasileiras. Ou seja, dois terços das áreas em que pode haver petróleo ficaram abandonadas por 45 anos.⁶³

As 115 áreas que a Petrobrás escolheu para pesquisar e explorar petróleo foram divididas em três grupos. A primeira parte a estatal terá até 2001 para pesquisar, perfurar e começar a extrair óleo; se não conseguir, terá de devolver à ANP. A segunda parte ganhará um prazo maior para iniciar a exploração. A terceira parte (27 áreas) foi devolvida imediatamente e a ANP licitou em junho de 1999.⁶⁴ Havia 42 empresas interessadas, sendo 37 estrangeiras; ao final, a maior compradora foi a Petrobrás. A participação da Petrobrás no leilão se deveu a evitar que o mercado se sentisse sem competição.

Esta licitação só não levará o país à auto suficiência em petróleo porque esta não é a estratégia do governo. A previsão é que em 2005 85% do petróleo consumido no

⁶⁰ Maurício Lima, "O preço era 1,4 bi", *Veja*, 6 de janeiro de 1999, p. 42-43.

⁶¹ Cley Scholz, "Primavera começa a operar", *O Estado de São Paulo*, 23 de fevereiro de 1999: B5.

⁶² E. Azevedo e A. Ferreira, "Relatório aponta irregularidades", *O Estado de São Paulo*, 6 jan. 2000.

⁶³ Consuelo Diegues, *Veja*, 23 de junho de 1999, p. 138-140.

⁶⁴ Suely Caldas, "Preparativo do grande leilão", *O Estado de São Paulo*, 10 de maio de 1999, p.B2.

Brasil venha de reservas nacionais.⁶⁵ Criticou-se a ANP por esta estar vendendo a preço de banana as 27 áreas. Porém o lucro deve ser obtido na fase de comercialização do óleo e gás que forem descobertos. É nessa fase que o investidor pode recuperar seu investimento. Antes, ele gasta em pesquisa na tentativa de encontrar petróleo. Se o poço for seco, ele terá perdido o dinheiro. Se não, entre aluguel da área, royalties e participação especial, ele pagará 55% do valor faturado com a venda de óleo e gás.⁶⁶

Sobre o plano estratégico da Petrobrás depois que o fim do monopólio lhe retirou o poder absoluto sobre o mercado de petróleo, uma consultoria internacional será contratada para que a Petrobrás aproveite as experiências de grandes empresas do mundo em métodos de gestão e análise de tendências de negócios. A Petrobrás concentrará investimentos em operações que propiciem altíssimo retorno financeiro.⁶⁷ Só no Nordeste, estima-se que a Petrobrás abandonará 1.700 poços com baixa produtividade, que serão vendidos a funcionários ou a empresas.⁶⁸ Não basta ter um corpo técnico que foi capaz de desenvolver tecnologia avançada na pesquisa em águas profundas. O tempo atual exige a integração mercado-produção, um marketing agressivo e um plano estratégico, tal a rapidez com que se dão as transformações na economia internacional.

A Petrobrás terá de se desfazer de parte de seus ativos em refinarias e dutos, mesmo que não seja esta sua estratégia. Dona de 11 das 13 refinarias existentes no Brasil e operadora de toda a rede de 12.104 km de dutos para transporte de óleo e gás, a estatal ainda é monopolista nesses setores, o que torna inviável a concorrência mesmo depois da abertura do mercado de petróleo. A ANP já solicitou que a empresa abra mão do controle.⁶⁹

Ações da Petrobrás pertencentes à União, que excedem a quantidade necessária para que o governo tenha o controle, poderão ser vendidas por US\$ 5 bilhões. A venda está parada devido à situação desfavorável do mercado e à falta de transparência nas contas da empresa, o que dificulta colocá-las nos EUA. O terceiro obstáculo já foi superado: o Conselho de Administração mudou o estatuto e agora estrangeiros podem comprar ações da empresa. Projeto de lei aprovado no Senado proíbe, porém, o governo federal de vender as ações. A União tem 84% do controle acionário, mas apenas 52% do capital total. A pulverização é arriscada, pois poderia se montar uma operação na Bolsa que levasse as ações ordinárias a

⁶⁵ Suely Caldas, "Leilão tira monopólio da Petrobrás", O Estado de São Paulo, 13 de junho de 1999, p. B5.

⁶⁶ "Plano estratégico da Petrobrás", O Estado de São Paulo, 17 de maio de 1999: A3.

⁶⁷ Irany Teresa, "Petrobrás venderá poços para funcionários", Estado de São Paulo, 30 de março de 1999, p. B8.

⁶⁸ "Petrobrás quer rentabilidade", O Estado de São Paulo, 31 de março de 1999, p. A3.

⁶⁹ I. Tereza, "ANP quer que Petrobrás se desfaça de parte dos ativos", O Estado de São Paulo, 19 jan. 2000: B10.

ficar na mão de um único grupo. O BNDES acredita que a estratégia da Petrobrás (priorizar a rentabilidade e não o monopólio) tirará de cena o tema da privatização.⁷⁰

O plano estratégico da Petrobrás prevê investimento de US\$ 33 bilhões em 6 anos, que fará com que ela atue desde a prospecção do petróleo e gás até sua transformação e distribuição sob forma de combustível ou energia elétrica. Deste valor, 70% virá de recursos próprios ou créditos convencionais e 30%, de project finance, em que as receitas para pagar os empréstimos virão do retorno de projetos específicos.

A Petrobrás e a Petros (o fundo de pensão de seus funcionários) vão contratar uma consultoria para calcular o valor do déficit do fundo, avaliado em R\$ 8,4 bilhões. Parte se deve ao fato de se ter permitido o ingresso de centenas de funcionários que não haviam aderido ao Petros no início, sem deles exigir o pagamento das contribuições correspondentes ao passado; muitos destes funcionários aposentaram-se um dia após o ingresso. Fora isso, ocorreram inúmeras operações que renderam prejuízo ao fundo.⁷¹

O preço da gasolina subiu 29% no primeiro semestre de 1999, contra uma inflação registrada pela Fipe de 2%. O consumidor tem dois adversários poderosos. O primeiro é a Petrobrás, que controla a importação de óleo e derivados. O outro é o governo federal, acionista majoritário da empresa e controlador da política de preços do combustível. Em 1999, a relação entre o Tesouro e a Petrobrás deve render ao primeiro R\$ 5 bilhões, combinado com o FMI como parte do ajuste das contas públicas programado para 1999.⁷²

O total de impostos arrecadados na distribuição de combustíveis é de R\$ 21 bilhões anuais. Uma indústria de liminares permite a sonegação de R\$1,4 bilhão. O esquema funciona assim: um empresário abre uma distribuidora, obtém de um juiz liminar para não pagar ICMS (ou PIS e Cofins) e vende o combustível mais barato a outras distribuidoras e postos. Antes de o processo ser julgado na Justiça, o empresário fecha a distribuidora e abre outra, com razão social e endereço diferentes. Quando o Estado derruba a liminar e vai cobrar os tributos, o beneficiário desapareceu. A justificativa para não pagar o ICMS é que o fato gerador (venda do combustível ao consumidor) ainda não ocorreu e no caso do PIS/Cofins, a contradição na Constituição (um artigo isenta a cobrança e outro prevê sua cobrança). Uma destas distribuidoras obteve liminar para comprar 44 milhões de litros de combustível por

⁷⁰ Suely Caldas, "Petrobrás pode vender ações", O Estado de São Paulo, 29 de março de 1999, p. B3.

⁷¹ Suely Caldas, "Petrobrás terá de resolver déficit", O Estado de São Paulo, 4 de agosto de 1999, p. B3.

⁷² O Estado de São Paulo, "Imposto disfarçado de preço", 25 de junho de 1999, p. A3.

mês, embora o endereço dado fosse de um pátio com um tanque de roupa.⁷³ Projeto de lei do imposto único não mudaria a carga tributária, mas impediria sonegação por liminares.

A ANP liberou em 1999 a importação do óleo combustível usado por indústrias. A medida deve provocar queda do preço do produto no mercado interno. Qualquer empresa poderá pedir à ANP autorização para comprar o produto no mercado externo.⁷⁴

6.4.2 Gás

A crise cambial brasileira e a queda da confiança no país não afastaram os investidores estrangeiros. Mais de dez gigantes do setor travaram uma acirrada luta no leilão de privatização da Comgás. Vale destacar que os grupos com atuação global vêm o negócio de produção e distribuição nas várias matrizes (eletricidade ou gás) de forma integrada.

O governo privatizou a Comgás em 1999. A empresa tem hoje 300 mil clientes e a previsão é de que até 2008 chegue a dois milhões de clientes. O controle da Comgás estava com a Cesp, que detinha 62% das ações. A Companhia Paulista de Força e Luz, privatizada, detinha 16% das ações.⁷⁵ A British Gas, com parceria da Shell, arrematou o lote de 53% das ações por R\$ 1,6 bilhão (ágio de 119%). O objetivo é crescer no segmento industrial, no qual a Comgás já tem participação expressiva, e de termelétricas. O preço será a arma para ganhar a clientela (que hoje usa óleo combustível). A participação do gás na matriz energética brasileira é de 2%; a previsão é que cresça para 12% em nove anos, pois há limites financeiros (investimento elevado) e naturais (potencial hídrico em São Paulo está esgotado) para a energia gerada pelas hidrelétricas. O vice-governador de São Paulo afastou a possibilidade de abusos na cobrança das tarifas, a exemplo do que vem ocorrendo no Rio de Janeiro. O monopólio de doze anos para a British é para garantir o retorno.⁷⁶

Com o dinheiro arrecadado com a venda da Comgás, a Cesp vai reduzir sua dívida de R\$ 9 bilhões para R\$ 7,4 bilhões. A Cesp, porém, não sabe quanto vai receber em dinheiro, pois o edital permite pagamento de até 30% (R\$ 500 milhões) com títulos da CPA.⁷⁷

6.5 COMUNICAÇÕES

6.5.1 Correios

O Serviço Postal (estatal americana) concorre com a UPS na entrega de pequenas embalagens. A UPS cobra menos, é mais rápida, sua taxa de avarias é 20% da do

⁷³ Lourival Santana, "CPI vai investigar indústria de liminares", em O Estado de São Paulo, 29 maio 1999, B4.

⁷⁴ Gustavo Alves, "ANP libera importação", O Estado de São Paulo, 5 de maio de 1999, B5.

⁷⁵ "A privatização da Comgás", O Estado de São Paulo, 31 de janeiro de 1999, p. B2.

⁷⁶ Milton Rocha Filho, "Gás natural de São Paulo", O Estado de São Paulo, 11 de maio de 1999, L2.

⁷⁷ Cleide Rodrigues, "British Gas paga 119%", O Estado de São Paulo, 15 de abril de 1999, p. B20.

Serviço Postal e seu lucro líquido foi de US\$ 500 milhões em 1984, enquanto o Serviço Postal (que não paga impostos) teve prejuízo.⁷⁸ O último golpe sofrido pelo Serviço Postal foi quando a GSA determinou que todos os departamentos federais reduzissem os custos usando serviços privados para a entrega de volumes.⁷⁹

No Brasil, o STF vai decidir se é constitucional o projeto de lei que dá à ECT, atualmente estatal, a exclusividade por dez anos em áreas que já são atendidas pela iniciativa privada (envio de cartas, cobranças bancárias, telegramas, malotes e impressos). Hoje a ECT detém 60% do mercado postal. A confusão vem da Constituição Federal, que no artigo 177 lista o serviço postal dentre as atividades monopolistas da União. Dependendo do ponto de vista, isto pode significar apenas que Estados e municípios são proibidos de exercer esta atividade.⁸⁰ A ECT deverá associar-se ao Banco do Brasil para formar o Banco Postal. O projeto prevê que os 50 mil pontos de coleta da ECT sejam voltados também para os serviços de cobrança em geral, transferência de recursos e captação de poupança.⁸¹ Um projeto de lei transforma a ECT na Correios do Brasil S.A., uma empresa de capital misto controlada pela União que poderá operar no mercado global.

6.5.2 Telecomunicações

A total desregulamentação nos EUA em 1996 levou a fusões entre as empresas regionais de telefonia local, mas não gerou competição nos serviços de telefonia local.⁸²

No Japão, a empresa de telefonia pública foi privatizada em 1985. O primeiro motivo foi o avanço na micro-eletrônica que possibilitou novos produtos e serviços em telecomunicações, que podem ser melhor fornecidos por empresas. O segundo motivo, a privatização da British Telecommunications e a divisão da AT&T nos EUA, prometeu maior inovação, ameaçando deixar a Nippon Telephone and Telegraph para trás. O terceiro motivo foi a pressão política para reduzir o tamanho do governo.⁸³

O monopólio estatal francês permite só que seus produtos sejam ligados às linhas, resultando que um telefone com memória custa quatro vezes mais que nos EUA.

O serviço telefônico em países em desenvolvimento é quase sempre público. Isto resulta em pequeno número de linhas como consequência de decisões baseadas em termos políticos. A orientação política é para tarifas uniformes nas áreas urbana e rural, a

⁷⁸ Apud R. Kessler, "The great mail bungle", *Washington Post*, 12 junho 1974; H. Scott-Stokes, "UPS shines in yule package service", *New York Times*, 10 dez. 1977; e E. Holsendolph, "Mails losing package business", *New York Times* 30 maio 1977.

⁷⁹ Apud "Agencies Told to Skip Postal Service", *Washington Post*, 21 de maio de 1976.

⁸⁰ Chico Araújo, "Secretário nega ampliação do monopólio", *O Estado de São Paulo*, 25 de julho de 1999, p. A8.

⁸¹ *Estado de São Paulo*, "Correio terá parceria do BB", 26 de fevereiro de 1999, p. B8.

⁸² Gautan Naik, "Europa entra na era das supertelefônicas", *Estado de São Paulo*, 19 de abril de 1999: B14.

despeito dos custos diferentes. Por isso, dada a escassez de fundos, a taxa de instalação de telefones é limitada pelo alto custo da instalação rural.⁸⁴

As tarifas telefônicas na América Latina inibem o comércio exterior. Um pequeno exportador quer vender sua produção a uma rede de lojas britânica. Para fechar a exportação, ele tem de fazer cinco ligações internacionais a Londres com duração total de 20 minutos. O custo desta comunicação nos EUA seria de US\$ 5, no Brasil US\$ 20 (tarifas de 1997), no México US\$ 25 e na Venezuela US\$ 53. Diante disso, os pequenos empresários latino-americanos tenderão a fazer menos ligações a potenciais clientes no Exterior, correndo o risco de perder oportunidades para concorrentes de países onde as tarifas telefônicas são menores. O estudo ainda mostra que na América Latina as tarifas para ligações locais são em dólares 34% mais baixas que nos EUA. Isto se explica pela tradição de subsidiar o serviço local com os altos custos cobrados nos serviços de longa distância nacional e internacional. Chile, México e Argentina eliminaram esta prática de subsídio cruzado.⁸⁵

Em 1994, existiam no Brasil 800 mil telefones celulares e em 1998, 7 milhões.⁸⁶ Isto é explicado pela privatização das operadoras. A previsão dos analistas do mercado de telecomunicações é de criação nos próximos 8 anos de 80 mil empregos se for cumprida a expectativa de investimentos de R\$ 90 bilhões. Até agora, as empresas estão fazendo programas de demissão incentivada sem repor gente no lugar.⁸⁷

A privatização das telecomunicações rendeu R\$ 30 bilhões e mudou o mercado de trabalho. A principal instituição de ensino superior de engenharia do setor vem registrando aumento de 15 a 20% na procura por cursos de extensão. A privatização trouxe a necessidade de uma gerência mais sofisticada nas empresas.

Segundo a proposta do governo, o espólio da Telebrás ficaria com a Embratel e mais quatro empresas regionais. Depois de 2003, todas as empresas, inclusive a Embratel, seriam liberadas para prestar todo serviço em qualquer lugar do país. Neste momento, é possível que a concorrência aumente. Segundo o acordo para liberalização total das telecomunicações no âmbito internacional assinado em 1995 por 69 países, incluindo o Brasil, todos os serviços serão liberados no mundo todo à concorrência internacional. O acordo deve resultar em redução no preço das ligações internacionais da média atual de US\$ 1,00 por minuto para US\$ 0,20.

⁸³ C. J. Chipello, "Privatization may open Japan's telecommunication market", *Wall Street Journal*, 1 abr. 1985.

⁸⁴ Apud G. Roth, *Private Provision of Public Services in Developing Countries* (Oxford Univ. Press, 1987).

⁸⁵ Vladimir Goitia, "Tarifa elevada afeta exportações na AL", Estado de São Paulo, 19 de abril de 1999: B13.

⁸⁶ Renato Guerreiro, "No rumo da modernidade", O Estado de São Paulo, 1 julho 1999, p. B8.

⁸⁷ Gustavo Alves, "Privatização muda mercado de trabalho", O Estado de São Paulo, 23 dezembro 1998, p. B4.

Prevê-se que a escala muito maior do mercado internacional permita oferecer maior desenvolvimento tecnológico. Em setores automatizados como este, em que os serviços são controlados por softwares que, uma vez desenvolvidos, atendem a um número indefinido de usuários, as economias de escala são ilimitadas. Assim, o problema está menos na eventual formação de monopólios brasileiros a curto prazo do que na formação quase certa de um oligopólio mundial no longo prazo. Como a história já demonstrou no caso da indústria automobilística, a globalização coloca em concorrência um número grande de competidores no primeiro momento. Mas, em dez anos, estes tendem a se agregar num oligopólio mundial com cinco empresas gigantes e competidores menores disputando nichos especializados.

O período de concorrência agressiva trará uma redução muito grande de tarifas por um período curto e uma recomposição parcial durante a reestabilização, como mostrou o caso da liberalização da telefonia internacional no Chile. Ainda assim, o saldo será provavelmente um salto qualitativo em custos e produtividade. Quase-monopólios dificilmente produzem inovações radicais, mas podem proporcionar progresso regular e crescimento contínuo de eficiência, como mostram a Intel e a Microsoft. O risco não está na ineficiência, mas na tremenda concentração de poder que implica e na marginalização das decisões mundiais dos países que não abrigarem pelo menos alguns de seus centros de decisão. A questão é mais delicada por abranger a fusão de três mercados de enorme importância estratégica: telecomunicações, mídia e informática, com papel essencial na formação da opinião pública e educação - há quem acredite que substituirão a escola tradicional. Controlá-los significa controlar o futuro.

Em países que abriram seus mercados à concorrência, as telefônicas mantiveram o controle dos serviços básicos. No Reino Unido, a privatizada British Telecom não só conservou 95% do mercado britânico, apesar da concorrência da Mercury, como também invadiu o mercado norte-americano adquirindo a operadora de longa distância MCI. Como a legislação brasileira de telecomunicações não permite que um mesmo grupo econômico controle duas empresas concorrentes, a fusão entre a Sprint e a MCI (dona da Embratel) fez a Anatel pedir que a Sprint saia do consórcio que controla a Intelig. Na Alemanha, a Deutsche foi transformada em sociedade por ações e em 1996 uma privatização parcial aportou US\$ 10 bilhões para a empresa. Ela continua monopolista e obrigada a submeter ao governo sua estratégia. Antes de serem privatizadas, algumas destas telefônicas já disputavam agressivamente e com sucesso os mercados emergentes.⁸⁸ Em Portugal, com a

⁸⁸ Carta Capital, "O Banquete dos gigantes", 25 de junho de 1997, p. 36-40.

entrada no mercado de 12 operadoras, o custo de um telefonema chegou a baixar 40%; porém, a liberalização foi parcial: os portugueses podem optar por outra operadora só nas chamadas para mais de 50 km de distância. Além disso, é difícil comparar os preços, pois cada operador apresenta formas diferentes de cobrar os telefonemas, com planos de preços diferentes.

O Tesouro poderá ser responsabilizado por dívida de R\$ 1 bilhão que a Embratel tem com a Receita Federal. Ela se refere ao não pagamento de impostos sobre a receita das ligações internacionais entre 1996 e 1998. O governo quer entender se, pela regra da licitação, esta dívida seria transferida para a MCI. Para o Ministro das Comunicações, se a MCI não estiver satisfeita com a compra, que devolva a Embratel. Ele afirma que a empresa americana fez uma aposta de altíssimo risco e perdeu. A MCI jura que, às vésperas da privatização, recebeu a garantia de que o imposto não seria cobrado, acreditou e arrematou a Embratel por R\$ 2,5 bilhões, pagando ágio de 50%. A Embratel terá, a partir de 2000, a concorrência da Bonari nas ligações de longa distância nacionais e internacionais.⁸⁹

A americana Loral Skynet vai explorar satélite no Brasil, investindo R\$500 milhões. O aluguel da capacidade de transmissão de telecomunicações (telefonia, transmissão de dados, TV por assinatura e meteorologia) para outras empresas pode ser pago em dois anos, segundo especialistas. Hoje, só a Embratel explora os cinco satélites brasileiros.⁹⁰

Segundo executivos, os problemas com as ligações DDD têm três culpados: a Anatel, a Embratel (responsável pelas ligações de longa distância) e as operadoras estaduais. A nível mundial, erros como esse são punidos com multas de US\$ 8 a 22 milhões. O erro partiu do modelo adotado pelo Brasil de incluir mais dígitos, quando nos países desenvolvidos essa incumbência ficou com as operadoras, cabendo ao consumidor a escolha da operadora. A Anatel, ingenuamente, errou ao acreditar na palavra das empresas. Por fim, a Embratel e as operadoras não estavam preparadas.⁹¹ Logo após a mudança no sistema, de cada 100 interurbanos, 44 foram completados, 11 a menos que o considerado normal pela Anatel. A Anatel não tem função de analisar problemas técnicos na telefonia. A Anatel não vai substituir a Telebrás, que fazia o acompanhamento técnico de todo o sistema. A Lei Geral das Telecomunicações deu à Anatel a atribuição de ser reguladora e detentora da concessão, nada mais. Não há pessoas especialistas na parte técnica.⁹²

A ação da Anatel impressiona pela firmeza com que conduz o caso Intelig-Embratel, aplicando rigorosamente a Lei Geral de Telecomunicações. Investidores

⁸⁹ Gustavo Paul, "Tesouro pode assumir dívida", O Estado de São Paulo, 8 de abril de 1999, p. B19.

⁹⁰ Gustavo Paul, "Loral vai explorar satélite", O Estado de São Paulo, 17 de março de 1999, p. B4.

⁹¹ Edilson Coelho, "Executivos acusam", O Estado de São Paulo, 7 de julho de 1999, p. B3.

internacionais afirmam que a Anatel adquiriu em dois anos o mesmo respeito que as melhores agências reguladoras do mundo (a americana FCC e a inglesa Office of Telecommunications). Alguns críticos cobram dela uma ação preventiva capaz de evitar congestionamentos. Embora ela possa exercer muitas ações preventivas, sua ação é regulatória e fiscalizadora, devendo (1) elaborar normas para prestação de serviços, (2) gerenciar o espectro de frequências e órbita dos satélites, (3) outorgar concessões, (4) acompanhar e rever tarifas, (5) conduzir licitações, (6) realizar inspeções de campo, (7) aplicar sanções e (8) deliberar sobre pendências.

O relatório de metas divulgado pela Anatel mostra que as metas (com exceção do número de erros nas contas e das chamadas interurbanas nacionais completadas entre 20 e 22 horas) de 1999 foram atingidas. Isto foi questionado por deputados federais, pois há uma contradição entre o que os Procon apresentam e os dados da Anatel e das empresas.

Junho de 1999 marcou o início da competição na telefonia de longa distância no Brasil. Em São Paulo, por onde passam mais de 30% dos interurbanos do país, as ligações terão de ser precedidas pelos números 15 (Telefônica) ou 21 (Embratel). A escolha é importante para os espanhóis por sua importância econômica - os interurbanos representam receita de US\$ 5 bilhões anuais. Ao pagar R\$ 5,8 bilhões pela Telesp, a Telefonica transformou-se na maior da América Latina e consolidou seu processo de internacionalização; 26% do faturamento de US\$ 18 bilhões de 1998 veio do exterior.⁹³

A Telefonica quer antecipar o cumprimento de todas as metas de expansão do serviço e qualidade no atendimento previstas pela Anatel para 2005. Caso consiga atingir os objetivos até 2003, a empresa conquistará o direito de prestar serviços em qualquer parte do país, segundo regras do contrato de concessão. Segundo a Telefonica, é por este motivo, e não para subsidiar seus investimentos no país com a receita das tarifas (pois tratam-se de linhas pouco rentáveis), que a empresa está aumentando a velocidade de instalação de linhas.⁹⁴

A Telefônica anunciou em maio de 1999 o primeiro grande investimento. A empresa chegou a anunciar investimentos de R\$ 4,5 bilhões em 1999, mas após a crise cambial ela reduziu para R\$ 3,5 bilhões. A demora vinha preocupando a indústria nacional, que temia que a empresa estivesse ganhando tempo para justificar importações, alegando que não haveria tempo para cumprir as metas de expansão fixadas pelo governo.⁹⁵ A indústria de equipamentos (cujas vendas em 1998 foram de US\$ 3,5 bilhões) começou a receber encomendas das empresas de telecomunicações no valor de US\$ 10 bilhões. O atraso deveu-

⁹² Milton Rocha Filho, "Anatel não faz acompanhamento técnico", O Estado de São Paulo, 14 julho 1999, p. B5

⁹³ Suzana Barelli, "Tente outra vez", Carta Capital, 9 de junho de 1999, p. 28-33.

⁹⁴ Cley Scholz, "Telefonica quer atuar em todo o país", O Estado de São Paulo, 14 de maio de 1999.

se à cautela das empresas compradoras com a economia em queda.⁹⁶ A Anatel pretende fazer em abril a regulamentação da cláusula dos contratos de concessão que obriga as operadoras de telefonia a optar por fornecedores brasileiros. Isto não é novidade; dificilmente se encontra na Suécia uma central que não seja Ericson nem na Alemanha uma que não seja Siemens.⁹⁷

A Megatel, controlada pela Bell canadense e pela WLL americana, assinou em maio de 1999 contrato de autorização para explorar a empresa-espelho de telecomunicações que concorrerá com a Telefônica no estado de São Paulo, pagando R\$70 milhões da licença. A empresa anunciou investimento de US\$ 1,5 bilhão em três anos.⁹⁸ A concorrência vai ocorrer inicialmente no mercado dos grandes clientes. O segundo passo será estender o serviço para os bairros nobres, de renda mais alta, onde os assinantes falam mais ao telefone e estão dispostos a pagar por serviços de valor agregado. Na periferia, a concorrência vai demorar ou talvez nunca chegue.⁹⁹ O Consórcio Rio de La Plata entrou com recurso contra o resultado do leilão, argumentando que a proposta da Megatel é tecnicamente inviável, pois não há condições de atender ao que ela se propõe.¹⁰⁰ A entrada da Vésper vai significar maior oferta de linhas, mas dificilmente haverá guerra de preços. O próprio contrato protege a Vesper da concorrência: a Telefonica está proibida de reduzir seus preços a níveis inferiores aos cobrados pela Vesper.

A disputa por clientes corporativos no segmento celular em Minas Gerais promete acirrada disputa entre a Telemig, a Maxitel e a CTBC. A guerra não deverá ser de preços, mas no leque de serviços a serem oferecidos. O corporate representa um volume pequeno de linhas, mas tem uma representatividade significativa em termos de receita.¹⁰¹

A soma dos lucros das doze teles privatizadas foi de R\$ 2,4 bilhões em 1998, abaixo do lucro da Telebrás (controladora) em 1997, que foi de R\$ 4,3 bilhões.¹⁰²

A Telemar, que assumiu o controle da Telerj, desbaratou quadrilhas que atuavam dentro da empresa cometendo fraudes. Mais de cem pessoas entre funcionários, prestadores de serviços e usuários foram processados. A primeira fraude era 250.000 telefones fantasmas (11% do total de linhas existentes antes da privatização, sobre as quais a empresa não tinha conhecimento e, assim, não cobrava as contas), causando um prejuízo de R\$ 150 milhões anuais. Outro golpe: mensalmente, 70.000 reclamações de ligações que teriam sido

⁹⁵ Cley Scholz, "Telefonica fecha acordo", O Estado de São Paulo, 5 de maio de 1999: B6.

⁹⁶ Milton Rocha Filho, "Encomendas de equipamentos", O Estado de São Paulo, 15 de maio de 1999, p. B9.

⁹⁷ Gustavo Paul, "Fabricante nacional terá vantagens", O Estado de São Paulo, 5 de abril de 1999, p. B5.

⁹⁸ Gustavo Paul, "Megatel destinará US\$ 1,5 bi", O Estado de São Paulo, 6 de maio de 1999, p. B10.

⁹⁹ Cley Scholz, "Concorrência só favorece grandes", O Estado de São Paulo, 24 de abril de 1999, p. B10.

¹⁰⁰ Gustavo Paul, "Consórcio contesta leilão", O Estado de São Paulo, 29 de abril de 1999, p. B6.

¹⁰¹ Renato Andrade, "Teles de Minas buscam clientes", O Estado de São Paulo, 18 de dez. de 1998, p. B12.

cobradas indevidamente e o usuário pedia ressarcimento. Uma auditoria revelou que 99% das reclamações não procediam; custo anual: R\$ 70 milhões. Terceira fraude: funcionários entravam nas caixas telefônicas dos prédios e provocavam defeito nas linhas; como a Telerj demorava 4 meses para atender o pedido de conserto, os funcionários cobravam para fazer o serviço mais rapidamente.

6.6 ATIVIDADES COMERCIAIS

O governo gasta US\$ 6 bilhões anuais (fora US\$ 3 bilhões em investimento de capital e 226 mil funcionários,¹⁰³ sem contar as atividades comerciais do Departamento de Defesa e da Administração de Ex-combatentes) em atividades como lanchonetes e fabricação de aparelhos de audição. Em 1984, o Congresso tentou proibir sem êxito o governo federal de exercer tais atividades.¹⁰⁴ A Procuradoria Federal estima uma economia de US\$ 2 bilhões se o governo licitar a compra destes serviços (com a mesma qualidade) de empresas.¹⁰⁵

De 1979 a 1984, Los Angeles contratou 193 serviços ao custo de US\$ 55 milhões, economizando US\$ 25 milhões. Em 6 casos, o contrato acabou custando mais que o serviço interno. Em outros casos, os fornecedores aumentaram a receita da cidade com melhor administração (por exemplo, em estacionamento); este benefício não está incluído nos dados citados, mas é importante ao se discutir a contratação.

Um estudo do GAO sobre lavanderias em instalações federais (prisões, hospitais, etc.) mostrou que em dez de dezessete casos o custo do serviço público era menor que o custo do serviço contratado. Porém, uma lavanderia queixou-se de que não conseguia descobrir as especificações para poder preparar uma proposta. Ela foi informada só que 246.584 peças tinham de ser lavadas, mas não quantas tinham de ser passadas e quantas (como toalhas) tinham de ser secadas sem passar a ferro.¹⁰⁶

Detroit contratou uma empresa para processar as multas de estacionamento proibido (de US\$ 15) a um custo de US\$ 2 por multa, após calcular que custava US\$ 26 quando o governo fazia o trabalho.¹⁰⁷

¹⁰² Alcides Ferreira, "Dividendo das telefônicas cresce", O Estado de São Paulo, 14 de maio de 1999, p. B12.

¹⁰³ *Enhancing governmental productivity through competition: targeting for annual savings of one billion dollars by 1988* (Washington: OMB, março 1984).

¹⁰⁴ Apud *Examples of commercial activities*, Attachment A of Circular A-76 (OMB, 4 agosto 1983).

¹⁰⁵ *Contracting Out. for Federal Support Services: Potential Savings and Budgetary Impacts* (Washington: Congressional Budget Office, Outubro 1982).

¹⁰⁶ Apud J. Contney, Declaração no Congresso, *Hearings on contracting out of jobs and services, Part II*, Serial N.º 95-29 (Washington: Government Printing Office, 1977): 74-75.

¹⁰⁷ Apud Susan Tompor, "For Fast Cash, Cities Pursue Illegal Parkers", *Wall Street Journal*, 23 julho 1981, 25.

Outra atividade é a realização de investigação da vida pregressa de candidatos a emprego. O governo paga US\$ 500 por caso para o trabalho contratado, em comparação a US\$ 1.200 quando feito por funcionários públicos. O sindicato de funcionários públicos afirma que a qualidade do trabalho é inferior.¹⁰⁸

6.7 PARQUES E FLORESTAS

O Parque Estadual do Vale do Ribeira poderá ter serviços terceirizados.¹⁰⁹ Venda de ingressos, hotéis, restaurantes, campings, aluguel de equipamentos esportivos, cavalos e motos são possibilidades de investimentos privados se for aprovada a lei que permite que empresas passem a administrar parques, hoje atribuição exclusiva do Estado.¹¹⁰

As florestas comerciais públicas têm fluxo de caixa negativo de US\$ 1 bilhão ao ano e as privadas geram fluxos de caixa positivos.¹¹¹ Estes dados não são conclusivos, havendo a necessidade de comparar recursos alocados e resultados obtidos.¹¹² Teoricamente, a propriedade do governo é menos eficiente devido a direitos de propriedade pouco definidos, documentação incompleta, esbulho por grileiros, madeireiros e funcionários públicos, proibição de exportação, venda de parte da madeira abaixo do custo para pequenas empresas, calendários inadequados de plantação, ignorar as novas técnicas de economia florestal e tratamento incorreto da recuperação de minerais do subsolo. O resultado é colheita sem planejamento, ausência de reflorestamento¹¹³ e instabilidade do suprimento de madeira, o que causou a migração madeireira do norte (onde a indústria é dependente das florestas governamentais) para o sul (onde predominam as áreas privadas). A indústria madeireira mudou de atividade extrativa para atividade agrícola, mas o governo ficou alheio a isto.¹¹⁴

Pastagens públicas geram fluxos de caixa negativos de US\$ 100 milhões por ano, embora as privadas comparáveis sejam lucrativas.¹¹⁵ É difícil privatizá-la por causa da oposição política dos beneficiários (os criadores pagam US\$ 1 por cabeça de gado por mês em terras públicas e de US\$ 3 a US\$ 7 em terras privadas).¹¹⁶

¹⁰⁸ Apud M. Tolchin, "U.S. hires private concerns to check job seekers", *New York Times*, 1 Fevereiro 1986, 54.

¹⁰⁹ Estado de São Paulo, 25 de maio de 1999, V2.

¹¹⁰ Sandra Sato, "Lei prevê investimento privado", O Estado de São Paulo, 28 de junho de 1999: A12.

¹¹¹ Apud Hanke, "Privatization", 106.

¹¹² Apud B. D. Gardner, "Foreword", em *Forestlands: Public and Private*, ed. R. T. Deacon e M. Bruce Johnson (São Francisco: Pacific Institute, 1985).

¹¹³ Apud R. T. Deacon e M. Bruce Johnson, "Introduction" em Deacon e Johnson, eds. *Forestlands*, 1-22.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Steve H. Hanke, "Privatization: Theory, Evidence, and Implementation", em *Control of Federal Spending*, ed. C. Lowell Harris, Proceedings of the Academy of Political Science, n.º 35 (1985): 10-13.

¹¹⁶ Apud P. Shabecoff, "Rise in federal grazing fees is sought by wildlife group", *New York Times*, 31 dez. 1985; Frank J. Popper, "The timely end of the sagebrush rebellion", *Public Interest*, n.º 76 (verão 1984): 61-73.

Terras selvagens poderiam passar para grupos ambientalistas para que estes equilibrem seus desejos de bloquear a exploração com a oportunidade de permitir uma exploração ecológica que gerasse rendimentos a tais grupos, que os usariam para adquirir mais terras selvagens.¹¹⁷

6.8 EMPRESAS ESTATAIS

Quando o governo vende bens privados ou tributáveis, está operando uma empresa estatal. Os magros resultados da privatização nos EUA são devido ao fato dos EUA terem mantido no setor privado a maioria das atividades que tendem a ter mau desempenho no setor público. Em consequência, enquanto outros países estavam procurando cortar os laços governamentais com os segmentos da economia comercial, nos EUA a privatização significou o engajamento das energias privadas para melhorar o desempenho em tarefas que permaneceriam públicas. Nos anos 70, as estatais dos países desenvolvidos tinham 7% da força de trabalho, enquanto nos EUA a porcentagem era de 1,5%.¹¹⁸

O problema das empresas estatais é seu status de monopólio. Em lugar de enfrentarem o mercado, pedem empréstimos garantidos, compra de produtos, eliminação da concorrência e outras ineficiências subsidiadas. Outro problema da proliferação de empresas estatais é a falta de informação: os administradores, que deveriam saber o que está acontecendo, não sabem e o Estado torna-se ingovernável.¹¹⁹

A desestatização está ocorrendo em países desenvolvidos e em desenvolvimento.¹²⁰ Os países em desenvolvimento, que gastaram bilhões de dólares de ajuda externa para criar estatais, as estão privatizando ou conversando a respeito. A estatização inicial dos países em desenvolvimento foi compreensível. As potências européias administraram suas colônias através de burocracias governamentais (e promoveram os interesses econômicos de suas empresas) e não permitiram desenvolvimento de negócios autóctones em grande escala. Era natural que os países recém independentes vissem as burocracias como símbolo de maturidade política e as grandes empresas como instrumentos de exploração econômica. Os antigos colonos sentiam a responsabilidade de ajudar o desenvolvimento institucional e canalizaram sua ajuda ao setor público.¹²¹

¹¹⁷ Apud Richard L. Stroup e John Baden, *Natural resources: bureaucratic myths and environmental management* (São Francisco: Pacific Institute, 1983).

¹¹⁸ Apud D. Encarnation, "Note on comparative political economy" (case, Harvard Business School): 9.

¹¹⁹ Apud Ira Sharkansky, *Wither the State?* (Chatham: Chatham House, 1979), 7-10.

¹²⁰ Apud "Privatization - Everybody's Doing It, Differently" *Economist* 3 (Janeiro 1986): 71-86; e Peter Young, *Privatization around the Globe* (Dallas: National Center for Policy Analysis, 1986).

¹²¹ Apud A. Kaletsky, "Everywhere the State Is in Retreat", *Financial Times* (Londres), 2 de Agosto de 1985.

A tendência da privatização é evidente em todos os países, mas a falta de capital local é um fator inibidor.¹²² A privatização avançou de forma marcante na China após Mao. Um bilhão de pessoas vivendo num Estado coletivizado foram subitamente expostas à privatização. Fazendas voltaram à iniciativa privada; como resultado, a produção de alimentos disparou. Parte da indústria e de serviços também está sendo privatizada.

O World Bank estudou 88 países entre 1988 e 1995. Houve a venda de \$135 bilhões em ativos. A América Latina foi a líder (venda de \$54 bilhões, ou 46% do total). A privatização tem influência forte sobre decisões de investimento, e cada \$1 de receita de privatização gera um investimento adicional de \$0,38, sendo que as privatizações dos setores financeiro e de infra-estrutura têm um efeito maior sobre outros investimentos estrangeiros diretos.¹²³

O Partido Conservador inglês preparou uma vasta agenda de privatização, quando Thatcher tomou posse em 1979.¹²⁴ O governo vendeu toda ou parte de sua participação na indústria aeroespacial, automobilística, telecomunicações, rádio, química, petróleo, etc. Nas indústrias citadas, o lucro cresceu 49% após a privatização. Quatrocentos mil empregos (2% do total) foram transferidos do setor público para o privado.¹²⁵

Dez grupos financeiros são candidatos à privatização do Crédit Lyonnais, o maior banco estatal francês, cuja má administração causou um prejuízo superior a US\$ 20 bilhões aos contribuintes. A privatização está sendo pilotada pela coalizão socialista-comunista-verde que governa o país, responsável pelo maior volume de privatizações já ocorrida no país.¹²⁶ Nos últimos 13 anos, desde que se iniciou o processo de privatização na França, o Estado já arrecadou US\$ 55 bilhões, sendo US\$ 20 bilhões em vinte meses de governo socialista. O Estado francês privatizou o setor financeiro, telefonia e defesa. Hoje, 5% dos assalariados trabalham para o setor público, ante 10% em 1985.¹²⁷

O fantasma das privatizações passadas está perseguindo o governo mexicano na tentativa de convencer a população a aceitar uma grande reforma no setor elétrico. A idéia é tirar do governo o peso do investimento exigido na área (US\$ 25 bilhões). Pesquisa realizada em âmbito nacional mostrou que 55% dos entrevistados preferem que o setor elétrico permaneça estatal, apesar de 68% acharem melhor que o governo invista em

¹²² Apud "Privatization", *Economist*.

¹²³ Peter Young, "The lessons of privatization", e Mary M. Shirley, "Trends in privatization", *Economic Reform Today*, 1, 1998.

¹²⁴ Apud Privatization, *Economist*.

¹²⁵ Apud P. Young, "Privatization in Great Britain", *Government Union Review* 7, n.º 2 (verão 1986), 1-22.

¹²⁶ Reali Junior, "Privatização do Crédit Lyonnais", *O Estado de São Paulo*, 30 de abril de 1999, B11.

¹²⁷ Reali Junior, "Gestão de Jospin lidera privatização", *O Estado de São Paulo*, 26 de fevereiro de 1999, B10.

programas sociais. Por trás do resultado da pesquisa está a desconfiança em relação ao processo de privatização surgida na esteira de uma das maiores desovas de estatais da história. Em 1982, o governo tinha 1.300 empresas e fabricava de bicicletas a tortillas. Hoje, tem 170 e tenta livrar-se delas. A área social nestes 18 anos passou de 25% para 60% do orçamento.

Muitos mexicanos concentram-se nos custos da privatização. A Telefônos de Mexico, vendida em 1991, funciona tão bem quanto nos EUA, o que não ocorria antes da privatização, porém o serviço básico é três vezes mais caro. Grande parcela da população de menor renda vê a privatização como algo que enriqueceu poucos e empobreceu 40% da população. Isto ocorreu com os bancos, vendidos a empresários bem relacionados. Quando o México desvalorizou a moeda em 1994, as taxas de juros subiram e muitos não conseguiram pagar os empréstimos. A pressão nos bancos foi enorme e o governo assumiu o controle de vários para evitar um colapso. O custo deste socorro foi de US\$ 65 bilhões, que resultou em aumentos punitivos de impostos.¹²⁸ Outras privatizações elevaram o custo a US\$ 90 bilhões.

6.9 SETOR FINANCEIRO

6.9.1 Seguros

O governo federal garante os depósitos de poupança. O problema com o seguro público é que os prêmios não têm relação com o risco e se encoraja investimentos de risco porque o governo intervirá se o banco quebrar.¹²⁹ O seguro privado não crescerá enquanto a estatal puder usar fundos públicos para cobrir prejuízos de bancos mal administrados.

O Instituto Federal de Seguro às Colheitas subsidia o seguro a fazendeiros. O subsídio distorce o custo de produção, o retorno sobre investimento, os preços das mercadorias e encoraja os fazendeiros a usarem terras de baixo rendimento. Reagan propôs abandonar o programa, permitindo que as seguradoras privadas vendessem seguros em bases atuarialmente corretas aos fazendeiros.

O OPIC é uma estatal que concede ajuda econômica a países em desenvolvimento, garantindo o investimento americano nestes países contra riscos políticos (desapropriação, inconvertibilidade de moeda e prejuízos resultantes de violência política). Reagan propôs a privatização da OPIC, levando em consideração o crescimento de mercado privado de seguro e um programa similar do Banco Mundial.

No Brasil, o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) deverá ser privatizado em 1999. O sistema de resseguro atua no mercado internacional, buscando garantias para grandes

¹²⁸ J. Friedland, "Fantasma da Privatização", O Estado de São Paulo, 17 de março de 1999, p. B10.

¹²⁹ Apud C. England, "Private Deposit Insurance That's Worked", *Wall Street Journal*, 18 junho 1985.

operações. O patrimônio do IRB está avaliado em R\$ 650 milhões, já descontado o passivo trabalhista com os aposentados, um dos maiores problemas da empresa. Para assegurar o melhor preço possível, o governo pretende reservar para o IRB, por dois anos, 40% do mercado de resseguros. O elevado prejuízo do IRB, que há 60 anos detém o monopólio de resseguros do país, deve-se a suas operações externas (aluguel de dependências e pagamento de pessoal). A venda do IRB não encontra resistência política, o que facilitará a conclusão do processo. Serão ofertadas aos funcionários 5% das ações e as 95% restantes serão vendidas em leilão, que será feito pelo sistema de envelopes fechados; caso as duas maiores propostas tenham entre si uma diferença inferior a 10%, o leilão passará a ser feito pelo sistema de viva-voz.¹³⁰ A privatização deverá elevar a participação de empresas estrangeiras no setor, que subiu de 4% em 1994 para 25% em 1998.

6.9.2 Bancos

O governo decidirá em 2000 se privatizará a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Há questões que a privatização não resolve: oferta de crédito rural, a manutenção de agências pioneiras e o crédito imobiliário para pessoas de baixa renda.¹³¹

Nota oficial emitida pelo Banco do Brasil esclarece as razões pelas quais ele quase faliu pela inadimplência da prefeitura de São Paulo, agravada por decisão do Senado que condicionou o resgate de títulos municipais em poder do banco ao pronunciamento da Justiça sobre a validade dos papéis; a CPI dos Títulos Públicos comprovou terem sido emitidos de modo fraudulento, sob justificativa de financiar o pagamento de precatórios inexistentes. O BB é o elo final de uma seqüência de atos de improbidade administrativa e de má gestão da coisa pública. Orestes Quércia usou o Banespa como se o banco fosse um emissor de moeda; disse que quebraria o banco para eleger seu sucessor e cumpriu a promessa. Luiz Antônio Fleury passou quatro anos agravando a situação do Banespa, até deixá-lo falido. O Banespa era o responsável pelo serviço de administração da dívida da cidade de São Paulo, custodiando os títulos emitidos pela Prefeitura sob Paulo Maluf. Sob intervenção e com depósitos se esvaindo, o Banespa perdeu a capacidade de financiar a dívida paulistana. Foi quando o secretário de Finanças do município, Celso Pitta, procurou o BB para propor a transferência dos serviços de liquidação e custódia então feitos pelo Banespa, oferecendo em contrapartida a transferência da folha de pagamento da Prefeitura. Quando o Banco Central e o Senado não cumprem seu dever de conter governantes irresponsáveis e

¹³⁰ L. Otta, "União deve leiloar suas ações no IRB", O Estado de São Paulo, 30 de abril de 1999: B4; O Estado de São Paulo, "Prepara-se a venda do IRB", 10 de março de 1999, p. A3. Irany Tereza, "Preço mínimo do IRB", O Estado de São Paulo, 7 de março de 1999, p. B13.

inescrupulosos, o resultado é o contribuinte que acaba pagando a conta.¹³² Em maio de 1999, o governo federal efetivou o acordo de troca dos títulos municipais por federais, o que livrou o BB de um possível calote da prefeitura de São Paulo.¹³³

Com 577 agências, patrimônio líquido de R\$ 4 bilhões e 3 milhões de contas, o Banespa, sexto maior banco do país, pode alterar o ranking do sistema bancário depois de sua privatização, por isso se espera forte disputa no leilão. O Banespa de hoje não é o de 1995: o número de funcionários caiu 40%, 35 agências foram fechadas, o patrimônio líquido triplicou e o resultado passou de prejuízo de R\$ 342 milhões para lucro de R\$ 158 milhões (ainda distante do passado, quando disputou a liderança do setor com Bradesco e Itaú).

As decisões sobre a venda do Banespa são complexas, carregadas de cunho político e estão relacionadas à privatização da Cesp. Este é um ativo que não atrai os banqueiros, que preferem ficar só com a atividade bancária; seria melhor que a Cesp fosse privatizada antes do Banespa. Outro ponto de insegurança foi resolvido. Os bônus Brady (títulos da dívida externa renegociada) foram vendidos numa operação polêmica. O valor de face de títulos somava US\$ 1 bilhão e o banco os vendeu por US\$ 473 milhões, quando os preços estavam no fundo do poço devido à moratória russa.

A engenharia financeira para permitir a venda do Banespa para a União resolveu várias pendências. Definiu-se o preço de venda (R\$ 5,9 bilhões) e a transformação dos papéis da Cesp em poder do Banespa em títulos negociáveis.

A modelagem da privatização do Banespa prevê o leilão de dívidas não recebidas pela instituição. A soma dos calotes sofridos nos últimos 15 anos é de US\$ 6 bilhões. A idéia é cobrá-los por meio de leilões, com o objetivo de atrair empresas de cobrança que comprariam as dívidas com deságio. O Banespa não tem infra-estrutura para cobrar as dívidas.¹³⁴ Após a privatização do Banespa, a Nossa Caixa deverá se fundir com a Distribuidora de Valores do Estado e a Companhia de Seguros do Estado, assumindo o papel de único banco estatal paulista.

O Bradesco comprou o Banco do Estado da Bahia em junho de 1999 num leilão onde foi o único interessado. Com o ágio oferecido, o governo baiano vai criar um fundo para assumir indenizações por processos contra o Baneb que ainda possam ser

¹³¹ Irary Tereza G. Guedes, "Decisão sobre BB", O Estado de São Paulo, 19 de março de 1999, p. B4.

¹³² Estado de São Paulo, "BB desmente os maledicentes", 2 de julho de 1999, p. A3.

¹³³ Cleide Domingues, "Ajustes para venda do Banespa", O Estado de São Paulo, 16 de maio de 1999, p. B6.

¹³⁴ Milton Rocha Filho, "Nossa Caixa terá novo papel", O Estado de São Paulo, 22 de abril de 1999, p. B4.

instaurados contra atos praticados pela instituição quando era estatal. O Bradesco vai assumir uma rede de 170 agências e 400 mil clientes, com 2.800 funcionários.¹³⁵

6.9.3 Suprimento de papel moeda

Uma função consagrada do governo é o controle do dinheiro. Esta atividade pode ser privatizada? À parte a contratação de gráficas para produzir papel moeda, o setor privado pode fornecer o dinheiro? Hayek e Friedman argumentam que a política monetária deve ser formulada por forças competitivas de mercado em vez de bancos centrais. Eles questionam o direito exclusivo do governo de emitir moeda. Hayek acredita que, com outros emissores, seria mais difícil para um banco central inflacionar o fornecimento de dinheiro. A concorrência entre emissores privados de dinheiro levaria a uma moeda melhor, assim como a competição em outros mercados leva a produtos melhores. Esta é uma noção instigante.¹³⁶

6.10 SERVIÇOS HUMANOS E DE PROTEÇÃO

6.10.1 Policiamento

A proteção básica é fornecida pelo auto-serviço (cadeado, portão, alarme, cofre). Os gastos em 1980 foram de US\$ 22 bilhões com 680 mil guardas privados e de US\$ 14 bilhões com 580 mil guardas públicos; o governo pagou US\$ 3 bilhões a empresas de segurança por seus serviços.¹³⁷

O policiamento privado cresceu nos bairros ricos¹³⁸ e de classe média.¹³⁹ Em Nova York, 69% das pessoas dizem que pagariam até US\$ 150 ao ano por segurança privada, embora apenas 59% acredite que isto ajudaria a reduzir a criminalidade.¹⁴⁰ A competição entre as empresas privadas é forte e freqüentemente há competição entre os departamentos policiais públicos, que desejam crescer vendendo seus serviços a pequenas cidades. O acordo intergovernamental permite economias de escala, preserva a autonomia local e impõe pressão competitiva ao produtor pois a cidade que compra um serviço ameaça o fornecedor com a criação de seu próprio departamento de polícia. O resultado da pressão competitiva é que as delegacias que fornecem serviços sob contrato são mais eficientes.¹⁴¹

¹³⁵ Gustavo Alves, "Bradesco compra Baneb", O Estado de São Paulo, 23 de junho de 1999, p. B3.

¹³⁶ Apud Friedrich A. Hayek, *Denationalization of Money* (Londres: Institute for Economic Affairs, 1976).

¹³⁷ Apud W. Cunningham e T. Taylor, "The Hallcrest Report: Private Security and Police in America" em *Crime and Protection in America*, ed. Daniel Ford (Washington: National Institute of Justice, 1985).

¹³⁸ Apud "Some Rich Towns Being Walled Off", *New York Times*, 27 de junho de 1983.

¹³⁹ Apud "Private Security Patrols on Rise in City's Middle-Class Areas", *New York Times*, 18 Setembro 1983.

¹⁴⁰ R. D. McFadden, "Poll indicates half of new yorkers see crime as city's chief problem", *New York Times*, 14 janeiro de 1985.

¹⁴¹ Apud Stephen L. Mehay e Rodolfo A. Gonzales, "Economic incentives under contract supply of local government services", *Public Choice* 46 (1985): 79-86.

Poucas cidades contratam empresas para todo o trabalho. Uma empresa recebeu o contrato de Reminderville, Ohio, quando o delegado aumentou o preço para 180 mil dólares por ano; por 90 mil, a empresa fornece o dobro de carros de patrulha e responde a chamados de emergência em 6 minutos, em comparação a 45 minutos do anterior.¹⁴²

Existem dúvidas sobre o nível das guardas privadas, que às vezes são contratadas com salários baixos e enviadas ao serviço sem treinamento. A melhor forma de tratar do assunto é especificar bem o contrato e controlar o desempenho. Quando patrulhas comunitárias voluntárias e guardas privadas contratadas por grupos comunitários começaram a proliferar nos anos 80, tinha-se a preocupação de que elas se deteriorassem. Este medo mostrou-se infundado: a polícia aprovou-as.

6.10.2 Corpo de bombeiros

Na Dinamarca, a Falck fornece proteção contra incêndio para metade da população. Chegou-se a um custo de proteção contra incêndio de 46 coroas no setor privado e 131 coroas no público. A diferença é atribuída à economia de escala (as estatais funcionam em cidades de qualquer tamanho), concorrência (se a Falck não fosse competitiva, sairia do mercado) e separação do planejador (e articulador da demanda) do produtor; quando estes dois são o mesmo, o corporativismo pode vencer a austeridade.¹⁴³ Outros motivos possíveis são a possibilidade de repartir custo indireto e inovação tecnológica e gerencial.¹⁴⁴

Os altos custos dos corpos de bombeiros são lendários. Em Oakland, o custo anual total de um bombeiro público com quatro anos de serviço é de US\$ 61.392.¹⁴⁵

6.10.3 Assistência médica

Em face do aumento do custo dos serviços médicos –11% do PNB dos EUA em 1974, o mais alto das nações industrializadas – houve mudanças nos contratos para fornecer este serviço. A administração de hospitais está sendo feita através de contratação, os cuidados médicos em casa e as cirurgias nos consultórios estão diminuindo as internações e as organizações procuram manter as pessoas saudáveis em vez de tratá-las quando estão doentes. A importância do auto-serviço está sendo reconhecida, já que as pessoas estão aprendendo a comer melhor, a se exercitar mais e a fumar menos.

¹⁴² Theodore Gage, "Cops, Inc.", *Reason* 14, n.º 7 (Novembro 1982): 23-28.

¹⁴³ Apud Ole P. Kristensen, "Public versus Private Provision of Governmental Services: The Case of Danish Fire Protection Services", *Urban Studies* 20 (1983): 1-9.

¹⁴⁴ Apud M. Tolchin, "Localities shift to private firefighters", *New York Times*, 28 jul. 1985.

¹⁴⁵ Apud Neal R. Peirce, "Cities sound alarm over firefighter's benefits", *National Journal*, 20 julho 1985, 1698.

6.10.4 Hospitais

O tratamento hospitalar era visto como uma atividade caridosa, isenta do constrangimento de recursos limitados. Quando os custos ficaram astronômicos, hospitais privados que podiam fornecer boa assistência a um custo razoável tornaram-se aceitos.

As funções mais comumente contratadas são administração, alimentação, sala de emergência, manutenção, terapia respiratória, farmácia, lavanderia e CPD. É possível usar contratos diferentes para cada função.¹⁴⁶ A vantagem dos hospitais comerciais em comparação a hospitais públicos e voluntários está na facilidade de conseguir capital para modernização. Ainda falta um estudo definitivo sobre o assunto, mas existem estudos de casos mostrando sucessos e fracassos da contratação.¹⁴⁷

No Brasil, o BNDES vai lançar uma linha de financiamento de R\$ 300 milhões destinada a socorrer 2600 Santas Casas e hospitais filantrópicos, mergulhados em dívidas com bancos, Previdência e Receita Federal. O BNDES deverá incluir o compromisso dos beneficiados em melhorar a gestão hospitalar.¹⁴⁸

São Paulo está preparando a municipalização da rede pública de saúde. O PAS, criado em 1996, chega ao fim. O município deverá assumir as ações preventivas que ficaram abandonadas com a criação do PAS. O plano é retirar do PAS e passar ao município o atendimento básico. O mesmo deve ocorrer com os postos do Estado. Permanecerão apenas as cooperativas encarregadas do atendimento hospitalar, de urgência e alguns ambulatorios especiais. Estas perderão a autonomia para fazer compras e contratações. O retorno à gestão direta poderá fazer com que 12 mil funcionários da saúde que não aderiram ao PAS voltem a trabalhar; este pessoal custa por ano R\$ 160 milhões ao município.¹⁴⁹ Entidades ligadas à saúde acusam o PAS de ter sido criado para fazer caixa de campanha e estimam que boa parte da verba aplicada nos módulos tenha sido desviada por meio de superfaturamento, empresas fantasmas, terceirizações desnecessárias e demanda reprimida.¹⁵⁰

6.10.5 Hospitais militares

Os militares americanos e seus dependentes são obrigados a usar os hospitais militares. Os resultados não são tranquilizadores. Escândalos mostraram falhas no exame da admissão dos médicos, práticas errôneas, elevadíssimas taxas de mortalidade e o dobro das

¹⁴⁶ Apud L. Punch, "Contract management companies manage growth rate of 13 percent", *Modern Healthcare*, 15 ago. 1984, 45-52.

¹⁴⁷ Apud Michael D. Bromberg e Mark J. Brand, "Privatization of Hospitals" em Armington and Ellis, Eds., *This Way Up*; e Martin Tolchin, "Impact of Profits on Hospitals Argued", *New York Times*, 26 de Janeiro de 1985.

¹⁴⁸ Sônia C. Silva, "Socorro às Santas Casas", Estado de São Paulo, 26 de maio de 1999, A11.

¹⁴⁹ Simone B. Matheos, "Pagura dá um passo", O Estado de São Paulo, 26 de maio de 1999, p. A10.

¹⁵⁰ Mauro C. Silva, "Prefeitura acaba com o PAS", O Estado de São Paulo, 29 de julho de 1999, p. C1.

complicações de parto em comparação com a média nacional. A situação tornou-se tão ruim que o Pentágono anunciou que contrataria médicos do setor privado para controlar o desempenho dos médicos públicos.¹⁵¹ Isto é uma advertência para quem acredita que monopólios públicos são sempre confiáveis e agem no interesse do público.

6.10.6 Planejamento familiar

O programa de controle de natalidade em Sri Lanka realizado por uma agência privada parece ser cinco vezes mais eficiente que os esforços do governo.¹⁵² O programa é considerado o mais eficiente para a rápida distribuição de informação sobre planejamento familiar e conseguiu aumento significativo no uso de preservativos.

6.11 HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

6.11.1 Habitação para a população de baixa renda

Como a habitação é considerada um bem valioso, o governo tentou fornecê-la às famílias de baixa renda via subsídios aos construtores e vales. O problema de habitação da população de baixa renda não é falta de habitações, mas sim o preço (40% das famílias de baixa renda pagam de aluguel mais de 30% de seus salários) e qualidade (25% vivem em habitações deficientes, que podem ser reparadas a custo baixo).¹⁵³ Isto significa que um sistema de vales resolve o problema de 65% dos inquilinos de baixa renda.

A ênfase dada a novas construções como principal forma de assistência à habitação - através de subsídios - é inapropriada. A despeito do apelo político dos programas de construção, estes são dispendiosos e injustos. Os programas são dispendiosos porque os vales custam US\$ 53 por mês durante 30 anos enquanto a nova construção custa o triplo.¹⁵⁴ Os programas são injustos porque pessoas que não têm direito à assistência à habitação nem condições de morar em novas unidades se ressentem de pagar impostos para fornecer habitação a outras pessoas.

O melhor contrato é o vale. O inquilino o recebe (com base no salário, estrutura familiar e custo da residência numa área) para usar no aluguel da residência de sua escolha. À medida que o salário familiar aumenta, o vale diminui. Se o inquilino encontrar aluguel baixo,

¹⁵¹ Apud "Records of Military Hospitals Faulted in Audits by Services", *New York Times*, 12 de Fevereiro de 1985; "Pentagon Adopts Steps to Improve Quality of Military Medical Care", *New York Times* 10 de junho de 1985; e "Quality Military Medicine to Be Reviewed by Civilians", *New York Times*, 1 de Fevereiro de 1986.

¹⁵² Apud J. Davies e T. D. J. Lavis, "Measuring the effectiveness of contraceptive marketing programs", *Studies in Family Planning* 8, n.º 4 (abril 1977): 82-90.

¹⁵³ Apud *President's Commission on Housing*, 9-15.

¹⁵⁴ *Ibid.*, 23; Apud *The Long-Term Costs of Lower-Income Housing Assistance Programs* (Washington: Congressional Budget Office, 1981); James E. Wallace et al., *Participation and Benefits in the Urban Section 8 Program: New Construction and Existing Housing* (Cambridge: Abt Associates, janeiro, 1981).

fica com a diferença entre o vale e o que paga: este é o incentivo que mantém o custo baixo. Se o inquilino deseja pagar uma quantia extra por sua conta, pode alugar uma unidade melhor. Assim, as famílias podem decidir que parte de seus rendimentos gastar com habitação.

O sistema de vale foi testado por mais de dez anos. O custo deste experimento, US\$ 160 milhões, tornou-se uma das maiores experiências sociais da história, gerando mais de 700 relatórios. Ficou demonstrado que o sistema de vale é mais eficiente do que outros programas de habitação para pessoas de baixa renda, significando que mais pessoas podem ser ajudadas com a mesma verba.¹⁵⁵ Alguns defensores de programas governamentais para melhorar a habitação de famílias de baixa renda se desapontaram ao saber que uma significativa fração das famílias pobres não estava interessada em receber dinheiro para melhorar a qualidade de sua habitação; casa melhor não era prioridade para os pobres.¹⁵⁶

Na Inglaterra, os alugueres das casas de propriedade pública eram tão baixos que não cobriam sequer o custo de manutenção. Nos seis anos após ter sido concedido opção de compra aos inquilinos, 13% compraram suas unidades com descontos de até 50%, dependendo de quanto tempo haviam ocupado as residências. Pirie e Butler descrevem o processo e a mudança resultante no comportamento eleitoral destes novos proprietários: muitos mudaram do Partido Trabalhista para o Partido Conservador.¹⁵⁷ As razões da compra são: desejo de possuir, de manter-se a salvo da inflação e de deixar algo aos filhos.

A despeito dos esforços governamentais em favor da habitação de baixa renda, foi o setor privado que desenvolveu a primeira habitação de baixo custo: a casa pré fabricada.¹⁵⁸ Nove décimos das casas de preço baixo são pré fabricadas. Uma nova tecnologia usa placas de isopor encaixadas em molduras de metal que depois são revestidas de cimento. Sua resistência é comparável à de tijolos e é mais confortável por causa da propriedade isolante do isopor, que impede a passagem de frio, calor e ruído.¹⁵⁹

6.11.2 Estímulo para a compra da casa própria

O governo faz mais pelos proprietários de renda média e alta do que pelas famílias de baixa renda, com vários programas de financiamento e incentivo fiscal.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Apud *President's Commission on Housing*, 17-22; Ira S. Lowry, *Experimenting with housing allowances, Executive Summary*, R-2880-HUD (Washington: Department of Housing and Urban Development, abril 1982); e R. J. Struyck e M. Bendick, Jr, eds., *Housing Vouchers for the Poor* (Washington: Urban Institute Press, 1981).

¹⁵⁶ K. Bradbury e A. Downs, eds, *Do housing allowances work?* (Brookings Institution, 1981): 399-403.

¹⁵⁷ Apud Madsen Pirie, *Dismantling the State* (Dallas: National Center for Policy Analyses, 1985): 69-71; idem, "Buying Out of Socialism", *Reason* 17 (Janeiro 1986): 23-27; e Butler, *Privatizing Federal Spending*, 68-70.

¹⁵⁸ Apud Peter F. Drucker, "Can the Businessman Meet Out Social Needs?", *Saturday Review*, abril 1973.

¹⁵⁹ Rodrigo Cardoso, "É de isopor", *Veja*.

¹⁶⁰ Apud *President's Commission on Housing*, 157-173.

6.11.3 Regulamentação da locação e construção

O zoneamento (requisito de grandes lotes e imposição de tamanho mínimo de casa) e códigos de obra que não tiram vantagem da nova tecnologia de construção resultaram em restrição da oferta, baixa produtividade e aumento de preço.¹⁶¹

O controle de aluguel, cuja intenção é mantê-lo baixo, produz falta de moradias, o que prejudica os pobres,¹⁶² pois as unidades existentes têm grande procura e novas unidades não são construídas. O controle de aluguel (1) induz à injustiça, (2) os pobres subsidiam os ricos, e (3) jovens casais são discriminados em favor daqueles de meia idade.¹⁶³ A iniquidade surge porque duas famílias vivem em unidades idênticas e vizinhas, mas uma paga menos que a outra porque mora ali há mais tempo. Se o inquilino mais novo tiver salário menor que o outro, então ele está subsidiando o mais rico. (Uma virtude do controle de aluguel é que os proprietários podem escolher os inquilinos, excluindo os problemáticos.)

6.11.4 Desenvolvimento econômico urbano

Para resolver os problemas urbanos, as prefeituras tentam promover o desenvolvimento econômico através de tratamentos favoráveis a escritórios e indústrias. Boas condições não produziram o efeito esperado.¹⁶⁴

Foi proposta uma lei para estabelecer zonas empresariais, pois a solução anterior para promover o crescimento econômico em cidades do interior dependia de pesados subsídios governamentais e planejamento central. Zonas Empresariais removem as barreiras governamentais, sendo o oposto do Programa das Cidades Modelo dos anos 60.¹⁶⁵ O Congresso não aprovou a lei, mas 32 estados adotaram o conceito, reduzindo impostos e revogando leis desnecessárias. O investimento inicial por particulares é de US\$ 1 bilhão.¹⁶⁶ É difícil medir o efeito deste programa. Um estudo definitivo ainda não foi feito.

6.12 SERVIÇOS SOCIAIS

A maioria dos fundos públicos para serviços sociais é gasta em contratos com organizações privadas. Tradicionalmente, a contratação com organizações voluntárias não era

¹⁶¹ Apud *President's Commission on Housing*, 180.

¹⁶² Apud Walter Block e Edgar Olsen, eds., *Rent Control: Myths and Realities* (Vancouver: Fraser Institute, 1981); e Peter D. Sallins, *The Ecology of Housing Destruction* (Nova York: New York University Press, 1980).

¹⁶³ Apud F. A. Hayek, M. Friedman et al., *Rent Control: A Popular Paradox* (Vancouver: Fraser Institute, 1975).

¹⁶⁴ Apud *The President's National Urban Policy Report* (Department of Housing and Urban Development, 1982), 42; S. Butler, *Enterprise zones: greenlining the inner cities* (Nova York: Universe Books, 1981): 24-74.

¹⁶⁵ Ronald Reagan, mensagem ao Congresso, 23 de março de 1982.

¹⁶⁶ Apud *Enterprise Zone Update* (Washington: Department of Housing and Urban Development, 22 abr. 1985).

feita através de meios competitivos. Muitos estados proíbem empresas de concorrer com agências voluntárias e isenta estas dos requisitos de licitação.¹⁶⁷

Alguns governos não conseguiram realizar os benefícios potenciais da contratação para os serviços sociais, pois inibiram a inovação através de regulamentação exagerada e foram negligentes em controlar o desempenho do fornecedor. Além disso, aceitaram economias às custas da qualidade.¹⁶⁸

Conluíus surgiram na área do serviço social, elevando os gastos e impondo barreiras cujo principal efeito é suprimir a competição.¹⁶⁹ Como resultado, em Washington, 70% dos fundos públicos são gastos em administração.¹⁷⁰ Os fornecedores impedem alternativas de baixo custo (padres e parentes) que podem ser tão bons quanto eles, mas não têm força política.

Os serviços sociais são bens privados e os vales podem ser usados para supri-los. Os vales dão ao cliente liberdade de escolha, enquanto contratação e concessões impõem monopólios coercitivos aos de baixa renda – se eles desejam ajuda, há um único fornecedor.

Contratação e mercado substituiriam algumas atividades governamentais se as regulamentações (cujo principal defeito é suprimir a competição) fossem retiradas e houvesse isenção total de impostos para famílias de baixa renda, permitindo que as famílias gastassem seu próprio dinheiro para satisfazer suas necessidades como elas quisessem.

6.12.1 Creches

Em 1984, 48% das crianças com menos de 6 anos tinham mães que trabalhavam fora. Destas, 31% deixam seus filhos pequenos em casa, 40% na casa de alguém, 15% em creches, 9% no trabalho e 5% de outros modos. Há creches públicas, creches privadas (comerciais e voluntárias), babysitters e governantas; patrões oferecem creche no local de trabalho, desconto em creche¹⁷¹ e vale.¹⁷²

O auditor geral comparou os custos. O custo mensal por criança é de US\$ 188 em creches voluntárias mantidas com verbas federais, US\$ 120 em creches comerciais mantidas com verbas federais, US\$ 118 em creches voluntárias sem verbas federais e US\$

¹⁶⁷ Harry P. Hatry e Eugene Durman, *Issues in Competitive Contracting for Social Services* (Falls Church: National Institute of Governmental Purchasing, 1985).

¹⁶⁸ Apud Mark Sclesinger, Robert A. Dorwart e Richard T. Pulice, "Competitive Bidding and States' Purchase of Services", *Journal of Policy Analysis and Management* 5, n.º 2 (inverno 1986): 245-263.

¹⁶⁹ Apud Butler, *Privatizing Federal Spending*, 92-119.

¹⁷⁰ Ibid., 102.

¹⁷¹ Apud Dana Friedman, *Corporate Financial Assistance for Child Care*, Research Bulletin n.º 177 (Nova York: Conference Board, 1985).

¹⁷² T. Kolderie, *Public services redesign project* (Minneapolis: University of Minnesota, 1982).

102 em creches comerciais sem verbas federais.¹⁷³ Creches financiadas pelo governo federal pagavam salário maior, ofereciam mais serviços e tinham mais professores e funcionários, sem aumentar a qualidade.

O maior impedimento para creches a baixo custo é a regulamentação: o zoneamento proíbe creches em áreas residenciais. Woodson cita um funcionário de uma creche em Washington: “não posso instalar a creche numa zona residencial de classe média, mas posso instalá-la numa zona comercial entre duas boates de strip-tease”.¹⁷⁴

6.12.2 Assistência social

Os programas sociais foram agregados e transferidos para o nível mais elevado e mais distante do governo. O esforço comunitário deu lugar a um grande aparato previdenciário paternalista que encara o beneficiário como vítima desamparada, em lugar de cidadão necessitando de assistência. A reforma social piorou a situação dos beneficiários.¹⁷⁵

Os programas de previdência são feitos de forma que os candidatos não têm de explicar a situação, não se exige que digam como planejam mudar nem que mostrem vontade de mudar. No programa da AFBC, os requisitos para receber os benefícios são baixa renda, poucos pertences, dependentes menores e nenhum homem em casa. Quem satisfaz estes requisitos está habilitada aos benefícios, que não podem ser cancelados se a pessoa se recusar a mudar o comportamento. A filosofia do setor privado é diferente. As instituições privadas de caridade vêem a assistência como um instrumento para mudar o comportamento. As instituições privadas reduzem ou cancelam a assistência se os beneficiários não mostrarem mudança de comportamento.¹⁷⁶

A reação inicial de alguns teóricos foi de advogar um programa governamental para resolver o problema do crescimento alarmante de mães solteiras entre adolescentes negras. Mas as iniciativas locais espontâneas, os esforços pessoais informais, os modelos locais e as pressões comunitárias são mais eficazes do que programas governamentais. O fato é reconhecido pelos líderes da comunidade negra.¹⁷⁷ A família é a instituição social mais adequada para fornecer assistência, apoio, orientação, repreensão, controle e punição necessários para reduzir a gravidez na adolescência.¹⁷⁸

¹⁷³ Fonte: auditor geral dos EUA, carta ao Comitê de Finanças do Senado, 25 de setembro de 1979.

¹⁷⁴ Apud R. L. Woodson, “Day Care”, em Armington e Ellis, eds., *This Way UP*, 149-163.

¹⁷⁵ Apud Charles Murray. *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980* (Nova York: Basic Books, 1984).

¹⁷⁶ Apud John C. Goodman e Michael D. Stroup, *Privatizing the Welfare State*, NCPA Policy Report n.º 123 (Dallas: National Center for Policy Analysis, junho 1986), 18.

¹⁷⁷ Apud G. Loury, “The Moral quandary of the black community”, *Public Interest* 79 (primavera 1985): 9-22.

¹⁷⁸ Apud Kathleen Teltsch, “Teenage Mothers Get Aid in Study”, *New York Times*, 19 de maio de 1985, 27.

Goodman e Stroup defendem a privatização da assistência social, permitindo aos contribuintes abater até um terço do imposto de renda através de doações a instituições de caridade; para cada dólar abatido desta forma, o governo federal teria de reduzir o mesmo valor do seu orçamento destinado à assistência à pobreza.¹⁷⁹

6.12.3 Previdência social

Até os anos 50, os filhos adultos eram responsáveis por seus pais idosos e a maioria aceitava a responsabilidade. Como alguns não aceitavam, a lei foi alterada. O resultado é que hoje (exceto em grupos étnicos em que a família tem grande importância) os adultos continuam a sustentar seus pais idosos, mas agora de forma indireta, ao pagarem suas contribuições previdenciárias. Ferrara recomenda o aumento dos impostos de 14 para 35% a fim de cobrir todos os benefícios prometidos àqueles que ingressam no mercado de trabalho. Ele observa ainda que quem inicia agora uma carreira receberia muito mais benefícios de aposentadoria se pudesse investir as contribuições no mercado financeiro. Ele cita um modelo privatizado que separa a assistência social da aposentadoria.¹⁸⁰ Mudar o sistema é um grande risco político e por isso se tem buscado uma estratégia viável para executar este plano.¹⁸¹

No Brasil, a retomada de um desenvolvimento sustentado deve estar alicerçada sobre três pilares: estabilidade monetária, formação de poupança interna e sua eficiente alocação. Desde a instituição do real, governo e sociedade priorizaram a estabilidade da moeda. No início de 1999, em plena crise cambial, diversos analistas econômicos prognosticaram a volta da inflação; a renegociação do acordo com o FMI e o ajuste fiscal obrigaram os pessimistas a se contentarem com uma meta inflacionária de 8% ao ano.

Porém os efeitos positivos do ajuste fiscal apresentam sinais de esgotamento. A menos que se ataque de frente o fator principal do desequilíbrio estrutural do déficit fiscal, novos ajustes (cada vez mais difíceis de serem obtidos politicamente) terão de ser buscados. Especialistas em contas públicas vêm apontando há tempos o déficit previdenciário como um dos grandes responsáveis pelo déficit fiscal.¹⁸² O déficit previdenciário público e privado (sem incluir Forças Armadas e estatais) é de R\$ 42 bilhões por ano.¹⁸³

O governo paulista quer mudar a contribuição previdenciária do funcionário público estadual. Hoje, o governo arca com 90% dos R\$ 6 bilhões que são gastos no

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ P. J. Ferrara, "Expand IRAs to social security", *Wall Street Journal*, 7 dez. 1984; idem, "Social security reform: The super IRA" em *Beyond the status quo*, ed. D. Boaz e E. H. Crane (Cato Institute, 1985): 51-74; idem, *Social security: the inherent contradiction* (Cato Institute, 1980); J. Goodman, "Opting Out of Social Security: Why it works in other countries" em *Privatization* (National Center for Policy Analysis, 1985): 79-86.

¹⁸¹ Apud Butler, *Privatizing Federal Spending*, 143-165.

¹⁸² Thomás Tosta de Sá, "Modelo Previdenciário", *O Estado de São Paulo*, 23 de julho de 1999, p. B2.

pagamento de aposentados e pensionistas. Este gasto, que em 1982 representava 21% da despesa de pessoal do Estado, saltou hoje para 35%. A proposta do governo é aumentar as alíquotas de 6% para até 23%.¹⁸⁴

O sistema previdenciário chileno, que já foi apontado como modelo para outros países da América Latina, completa dezoito anos provocando insatisfação. Os problemas são a baixa adesão dos trabalhadores autônomos, o grande contingente de pessoas que têm valores insuficientes para se aposentar e o alto custo de administração dos fundos privados (25%).¹⁸⁵

O ministro do Trabalho argentino anunciou que o governo prepara um projeto para eliminar a Previdência Social pública. Hoje, o trabalhador argentino escolhe entre aposentadoria pública e privada até 30 dias após ter o primeiro emprego. Se não o fizer, é incluído numa privada, não podendo mais escolher o sistema público, embora possa mudar de empresa privada. A medida vai deixar sem aposentadoria mais de um milhão de pessoas filiadas ao sistema público, que não pagam devido à crise econômica.¹⁸⁶

6.12.4 Arbitragem

Disputas ou desacordos são característica das relações interpessoais e a maioria é resolvida informalmente. Além deste auto serviço para resolução de disputas, o mercado oferece serviços de arbitragem e o governo oferece os tribunais.

À medida que o serviço público decai, as pessoas voltam-se para o serviço privado para resolver seus litígios. Na Califórnia, com um atraso médio de 4 anos, pessoas contratam juizes aposentados ao preço de 500 a 750 dólares por dia para realizar julgamentos discretos.¹⁸⁷ Este recurso é mais rápido – vantagem importante em casos comerciais – e mais barato; as custas num tribunal civil frequentemente excedem a indenização obtida.

Uma crítica contra esta prática é que só quem pode pagar pelo serviço pode usá-lo. Mas por que fundos públicos deveriam ser usados para pagar juizes, funcionários e tribunais para resolver um problema entre um incorporador e um construtor? Por definição, as questões particulares não têm importância pública e por isso não precisam de ação coletiva.

No Brasil, há 2,5 milhões de processos tramitando na Justiça Federal envolvendo questões fiscais. O total das causas inscritas até 1997 é de R\$ 70 bilhões (fora R\$ 30 bilhões de débitos ainda não inscritos). Nos últimos quatro anos, foram concluídas ações

¹⁸³ "Aspirador de dinheiro", *Veja*, 17 de nov. de 1999: 52.

¹⁸⁴ Vera Rosa, "Covas usa tática publicitária", *O Estado de São Paulo*, 1 de agosto de 1999, p. A5.

¹⁸⁵ Tatiana Bautzer, "Chile tenta obter maior adesão de trabalhadores", *Estado de São Paulo*, 12 nov. 1999: A12.

¹⁸⁶ Ariel Palacios, "Governo estuda eliminação da Previdência", *O Estado de São Paulo*, 22 de abril de 1999: B9.

¹⁸⁷ Apud "Retired judges hired to decide lawsuits in private", *New York Times*, 26 out. 1980; B. Kuhn, "Privatized justice deserves a trial", *Wall Street Journal*, 18 junho 1985; M. Tolchin, "Private Courts with Binding Rulings Draw Interest and Some Challenges", *New York Times*, 12 de maio de 1985.

que renderam aos cofres públicos R\$ 1 bilhão ao ano. A Justiça Federal não executa os devedores do Fisco com rapidez. Há ações fiscais que tramitam há tanto tempo que a cobrança de parte dos R\$ 70 bilhões se tornou impossível: os devedores morreram ou as empresas fecharam as portas. Porém, o total da dívida inscrita é mais de duas vezes o valor do ajuste que o governo está fazendo, cortando gastos e aumentando impostos. O Executivo enviou ao Congresso projeto de lei criando 51 varas especializadas em execuções fiscais, a um custo de R\$ 26 milhões, o que deve captar a curto prazo R\$ 20 bilhões em impostos e contribuições devidos à Receita Federal e à Previdência. Isto deve fazer com que a tramitação de um processo de natureza fiscal, que hoje demora até dez anos, seja concluída em até dois anos, além de desestimular os contribuintes de discutirem os débitos fiscais na Justiça com o objetivo de postergar o recolhimento.¹⁸⁸

Projeto de lei aprovado em 1999 antecipa efeito vinculante, o que pode permitir maior eficiência no Poder Judiciário e um menor custo para a população.¹⁸⁹

6.12.5 Assistência jurídica

Um estudo revelou que os pobres pensavam que os advogados particulares fossem melhores que os indicados pelos tribunais. A análise do número de condenações sustentou o oposto: os advogados indicados trabalhavam um pouco melhor.¹⁹⁰

6.13 ENSINO

Diversos contratos são usados para dar aos pais maior escolha. Há escolas públicas, privadas (com ou sem fins lucrativos), acordos intergovernamentais (crianças de uma cidade freqüentam escola de outra e a cidade que envia os alunos paga à outra), vale, empréstimos, subsídios e auto serviço (250 mil crianças são educadas em casa).¹⁹¹

Há muita discussão sobre a qualidade do ensino primário e secundário. Estudos atestam um estado de insatisfação e documentam as falhas. Entre as sugestões estão salários maiores aos professores, pagamento por títulos, designação de mestre, menos ênfase em credenciais pedagógicas e mais em experiência na matéria, orçamento escolar maior, mais disciplina na sala de aula e mais escolas para que os pais possam escolher a que preferem.

É possível contratar funções de apoio de uma escola (manutenção, lanchonete, CPD e assistência médica). Não é necessário privatizar o ensino a fim de introduzir a concorrência. Ela pode ser conseguida permitindo-se que os pais escolham dentre as escolas

¹⁸⁸ O Estado de São Paulo, "Uma justiça mais ágil", O Estado de São Paulo, 22 de fevereiro de 1999.

¹⁸⁹ I. Braga, "FHC sanciona lei que antecipa efeito vinculante", Estado de São Paulo, 4 dez. 1999: A10.

¹⁹⁰ Apud R. Hermann, E. Single e J. Boston, *Counsel for the Poor* (Lexington: Lexington Books, 1977).

¹⁹¹ Apud J. Wollman, "Teaching at Home with Help of Computers", *New York Times*, 9 Fev. 1984.

públicas, desde que as escolas ofereçam diversidade que só é possível com autonomia. Hoje, uma criança é enviada a uma determinada escola pública e a única alternativa dos pais é pagar para colocá-la em outra escola. Se fizerem isto, não terão redução de imposto, mesmo que isto represente economia para o sistema de ensino público. A família paga duas vezes: uma vez na mensalidade da escola que deseja e outra nos impostos para a escola da qual abre mão.

Para corrigir isto, duas soluções foram propostas: vales e créditos fiscais. Os pais receberiam um vale e poderiam enviar seus filhos à escola de sua escolha. Outra solução é o crédito fiscal, que permite que os pais tenham redução em seus impostos.

A primeira crítica aos vales e créditos fiscais é que eles destruiriam as escolas públicas. Contudo, (1) o que importa é que o ensino seja universal e gratuito, não o caráter público ou privado do empregador do professor; (2) se uma escola está realizando um trabalho ruim, deve fechar; o adjetivo “público” em seu nome não deve lhe garantir imunidade às conseqüências da incompetência; e (3) a concorrência das escolas privadas pode salvar as escolas públicas se conseguir acordá-las de seu torpor.¹⁹²

A segunda crítica é que se todas crianças freqüentarem escolas privadas, logo se terá uma nação de adultos sem valores comuns. Isto é fácil de ser evitado. As autoridades devem exigir um curriculum básico e administrar exames iguais para todos os estudantes. Os resultados dos exames (1) informariam aos pais sobre o progresso da criança, e (2) adequadamente resumidos, ajudariam a escolher as escolas para seus filhos. Um ranking de avaliação surgiria para fornecer aos pais uma análise das escolas.

As universidades privadas brasileiras respondem por 65% das matrículas. Com uma mensalidade média de US\$ 270, a Universidade Anhembi Morumbi tem receita de US\$ 25 milhões e lucro de US\$ 1,2 milhão anual. Nos EUA, a mensalidade é sete vezes maior e as escolas dão prejuízo, coberto com doações; as escolas gastam muito com a contratação dos melhores professores e a manutenção de uma estrutura de apoio invejável. O Trinity College tem uma biblioteca com 900.000 livros e a Anhembi Morumbi, 60.000.¹⁹³

Maior universidade federal do Brasil, a UFRJ tem hoje dívida de R\$ 28 milhões, valor superior à verba anual de R\$ 23 milhões. Em 1998, a UFRJ gastou 108% da verba só com pagamento de energia, água, telefone, vigilância e limpeza. A conseqüência disto deverá ser o sucateamento da produção acadêmica.¹⁹⁴

¹⁹² Apud C. Bolick, “Solving the Education Crisis: Market Alternatives and Parental Choice”, em *Beyond the Status Quo*, ed. David Boaz e Edward H. Crane (Washington: Cato Institute, 1985): 207-221.

¹⁹³ M. Lima, “Conta Milagrosa”, in *Veja*, 19 mai. 1999: 70.

¹⁹⁴ F. Werneck, “UFRJ quer reverter crise”, *O Estado de São Paulo*, 15 jun. 1999: A8.

A privatização do ensino superior, ficando o governo responsável pelo controle de qualidade, pode apresentar problemas. O MEC deve abrir sindicância para investigar irregularidades no trabalho da comissão que avaliou o curso de Direito da Universidade de Guarulhos. Os dois professores nomeados pelo MEC são suspeitos de ter concedido deliberadamente um conceito baixo no item organização didático-pedagógica e, a seguir, indicado o nome de um consultor para promover as melhorias necessárias. Segundo a denúncia, esse consultor cobraria R\$ 100 mil pelo serviço durante um ano.¹⁹⁵

O resultado do Provão mostra que as escolas superiores públicas são melhores. Das 28 escolas com conceito A por quatro anos consecutivos, nos cursos de Administração, Engenharia Civil e Direito, 20 são públicas. O Exame Nacional do Ensino Médio mostra o oposto: quem cursou o ensino médio (antigo 2º grau) em escola particular foi melhor. Ambos, porém, não controlam os alunos no momento em que iniciam o estudo.

6.14 RECREAÇÃO E LAZER

O lazer é um bem tributável. Por isso, os contratos de governo, licença, vale e voluntariado podem ser usados para fornecê-los. Não há um estudo definitivo do desempenho destes diferentes contratos.

O uso de licença para quadras de tênis e campos de golfe públicos está crescendo, impelido pela exiguidade de orçamentos das prefeituras, e é politicamente agradável porque estas atividades são vistas pelo público como conquistas de riqueza. As quadras foram passadas a empresas que as administram e pagam uma porcentagem da receita bruta. O objetivo do governo é melhorar a conservação, gerar receita, reduzir custos e manter os campos abertos ao público. Uma experiência com um campo em Nova York mostrou que o melhor contrato, de uma empresa, levou a 21% de aumento no comparecimento.¹⁹⁶

Nova York contratou uma organização privada para administrar o Bryant Park. Esta organização planeja conceder uma licença a um restaurante para funcionar no parque. Os lucros do restaurante ajudarão a pagar a reconstrução, manutenção e segurança. O contrato resultante é uma mistura de governo, voluntariado e licença.

Os teóricos da escola dos direitos da propriedade argumentam que a propriedade pública significa responsabilidade difusa e não preocupação em preservação. No final do século XIX, um parque urbano em Seattle foi criado pela iniciativa privada como uma reserva de pinheiros gigantes. Era aberto ao público e atraía 10 mil pessoas por dia, com

¹⁹⁵ D. Weber, "Denunciado grupo que avalia universidades", O Estado de São Paulo, 8 dez. 1999: A12.

¹⁹⁶ Apud Gabinete do prefeito de Nova York, informativo 23/80, 24 de Janeiro de 1980.

um ingresso equivalente a US\$ 3 hoje. Após 25 anos, a cidade desapropriou-o e o transformou num parque público. Em 14 anos, todos os pinheiros gigantes desapareceram, aparentemente vendidos ilicitamente pelos funcionários do parque. Hoje o parque é uma área de alta criminalidade. Os proprietários reconheceram a demanda por uma reserva e acharam lucrativo criar o parque e tratá-lo bem, e quando o setor público assumiu, os funcionários públicos – que não tinham direito de propriedade e nada investiram nele – acharam lucrativo a curto prazo converter as árvores em lenha.¹⁹⁷

Nem todo funcionário público é corrupto. Na Califórnia, quando severos cortes no orçamento ameaçaram a sobrevivência de um parque público, dois funcionários abriram um negócio próprio e fizeram um contrato para fornecer uma gama maior de programas de recreação a um custo inferior.¹⁹⁸ Este exemplo pode ser usado para sustentar o argumento sobre direito de propriedade: quando os funcionários fundaram sua empresa, adquiriram um direito de longo prazo no sucesso do negócio. Os êxitos de contratação levaram o Departamento do Interior a publicar um guia para este objetivo.¹⁹⁹

Em Nova York, vales de cultura foram distribuídos para habitantes de baixa renda; estes vales permitiam ao portador visitar oito museus, teatros e outros espetáculos artísticos.²⁰⁰ Do orçamento de recreação de South Barwon, Austrália, 12% é reservado para os vales e os contribuintes recebem vales e uma lista de 150 organizações autorizadas a recebê-los.²⁰¹ Dentre os problemas encontrados estava o de definição de lazer; grupos comunitários como os voluntários da Guarda Costeira, uma brigada de ambulância e a Cruz Vermelha foram declarados habilitados. Os esforços promocionais dos grupos para obter vales dos habitantes eram vistos como uma faca de dois gumes; criavam maior consciência das escolhas disponíveis, mas a promoção passou a dominar as atividades de alguns grupos e os deslocou dos objetivos iniciais. Há questões sérias sobre este esquema. Em essência, as pessoas pagam IPTU e recebem vales que contribuem então para a associação de sua escolha. Para que este processo indireto? Por que não cobrar um imposto menor e deixar as pessoas contribuírem inteiramente por iniciativa própria? No exemplo de Nova York, os vales eram dirigidos aos moradores de baixa renda; no caso australiano, dirigiam-se a um grupo de média e alta renda.

¹⁹⁷ Terry Anderson e J. Shaw, "Grass isn't always greener in a public park", *Wall Street Journal*, 28 maio 1985.

¹⁹⁸ Apud Reinhart Knudsen, "Recreation for Hire", *Sacramento Union*, 5 de março de 1981.

¹⁹⁹ Apud Heritage Conservation and Recreation Service, *Contract Services Handbook* (Department of Interior, out. 1979).

²⁰⁰ Apud Gary Bridge, "Citizen Choice in Public Service: Voucher Systems" em *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, ed. E. S. Savas (Boulder: Westview, 1977), 51-110.

²⁰¹ Apud John L. Crompton, "Recreation Vouchers: A Case Study in Administrative Innovation and Citizen Participation", *Public Administration Review* 43 n.º 6 (Novembro/Dezembro 1983): 537-546.

6.14.1 Estádios

Um estudo comparou as 38 quadras da NBA. O custo médio para construção por cadeira era de US\$ 1.300 no ginásio particular e US\$ 1.900 no ginásio público. Os ginásios privados eram usados em média 252 dias por ano e os públicos, 197 dias.²⁰²

6.15 PRISÕES

Poucas funções parecem mais inerentemente públicas do que as do policial, do juiz e do carcereiro. No entanto, o setor privado já colocou a mão nestes três componentes.

A privatização das prisões começou a gerar interesse nos anos 80, causado pelo clima ideológico, pelo grande aumento no número de detentos e pelo aumento do custo de encarceramento. Vários estados fizeram US\$ 200 milhões em contratos com empresas para 42 tipos de serviço e relataram que os serviços contratados eram mais eficientes. Vinte e dois por cento considerariam a contratação da operação de instalações inteiras.²⁰³ Mas a delegação do encarceramento de criminosos adultos para empresas provoca problemas especiais. Uma questão levantada é sobre o direito de empresas privarem alguém de sua liberdade. Porém, prisões estaduais são péssimos modelos: em 1986, 33 estados estavam sendo processados para corrigir as condições desumanas das prisões.²⁰⁴

6.15.1 A indústria do encarceramento

O orçamento para os serviços de correção é de US\$ 10 bilhões por ano.²⁰⁵ A líder do setor é a Corrections Corporation of America (CCA), com 53% do mercado privado.²⁰⁶ Em 1985 a CCA tornou-se notória quando ofereceu-se para operar o sistema penitenciário do Tennessee; o contrato seria por 99 anos, comprometendo-se a CCA a pagar ao estado US\$ 100 milhões e a investir US\$ 150 milhões. Em troca, o Estado pagaria uma diária por prisioneiro. A proposta foi rejeitada, mas chamou muita atenção.²⁰⁷

6.15.2 Contexto

De 1924 até 1995, o número de detentos cresceu de 100.000 para 1.800.000. Em 1968, quando as prisões mantinham quase 200 mil detentos, 63% do público pesquisado responderam que os tribunais eram indulgentes com os criminosos.²⁰⁸ Em 1978, a população

²⁰² D. Baim, *Comparison of privately and publicly owned sports stadiums* (Chicago: Heartland Institute, 1985).

²⁰³ Apud C. G. Camp e G. M. Camp, *Private sector involvement in prison services* (Washington: National Institute of Corrections, Fevereiro 1984).

²⁰⁴ Apud *Newsweek*, 6 de Outubro de 1986, 48.

²⁰⁵ Bureau of Justice Statistics, *Bulletin* (Washington, jul. 1986), p. 2.

²⁰⁶ <http://www.correctionscorp.com>

²⁰⁷ J. Montgomery, "Corrections Corp. Seeks Lease to run Prisons", *Wall Street Journal*, 13 set. 1985.

²⁰⁸ M. Sherman e G. Hawks, *Imprisonment in America* (University of Chicago Press, 1981): cap. 1.

das prisões aproximou-se dos 300 mil e 88% dos entrevistados responderam que os tribunais deviam ser mais severos. A opinião pública equipara a ordem com penas mais longas.

O aumento de detentos nas prisões tem várias causas. A geração do baby boom atingiu a idade de propensão para o crime no momento em que a população masculina na faixa de 20 a 29 anos de idade chegou ao pico. Outras causas são a queda da moralidade e a crescente tendência da opinião pública para exigir maior disposição para prender os faltosos.

A taxa de encarceramento subiu muito mais que a taxa de crimes. O número de pessoas enviadas à prisão é determinada de fato por decisão política e conveniência. Políticos atizam o pânico público ao retratar jovens negros como predadores. Ignoram, assim, o contexto das políticas econômicas que abandonaram grandes segmentos da população.

O Kentucky endureceu seu código penal. A preocupação relativa à superpopulação das prisões fez surgir uma proposta de lei para suavizá-lo. Em uma pesquisa de 1985, 67% se opôs à proposta, mas menos da metade apoiou mais dispêndios com o sistema penitenciário.²⁰⁹ Essas manifestações contraditórias do público afetam o governo. O resultado é previsível: os cuidados médicos são negligenciados, programas educacionais ignorados e a superlotação tornou-se norma. A pretensão de reabilitação é abandonada.²¹⁰

O excesso de lotação aumenta a tensão entre os prisioneiros e aumenta a violência contra outros presos e contra funcionários da prisão.²¹¹ Em uma sociedade onde os prisioneiros têm direito de fazer suas queixas aos tribunais, e mais tempo e incentivos do que a média das pessoas, o resultado é dezenove mil ações judiciais abertas pelos prisioneiros entre 1983 e 1984.²¹² A maior parte dessas reclamações era sobre excesso de lotação e não tinha remédio a não ser que houvesse grande injeção de fundos.

Este é o pano de fundo para o debate sobre a privatização das prisões. Um senador justificou seu patrocínio a um projeto de lei sobre a privatização: “não acho que o setor privado possa ser pior”.²¹³ Esta inclinação é compreensível. Mas a questão real é definir se este é um problema que o envolvimento privado pode resolver.

²⁰⁹ University of Kentucky, pesquisa de outubro, pergunta 64.

²¹⁰ Massachusetts Legislative Research Council, *Report Relative to Prisons for Profit* (Boston, 31 jul. 1986): 40. Esta é uma das melhores e mais completas compilações de informações sobre prisões privadas.

²¹¹ S. D. Gottfredson e R. Taylor, *The Correctional Crisis: Prison Populations and Public Policy* (Washington, Departamento de Justiça, Instituto Nacional de Justiça, jun. 1983): 1.

²¹² Massachusetts Legislative Research Council, *Report*: 86.

²¹³ M. Tolchin, "Prospect of privately run prisons divides legislators", *New York Times*, 15 dez 1985.

6.15.3 Os termos do debate

As empresas argumentam que podem prestar um serviço melhor e mais inovativo.²¹⁴ Enquanto isso, os oponentes condenam o envolvimento privado na correção. Walzer ponderou que a prisão privada expõe os prisioneiros aos propósitos das empresas e os coloca distantes da proteção da lei, pois os propósitos das empresas são diferentes dos propósitos dos tribunais.²¹⁵ Lekachman argumentou que “a carga mais poderosa contra a privatização das correções é de natureza ética. Os homens que administram a punição são agentes do Estado, responsáveis perante autoridades públicas eleitas. As prisões privadas (...) são impulsionadas pela maximização do lucro, não pela sensibilidade aos direitos do prisioneiro”.²¹⁶ Estes argumentos são falhos. A questão não é saber se as metas da empresa são idênticas aos propósitos públicos. Não se pode esperar, nem dos funcionários públicos nem das empresas, que sejam motivados por uma sensibilidade às necessidades e direitos dos prisioneiros. A questão é: que forma de relacionamento entre o público e seus agentes melhor orienta os esforços dos agentes para o propósito comum (o confinamento dos delinquentes)?

A declaração da American Bar Association em oposição a correções privadas enfatiza a dimensão simbólica: “Quando impõe uma sentença, um tribunal exerce sua autoridade tanto real como simbolicamente. Entretanto, sua autoridade fica enfraquecida, bem como a integridade do sistema de justiça, quando um prisioneiro olha para o uniforme do guarda e vê um emblema que diz: ‘Acme Corrections Company’”²¹⁷ Este argumento é fraco. Se uma prisão privada trata humanamente os prisioneiros, trabalha para sua reabilitação e cobra um preço justo, o fato de que seus acionistas esperarem um lucro não torna essa prisão inferior a outra em que funcionários públicos abusam de prisioneiros e sobrecarregam a bolsa do público. Os críticos ideológicos da privatização estão certos quando apontam que a correção é uma tarefa pública importante e delicada; e estão errados quando concluem, a partir só deste fato, que só o governo pode se encarregar dela. Governo é uma abstração. Os atos públicos são executados por homens que servem aos seus concidadãos através de dez arranjos. Se um administrador reporta-se diretamente ao governo ou indiretamente, através de

²¹⁴ Ted Nissen, citado em M. Tolchin, “As Privately Owned Prisons Increase, So Do Their Critics”, *New York Times*, 11 fev. 1985. Se as prisões privadas receberem criminosos provenientes das mesmas populações que os das prisões públicas; se a taxa de reincidência for medida com precisão e o cumprimento dos contratos for devidamente exigido; e se as multas acarretarem perdas reais aos empresários de prisões suficientemente grandes para garantir que as propostas sejam feitas com realismo e que serão empregados todos os esforços para seu cumprimento, então esta espécie de contrato baseado em resultados passa a ser altamente desejável. No entanto, existem razões para duvidar de que essas condições possam ser mantidas, como está relatado a seguir.

²¹⁵ M. Walzer, “Hold the Justice”, *The New Republic*, 8 abr. 1985.

²¹⁶ R. Lekachman, *Visions and Nightmares* (Nova York, Macmillan Publishing Company, 1987): 106.

²¹⁷ American Bar Association, Report, p. 12-13.

uma empresa, isto não constitui em si um problema ético; o que interessa são as conseqüências éticas de cada estrutura de responsabilidade.

Para responder à questão da responsabilidade deve-se atribuir à administração privada metade das prisões, assegurar que as operações pública e privada tenham tarefas e recursos comparáveis, desenvolver critérios claros para avaliação dos desempenhos e após vinte anos comparar os resultados. Mas há bastante campo para variar na seleção das amostras, escolha da metodologia e definição de qualidade e eficiência, o que torna difícil o consenso.²¹⁸ As experiências com a correção privada trazem o risco de custos elevados. As transferências do controle podem ser difíceis de reverter e as conseqüências poderiam ser graves. Autoridades em cada estado poderiam racionalmente esperar que outro estado tome a iniciativa de fazer experiências com as prisões particulares.

Todas as prisões estaduais já contratam algum serviço - mais freqüentemente, atendimento médico, alimentação, manutenção e transporte. Algumas autoridades relatam que as empresas oferecem melhor qualidade e economia de custo. Outras relatam o oposto.²¹⁹ A pequena amostra de prisões privadas não é aleatória. A maior parte são instalações de baixa segurança (para delinqüentes juvenis ou para estrangeiros ilegalmente no país) que têm custos de operação 20% mais baixos que as prisões de segurança média ou alta; assim, é enganador comparar o custo das prisões privada e pública.²²⁰

As comparações de custo também podem ser distorcidas se as prisões particulares diferirem nas características das populações de presos. Por exemplo, a Marion, operado pela U.S. Corrections Corporation, custa US\$ 25 por prisioneiro por dia, o que está no meio da faixa de US\$ 18 a 31 das prisões públicas. Mas os presos são triados antes de serem designados para Marion: são enviados para lá os melhores.²²¹ Além disso, as experiências iniciais com a contratação do encarceramento podem não ser representativas, pois os custos poderiam cair à medida que as firmas ganhassem experiência e novos concorrentes acirrassem a competição. Ou os custos poderiam elevar-se, se algumas firmas controlarem o mercado.

As principais virtudes da delegação de tarefas públicas ao setor privado são a disciplina de custos inspirada pela competição e a motivação para descobrir meios mais baratos. Para avaliar um maior envolvimento privado na correção, levanta-se três problemas.

²¹⁸ R. Herzlinger e W. S. Karasker, "Who Profits from Non-profits", *Harvard Business Review* (jan.-fev. 1987).

²¹⁹ J. Mullen et al., *The Privatization of Corrections* (Departamento de Justiça, National Institute of Justice, fev. 1985); 56-58; Massachusetts Legislative Research Council, *Report*: 48-49.

²²⁰ Departamento de Comércio, *Statistical Abstract* 1987: 172.

²²¹ Diretor administrativo, citado em Hirsch, "What's New in Private Prisons".

O primeiro refere-se ao escopo para inovação e melhoria da eficiência. O segundo envolve a medição da qualidade e os dispositivos para assegurar a responsabilidade. O último relaciona-se com a vulnerabilidade da demanda pública do serviço de correição à manipulação.

6.15.3.1 Correções privadas e eficiência

Uma fonte do desempenho privado superior é o controle de custo. Há três razões para se esperar isto: (1) prisões privadas são dispensadas dos requisitos de licitação; (2) elas se beneficiam com o aumento da eficiência; e (3) empregados são motivados por incentivos monetários e pela perspectiva de atingirem postos mais elevados na organização.

As inovações que reduzem o custo devem representar ganhos de eficiência e não a redução da qualidade. Há dois modos: usar menos recursos ou pagar menos pelos recursos utilizados. As empresas são melhores do que as estatais para usar menos recursos. Mas o encarceramento é uma atividade com escopo pequeno para progressos técnicos. Os prisioneiros devem ser abrigados, alimentados, tratados quando doentes, protegidos contra os outros e vigiados para não escaparem. Estas não são tarefas que permitam inovações radicais.

O principal insumo de uma prisão é a mão-de-obra, que responde por 60% do custo.²²² Os guardas do Massachusetts Correctional Institute começam ganhando US\$ 22 mil por ano.²²³ Isto é o triplo do salário para um serviço que não requer instrução nem exige o manuseio de cargas pesadas. Por outro lado, envolve condições de trabalho estressantes. Os guardas são sujeitos a taxas altas de alcoolismo, problemas domésticos e suicídio. O Estado tem problemas para encontrar pessoas dispostas a assumir estes empregos por este salário - a rotatividade é de 40%, havendo normalmente vagas abertas. Entretanto, salário e benefícios dos guardas de prisões variam muito, de jurisdição para jurisdição; tanto se poderia dizer que eles são excessivamente bem pagos, como o contrário.

Os guardas de segurança das firmas privadas recebem salários 15% mais baixos do que os da correição pública. As empresas pagam menos; em troca recebem menos. Parece improvável que as empresas possam cortar custos da mão-de-obra sem o perigo de ficarem com uma força de trabalho de qualidade inferior.

Os custos inferiores das empresas não levam necessariamente a custos mais baixos para o governo. Na falta de competição ou não sendo os contratos bem elaborados, as economias resultam em aumento dos lucros.²²⁴

²²² Bureau of Justice Statistics, *Bulletin* (Washington, jul. 1986).

²²³ English, "Prisons System in Crisis".

²²⁴ J. Hackett et al., *Issues in Contracting*: 31-33.

Um funcionário do Federal Bureau of Prisons, que é a favor das prisões privadas, lamenta que é difícil saber o que exigir e como fazer isso na solicitação de propostas.²²⁵ Quem paga a despesa médica quando um preso contrai AIDS em uma prisão privada? Quem é responsável, se ele mover uma ação queixando-se de que foi exposto à doença enquanto aprisionado? Se as instalações forem destruídas em um motim, quem paga a reconstrução? Como devem ser repartidas as mudanças nos custos de encarceramento se o número de condenados se eleva ou cai? É impossível definir direitos e deveres para cada contingência. Omissões e ambigüidades significam vulnerabilidade.

Hamilton, Tennessee, operava a Silverdale Work Farm, até que a CCA assumiu sua administração. O custo por prisioneiro, na administração do condado, era de US\$ 24 por dia; a CCA cobrava US\$ 21. No primeiro ano da administração privada, o número de prisioneiros cresceu muito. A remuneração da CCA logo estourou o orçamento. Autoridades reclamaram que o custo marginal de cada prisioneiro - uma vez que não tinha sido necessária nenhuma construção nova - era de US\$ 5. A CCA alegou que cobrou o combinado. O problema era que o contrato não antecipou contingências como sentenças mais rigorosas.²²⁶

Um contrato aloca custos e responsabilidades. Um contrato eficiente aloca os deveres à parte mais competente. Mas os contratos também alocam riscos - neste caso, a incerteza quanto à demanda. Privatizando sua prisão, Hamilton transferiu o risco para a CCA. Quaisquer que fossem os custos de encarceramento de um prisioneiro, o condado fixou sua responsabilidade em US\$ 21. Se os cidadãos de Hamilton se tivessem tornado subitamente obedientes à lei, os ganhos da empresa teriam caído. Porém, a taxa de encarceramento subiu e Silverdale se transformou em uma mina de ouro.

O problema é saber se faz sentido para o governo pagar a empresas para aliviá-lo dos riscos. A privatização tem sido promovida como um modo de evitar o risco de construir uma capacidade de encarceramento exageradamente grande ou exageradamente pequena.²²⁷ Se o governo for pequeno ou pobre, pode preferir pagar um pouco mais para eliminar o risco. Mas os governos são melhores na diluição dos riscos do que as empresas pois englobam maior número de pessoas. A parte que tem mais informação e controle pode assumir riscos com mais eficiência. Livrar-se do risco a um custo razoável requer sofisticação contratual e concentração de propósito que estão além da capacidade de muitos governos.

²²⁵ O funcionário é citado em J. Mullen, *The Privatization of Corrections*: 69.

²²⁶ M. Tolchin, "Privately Operated Prison Reports \$200,000 in Cost Overruns", *New York Times*, 21 maio 1985.

²²⁷ Krajick, "Prisons for Profit": 10, e Massachusetts Legislative Research Council, *Report*: 64, 75.

Um ponto relacionado com isto é que os governos não podem se livrar do maior risco: a responsabilidade pelos prejuízos decorrentes de ações judiciais relativas aos direitos dos prisioneiros.²²⁸ Por exemplo, em 1981, quando foram descobertos estrangeiros em situação ilegal, o INS arranhou para que ficassem sob a custódia da Danner, uma firma de segurança. As instalações não permitiam que os detidos ficassem em condições toleráveis, nem eram seguras contra fugas. Quando alguns detidos tentaram escapar, um guarda pouco treinado abriu fogo, matando um estrangeiro e ferindo outro. Na ação que se seguiu, o tribunal achou que o INS, os funcionários que contrataram a empresa e Danner eram solidária e individualmente responsáveis pelos danos.²²⁹ Assim, os governos não se livram do risco, ficando ao mesmo tempo com menos controle sobre as condições do encarceramento.²³⁰

A prisão privada significará menores custos? A impressão é de que os custos serão ligeiramente inferiores, em média, embora com variações consideráveis e apresentando tendência para crescer ao longo do tempo. Grande parte da administração de uma prisão envolve funções onde as empresas levam vantagem. Por outro lado as empresas, quando começam o negócio, cobram preços que talvez não possam ser sustentados. Não há indicação de que as empresas estejam obtendo retornos adequados com os preços que eles cobravam.²³¹ Para as prisões privadas poderem satisfazer seus investidores, os preços terão que subir ou precisarão ser encontrados novos meios de reduzir custos.

Conter os custos do encarceramento pode não estar acima da competência dos administradores públicos. Entre 1980 e 1984, o número de detidos nas prisões estaduais cresceu 42 %, enquanto o orçamento da correção subiu 33%.²³² É claro que o custo por preso foi reduzido devido à superpopulação das prisões, ao adiamento da manutenção, ao abandono da reabilitação e à degradação das condições do confinamento. É concebível que as empresas considerem uma abordagem similar para controlar os custos.

6.15.3.2 O controle de qualidade e as condições de encarceramento

A história das prisões privadas é documentada com maus tratos a prisioneiros e corrupção política. As empresas faziam os prisioneiros trabalharem até a morte, os matavam

²²⁸ Título 42, United States Code, seção 1983.

²²⁹ Medina v. O'Neill, 589 F. Supp. 1028 (1984); M. R. Woolley, "Prisons for Profit: Policy Considerations for Government Officials", *Dickinson Law Review* (inverno 1985): 330.

²³⁰ Ver a declaração de Richard Crane, da CCA, em *Hearings on Privatization*, p. 102, na qual ele concorda que o governo permanece responsável pelas ações de um contratante de prisão.

²³¹ A CCA realizou pela primeira vez um lucro maiúsculo no outono de 1988. A margem bruta é menor que 8% - o que é pouco para fazer face ao custo indireto.

²³² Departamento de Comércio, *Statistical Abstract 1987* (Washington, 1988), p. 262, p. 172, e p. 463.

pelas menores infrações às regras e deixavam de prover as necessidades básicas (alimentação, abrigo, etc.) que estavam especificadas em contratos meticulosamente elaborados.²³³

A qualidade é imposta pelo conhecimento que o cliente (os cidadãos que pagam para ter os delinquentes na prisão) tem e por sua liberdade de trocar o fornecedor. Nas atividades onde o cliente não é capaz de avaliar ou de reagir à qualidade, tem havido quedas de desempenho deploráveis.

Existem objeções contra as prisões privadas que não são resolvidas com uma contratação cuidadosa ou uma avaliação do desempenho:²³⁴ a monitoração é difícil.

O primeiro a propor prisões privadas foi Bentham, em seu livro *Panopticon*.²³⁵ O Panopticon era uma estrutura projetada para a facilidade de inspeção. A guarita do inspetor seria central, circundada por celas individuais, com paredes feitas de grades de metal, permitindo a visibilidade do interior. As fugas e outras infrações seriam impedidas pela aparente onipresença do inspetor que podia manter guardas e prisioneiros sob observação.

A empresa que oferecesse a melhor proposta receberia um contrato para administrar o Panopticon que só poderia ser revogado por justa causa. Bentham propôs dois mecanismos de responsabilidade. O primeiro era a especificação de como o contratante devia tratar os prisioneiros. O contrato o obrigaria a pagar por cada preso que morresse, sem se preocupar com os cuidados que ele poderia ter tomado para mantê-lo vivo. A penalidade seria fixada a um nível que seria compensador para o contratante não brutalizar os prisioneiros. Bentham raciocinou que, baseando a penalidade no número total em vez de no número de mortes evitáveis, seriam economizados custos de monitoração e eliminadas disputas sobre culpas.²³⁶ Restava outro problema: como o público poderia saber que os prisioneiros estavam sendo alimentados e mantidos em segurança contra maus tratos? O segundo dispositivo para assegurar a responsabilidade dos contratantes era que as operações seriam sujeitas à verificação ilimitada.²³⁷ As condições do confinamento poderiam ser monitoradas entrando no Panopticon e olhando ao redor. Bentham previu que qualquer mau trato a um prisioneiro seria logo percebido, desencadeando a perda de um contrato lucrativo.²³⁸

Qual a contribuição do Panopticon para o debate sobre as prisões privadas? Hoje os prisioneiros têm mais direitos e as dimensões da responsabilidade do contratante

²³³ J. Dilulio Jr, "Private Prisons" (texto para discussão não publicado, Princeton University, maio 1987): 8.

²³⁴ J. Mullen et al., *The Privatization of Corrections*.

²³⁵ J. Bentham, *Panopticon* (London, Thomas Payne, 1791).

²³⁶ Ibid, p. 67-71. A proposta de Bentham é intrigante no seu tratamento da alocação do risco, dos custos de monitoração e do mérito de contratos contingentes baseados nos desvios relativos a expectativas atuariamente determinadas. Nestas áreas, ele antecipou em 200 anos recentes desenvolvimentos ocorridos na *agency theory*.

²³⁷ Ibid, p. 45-46.

excedem aqueles limitados parâmetros impostos ao administrador do Panopticon - não deixar passar fome, não bater, não deixar haver um número excessivo de mortes. Mas a atenção obsessiva de Bentham para a monitoração permanece relevante.

As prisões privadas serão adequadamente monitoradas? Parece provável que, à medida que as prisões deixarem de ser novidade, a atenção da imprensa, do público e dos acadêmicos diminuirá.²³⁹ Menos visibilidade significará que padrões de custo e de qualidade serão exigidos com menor rigor. Os governos não gastam adequadamente na fiscalização.²⁴⁰ A comunidade que tem se recusado a alocar recursos para elevar a um mínimo os padrões das prisões públicas provavelmente fechará os olhos para as condições de confinamento nas prisões privadas.

6.15.3.3 O potencial para desvirtuar as escolhas públicas

As compras públicas diferem das compras privadas porque valor é uma noção complexa, quando as preferências são plurais e expressas indiretamente. A tarefa de encarcerar tem alto grau de indeterminação do seu valor real. A demanda da comunidade por encarceramento depende de receios mutáveis dos cidadãos. A taxa de encarceramento está ligada à taxa de criminalidade de modo vago. Deve-se ter cautela contra uma abordagem racional do problema. Em uma área onde as políticas são influenciadas por percepções variáveis e onde a capacidade para a fraude é tão amplamente demonstrada, é prudente considerar a vulnerabilidade da agenda coletiva à manipulação, no caso de se optar pela correção privada.

6.15.4 A Correção hoje

As experiências de privatização do sistema penitenciário nos EUA não deram o resultado esperado. Estudo do GAO não encontrou diferença na forma de propriedade em relação a custo nem qualidade.²⁴¹ Em 1999, só 5% da população carcerária está em penitenciárias privadas, número que já chegou a 20%.²⁴²

Segundo Levitt, nos EUA a perda de bem-estar social associada aos crimes custa US\$ 330 bilhões (4% do PIB americano) devido a perda de vidas que deixam de produzir riqueza (US\$ 150 bilhões), gastos com seguro, custo dos sistemas judiciário e penitenciário (US\$ 80 bilhões), segurança privada (US\$ 60 bilhões), capital humano desperdiçado nas prisões (US\$ 20 bilhões) e perda de bens (US\$ 20 bilhões). Como solução,

²³⁸ Ibid, p. 29-33.

²³⁹ J. Mullen et al., *The Privatization of Corrections*.

²⁴⁰ G. Chase, "Implementing a Human Services Program", *Public Policy*, 27 (outono 1979): 399.

²⁴¹ GAO, GGD-96-158, 16 ago. 1996.

²⁴² R. Wassermann, "Pena alternativa é a solução", Estado de São Paulo, 13 jul. 1999.

ele defende penas maiores e mais policiais nas ruas. Manter uma pessoa presa nos EUA custa US\$ 25 mil por ano, enquanto cada policial na rua evita de 25 a 30 crimes por ano. Logo, sai mais barato manter um policial que a perda imposta pelos crimes.²⁴³

Em 1995, o total de presos em penitenciárias, cadeias e distritos no Brasil era de 148.760 (0,1% da população), sendo 39% em regime fechado, 10% em regime semi-aberto e 18% em caráter provisório.²⁴⁴ Em 1997, o total subiu para 170.600 presos. O aumento de penas alternativas é apontado por especialistas como o principal caminho para acabar com a superlotação. Hoje, só 3% dos criminosos brasileiros são condenados a penas alternativas. Nos EUA, o índice é de 35% e na Europa chega a 46%. A prisão é necessária para crimes violentos ou nos casos de grande ameaça à sociedade. Quem cumpre pena alternativa tem índice de reincidência de 12% e quem é confinado têm índice de 46%, além de sair revoltado e poder voltar para a cadeia por um crime pior que o primeiro. Investir na recuperação dos presos reduz o custo do sistema penitenciário e o índice de reincidência.²⁴⁵

6.16 DEFESA NACIONAL

6.16.1 Manutenção

O setor privado é mais eficiente. Os navios da Marinha ficavam no mar 20% do tempo, enquanto navios comerciais similares ficavam de 40 a 60% do tempo e por isso era de se esperar que passassem por mais manutenção. O custo de manutenção dos navios da Marinha foi cinco vezes maior.²⁴⁶

6.16.2 Serviços de apoio a bases militares

O serviço público é 18% mais caro que o setor privado.²⁴⁷ Confrontados com empresas, os funcionários públicos melhoraram seu custo em 18%.²⁴⁸ O Departamento de Defesa concedeu 235 contratos entre 1980 e 1982. O GAO estudou 20 deles. Os custos elevaram-se devido a omissões e ambigüidades contratuais. Mesmo assim, a contratação economizou 22% dos custos.²⁴⁹ Houve problemas nos serviços difíceis de especificar. O laboratório de equipamento de medição de precisão na Geórgia foi objeto de um contrato complexo. O primeiro contratante queixou-se de que o problema não estava no seu

²⁴³ D. Neumann, "Criminalidade custa US\$ 80 bilhões", O Estado de São Paulo, 20 jul. 1999: B6.

²⁴⁴ Censo Penitenciário Nacional de 1995. Não há dados sobre 30% das prisões.

²⁴⁵ Simone B. Mateos, "Humanização de prisões", em O Estado de São Paulo, 9 de maio de 1999.

²⁴⁶ Apud J. T. Bennet e M. H. Johnson, *Better Government at Half the Price: Private Production of Public Services* (Ottawa: Caroline House, 1981): 53-54.

²⁴⁷ Apud J. T. Bennet e T. J. DiLorenzo, "Public Employees Unions and the Privatization of Public Services", *Journal of Labor Research* 4 (inverno 1983): 41-42.

²⁴⁸ Idem, tabela 4.

²⁴⁹ Departamento de Defesa, Relatório ao Congresso sobre as atividades comerciais (Washington, março 1984).

desempenho, mas nas ambigüidades do contrato, e exigiu compensação. Acertar reclamações legais e custos da transição custaram US\$ 800.000.²⁵⁰

6.16.3 Provisões militares

Constituem a maior categoria de compras do governo. Em 1987, o dispêndio com a defesa foi de US\$ 295 bilhões (37% para o pagar salários e 63% para comprar bens).²⁵¹ Para se ter uma idéia da escala, a receita do imposto de renda das empresas em 1987 foi de US\$ 84 bilhões.²⁵²

Os contratos militares merecem atenção porque são *importantes* e porque são um *problema*. Os doze maiores contratantes estiveram nas manchetes na década de 70 enfrentando acusações de preços excessivos, baixa qualidade, faturamento incorreto e outros delitos.²⁵³ Nos anos 80, investigações descobriram corrupção em vários centros de compras. O oficial encarregado de comprar grande parte das vestimentas militares declarou-se culpado depois que US\$ 400 mil foram encontrados em sua casa.²⁵⁴ Um observador estimou que as fraudes custam ao governo US\$ 40 bilhões ao ano.²⁵⁵

Os jornais, os inquéritos oficiais e os diagnósticos acadêmicos fazem três acusações: o sistema é custoso, fornece pouco e falha na imposição da responsabilidade.

O sistema é custoso como consequência da fraude e da extorsão: fornecedores corrompem autoridades do governo, obtendo grandes lucros às custas do público.

A segunda acusação é sobre os atrasos no desenvolvimento e na produção de armas; sobre as especificações que se vão degradando à medida que se passa da fase de desenvolvimento para a produção; e a baixa qualidade após as armas chegarem ao campo.

A terceira acusação refere-se à escalada dos preços, à falta de disposição ou incapacidade do Pentágono para impor sanções às empresas e à percepção de que é a política que determina a contratação e não a necessidade militar. A aliança formada pela organização militar, empreiteiros e congressistas triunfa sobre o interesse do público.

O povo atribui esses problemas à ganância e à incapacidade de antecipar contingências. Mas estas acusações obscurecem o fato de que a aquisição de armamentos é

²⁵⁰ Ibid., página 38.

²⁵¹ Departamento de Comércio, *Survey of Current Business* (Washington: julho 1988): tabela 3.9

²⁵² OMB: The United States Budget in Brief FY 1989 (Washington, 1988): 104, tabela 3.

²⁵³ Apud R. Halloran, *To arm a nation* (Nova York: MacMillan Publishing, 1986): 186-190, 199-203; J. R. Fox e J. I. Field, *The Defense Management Challenge* (Boston, Harvard Business School Press, 1988): 327-329.

²⁵⁴ Apud E. T. Pound, "Pentagon Payoffs: Honored Employees Is a Key in Huge Fraud in Defense Purchasing", *Wall Street Journal*, 2 março 1988; A. Pasztor, "U.S. Indictment Names Nine People, Five Firms in First Round of Defense-Bribe Charges", *Wall Street Journal*, 4 fevereiro 1987 e "Bribery Scandal at Defense Department Center Puts Focus on Problems in Military Procurement", *Wall Street Journal*, 28 de maio de 1986.

²⁵⁵ Apud Fox e Field, *Defense Management*: 322.

uma atividade complexa. Este experimento muito dispendioso da dependência pública em relação às empresas oferece uma rica fonte de ilustrações e lições.

6.16.4 O problema dos contratos de defesa

Na teoria, as Forças Armadas, após estabelecerem a necessidade de um sistema, publicam requisitos detalhados e solicitam propostas. É escolhida a empresa que apresentou a menor proposta. Esta procura produzir a um custo inferior ao preço que ofereceu na licitação. Se o custo *exceder* o preço, o prejuízo penaliza a empresa pela ineficiência ou pelo erro na estimativa dos custos. Se a empresa não cumpre os termos do contrato – se atrasar o cronograma, se o produto for de má qualidade ou se tentar aumentar o preço – o comprador exercita seu direito de substituí-la.

Na prática, isto não ocorre, pois (1) quando há incerteza sobre a missão que a arma deve cumprir ou sobre a tecnologia envolvida, o governo assina contratos especificados de forma incompleta e sujeitos a revisão; (2) como os contratos são mutáveis, as propostas não têm sentido e (3) o governo só poderá aplicar sobre a empresa as sanções mais fracas, porque existem barreiras contra a substituição de contratantes.²⁵⁶

6.16.4.1 Contratos incompletos

Desde que o arco de seis pés deu aos ingleses uma vantagem decisiva em Crécy, em 1346, a superioridade tecnológica tem sido um objetivo fundamental na fabricação de armas.²⁵⁷ As empresas operam na fronteira tecnológica, onde a incerteza sobre custos e desempenho é a regra. A missão pode permanecer indefinida até que o programa de desenvolvimento esteja avançado. Assim, é difícil especificar, com precisão e antecipadamente, o que é necessário.

A consequência da incerteza é que contratos com preço fixo são impraticáveis. As empresas não correrão o risco associado a mudanças no projeto e às incertezas técnicas que elas não podem controlar nem prever. Assim, contratos militares baseiam o pagamento no custo dos *insumos*. Existe uma volumosa literatura sobre porque eles não funcionam bem.²⁵⁸ É difícil proteger as empresas contra riscos que elas não podem controlar e ao mesmo tempo motivá-las para minimizar os custos que *podem* controlar.

²⁵⁶ J. S. Gansler, *The Defense Industry* (Cambridge: MIT Press, 1980): 30-31.

²⁵⁷ Apud W. J. Perry, "Defense Reform and the Quality-Quantity Quandry" in A. A. Clark IV et al., orgs., *The Defense Reform Debate* (Londres: Johns Hopkins University Press, 1984).

²⁵⁸ Apud J. M. Cummins, "Incentive Contracting for Nacional Defense: A Problem of Optimal Risk Sharing", *Bell Journal of Economics* 13 (primavera 1977): 169; J. R. Hiller e R. D. Tollison, "Incentive versus Cost-Plus Contracts in Defense Procurement", *Journal of Industrial Economics* 26 (março 1978); D. P. Baron e D. Besanko, "Monitoring, Moral Hazard, Asymmetric Information and Risk Sharing in Procurement Contracting", *Rand Journal of Economics* 18, n° 4 (inverno 1978).

As táticas dos licitantes estimulam a elaboração otimista das estimativas iniciais de custos. Uma vez que o projeto esteja em execução, as mudanças feitas ao longo do contrato combinada com a relutância das Forças Armadas em deixar falir os maiores fornecedores faz os custos aumentarem no decorrer de um contrato de defesa.²⁵⁹

6.16.4.2 Competição fragmentada

Este aumento nos custos é raro em contratos comerciais, levando muitos a concluir que a solução é aumentar a competição.²⁶⁰ Mas para os sistemas de armas, há impedimentos: há poucas empresas e as especificações do projeto mudam ao longo do tempo. O contrato para a fuselagem do caça F-16 passou por 518 mudanças de desenho nos dois primeiros anos; oitenta dessas mudanças adicionaram ao custo US\$ 2 milhões por avião.²⁶¹

Algumas fases do processo são competitivas; outras, não. Onde a competição seria mais benéfica é onde ela é mais rara. As Forças Armadas preparam competições elaboradamente estruturadas. Em 1987, dois rivais gastaram mais de US\$ 1 bilhão na competição para o caça táctico.²⁶² Há dois problemas. Primeiro: a disputa gira em torno do potencial tecnológico dos projetos competidores e não do custo.²⁶³ Segundo: o vencedor do contrato de desenvolvimento fica em condições de pleitear o trabalho de produção, recuperando as perdas incorridas no desenvolvimento do projeto. Uma vez que os rivais estão fora de disputa, o contratante aumenta o preço. Em outras palavras, no ponto em que o processo é competitivo, não há uma avaliação séria dos custos. Na fase de produção, quando é suposto que o custo importa, não há competição.

6.16.4.3 Sanções limitadas

Contratos incompletos e competição fragmentada não são fatais para a eficiência se o contratante puder ser penalizado. No Japão, os executivos suicidam-se se falham no cumprimento de seus compromissos,²⁶⁴ mas nos EUA não. O controle do governo é limitado depois que os projetos estão em andamento. A incerteza e o caráter inconclusivo de todos os testes, exceto o do campo de batalha, significa que a avaliação do desempenho do contratante raramente é segura. Só a sorte permitiu à Marinha descobrir, antes que os danos de combate tornassem inevitável a observação, a qualidade inferior da blindagem que havia sido

²⁵⁹ Fox e Field, *The Defense Management Challenge*: 33-34 citaram um estudo do Departamento de Defesa, abrangendo quinze mil peças de motores, o qual revelou que o custo da maioria das partes tinha pelo menos dobrado, entre 1980 e 1982, enquanto que o custo de mais de 25% dessas peças tinha no mínimo quintuplicado.

²⁶⁰ Ver Easterbrook, "Sack Weinberger"

²⁶¹ Apud GAO, *Analysis of Change Orders on Selected F-16 Airframe Contract* (Washington: dezembro 1987).

²⁶² Apud R. W. Stevenson, "New Risks in Military Deals", *New York Times*, 24 fev. 1987.

²⁶³ F. Scherer, *The Weapons Acquisition Process* (Harvard Business School Press, 1964): 32-33.

²⁶⁴ Apud Magnam, *End Game*: 80.

instalada fraudulentamente em vários navios.²⁶⁵ Onde os padrões são mais sutis e os erros menos notórios, será mais difícil identificar falhas dos contratantes e mais difícil ainda encontrar infrações suficientemente claras nos contratos para satisfazer a um juiz.

Mesmo que haja concorrência, freqüentemente não se poderá trocar o contratante. Este ganha experiência, compra equipamentos especializados e desenvolve canais de comunicação que nenhum competidor pode substituir instantaneamente. O desempenho pode cair ou os preços podem subir bastante, antes que o governo descubra que vale a pena procurar alternativas.²⁶⁶

Sancionar contratantes é penoso. A menção de custos altos ou de desempenho baixo atrai a atenção da imprensa e incita os legisladores a reduzir o orçamento da provisão. Substituir o contratante atrasará o programa. Disputas legais entre o governo e empresas tendem para o lado destas, quando as obrigações são ambíguas.²⁶⁷ Os grandes contratantes são bem relacionados no Pentágono e seria danoso para um oficial de nível médio adotar uma linha dura com os fornecedores. Finalmente, o militar reluta em antagonizar com os contratantes, que são seus associados íntimos no trabalho e um empregador em potencial. Os oficiais de provisão estão interessados em por os sistemas no campo rapidamente e não no custo; acreditam que um sistema caro e defeituoso mas que atenda às urgentes necessidades militares é melhor que nenhum sistema. Por estas razões o governo não penaliza os contratantes que falham em executar o prometido, mesmo quando existem sanções à mão.²⁶⁸

6.16.5 Os custos da contratação

Em retrospecto, cada fiasco na provisão parece ser evitável. Mas os pedidos de reformas que surgem após cada escândalo desconsideram o fato de que a contratação é custosa *em si mesma*.²⁶⁹ Aqui reside uma importante lição que o Pentágono pode dar a quem defende a expansão do setor privado nos negócios públicos.

As Forças Armadas destinam consideráveis recursos para especificar bens. Um diretor da McDonnell-Douglas queixou-se dos 24.000 documentos que compunham as

²⁶⁵ Halloran, *To Arm a Nation: 191-192*.

²⁶⁶ Scherer, *Weapon Acquisition*, e J. J. Anton e D. A. Yao, "Second Sourcing and the Experience Curve: Price Competition in Defense Procurement", *Rand Journal of Economics*, 18 (Primavera 1987). Quando a Força Aérea introduziu a Teledyne como uma segunda fonte, para por um freio no monopólio da Williams em motores de mísseis, ela teve que pagar quase o dobro do preço da Williams. Ver Tim Carrington, "Defense Contractors Face Less-Receptive Climate as US Budget Tightens and Scrutiny Toughens", *Wall Street Journal*, 15 set. 1986.

²⁶⁷ Apud Fox, *Arming America*: 377.

²⁶⁸ Apud Fox e Field, *The Defense Management Challenge*: 42-43 e Fox, *Arming America*: 4. Fox é incisivo: "Os contratos falham como instrumentos de controle".

²⁶⁹ Ver R. W. Stevenson, "The High Costs of an Arms Scandal", *New York Times*, 10 jul. 1988 e P. Dwyer, "The Defense Scandal", *Business Week*, 4 jul. 1988 para discussões do desejo político de incrementar a fiscalização

especificações para os bens militares. Enquanto isso, outros empregados da McDonnell-Douglas insistiam que as falhas de qualidade resultavam de instruções incompletas ou pouco claras.²⁷⁰ As especificações detalhadas representam a soma total de todos os erros passados.²⁷¹

A competição eleva os custos da contratação. Devem ser distribuídos planos, especificações e, às vezes, protótipos. As equipes de fiscalização devem ser aumentadas. As propostas chegam ao Pentágono em caminhões. Não é fácil desenvolver melhorias no processo de provisão. Contratos nos quais os fornecedores ganham mais se conseguirem manter os custos baixos estão aquém do ideal, uma vez que o contratante é recompensado pelo desempenho em apenas uma dimensão: custo. Outras dimensões, como a qualidade e o prazo, não são tratadas. Contratos com incentivos múltiplos têm sido usados a um nível de detalhe abaixo do ideal teórico, tornando-se complicados e paralisantes.²⁷²

Refinamentos apresentam custos que não são reconhecidos pelos proponentes. Limitações da taxa de lucro reduzem a efetividade dos contratos de incentivos de modo que, o que os contratos de incentivos dão, os limites das taxas de lucro tiram. O lucro do contratante da defesa parece ser constante. Um exemplo é o transporte de carga aérea C-5A. Nos anos 60, a Lockheed obteve um contrato a preço fixo para produzi-lo; no entanto, custos excessivos que ameaçaram a sobrevivência da empresa levaram o governo a um grande acréscimo no preço dos aviões. Nos anos 80, a Lockheed entrou com um contrato a preço fixo para produzir o C-5B, mas o lucro muito alto levou a um forte decréscimo no pagamento dos aviões.²⁷³ O sistema de aquisição está cheio de poderosas normas de equidade aplicadas após o fato e que são alheias às teorias do contrato ótimo.

6.16.6 Ciclos de reforma

Contratos incompletos, competição fragmentada e poder limitado do governo sobre os grandes fornecedores elevam custos e reduzem o controle do governo. Cada remédio tem um custo e a solução de um problema pode exarcebar outros. Comprar armas é uma atividade contratual complexa e vulnerável. Isto não significa que as melhorias são impossíveis, mas que os esforços para realizar reformas serão analisados de modo incompleto.

do Congresso sobre o Pentágono e seus contratantes, e para ampliar o mandato do inspetor geral do Departamento de Defesa, no rastro dos escândalos de 1988.

²⁷⁰ Apud Halloran, *"Making Arms Makers"*.

²⁷¹ Apud Halloran, *To Arm a Nation*: 179.

²⁷² Scherer, *Weapon Acquisition*, 136-137 e 177-184.

²⁷³ J. Strong, "Lockheed and the C5-A" (Estudo de caso, Harvard, Kennedy School of Government, 1986); R. B. Reich e J. D. Donahue, *New Deals: the Chrysler Revival and the American System* (Nova York: Times Books, 1985): 65-69; e D. Griffiths, "Defense keeps tightening the screws on contractors", *Business Week*, 2 fev. 1987.

McNamara abandonou os contratos cost-plus e desenvolveu uma elaborada estrutura de procedimentos e de monitoração.²⁷⁴ A quantidade e qualidade do esforço organizacional necessário para levar a cabo estas inovações excediam a capacidade do Pentágono, bem como a vontade para fazê-lo. O substituto de McNamara, David Packard, veio de outra cultura empresarial. Fundador da HP, Packard descentralizou a provisão, selecionou funcionários de categoria e deu a eles liberdade para administrar as compras segundo seus critérios. Enquanto isto, o Departamento de Justiça acumulava provas em investigações que iriam explodir em 1988 no maior escândalo sobre corrupção em décadas. Packard descobriu que, quando especificações não eram explícitas ou exigidas com rigor, não eram cumpridas. Após três anos de luta, Packard demitiu-se.²⁷⁵

Reagan preparou reformas exigindo mais competição, preços mais firmes e horizontes de planejamento mais longos para proporcionar uma produção mais estável – mas falhou na implementação. O primeiro escândalo da provisão na época de Reagan surgiu pouco depois da adoção dessas reformas.

Movidos pela indignação, legisladores impuseram aos contratantes requisitos de garantia, declarou-se que custos dos contratantes referentes a lobby, relações públicas e entretenimento não podiam ser faturados contra o governo, reduziu-se a taxa de lucro, desacelerou-se os pagamentos aos contratantes e exigiu-se que estes arcassem com uma parte maior dos custos das ferramentas especiais necessárias para a construção dos armamentos.²⁷⁶

O clamor que se seguiu aos escândalos do final da década de 80 distraiu a atenção do fato de que as reformas recentes *estavam* produzindo algum efeito. Exigências mais severas sobre o cumprimento dos contratos passaram a economizar dinheiro do governo.

Desde o início houve insatisfação com relação às reformas ocorridas nos anos 80. Acadêmicos, jornalistas e funcionários do governo acusaram o Pentágono de atenuar o ímpeto das reformas. Por razões de segurança, alguns grandes programas, como o do bombardeiro B-2 (invisível para o radar) que estava sendo desenvolvido pela Northrop, ficaram isentos das novas regras; em outros, foi considerado que a procura de uma segunda fonte seria muito cara e complicada.²⁷⁷ Já a indústria da defesa protestava que as reformas tinham ido longe demais. A competição mais dura e a limitação do lucro reduziam o retorno, ao passo que as garantias e os preços fixos aumentavam os riscos. Um estudo patrocinado por um contratante da defesa advertiu que como um número menor de empresas continuaria

²⁷⁴ Apud Fox e Field, *The Defense Management Challenge*: 42-44.

²⁷⁵ Apud Fox, *Arming America*: 44-45, 477-478, 385.

²⁷⁶ Apud Public Law, 145.

considerando que ainda valia a pena trabalhar para a defesa, o resultado seria redução da competição.²⁷⁸ Outro estudo revelou que as exigências de garantias significaram que em alguns contratos os licitantes deviam empenhar todo o patrimônio como garantia de que os produtos apresentarão bom desempenho.²⁷⁹ Um analista de títulos notou a relutância por parte das administrações em empenhar recursos para programas arriscados de P&D quando as regras permitem outras empresas entrar no negócio, levando a metade da produção.²⁸⁰ Embora a política de contratação por preço fixo melhorasse as projeções de custos, o presidente de um grande contratante previu que o governo iria ceder quando fornecedores importantes começassem a falir.²⁸¹ Em 1988, três grandes empresas já haviam saído do negócio de fabricação de aviões militares, após perderem contratos do tipo faz-ou-quebra.²⁸²

6.16.7 Fontes da complexidade contratual

Os interesses do governo e das empresas divergem. O governo quer pagar o mínimo, enquanto as empresas querem receber o máximo. Cada parte prefere a estabilidade, transferindo os riscos para a outra parte. Cada uma deseja que a outra cumpra com precisão o que prometeu, enquanto reivindica flexibilidade para si mesma. O bom contrato atribui tarefas aos mais competentes, define claramente as expectativas, recompensa a eficiência, penaliza o desperdício e aloca os riscos à parte mais capacitada para conviver com eles. Elaborar bons contratos de provisão é difícil. As origens e as conseqüências desta dificuldade iluminam os temas que envolvem os contratos do governo com as empresas.

6.16.7.1 Medidas ambíguas de valor

A maior dificuldade é a ambigüidade quanto ao valor do que está sendo contratado. Nunca se saberá com certeza se o orçamento foi bem usado. Os EUA dispenderam US\$ 700 milhões para desenvolver o míssil Snark, para abandoná-lo antes de sua entrada em operação, quando os mísseis balísticos o tornaram obsoleto.²⁸³

Uma vez que o desenvolvimento das armas pode levar vinte anos e que seu uso pode durar outros vinte, as avaliações devem levar em conta missões hipotéticas e capacidades e objetivos hipotéticos de adversários hipotéticos em um futuro que se estende por décadas.²⁸⁴ Nenhum conflito pode ser ignorado e nenhuma arma descartada como

²⁷⁷ Apud J. H. Cushman, "Stealth Project Competition Rejected", *New York Times*, 9 out. 1987.

²⁷⁸ MAC Group, *Impact on Defense*.

²⁷⁹ Estudo de A. D. Little resumido em N. Kristof, "Stern times for arms makers", *New York Times*, 3 jul. 1986.

²⁸⁰ Apud R. Stevenson, "Competition for contracts trims costs for Pentagon", *New York Times*, 31 mar. 1988.

²⁸¹ Citado em T. Moore, "Why Martin Marietta Loves Mary Cunningham", *Fortune*, 16 mar. 1987.

²⁸² D. White, presidente da Hughes, é citado em N. Kristof, "Stern times", *New York Times*, 3 julho 1986.

²⁸³ M. Peck e F. Scherer, *The Weapons Acquisition Process* (Harvard Business Scholl Press, 1962): 43-47.

²⁸⁴ Apud Fox e Field, *The Defense Management Challenge*, 29.

dispensável.²⁸⁵ Considere-se estas complexidades e os imperativos políticos que bloqueiam a eliminação de um empreendimento do qual dependem grandes parcelas do eleitorado. Tornam-se mais compreensíveis as razões pelas quais o sistema deixa de assinalar quando um armamento não apresenta desempenho aceitável.

6.16.7.2 Segurança

Outro problema que complica as medições de valor é que mesmo que uma arma não seja exigida agora, ela poderá vir a ser tão urgentemente necessária que vale a pena incorrer em uma despesa considerável para manter preparadas as empresas indispensáveis para produzi-la.²⁸⁶

Pode-se usar este argumento para justificar a compra de qualquer arma. Avaliar necessidades torna-se uma série de apostas de Pascal – multiplicar probabilidades de uso muito baixas por retornos estimados muito altos, na eventualidade de uso, chegando a quaisquer estimativas de valor que sejam necessárias para garantir a produção. Em algum momento, este raciocínio cruza a linha de prudência militar e passa para a insanidade econômica.

6.16.7.3 Segredo

Uma boa contratação provê o público com informações. Mas parte do orçamento militar é uma caixa preta. Um terço dos gastos em P&D da Força Aérea foi mantido em segredo²⁸⁷ porque algumas armas envolvem tecnologias que não devem ser reveladas, devido à vantagem estratégica de se manter os adversários incertos sobre a extensão do arsenal e porque as Forças Armadas consideram politicamente útil limitar a ingerência política em certos programas. O problema com o tema do segredo é o de discriminar quando é legítimo ou não o recurso a este argumento. Pode-se esperar que os programas caixa preta apresentem mais ineficiências e mais fraudes do que os outros.

6.16.8 As apostas dos fornecedores nos dispêndios de defesa

Se o contrato oferecesse retornos medíocres, não haveria incentivo para as empresas influenciarem o dispêndio público. O GAO verificou que os negócios com a defesa foram mais lucrativos que os demais, entre 1970 e 1983.²⁸⁸ Depois de fazer os ajustes relativos ao risco, os investidores que compraram ações de empresas ligadas à defesa no início

²⁸⁵ Apud Gansler, *The Defense Industry*: 24.

²⁸⁶ Gansler, *The Defense Industry*, 127.

²⁸⁷ F. Kaplan, "Secrecy is on the Rise in Pentagon's Budget", *Boston Globe*, 12 jan. 1987.

²⁸⁸ Apud GAO, *Government Contracting: Assessment of the Study of Defense Contractor Profitability* (1986).

da era Reagan deram-se excepcionalmente bem.²⁸⁹ Os salários dos trabalhadores empregados na produção de mísseis e aviões eram 20% superiores aos da média em 1983.²⁹⁰

A incerteza sobre o valor das armas dá oportunidade às empresas para influenciar as decisões de dispêndio. Todos os grandes contratantes de defesa têm um comitê de ação política; o setor é um dos maiores contribuintes para as campanhas eleitorais, concentrando os recursos nos cem legisladores com assento nas comissões relacionadas com a defesa.²⁹¹ O dinheiro não é o único instrumento para cultivar o apoio legislativo. A campanha da Rockwell para salvar o bombardeiro B-1 incluiu temporadas de caça e de pesca para legisladores e autoridades da provisão.²⁹² O meio mais importante para induzir o apoio do Congresso aos programas é oferecer empregos aos eleitores. Os contratantes são peritos em localizar fábricas nos redutos eleitorais de legisladores chaves e dispersar estrategicamente a produção, de modo a ampliar o número de seus simpatizantes.

Outro meio de influenciar as decisões de provisão envolve as ligações dos contratantes com as Forças Armadas. Empresas são um depósito de conhecimento. Através do processo interativo para determinar uma arma, o Pentágono precisa extrair conhecimentos da indústria sobre os limites do possível. Isto tende a influenciar o Pentágono quanto ao que é desejável. Algumas vezes envolve a solicitação de propostas preliminares aos contratantes, que darão forma a vagos requisitos. Outras vezes, executivos das empresas tomam a iniciativa de propor novas armas.

A última tática para influenciar os dispêndios da provisão é corromper autoridades do governo. Contratos direcionados para a Wedtech levaram Mario Biaggi do Congresso para a cadeia.²⁹³ Quando o americano médio pensa nos problemas de contratação existentes no Pentágono, ele pensa em corrupção grossa. Isso é uma pena. Embora a corrupção comprometa a integridade do sistema, em geral ela inflige menos danos que outros problemas de contratação, mais sutis e mais traiçoeiros.

6.16.9 A provisão deveria ser menos privada?

Há três propostas para a reforma. A primeira é a elevação do nível ético (para diminuir a incidência de desonestidade) e a adoção de regras mais rígidas (para apanhar os desonestos remanescentes). Mas a administração do sistema de provisão da defesa seria

²⁸⁹ R. Stevenson, "Military contractors squeezed", *New York Times*, 16 nov. 1987; C. Stein, "Defense stocks in retreat", *Boston Globe*, 23 jul. 1987; e "The High Cost of an Arm Scandal", *New York Times*, 10 jul. 1988.

²⁹⁰ Congressional Budget Office, *Compensation of Aerospace Workers* (Washington, 1984): 4.

²⁹¹ P. M. Stern, *The best the Congress money can buy* (Nova York, Pantheon Books, 1988): 38

²⁹² N. Kotz, *Wild blue yonder: money, politics and the B-1 bomber* (Nova York, Pantheon, 1988); J. Koten, "McDonnell Douglas Lobbies Congress to Save Apache Helicopter", *Wall Street Journal*, 12 mar. 1987.

²⁹³ Apud E. Pound, "Weapons inquiry will provide a look at consultant's role", *Wall Street Journal*, 19 jul. 1988.

impossível se os padrões de probidade já não fossem altos. A corrupção excepcional não é o problema central e incitações éticas não irão resolvê-lo.

A segunda proposta pede o afrouxamento das regras que, num esforço para deter a minoria imoral, sufocam pessoas honestas. Porém, a diluição da responsabilidade e a ambigüidade dos procedimentos permitem o florescimento da corrupção.²⁹⁴

A terceira proposta aponta para a intervenção do Congresso no processo de provisão e a política interna das Forças Armadas (que descaracteriza responsabilidades e mina a autoridade dos oficiais da provisão) como os problemas centrais e pede um sistema de provisão operado por oficiais de carreira de alto nível especializados em provisão.²⁹⁵

Estas propostas já serviram de base para reformas desapontadoras. Vale a pena repensar a divisão dos papéis entre os setores público e privado. A tarefa de desenvolver novas armas não é adequada para a contratação. Os requisitos do produto são vagos; a competição é limitada nos estágios iniciais e inexistente nos estágios finais; o governo se preocupa com os meios que serão empregados para a produção dos armamentos; e os fornecedores têm oportunidade e motivação para influenciarem os dispêndios coletivos.

É intrigante especular sobre a possibilidade de transferir ao governo a responsabilidade pelas partes do processo que são difíceis de definir contratualmente e de fazer cumprir. Muitas armas norte-americanas vinham dos arsenais do governo. Foi em 1945 que as crescentes necessidades de produção e a nova importância dos aviões tecnologicamente avançados levaram à predominância do setor privado na produção de armas. No início do pós-guerra, grande parte de P&D continuou a ser feita nos arsenais federais, entrando os contratantes só quando um projeto já havia se transformado em um pacote de dados técnicos acompanhado de esquemas detalhados para a produção em massa.²⁹⁶

O setor público é forte em capacidade inovativa. Ele fez grande parte do trabalho de desenvolvimento do radar, realizou avanços na tecnologia de mísseis balísticos e inventou o míssil Sidewinder, contratando depois a sua produção com empresas.

Em um sistema público, o projeto é separado da produção. Isto fortifica a capacidade tecnológica do setor público para julgar e para ajustar alternativas de projetos. O governo poderia aceitar idéias, selecioná-las e refiná-las, transformando-as em projetos bem especificados, solicitando propostas a preço fixo para etapas do trabalho de produção.²⁹⁷

²⁹⁴ Apud S. Kelman, "Defense Bureaucracy's Corrupting Influence", *Wall Street Journal*, 7 jul. 1988.

²⁹⁵ Esta é a recomendação em Fox e Field, *The Defense Management Challenge*: capítulos 3, 4 e 8.

²⁹⁶ Peck e Scherer, *The Weapons Acquisition Process*; e Fox, *Arming America*: 41

²⁹⁷ Scherer, *Weapons Acquisition*: 189, 383-398.

Há inconvenientes em fragmentar o processo deste modo. O governo teria de oferecer salários iguais aos do setor privado. Há o risco de que, separando o desenvolvimento da produção, isto desaceleraria o ritmo de inovação tecnológica.

6.16.10 A provisão de armas e o debate da privatização

6.16.10.1 O ideal ilusório da competição

Entre 1964 e 1986, onze relatórios do Pentágono ou do Congresso indicaram mais competição como o caminho para melhorar a provisão, baseando-se nas quedas espetaculares de preços nos casos de quebra de monopólio. A competição tende a incrementar a eficiência, mas é custosa. As especificações devem ser definidas; propostas devem ser avaliadas; devem ser implantados sistemas de monitoração. Quando o segredo exige um controle mais cerrado sobre os dados técnicos ou quando economias de escalas impõem um só produtor, a competição não é praticável.

A competição é uma pressão para reduzir custos e inovar. Sua função é estabelecer o ritmo para os produtores. Considere sob essa ótica a estrutura dos sistemas de armas. Poucas empresas possuem experiência técnica, equipamento e capital para competir. Os termos da competição não são claros. Os vencedores prosperarão, os perdedores poderão falir. Esta espécie de competição resulta em um jogo de influências políticas, corrupção e promessas irresponsáveis. Mesmo ao adquirir bens de baixa tecnologia em um mercado em que existem muitos competidores, é mais fácil tratar com um ou dois fornecedores. Para um comprador, as economias de custos importam menos do que a simplicidade. É isso que, junto com equipamentos especiais e o conhecimento (e muito mais de que a corrupção), explica a regularidade com a qual os fornecedores habituais conseguem a renovação dos contratos.

6.16.10.2 A lealdade dividida das autoridades contratantes

As Forças Armadas não estão preocupadas em minimizar o orçamento da provisão. A prioridade militar é obter rapidamente o melhor equipamento possível e assegurar que permaneça intacta a capacidade para desenvolver a geração seguinte de armas. Muitos inferem corrupção. Mas, por razões compreensíveis, as Forças Armadas vêem as empresas como parceiros vitais em sua missão de defender os EUA.

O papel que a reforma impõe às Forças Armadas – o de guardião do fisco – é errado. Para um oficial da provisão, dar ênfase a custo significa restrições em características que podem se revelar essenciais no campo de batalha ou o colapso de um fornecedor importante. Pouca ênfase no custo significa acréscimo pequeno nos dispêndios do governo.

Os laços que começam com transações formais tendem a evoluir para um relacionamento mais íntimo. Os funcionários públicos, trabalhando com fornecedores e dependendo deles para cumprirem suas missões, acabam se preocupando em mantê-los saudáveis financeiramente e prestativos. As regras que se aplicam aos contratos públicos destinam-se a combater a corrupção e a disciplinar essa natural simpatia entre fornecedores e servidores.²⁹⁸ O resultado natural é uma aliança entre as empresas e as autoridades do governo, às expensas dos contribuintes.

6.16.10.3 O ônus do processo

O apelo da privatização deve muito ao sonho de acabar com o segredo. A análise do sistema de provisão militar desfaz este sonho. Os que acreditam no instinto do setor privado direcionado para a eficiência dizem que é o governo quem contamina um empreendimento com um excesso de procedimentos. Mas a complexidade administrativa é inerente às tarefas públicas, não à organização pública. Compras complexas acarretam uma sobrecarga do processo. Mesmo quando se trata de bens padronizados, os contratos são capazes de envolver penosos requisitos (as especificações para biscoitos de aveia continham dezesseis páginas). A esperança de que a privatização livrará o governo da camisa de força das regras burocráticas deve ser abandonada. Operar atravessando fronteiras organizacionais exige mais procedimentos, não menos. Na medida em que as empresas forem chamadas a executar tarefas que não podem ser definidas em contratos bem redigidos e com base na produção, as especificações de insumos vão proliferar.²⁹⁹

6.16.10.4 A vulnerabilidade da agenda de dispêndios

Uma queixa relativa à provisão da defesa é sobre a influência política exercida pelas empresas ou a capacidade dos generais em conseguirem o que querem, independente dos custos. Este modo de ver sugere erroneamente que as decisões de dispêndio politizadas constituem um problema exclusivo das compras de armas. As verdadeiras causas são gerais. Os atores politicamente efetivos (empregados e acionistas) têm muita coisa em jogo. A incerteza sobre o valor real das alternativas de dispêndio possibilita que argumentos apropriados sejam defendidos com aparência de convicção em relação aos méritos.

Nesta situação, são três as lições para quem está pensando em transferir o fornecimento de outros bens públicos para a área privada. Primeira: quanto mais incerteza houver sobre o valor e quanto mais discutíveis forem os requisitos, mais oportunidades

²⁹⁸ J. Tirole, "Hierarquias e Burocracias: sobre as fraudes nas organizações" (MIT, 1985).

haverão para as partes interessadas manipularem a interpretação da necessidade comum. Segunda: quanto mais valiosas forem as recompensas potenciais (lucros elevados, altos salários ou segurança contra o desemprego), mais fortes serão os incentivos para politizar as decisões de dispêndios. Terceira: quanto mais os interesses privados forem politicamente efetivos, mais a privatização porá em perigo a integridade da agenda de dispêndios.

6.17 TREINAMENTO PROFISSIONAL

Em 1982, Reagan transforma em lei o Job Training Partnership Act (JTPA), em repúdio ao Comprehensive Employment and Training Act (CETA). O governo federal abria mão de grande parte da responsabilidade pelo treinamento; as metas do treinamento seriam especificadas com precisão, monitoradas rigorosamente e relacionadas com os imperativos do mercado.³⁰⁰

Em uma era em que o treinamento é prescrito como um remédio para os males sociais, fundamental para o ganho de vantagem na competição internacional, o JTPA muda uma estrutura de responsabilidade baseada no processo para outra baseada no produto.

6.17.1 Do CETA ao JTPA

O programa federal de treinamento ganhou grande aumento de recursos em 1962 devido ao medo de que a automação das fábricas tornaria dispensáveis grandes quantidades de trabalhadores na produção, ao mesmo tempo que forçaria a preparação de técnicos para cuidar das novas máquinas. O dinheiro federal subsidiaria o retreinamento para restabelecer o equilíbrio. Em 1965, tinha ficado claro que a economia podia acomodar os trabalhadores deslocados sem problema. O foco da política de mão-de-obra transferiu-se para os que nunca haviam encontrado lugar no mercado de trabalho.³⁰¹

Criado em 1973, o CETA custeava programas de treinamento em salas de aula e programas de treinamento no serviço. Em resposta à recessão de 1974, o CETA acrescenta 300 mil pessoas às folhas de pagamento municipais, pagas com dinheiro federal.³⁰²

O governo federal queria aumentar o emprego empregando trabalhadores que, sem essa ajuda, permaneceriam desempregados. Contudo, os governos locais (responsáveis pela admissão dos trabalhadores) usaram os fundos do CETA para admitir pessoas

²⁹⁹ C. Mohr, "Military Debates Measures of Contractor Efficiency", *New York Times*, 25 mar. 1986.

³⁰⁰ *Public Papers of Ronald Reagan*, v. 2 (Washington, 1982); S. Kind, "President Signs Job Training Bill, Calling it an End to Boondoggle", *New York Times*, 14 out. 1982.

³⁰¹ E. Clague e L. Kramer, *Manpower Politics and Programs: A Review 1935-1975* (Kalamazoo, Upjohn Institute for Employment Research, 1976) e P. Kobrak, *Private Assumptions of Public Responsibilities: The Role of American Business in Urban Manpower* (Nova York, Praeger, 1975).

³⁰² R. F. Cock et al., *Public Service Employment* (Kalamazoo, W. E. Upjohn Institute, 1985): 12.

semelhantes às que já estavam na folha de pagamento, liberando recursos para outros usos.³⁰³ O Congresso endureceu os padrões de elegibilidade do CETA em 1978. A consequência foi que o serviço público passou a ser visto como trabalho de faz-de-conta. A opinião pública levantou-se contra isso. O *Reader's Digest* ridicularizou os gastos do CETA em projetos como aulas de arte para cegos.³⁰⁴ Reagan eliminou o componente do emprego no serviço público do CETA. Quando o programa foi enviado para nova autorização em 1982, houve amplo apoio para sua reestruturação, visando a aumentar a participação do setor privado.

A premissa de que tinha falhado a política de mão-de-obra orientada para o processo e de que um sistema orientado para a produção significaria melhor treinamento alimentou o apoio para uma mudança em direção ao controle pelo setor privado. A percepção prevalente era de que o CETA tinha consistido em empregos de faz-de-conta no governo e cursos em sala de aula sem objetivo, operados por burocratas ou grupos comunitários desprovidos de conhecimento do mercado de trabalho. O JTPA tornou a política orientada para os negócios de três modos. Primeiro: estipulou que os representantes dos negócios controlariam os programas locais de treinamento. Segundo: confiou nos provedores de treinamento do setor privado, tanto em sala de aula como no serviço. Terceiro: exigiu uma abordagem contratual orientada para os resultados.

6.17.2 A abordagem contratual para o treinamento subsidiado

O JTPA caracteriza treinamento como um investimento em capital humano e determina que o Secretário do Trabalho desenvolva critérios para medir o retorno deste investimento. O Congresso sugeriu critérios baseados no emprego crescente, remuneração crescente e redução da dependência de organizações assistenciais. Mas isto é enganoso. É fácil avaliar nível de emprego, ganho e nível de bem-estar em um momento. Medir a mudança ao longo do tempo é mais difícil. E é impossível, conforme discutido a seguir, atribuir essas mudanças ao treinamento subsidiado sem um sistema de informação mais elaborado. As medidas de desempenho que foram estabelecidas são, como devem ser, muito mais limitadas.

No CETA, a avaliação se preocupava com o processo. O fornecedor era pago com base na inscrição, dias passados em sala de aula, certificados obtidos ou outra medida relacionada com insumos ou processo. Sob o JTPA, os padrões de desempenho dominam.

³⁰³ A. Fechter, *Programas públicos de emprego* (Washington, American Enterprise Institute, 1973).

³⁰⁴ R. K. Bennett, "CETA \$11 Billion Boondoggle", *Reader's Digest*, ago 1978. Os críticos revelaram aspectos sinistros do CETA: em várias cidades, as conexões políticas é que determinaram o acesso aos melhores empregos públicos e muitos cabos eleitorais foram incluídos nas folhas de pagamento do CETA. Ver J. Bovard, "The Failure of Federal Job Training", (Washington, Cato Institute Policy Analysis Paper, ago. 1986): 5.

6.17.3 A criação de valor através do treinamento subsidiado

O JTPA está fundamentado na noção de que a contratação baseada na produção é o melhor modo de controlar a responsabilidade dos agentes. A questão central relaciona-se com o grau em que as cláusulas contratuais captam o valor criado.

Os EUA fazem maciços investimentos em capital humano. O orçamento público em 1980 para instrução, treinamento vocacional e militar foi de US\$ 160 bilhões.³⁰⁵ O investimento privado (incluindo custos do material gasto, trabalho mal feito, desgaste do equipamento, supervisão extra, vendas perdidas, clientes irritados e a renda que se deixa de produzir durante o treinamento para aumentar a receita mais tarde) é de US\$ 140 bilhões. O orçamento para treinar os desfavorecidos é de US\$ 1,5 bilhão.³⁰⁶

Os argumentos para o financiamento coletivo do desenvolvimento do capital humano procedem de duas linhas de raciocínio: falha do mercado e solidariedade social.

6.17.3.1 Falha do mercado

Se o treinamento aumenta a produtividade, ele resulta em maior salário para o empregado e/ou maior lucro para o empregador. Assim sendo, por que não deveria o trabalhador ou o empregador pagar o treinamento? Em grande parte, como atestam os números citados acima, eles já o fazem. Mas há razões para crer que os arranjos de mercado resultarão em pouco investimento em capital humano.

O argumento da falha do mercado distingue entre capital humano geral e específico.³⁰⁷ O capital humano geral (ler, escrever e contar; um tipo menos geral é o treinamento em eletrônica) aumenta a produtividade do trabalhador em várias atividades. O investimento em capital humano específico aumenta a produtividade em uma atividade definida (reparar falhas em chips de um VAX-780 da DEC). Grande parte das habilitações fica entre esses dois pólos.

Em um mercado perfeito, o trabalhador pagaria pelo investimento em capital humano geral e o empregador, pelo investimento em capital humano específico. Porém, há complicações. Suponha que um empresário admita, a US\$ 3 a hora, um trabalhador com pouco treinamento geral. O empregador paga para ensinar ao trabalhador uma especialidade específica da firma. O trabalhador sabe que agora seu trabalho vale US\$ 10 por hora para o empregador. Ele pode pedir um aumento para US\$ 7 por hora - apesar do fato de que seu

³⁰⁵ R. Taggart, *A Fisherman's Guide: An Assessment of Training Strategies* (W. E. Upjohn Institute, 1981): 6-7.

³⁰⁶ P. Seller, "How IBM Teaches Teachies to Sell", *Fortune*, 6 jun. 1988: 142.

³⁰⁷ G. Becker introduziu a noção em "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis", *Journal of Political Economy* (out. 1962) e refinou-a em "Human Capital" (Chicago, University of Chicago Press, 1975).

aumento de produtividade é devido só ao investimento do empregador - e ameaçar demitir-se a menos que passe a receber essa quantia. Se se demitir, o empregador perde todo o seu investimento. Se este aceitar as exigências, teria sido melhor não ter feito o investimento. A menos que ele consiga que o trabalhador se comprometa a não expropriar os resultados, é provável que o empregador cancele investimentos em capital humano em favor de investimentos em capital físico.³⁰⁸

Considere agora o capital humano geral. Se o treinamento tiver que ser financiado com a poupança ou redução do consumo, as pessoas podem dispendir muito pouco com ele.³⁰⁹ Mesmo que elas possam financiar o investimento em capital humano, poderia ser difícil escolher o treinamento correto. As pessoas estão expostas ao risco de modificação da demanda por certas especialidades ou de que tenham calculado mal o retorno esperado.³¹⁰

Estas barreiras ao investimento em capital humano mantêm o desenvolvimento da mão-de-obra em um nível abaixo do ideal. O investimento público tenta remediar essa falha do mercado. Mas o dispêndio público é promovido em base diferente.

6.17.3.2 Solidariedade social

O treinamento aparece na agenda pública como instrumento da política contra a pobreza. Ele é atrativo não porque é menos dispendioso do que a dependência em relação à seguridade social, mas porque é considerado moralmente preferível.

Se a comunidade não tomar para si todo o encargo do desenvolvimento do capital humano, como poderá ela saber a quantidade certa de treinamento que as pessoas pagariam com seu dinheiro, se não houvesse subsídios? Se não distinguir o investimento incremental do investimento que seria feito de qualquer modo, o governo assumirá uma parte do encargo sem estar incrementando o dispêndio global.

Na medida em que o treinamento subsidiado fica restrito aos pobres, parece haver menos razão para preocupação. Os pobres não investem em treinamento porque têm pouco dinheiro, logo qualquer gasto conta como um ganho.

Apesar disso, alguns problemas permanecem. O primeiro problema é que a expressão *os pobres* é genérica. A prioridade deve ser dada a quem estiver com a menor perspectiva de auto-suficiência ou a quem for mais capaz de transformar o treinamento em um

³⁰⁸ M. Hashimoto e B. T. Yu, "Specific Capital, Employment Contracts, and Wage Rigidity", *Bell Journal of Economics* 11 (outono 1980).

³⁰⁹ As pessoas também podem pagar pelo treinamento em serviço para obtenção de habilitações gerais aceitando posições com salários baixos, o que equivale a financiar o investimento através do consumo reduzido. J. Mincer, "On-the-job Training: Costs, Returns, and Some Implications", *Journal of Political Economy* (out. 1962): 62.

instrumento que lhe permita escapar da pobreza? Na primeira hipótese, em que nível de desinteresse ou de inaptidão deve-se desistir do treinamento e prescrever a assistência social? Na segunda hipótese, como justificar a exclusão dos trabalhadores quase-pobres, que podem ficar em pior situação do que os que receberem o treinamento subsidiado?

O segundo problema é fundamental. Muitas pessoas que foram pobres escaparam da pobreza. O jovem artista pobre torna-se rico ou o filho de imigrantes sem tostão torna-se médico.³¹¹ Muitos pobres aumentam a renda a cada ano por força do talento, do trabalho duro, da maturidade, do casamento ou por sorte. Isto complica a avaliação do efeito das políticas de mão-de-obra.

O efeito real dos programas de treinamento é a diferença criada entre o destino de cada pessoa com ou sem o programa.³¹² Isto só através de esforços consideráveis pode-se saber aproximadamente. Quando um treinando passa a ganhar mais depois do programa, pode ser porque o treinamento foi valioso ou então porque ele estava em uma trajetória ascendente de ganhos. O efeito de um programa de treinamento depende do valor criado pelo programa e das características dos participantes. Havendo uma proporção maior de treinandos com elevado potencial, o programa parece melhor.

Em um mundo idealizado, os contratos de treinamento baseados na produção são fáceis de fazer. Um cidadão elegível entra pela porta e de algum modo o Conselho da Indústria Privada fica sabendo que espécie de trabalho ele pode esperar conseguir, qual será sua produtividade e que salário ele pode obter. Em um mundo assim, faria sentido deixar as empresas licitarem com base nos preços, passando a competir para adicionar valor às pessoas treinadas por elas.

Entretanto, no mundo real é difícil medir o capital humano. Quanto menos mensurável for o valor criado pelo treinamento, menos eficiente será a contratação. As melhores organizações de treinamento terão menos condições para capitalizar sua perícia e, se forem motivadas pelo lucro, ficarão menos estimuladas para desenvolver suas qualidades.

6.17.4 Deficiência de dados para a contratação por desempenho

Quanto mais informação houver, mais eficiente será a contratação por desempenho. O Departamento do Trabalho projetou um sistema de informação no qual os

³¹⁰ D. Levhari e Y. Weiss, "The Effect of the Risk on Investment in Human Capital", *American Economic Review* (dez. 1974): 930.

³¹¹ M. J. Bane e D. T. Ellwood, "Slipping to and out of Poverty: The Dynamics of Spells" (documento para discussão não-publicado, ago 1985). Enquanto metade das pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza em qualquer tempo são pobres a longo prazo, muitas das pessoas que experimentam a pobreza, dela escapam dentro de alguns anos; parte substancial da população de pobres consiste de pobres transitórios.

programas locais fariam relatórios sobre cada treinando antes de sua participação, no final do treinamento e treze semanas após. Amostras de participantes seriam comparadas com um grupo de controle. O OMB alegou que este sistema era caro,³¹³ suprimiu as comparações³¹⁴ e reduziu o orçamento para avaliação do desempenho em 66%; a equipe de avaliação caiu de 38 pessoas para 5.³¹⁵

Em resumo, há pouca informação anterior sobre os participantes do JTPA. A informação posterior registra se os participantes encontraram emprego logo após o treinamento e quanto passaram a receber nesse emprego.

6.17.5 Padrões de participação

Sob o JTPA, as decisões são tomadas a nível local pelos conselhos da indústria privada. A lei não impede qualquer uso dos fundos. A definição de desfavorecidos que governa a elegibilidade para os programas subsidiados cobre os 20% mais pobres. Destes 29 milhões, são selecionados anualmente um milhão, a critério dos funcionários locais dos programas e dos contratantes. O GAO examinou a variação das participações entre 1980 (sob o CETA) e 1984 (sob o JTPA), e verificou uma mudança:³¹⁶ o JTPA seleciona os candidatos mais promissores.³¹⁷

A contratação baseada no desempenho torna sem atrativos os treinandos de baixo potencial. Uma empresa encarregada de treinar caixas de bancos, por exemplo, avaliou 118 candidatos para preencher 19 vagas.³¹⁸ Porém, se há quinze pessoas elegíveis e seleciona-se dez, as cinco que sobram são as que precisam de ajuda. Aceitar os casos mais difíceis significa ser difícil alcançar os padrões de desempenho.³¹⁹

São publicadas análises de poucas características dos treinandos (homens, mulheres, hispânicos, escolarização interrompida, beneficiários de seguridade social, brancos, estudantes e negros). Dentro destas categorias há enormes variações em experiência, capacidade, motivação e outros fatores que afetam a necessidade de treinamento. Borus identificou quarenta variáveis pessoais que afetam o sucesso no mercado de trabalho. Algumas dessas variáveis (capacidades, habilidades e acesso aos meios de transporte) podem ser facilmente alteradas por programas do governo. Outras dificilmente podem ser mudadas

³¹² Isto somente é estritamente verdadeiro na condição de pleno emprego; se qualquer não-participante perder um emprego para um participante, a perda devida ao seu desemprego deve ser desconsiderada.

³¹³ ver GAO, JPTA (Washington, mar. 1986): 5, 7.

³¹⁴ GAO, Data Collection Efforts: 13-21.

³¹⁵ GAO, *Federal Evaluation: Fewer Units, Reduced Resources* (Washington, 1987): 77.

³¹⁶ GAO, *Analysis of Support Cost Limits*: 10-13.

³¹⁷ G. Walker, *JTPA: Implementation and Performance* (Grinker-Walker, 1986): 16.

³¹⁸ G. Walker et al., *An Independent Sector Assessment of the JTPA* (1985): p. 27.

³¹⁹ S. Snyder, "Antypoverty Agency Adapts to New Limits", *Boston Globe*, 21 abr. 1987.

(limitações de aptidão percebidas e atitude em relação ao trabalho) ou resistem a qualquer intervenção (idade, nível de inteligência e atitudes de familiares em relação ao trabalho).³²⁰

Em suma, no JTPA se recruta participantes que provavelmente se darão bem. O conjunto dos elegíveis é grande e diversificado. Os graduados da UCLA tendem a ganhar mais ao longo de suas carreiras do que a média nacional. Se a UCLA selecionasse aleatoriamente seus estudantes, isto forneceria uma evidência clara de que o fato de ficarem sentados assistindo a quatro anos de aulas aumenta o seu poder de ganho. Mas o processo de seleção é rigoroso, de modo que o pessoal admitido ainda tenderia a ganhar mais do que a média mesmo que passasse quatro anos fazendo outra coisa. É impossível distinguir conclusivamente entre o valor agregado pelos professores e o valor identificado pela comissão de seleção. Uma incerteza semelhante complica o JTPA.

6.17.6 Padrões de treinamento

A política de mão-de-obra apresenta quatro categorias: instrução em sala de aula, treinamento em serviço, assistência para colocação e programas de trabalho.

Os candidatos que estavam menos prontos para o trabalho receberam menos treinamento do que os que podiam ser colocados mais facilmente. Verificou-se a tendência de orientar o treinamento que eles receberam para ocupações menos qualificadas (zeladoria, serviços domésticos, lavanderias).³²¹ O padrão é consistente: quanto mais um tipo de treinamento conduz o treinando rápida e confiavelmente a uma colocação, maior importância será dada a ele. A designação dos treinandos para os diversos programas obedece ao imperativo de maximizar as taxas de colocação.

6.17.7 A colocação como medida de valor

Os participantes que abandonam o treinamento não são contados, o que falseia as estatísticas.³²² Uma vez que o sistema de informação do JTPA não prevê acompanhamento de longo prazo e não compara os treinandos com os não-participantes, é impossível dizer com certeza o grau de precisão com que os números relativos à colocação medem a real criação de valor. Porém, há evidências sugestivas fornecidas pelo CETA. Borus estudou 323 pessoas para explicar as diferenças posteriores ao programa entre participantes e não-participantes relativas a ganhos, emprego e dependência da seguridade social.³²³ Os participantes, em

³²⁰ M. K Borus, *Measuring the Impact of Employment-Related Social Programs* (W. E. Upjohn Institute, 1979).

³²¹ GAO, *JTPA: Participants, Services, and Outcomes* (Washington, 29 set. 1988).

³²² Orfield et al., *Job Training*, 190.

³²³ M. K Borus, "Indicators of CETA performance", *Industrial and Labor Relations Review*, 32 (out. 1978).

média, passaram a ganhar mais do que os não-participantes.³²⁴ Mas Borus descobriu que nenhum indicador de curto prazo poderia servir de proxy para os benefícios de longo prazo.

Um estudo em grande escala comparou os participantes do CETA com uma amostra equivalente de não-participantes. No primeiro ano depois do treinamento, os que realizaram o treinamento em serviço informaram aumento de ganho 150% maior do que os que fizeram treinamento em sala de aula. Um ano depois, os benefícios anuais dos que treinaram em sala tinham aumentado; e caído para os que fizeram treinamento em serviço.³²⁵

A duração do treinamento em sala de aula caiu 40% na transição do CETA para o JTPA.³²⁶ Isto se deve à ótica do JTPA orientada para os resultados. Entretanto, um perito em treinamento encontrou correlação positiva entre a duração do treinamento em sala e os acréscimos de ganho e de emprego após o programa.³²⁷ Mas esta ligação só se evidencia a longo prazo. Esta pesquisa sugere que o benefício a longo prazo do treinamento em serviço provém da socialização no local de trabalho e não do desenvolvimento das qualificações; e que esta socialização é muito útil para as pessoas que são pouco ligadas à força de trabalho.

Não é que os conselhos da indústria privada e os contratantes de treinamento desconsiderem os efeitos de longo prazo; o que acontece é que eles não podem observar tais efeitos. A questão é que a colocação a curto prazo foi escolhida para desempenhar um papel muito mais importante no sistema contratual do JTPA do que é possível ser desempenhado por uma proxy tão fraca.

6.17.8 Contratação para o treinamento em serviço

A diferença mais importante entre o CETA e o JTPA é o papel atribuído ao treinamento em serviço. É considerável o atrativo de atribuir a empresas a responsabilidade de dar o treinamento. Considere os tipos de empregos e de empresas que são característicos dos programas de treinamento em serviço do JTPA. Quarenta por cento das vagas de treinamento destinam-se a ocupações de baixa qualificação. O contrato concede a uma firma quinze semanas para treinar um trabalhador, pagando o governo a metade do salário.³²⁸ Entre os maiores contratantes de treinamento em serviço estão os fast-food e lojas de utilidades. Estes treinam jovens pobres em habilitações específicas da firma, aplicáveis a empregos de baixo

³²⁴ Ibid. p.8. A diferença média estimada para os ganhos de 1974 foi de 662 dólares, a média de semanas no emprego foi de 8,23 e a assistência social média recebida foi de menos 650 dólares.

³²⁵ R. Taggart, *A Fisherman's Guide*: 37.

³²⁶ G. Walker, *JTPA: Implementation and Performance*: 24.

³²⁷ R. Taggart, *A Fisherman's Guide*: 221. Para uma análise da evidência da superioridade a longo prazo do treinamento em classe, ver D. Card e D. Sullivan, "Measuring the Effect of Subsidized Training Programs on Movements in and out of Employment", *Econometrica*, 56 (maio 1988): p. 503.

³²⁸ GAO, *JTPA: Participants, Services, and Outcomes* (Washington, 29 set. 1988): 12.

salário e alta rotatividade. Parece prudente imaginar em que medida as firmas mudam as atividades de admissão e treinamento em resposta a subsídios.³²⁹

6.17.9 Contratos incompletos e desperdício disfarçado

Um estudo de 1986 sobre o JTPA verificou que 66% dos treinandos obtiveram emprego,³³⁰ logo o JTPA estava funcionando. Isso não prova nada. Seria espantoso se os parceiros públicos e privados, com US\$ 2 bilhões por ano, não fizessem algo bom. Mas o JTPA faz muito menos do que sugerem as estatísticas.

O problema é um relacionamento contratual absurdamente pouco especificado. Os funcionários locais e os contratantes são solicitados a selecionar 2% dos pobres e colocá-los em empregos. Mas mais de 10% dos pobres escapa da pobreza a cada ano por razões que nada têm a ver com a política de mão-de-obra do governo.³³¹ A maior parte dos pobres que trabalham entra e sai desses empregos com regularidade desapontadora, com ou sem ajuda do governo. Na estrutura contratual do JTPA os agentes não se concentram em pessoas que sem essa ajuda ficariam desempregadas. Há poderosos incentivos para selecionar treinandos que apresentam as melhores perspectivas.

Isto não quer dizer que a abordagem contratual para o treinamento não possa funcionar, mas que o JTPA não reconhece os complexos requisitos para criação de valor através de treinamento subsidiado. Já o Job Corps é um modelo mais realista de contratação.

O Job Corps³³² envia para centros educacionais jovens desfavorecidos, visando dar-lhes educação ou treinamento vocacional. O que distingue o Job Corps do JTPA é que as organizações responsáveis pelo treinamento do Job Corps não controlam o recrutamento dos participantes nem os subseqüentes esforços de colocação. Essas tarefas são tratadas por voluntários, agências sociais, sindicatos, escolas e escritórios locais de emprego.

Os contratantes do Job Corps são forçados a competir com base nas melhorias por eles produzidas nos treinandos. Isto tem sido efetivo. O Job Corps serve a uma população profundamente perturbada. Seus graduados trabalham e ganham mais, recebem menos benefícios de seguridade social e cometem menos crimes que os não-participantes.³³³ Mas esses benefícios se apresentam só a longo prazo. A curto prazo, os treinandos que retornam dos centros do Job Corps trabalham e ganham menos do que os não-participantes, enquanto se

³²⁹ G. Walker, *JTPA: Implementation and Performance*: 34.

³³⁰ National Alliance of Business, *Is the Job Training Partnership Working?*: 67.

³³¹ M. J. Bane e D. T. Ellwood, "Slipping to and out of Poverty: The Dynamics of Spells": 32.

³³² As fontes sobre o Job Corps incluem Taggart, *A Fisherman's Guide* e National Research Council, *Youth Employment and Training Programs*.

³³³ National Research Council, *Youth Employment and Training Programs*: 113; O'Neill, *The Federal Government and Manpower*: 42-43; Mallar et al., *Lasting Impacts*; GAO, *Job Corps*; Taggart, *Guide*: 266.

readaptam à vida em seus locais de origem; os benefícios não são mensuráveis durante seis meses, mas perduram por vários anos.³³⁴ Sob o sistema do JTPA, baseado na colocação, o treinamento do Job Corps seria considerado um fracasso.

Assim, a opção público versus privado não esgota as alternativas. O problema com o JTPA não é o envolvimento de organizações privadas; são os fracos arranjos estabelecidos para manter a responsabilidade dos agentes. É como se os médicos recebessem pacientes sofrendo de males diversos e fossem solicitados a escolher 2% deles para tratamento, recebendo o pagamento na base de quantos continuassem vivos. A tendência para evitar os casos difíceis é vista como lamentável no terreno ético. Mas isto também significa que o verdadeiro impacto do JTPA é pouco divulgado. Fazendo um balanço, não se encontra evidência de que o JTPA faz muita diferença para o emprego e os ganhos dos trabalhadores.

6.18 A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS LOCAIS

O governo federal dos EUA aloca 14% do orçamento para pagar 3 milhões de funcionários públicos e 21% para comprar bens; nos níveis estadual e local 14 milhões de funcionários absorvem 53% do orçamento e a compra de bens, 36%,³³⁵ logo há mais espaço para se pensar em privatização nos níveis estadual e local.³³⁶

As autoridades locais se interessaram na contratação na década de 1970 devido à redução da ajuda federal e a uma onda de protestos contra os impostos. Enquanto as iniciativas federais de privatização têm sido impulsionadas pela ideologia, nos níveis estadual e local elas têm sido estimuladas pela conveniência.

A tabela 6-1 mostra a porcentagem de 1.780 municípios que contratam organizações privadas (com e sem fins lucrativos). Não há informação sobre valores. Serviços públicos, segurança, apoio administrativo e inspeção e controle de saúde são mais prováveis de serem obtidos de empresas,³³⁷ enquanto os contratos para serviços culturais são em geral com agências sem fins lucrativos. Este perfil está mudando, pois cresce o interesse na contratação de serviços sociais com empresas com fins lucrativos.³³⁸ O contrato pode ter preço negativo: o produtor paga ao governo para fazer o serviço (caso de empresas que rebocam veículos abandonados em Nova York e ficam com a sucata).

³³⁴ National Research Council, *Youth Employment and Training Programs*: 112-116.

³³⁵ Departamento de Comércio, *Survey of Current Business* (Washington, jun. 1988), tabelas 3.3 e 3.7.

³³⁶ Poole, *Cutting Back City Hall*; Bennett e Johnson, *Better Government*; e Savas, *Privatizing the Public Sector*.

³³⁷ D. Fisk, H. Kiesling e T. Muller, *Private provision of public services* (Urban Institute, maio 1978).

³³⁸ Apud H. P. Hatry e E. Durman, *Issues in Competitive Contracting for Social Services* (Falls Church: National Institute of Governmental Purchasing, 1985).

As cidades que responderam contratam em média 26% de seus serviços ao setor privado. Uma pesquisa similar feita em 1973 mostrava que as cidades que responderam à pesquisa contratavam 7% dos seus serviços.³³⁹ Assim, a privatização municipal por contratação cresceu 16% ao ano no período.

TABELA 6-1 PORCENTAGEM DE CIDADES QUE CONTRATAM SERVIÇOS

Serviço	Número de governos que responderam	Porcentagem de contratação
<i>Serviços e transportes públicos</i>		
Coleta de lixo residencial	1.376	35
Conservação de ruas	1.643	28
Limpeza de ruas	1.483	9
Operação de ônibus	508	34
<i>Média (inclui outros serviços)</i>		24
<i>Segurança pública</i>		
Patrulhamento	1.660	10
Combate a incêndio	1.516	5
<i>Média (inclui outros serviços)</i>		23
<i>Serviços de saúde</i>		
Combate a insetos	1.037	19
Operação de creches	436	78
Operação de asilos	602	32
<i>Média (inclui outros serviços)</i>		37
<i>Parques e lazer</i>		24
<i>Funções de apoio</i>		
Conservação de terrenos/prédios	1.672	21
Segurança de edifícios	1.497	9
Manutenção de veículos	1.643	32
Processamento de dados	1.466	25
<i>Média (inclui outros serviços)</i>		20
<i>Média geral</i>		26

Fonte: C. Valente e L. Manchester, *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery* (Washington, International City Management Association, 1984): XV.

Muitos estudos invocados em favor da superioridade da empresa privada se baseiam em amostras pequenas e em metodologias primitivas.³⁴⁰ Isto incita rivais ideológicos a apresentar estudos igualmente dúbios, demonstrando o oposto³⁴¹ e a discussão acaba sem chegar a uma conclusão. Considere dois incidentes ocorridos em 1986 em Nova York.

³³⁹ Apud John J. Kirlin, John C. Ries e Sidney Sonenblum, "Alternatives to City Departments" em *Alternatives for Delivering Public Services*, ed. E. S. Savas (Boulder: Westview, 1977): 116.

³⁴⁰ National Center for Policy Analysis, Dallas, jun. 1985, 1.

³⁴¹ *Passing the Bucks: The Contracting Out of Public Services* (Washington: American Federation of State, County and Municipal Employees, 1983).

O ringue de patinação do Wollman Memorial necessitava de reparos. O governo iniciou a reconstrução que levaria dois anos a um custo de US\$ 5 milhões. Passados seis anos e gastos US\$ 12 milhões, descobriu-se que o trabalho foi inútil.³⁴²

Donald Trump ofereceu-se para reconstruir de graça o ringue. Trump podia selecionar o contratante com base na reputação. (A cidade tinha que aceitar a menor proposta que satisfizesse os termos literais do contrato.) Trump podia oferecer bônus (se uma empresa apresentasse um magnífico desempenho, o governo não a premiaria). Qualquer firma que pretendesse realizar trabalhos futuros para Trump teria que concluir o trabalho dentro do prazo previsto. Em três meses, Trump fez o trabalho a um custo de US\$ 2 milhões.

Em 1975, uma grande sonegação no pagamento de tickets de estacionamento levou Nova York a melhorar o procedimento de cobrança. Funcionários públicos eram caros. O Parking Violations Bureau (encarregado do controle dos estacionamentos) depositou suas esperanças na eficiência das empresas e contratou-as para localizar os sonegadores. Dez anos após, vários contratantes estavam recolhendo US\$ 46 milhões por ano, ficando com 33% a título de remuneração. A certa altura, funcionários públicos começaram a aceitar propina para conceder contratos sem licitação.³⁴³

Donald Manes tornou-se um dos políticos mais poderosos de Nova York durante os quatorze anos como presidente do distrito de Queens, exercendo influência sobre o Parking Violations Bureau. Em 1986, uma investigação realizada por um promotor federal provocou as primeiras notícias na imprensa relativas a um escândalo de corrupção. A 10 de março, Geoffrey Lindenauer, associado íntimo de Manes e diretor substituto do Parking Violations Bureau, confessou que recebia propina dos contratantes para ele e para Manes e concordou em cooperar com as autoridades. Manes escapou de um processo enfiando uma faca no coração. Agentes federais abriram doze processos e várias pessoas foram presas.

³⁴² J. Purnick, "Trump Offers to Rebuild Skating Rink", *New York Times*, 31 mai. 1986; M. Gottlieb, "Who Can Fix the Wollman Rink Faster? City and Trump Agree it's Trump", *New York Times*, 6 jun. 1986; S. Daley, "Trump to Rebuild Wollman Rink at the City's Expense by Dec. 15", *New York Times*, 7 jun. 1986; A. Finder, "Ice Rink Project: Mistakes, Delays and Blame", *New York Times*, 17 jun. 1986; e A. Rosenthal, "Trump Reports Large Profit from Wollman Rink", *New York Times*, 10 abr. 1987.

³⁴³ A. Logan, "Around City Hall", *New Yorker*, 3 fev., 3 mar., e 31 mar. 1986; M. Oreskes, "Suicide by Manes Shifts the Focus of Graft Inquiries", *New York Times*, 15 mar. 1986.; P. Shenon, "U.S. Officials See Historic Effort to Combat Municipal Corruption", *New York Times*, 30 mar. 1986; M. A. Farber, "Datacom: A Thriving Collection Agency under Scrutiny for Political Ties", *New York Times*, 7 maio 1986; M. A. Farber, "Indictment Names Friedman in Bribe for City Contract", *New York Times*, 28 mar. 1986; e R. J. Meislin, "Friedman Is Sentenced to Twelve Years in Corruption Case", *New York Times*, 12 mar. 1987.

Devem as cidades e estados contratar seus serviços públicos? Estes dois casos, em uma mesma cidade e no mesmo ano, ilustram os perigos de uma resposta simples a esta pergunta. Esta seção explora as fontes dos ganhos e as implicações da privatização.

Privatização estratégica (com o objetivo de reduzir o serviço público), diferente da *privatização tática* (com o objetivo de reduzir custos para o mesmo nível de serviços prestados pelo governo), é um tema de grande importância no nível federal.³⁴⁴ Admitindo-se que a privatização é tática, o problema passa a ser, então, saber se os serviços públicos contratados funcionam com confiabilidade. Os dados disponíveis ficam aquém do ideal. Há, entretanto, algumas evidências que merecem atenção.

6.18.1 A pesquisa de Touche Ross

Touche Ross realizou uma grande pesquisa sobre privatização, co-patrocinada pelo Conselho de Privatização.³⁴⁵ Foram enviados questionários a todas as cidades, com exceção das menores, levantando opiniões e experiências dos funcionários públicos. Houve retorno de 20% dos questionários, resultando em uma amostragem que pode ser ou pode não ser representativa, dependendo de haver ou não diferenças sistemáticas entre as cidades que responderam e as que não responderam.³⁴⁶ Economia de custo foi o motivo mais citado para a contratação. A seguir, vieram a objeção dos cidadãos a impostos, redução das cotas federais e melhor qualidade. Metade dos que responderam informaram economia de custos de 10 a 20%. Dois quintos informaram economias de 20 a 40% e um décimo informou 40% ou mais.³⁴⁷

6.18.2 A análise de Stevens

Stevens pesquisou as 121 cidades que constituem a área metropolitana de Los Angeles, selecionando 8 serviços públicos executados tanto por empresas como pelo governo.³⁴⁸ Resultado: o custo do serviço público é 96% maior no recapeamento, 73% maior no serviço de zeladoria, 56% maior na manutenção da sinalização de tráfego, 43% maior na

³⁴⁴ S. M. Butler, *Privatizing Federal Spending* (Nova York: Universe Books, 1985): 13-19.

³⁴⁵ Touche Ross & Co., *Privatization in America* (Nova York 1987). O Conselho de Privatização foi lançado por uma coalizão de firmas de contabilidade, consultorias, bancos de investimento e construtoras. Ele cobra dos membros privados entre cinco e doze vezes o que cobra dos membros do setor público - indicação sugestiva da distribuição dos benefícios da privatização.

³⁴⁶ O estudo de Touche Ross tenta estabelecer uma distinção entre contratar os serviços municipais e usar ativos de propriedade pública operados por entidades privadas. No entanto, a distinção causa mais confusão do que esclarece, uma vez que ambas as formas de privatização levantam questões semelhantes de eficiência, competição e responsabilidade. Um terceiro tipo é a venda de ativos.

³⁴⁷ *Ibid.* p. 11, fig. 7, p. 13, fig. 9.

³⁴⁸ B. J. Stevens "Comparing Public- and Private-sector Productive Efficiency: An Analysis of Eight Activities", *National Productivity Review* (outono 1984); B. J. Stevens, org., *Delivering Municipal Services Efficiently* (Washington, HUD Departamento de pesquisa e desenvolvimento de políticas, jun. 1984).

limpeza de ruas, 42% maior na coleta de lixo, 40% maior na manutenção dos gramados, 37% maior na manutenção da arborização e o mesmo no preparo da folha de pagamento.

Custos mais baixos das empresas não refletiam qualidade inferior. Embora varie muito de cidade para cidade, a variável “qualidade” não estava correlacionada nem com o custo total nem com a forma de organização. Em outro estudo, Stevens comparou cidades que usam empresas com cidades que usam estatais, empregando vinte dimensões. Em doze dimensões, as diferenças entre os dois grupos são sistemáticas e estatisticamente significativas. A tabela 6-2 resume as comparações.

Em resumo, as empresas melhoram a eficiência através do uso mais flexível da força de trabalho, de um conjunto mais completo de incentivos e de penalidades e de uma alocação mais precisa da responsabilidade. Elas se concentram nos resultados. Os varredores da estatal executam melhor o serviço, ou seja, observam as especificações com mais rigor. Mas não têm desempenho tão bom quando se usa o critério de produção, ou seja, manter as ruas limpas a maior parte do tempo. As equipes privadas varrem com menos perfeição, mas o fazem mais freqüentemente e nas cidades estudadas por Stevens, este é o melhor modo de manter as cidades com boa aparência.³⁴⁹ As empresas também conseguem aumentar a eficiência pagando aos trabalhadores na base de rotas percorridas e não por horas trabalhadas.

TABELA 6-2 COMO DIFEREM AS ESTATAIS E AS EMPRESAS

	Cidades que usam empresas (%)	Cidades que usam estatais (%)
Salários diretos sobre custo total	49	60
Força de trabalho sindicalizada	20	48
Média de idade dos trabalhadores	32	36
Tempo médio no trabalho (anos)	6	8
Dias de férias por trabalhador	10	14
Absenteísmo	9	13
Poder de demissão aos capatazes	54	16
Uso de repreensões por escrito	34	72
Sistemas de incentivos	27	12
Trabalhadores mantêm equipamento	92	48

Fonte: B. J. Stevens, org., “*Delivering Municipal Services Efficiently*” (Washington, HUD, Departamento de pesquisa e desenvolvimento de políticas): 18-19.

6.18.3 Infra-estrutura pública

O Internacional Finance Corporation (o braço para o setor de privatização do Banco Mundial) afirma que sua experiência em quinze investimentos de infra-estrutura indica que não são monopólios naturais o que antes se pensava que o fossem. A competição pode ser introduzida mediante o fracionamento, criando normas de regulamentação ou estimulando a competição.³⁵⁰

³⁴⁹ Stevens, “*Delivering Municipal Services Efficiently*”: 26.

³⁵⁰ D. Donaldson e D. Wagle, *Privatization: principles and practice* (Washington: World Bank Publications)

Há um crescente interesse nos EUA no fornecimento privado de estradas, pontes, túneis, aeroportos, portos e canais com base na premissa de que novas técnicas de financiamento e a maior eficiência do setor privado podem reduzir o custo para o público.

A privatização dos portos no Brasil não os tornaram competitivos. Ela beneficiou uma empresa, mas não o resto. Por isso, nos EUA os portos são públicos.³⁵¹ Recomenda-se diminuir o volume de mão-de-obra, usar só operadores de médio e grande porte (para obter economia de escala) e forçar a competição dentro dos portos e entre os portos brasileiros.

O custo estatal era 60% maior que o privado na construção de rodovias. A estatal tem mais pessoal administrativo (39% do total de trabalhadores, contra 15 a 20% nas empresas) e usa menos grandes equipamentos. Os salários são baixos e não motivam a equipe. No serviço público, pode haver relutância em assumir riscos. O governo paulista está estudando a concessão de três rodovias, o que deverá empregar nas obras 30 mil pessoas.³⁵² Para diminuir as tarifas de pedágio, o governo federal vai mudar as regras das próximas concessões. Os futuros editais devem diminuir as exigências de serviços adicionais (reboques, telefones e ambulâncias); o governo entregará a estrada pronta e a concessionária ficará responsável apenas pela manutenção.

Enquanto grandes subsídios federais estavam disponíveis para o governo local, eles superavam qualquer vantagem que a eficiência do setor privado oferecesse. Quando os subsídios federais diminuíram e novas leis foram criadas, incentivando parcerias público-privadas, um conjunto de contratos complexos surgiu. O contrato é altamente dependente do tratamento fiscal e tem sido criticado como um esquema para evadir limitações constitucionais sobre gastos públicos.

No governo há uma tendência de conservar instalações governamentais, já que não há pagamento de taxas ou alugueres sobre eles. Há outra resistência à venda de tais bens, pois a receita vai para outra repartição, enquanto o departamento que fez a venda terá redução de pessoal e de orçamento.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a América Latina continua com problemas graves de infra-estrutura. O Brasil é prejudicado pelas más condições das estradas. A maioria das exportações para o Ásia é feita pelo Oceano Atlântico, quando é mais barato levar os produtos até portos chilenos e de lá, para o Extremo Oriente.³⁵³

³⁵¹ Mônica Yanakiew, "Privatização não tornou portos competitivos", O Estado de São Paulo, 8 nov. 1999: B7.

³⁵² Jobson Lemos, "Mais 3 devem ser privatizadas", O Estado de São Paulo, 10 fev. 1999: C4.

³⁵³ José Carlos Santana, "Infra-estrutura corre risco de colapso", Estado de São Paulo, 4 fev. 1997: B12.

6.18.4 Recapeamento de ruas

O serviço público era 96% mais caro do que o trabalho realizado por empresas. A qualidade do trabalho contratado era superior. As empresas tinham produtividade 300% maior, o que compensou o salário 61% mais alto e os preços 18% mais altos que pagavam pelo asfalto.

Uma lei de 1980 estabeleceu que Nova York não pode ser processada por danos causados por um buraco, a menos que a cidade tenha sido informada previamente da existência dele. Alguns advogados, vendo seu sustento ameaçado, criaram uma empresa com funcionários que rodam a cidade e anotam os buracos que encontram em mapas que são enviados ao departamento de transporte da cidade. O número de buracos chegou a 750 mil em 1985.³⁵⁴ Este contrato voluntário dos advogados serve a uma necessidade. O prefeito, embora responsável por manter as vias públicas, queria evitar as conseqüências da negligência de sua responsabilidade. Graças à privatização, a prefeitura foi forçada a pelo menos fazer seu trabalho devido ao custo de ações de indenização por acidentes que deverá pagar às pessoas prejudicadas por sua negligência. Os advogados, em busca de lucro, conseguiram um benefício público – como Adam Smith prognosticou.

6.18.5 Ruas particulares

O governo de uma cidade pode tentar esquivar-se de sua responsabilidade como proprietário das ruas. Uma alternativa é a propriedade privada de ruas. Há ruas de propriedade de associações comunitárias que dividem a manutenção, segurança, etc. A valorização da propriedade dá às pessoas a confiança em investir deste modo. A Times Square, em Nova York, é de propriedade dos lojistas, que são motivados a fornecer proteção policial privada e um ambiente limpo e agradável, a fim de atrair e manter os clientes.³⁵⁵

6.18.6 Lâmpada de rua

Elas são de propriedade da empresa local de energia elétrica que as mantêm e o governo paga à empresa pela iluminação das ruas. Cidades estão descobrindo as vantagens de separar propriedade, manutenção e energia elétrica. Filadélfia usa um sistema onde a cidade é proprietária das lâmpadas, uma empresa sob contrato as mantém e a usina geradora fornece energia. Filadélfia estima que seus custos são 30% menores do que se o sistema ainda fosse de propriedade da empresa local de energia.

São Paulo possui 450.000 postes. Num mês, a Eletropaulo troca 13.000 lâmpadas. Mesmo assim, há extensas áreas com lâmpadas queimadas em vias importantes.

³⁵⁴ Apud "Pothole Patrol", *New York Times*, 21 jul. 1985.

³⁵⁵ Apud Rothbard, *For a Liberty*, 201-214.

Um termômetro do problema é a seção de cartas dos jornais. Em um mês, as queixas saltaram de cinco para trinta na Folha de São Paulo. Não há uma política de iluminação pública. Para a prefeitura, a Eletropaulo não cumpre o contrato assinado em 1996. Mas este contrato não estipula prazos para a realização de consertos. Para a Eletropaulo, o sistema precisa de modernização. Para piorar, a prefeitura deve R\$ 300 milhões à Eletropaulo.³⁵⁶

6.18.7 Conservação de imóveis

Para Stevens, o custo do serviço público era 73% superior. Ela atribuiu o custo mais baixo das empresas a salários inferiores, menos vantagens, maior uso de trabalhadores em tempo parcial, realização da maior parte do trabalho quando não há expediente, uso de mais equipamentos e menos faltas ao trabalho.

6.18.8 Conservação de gramados

O serviço público é pior e 40% mais caro que o serviço por contrato. As razões são salário e benefício maior, menor produtividade, mais falta ao serviço, maior quantidade de férias, feriados e licenças e menos flexibilidade de supervisão.

Como no serviço público os empregos são bem definidos, os funcionários públicos conseguem direitos. Seus salários aumentam, mas a produtividade cai em virtude da idade e do trabalho repetitivo e maçante. No setor privado, os funcionários encaram esta ocupação como uma atividade inicial que todos esperam abandonar. A eficiência destes empregados é maior devido à realização pessoal e satisfação no emprego.

6.18.9 Contratação e economias de escala

Difícilmente a cidade será do tamanho ideal para a prestação dos serviços públicos. Uma fazenda muito pequena para ter uma mecanização eficiente terá custo superior à média, não importa quão esforçadamente trabalhe o fazendeiro; do mesmo modo, uma cidade irá batalhar contra a economia de escala. (A pesquisa Touche Ross constatou que as cidades menores tinham probabilidade maior de apresentar economias muito altas com a contratação do que as grandes.)³⁵⁷

A primeira vantagem das empresas de fixar o volume de suas operações visando à eficiência técnica é que a empresa pode repartir por várias cidades o custo indireto.

A segunda vantagem é que as empresas têm incentivos mais poderosos para a inovação. Desenvolver meios mais eficientes para executar os serviços públicos pode ser muito custoso em termos de insatisfação pública nos casos de experiências malsucedidas. Para uma estatal, o retorno fica restrito aos limites da cidade. Uma empresa pode usar os avanços

³⁵⁶ Ieda Passos, "Lâmpadas queimadas", *Veja*, 28 abr. 1999: 22.

³⁵⁷ Touche Ross & Co., *Privatization in America*: 13.

tecnológicos como uma vantagem competitiva para expandir o seu mercado.³⁵⁸ Isto não quer dizer que toda inovação vem do setor privado. Os funcionários públicos de Phoenix utilizaram inovações técnicas para vencer licitações.³⁵⁹

A terceira vantagem é a oportunidade de promoção. No setor público, os cargos de chefia são reservados para pessoas indicadas, enquanto as empresas podem promover os empregados que apresentam desempenho superior.

6.18.9.1 Perdas dos trabalhadores

Para Stevens, na média as empresas pagavam um salário mensal de US\$ 1.521 e o governo, US\$ 1.442,³⁶⁰ o que levou outros a brandir o seu estudo como prova de que as estratégias gerenciais são a diferença entre empresa e governo e que a mão-de-obra nada tem a perder com a privatização. Isto é falso. Em seis dos sete serviços para os quais Stevens coletou dados sobre salários, os funcionários públicos recebem entre 63 e 140% a mais que os trabalhadores das empresas. A constatação de Stevens de que as empresas não pagam menos, em média, do que o governo, é um artifício resultante da agregação (sem atribuir peso) dos dados sobre salários de todos os serviços. O único serviço em que as empresas pagam mais é o de revestimento asfáltico, um serviço intensivo em capital. O custo mais baixo da mão-de-obra constitui parte importante da vantagem de custo das empresas. Considere o tratamento da grama, serviço intensivo em mão-de-obra. Stevens mostra que aparar um acre de grama custa ao governo US\$ 81; a uma empresa, custa US\$ 58 (US\$ 41 para mão-de-obra e US\$ 17 para outros recursos).³⁶¹ Se as empresas pagassem os mesmos salários e benefícios que a estatal, custaria a eles US\$ 73 para aparar um acre de grama.

Dois fatos são evidentes: delegar certas funções a empresas traz economias; e grande parte dessas economias é obtida às custas dos funcionários públicos. Resta pesar esses dois fatos. Um proponente da privatização declara que “o propósito dos governos locais não é o de prover empregos, mas o de prestar serviços ao povo.”³⁶² Um crítico insiste no papel do governo de prover bons empregos para pessoas que não poderiam obtê-los de outra forma.³⁶³ A questão é política.

Por um lado, os empregos públicos têm sido a porta de entrada para imigrantes e minorias. Os governos municipais empregam números desproporcionais de pessoas das minorias, pagando-lhes excepcionalmente bem. O serviço público oferece direitos que não são

³⁵⁸ R. Ahlbrandt, “Implications of contracting for a public service”, *Urban Affairs Quarterly* (mar 1974): 348-51.

³⁵⁹ R. W. Jensen, “The Phoenix Approach to Privatization”.

³⁶⁰ Stevens, “*Delivering Municipal Services Efficiently*”: 402.

³⁶¹ *Ibid*: 14.

³⁶² Fitzgerald, *When Government Goes Private*: 80.

comuns no setor privado. Insistir em que nada importa na prestação do serviço público a não ser o custo é adotar uma visão de governo desnecessariamente estreita.

Por outro lado, é difícil imaginar redistribuição através da folha de pagamento municipal. Se varredores de ruas devem ser públicos para que possam ser bem pagos, por que não barbeiros? Igualmente perturbador é o fato de que funcionários públicos frequentemente estão em melhor situação do que muitos contribuintes que pagam seus salários.

6.18.10 Recompensas e riscos

A evidência e as avaliações agora se resumem, dando lugar a um endosso cauteloso e condicional da expansão do setor privado na execução dos serviços públicos. Embora haja muitas funções governamentais que nunca poderão ser delegadas, parte substancial dos serviços locais satisfaz os critérios - eles podem ser especificados antecipadamente, estão sujeitos à competição e podem ser monitorados. Os estudos analisados ilustram a capacidade do setor privado para apresentar uma produtividade superior quando seu trabalho puder ser adequadamente controlado.

Mas há reservas. As perdas para a mão-de-obra são um problema. A vantagem de eficiência da privatização é supervalorizada, pois parte da diferença representa dinheiro que fica no bolso do contribuinte, em vez de ir para os funcionários públicos. Estes têm hipotecas a pagar e um conjunto de expectativas. É compreensível que não queiram suportar uma parte tão grande do peso da austeridade municipal. Mesmo que os contribuintes tenham precedência sobre as reivindicações dos funcionários públicos, é politicamente prudente tomar providências para amortecer o choque da privatização para os funcionários públicos.

A corrupção é um segundo problema. Não existem compilações estatísticas; em todo caso, em um ambiente de corrupção deslavada, a contratação faz menos sentido.

A terceira advertência relaciona-se com a competição. Há considerável evidência de que a competição com empresas pode incrementar a eficiência das organizações públicas. A eficiência deriva da competição e não da privatização, e a competição é difícil de ser instituída. É neste ponto que o escopo do estudo de Stevens desperta preocupação - pequeno número de serviços observados e a limitada área geográfica que se restringiu o estudo. A contratação municipal é comum em Los Angeles, de modo que as cidades que optam por ela podem esperar um grau razoável de competição, o que concorre para disciplinar os contratantes. Se não existir competição, há menos a ganhar com a contratação.

³⁶³ L. Uchitelle, "Public Services Found Better If Private Agencies Compete", *New York Times*, 26 abr. 1988.

A última precaução é que os benefícios potenciais da contratação variam de serviço para serviço. Considere os oito serviços analisados no estudo de Stevens. Seria tranquilizador descobrir que as escolhas quanto aos serviços a privatizar são compatíveis com os benefícios esperados. Porém, das cidades pesquisadas, mais cidades contratam o serviço de preparo da folha de pagamento - onde não há vantagem do setor privado - do que o serviço de limpeza de ruas, no qual Stevens reporta vantagem de custos de 43% para os contratantes.

TABELA 6-3 CONTRATAÇÃO: RESULTADOS E PREVALÊNCIA POR SERVIÇO

Serviço	Desvantagem estimada do custo municipal (%)	Porcentagem de cidades pesquisadas que adotam a contratação geral (%)
Revestimento asfáltico	96	25
Zeladoria	73	19
Manutenção da sinalização do trânsito	56	23
Limpeza de ruas	43	7
Coleta de lixo	42	27
Manutenção dos gramados	40	19
Manutenção das árvores	37	25
Preparo da folha de pagamento	0	10

Fonte: B. J. Stevens, org., “*Delivering Municipal Services Efficiently*”, (Washington, HUD, Departamento de pesquisa e desenvolvimento de políticas, 1984), p. 13, ex. 7 e Donohue, "Privatização": 175.

Uma razão para ocorrer isto é a falta de informação. As autoridades municipais podem não saber os custos da opção privada.

A segunda razão está relacionada com as perdas dos funcionários públicos. A pouca frequência de contratos com o setor privado para limpeza de ruas, manutenção de gramados e serviços de zeladoria pode ser devida ao fato de zeladores, varredores de rua e trabalhadores nos gramados serem capazes de defender seus interesses.

A terceira razão é que as empresas também têm influência política. Não é provável que elas façam muita pressão para tirar um serviço da estatal se preverem competição acirrada e lucros baixos. Por outro lado, empresas podem pressionar para privatizar os serviços públicos em que elas serão menos tolhidas pela competição e menos incomodadas pela monitoração.

Quando um contrato bem especificado, em um contexto competitivo, impõe a responsabilidade, é possível manter a presunção de eficiência privada superior na execução de serviços públicos. Aplicar meios privados aos fins públicos pode aliviar a carga sobre os contribuintes, gerar mais informação para facilitar as opções públicas e reservar a atenção dos administradores públicos para outros deveres que *não* podem ser delegados. No entanto, é igualmente verdadeiro que interesse pelo lucro sem disciplina competitiva pode ser pior.

CAPÍTULO 7

REALIZAÇÃO DA PRIVATIZAÇÃO E OS OBSTÁCULOS

A privatização precisa ser adequadamente estruturada, levando-se em conta as condições políticas e econômicas do país. Pirie dá algumas diretrizes, tiradas de experiências de vários países.¹

7.1 ALÍVIO DE ENCARGOS

A primeira estratégia é o governo encorajar o mercado a fornecer os bens que hoje ele fornece. Quando os pais acham a escola pública insatisfatória e põem os filhos em escola particular, esta redução na demanda pede créditos fiscais ou redução de impostos.

A liberalização é outro meio de expandir o papel do mercado. A consequência dos códigos de construção é forçar os moradores a pagar técnicas de construção onerosas e arcaicas, excesso de trabalhadores para cumprir obrigações sindicais e inspetores corruptos.

Desestatização é a venda de estatais. Há três problemas: (1) determinar o valor da empresa, (2) decidir se a venda deve ser feita a uma empresa ou ao público e (3) disponibilidade de capital; este é um problema sério em países em desenvolvimento, mas também afetou a Inglaterra.² As estatais são classificadas segundo a lucratividade e a competição.³ As *empresas lucrativas com muitos concorrentes* são facilmente vendidas. As *empresas que têm prejuízo apesar da situação de monopólio* são forçadas a operar sob controle de preços ou há pouca demanda para seus produtos; sem mudança em sua política, não terão candidatos para a compra. *Empresas não lucrativas em indústrias competitivas* podem ser desestatizadas vendendo-se os segmentos lucrativos ou podem ser liquidadas. (A liquidação é uma forma de privatização, já que reabsorve o patrimônio para um uso mais produtivo e acaba com a necessidade de subsídios.) A estratégia ideal para a desestatização de *empresas lucrativas monopolistas* é desregulamentar a indústria e permitir a concorrência. Onde o monopólio continua plausível, a regulamentação é necessária para evitar preços altos após a privatização.

O esforço para a alienação deve ser feito de forma a garantir o sucesso. Alguns vêem a desestatização como o processo de identificar o que dá mais prejuízo e de encontrar um comprador a um preço aceitável. Isto não é verdade. A primeira empresa a ser privatizada deve ter a melhor perspectiva para os novos investidores.

¹ M. Pirie, "Policymaking and privatization: tem lessons from experience", *Economic Reform Today*, 1, 1998.

² Paul Hemp, "Britain Forced to Slow Sale of State Assets", *Wall Street Journal*, 26 jun. 1986: 34.

Deve-se entender que a alienação envolve (1) risco de prejuízo para o novo dono, (2) a possibilidade de lucro proporcional ao risco e (3) lucro baseado em competição em vez de protecionismo governamental. O novo dono deve ter liberdade de ação.

O investidor deve poder antecipar o retorno. O país deve aceitar esta forma de avaliação, e não o que a estatal custa ao governo ou o valor do patrimônio.

A privatização parcial deve ser lucrativa, tanto para o governo quanto para os investidores. Na Inglaterra, o governo vendeu 50% da Cable and Wireless por £ 182 milhões e dois anos depois vendeu mais 25% por £ 263 milhões (as ações triplicaram de valor).⁴

A privatização deve distribuir a riqueza. A propriedade pelos funcionários deve ser encorajada para que estes tornem-se interessados no sucesso da empresa após a privatização. Esta estratégia torna difícil a reestatização sob um novo governo. A política teve êxito na Inglaterra: 90% dos trabalhadores compraram ações de empresas desestatizadas.⁵

Uma questão nos países em desenvolvimento diz respeito a quem pode comprar estatais. Por razões políticas e sociais, muitos países excluem da compra de estatais as empresas estrangeiras. A preocupação é que estas, que já podem possuir ou controlar uma grande parte da economia do país, aumentarão ainda mais seu controle. Os defensores do desenvolvimento econômico através de mercados livres argumentam que nenhum comprador potencial deve ser excluído. A questão de quem poderá comprar é irrelevante nos países industrializados, onde as grandes questões são a criação de mercado para a venda, a neutralização de oposição à venda e os mecanismos adequados para a realização da venda.

7.2 CONTRATOS LIMITADOS DE GOVERNO

Onde o alívio de encargos não é possível, uma *segunda estratégia de privatização* é usar contratos em que o governo desempenhe um papel mais limitado.

TABELA 7-1 CONTRATOS PARA REDUZIR GASTOS DO GOVERNO

Contrato	Bens privados	Bens tributáveis	Bens partilhados	Bens coletivos
Auto serviço	1º			
Voluntariado		1º	1º	1º
Mercado	2º	2º		
Licença		3º		
Vale	3º	4º		2º
Concessão	3º	4º		2º
Contrato		6º	2º	4º
Vendas de governo		7º		
Acordos intergovernamentais		8º	3º	5º
Serviço de governo		9º	4º	6º

³ Apud Bertrand Jacquillat, *Désétatiser* (Paris: Éditions Robert Laffont, 1985): 138.
⁴ Apud Peter Young, "Privatization in Great Britain", *Government Union Review* 7,n.º 2 (primavera 1986): 1-23.
⁵ Idem.

A classificação dos contratos para cada tipo de bem aparece na tabela 7-1. O princípio usado é o tamanho relativo dos gastos do governo: quanto mais baixo o custo a ser pago pelos impostos, maior a classificação.

7.3 COBRANÇA AOS USUÁRIOS

A *terceira estratégia de privatização* é cobrar os bens privados e tributáveis dos usuários. O preço deve ser igual ao custo, pois o objetivo não é obter lucro. Os cidadãos procurarão alternativas se sentirem que o serviço não vale o preço cobrado. Isto ocorreu em St. Paul, quando o governo e o setor privado vendiam serviço de coleta de lixo. O preço do governo era 26% maior e ele perdeu todos os clientes.

As taxas simbólicas aos usuários resultam em desperdício de recursos. Os serviços financiados por impostos estão sujeitos a pressão política e levam à ineficiência pois raramente se suspendem as atividades antieconômicas ou se demite funcionários inúteis.

Há custos administrativos na cobrança aos usuários. Esta é mais apropriada para alguns bens que para outros. A água pode ser cortada da casa de uma pessoa sem prejuízo para os outros, mas uma sanção similar envolvendo a coleta de lixo resultaria num transtorno à vizinhança. A cobrança aos usuários funciona melhor quando o serviço não envolve externalidades e a exclusão é simples.

Quanto mais o serviço tiver beneficiários individuais identificáveis e quanto mais o serviço estiver sujeito à degradação por causa do subfinanciamento, mais aceitável se tornará a cobrança ao usuário, como um aumento nas tarifas de transporte coletivo.

7.4 CONCORRÊNCIA

É a quarta estratégia de privatização. Para melhorar o serviço público, a ênfase tem sido dada ao treinamento, desenvolvimento organizacional, programa de produtividade, etc. Tudo isto é desejável, mas não consegue identificar o *problema estrutural do monopólio governamental*, que é o fator responsável pelo mau funcionamento dos serviços públicos.

Introduzir a concorrência requer dar opções.⁶ Sem escolha, o consumidor do serviço público (o cidadão) está sujeito à exploração. Quando a escolha é substituída pela coerção, a relação entre cidadãos e funcionários públicos é alterada; estes últimos não são mais *servidores*.

⁶ Ver as publicações do Public Services Redesign Project do H. H. Humphrey Institute, University of Minnesota.

Muitos serviços podem ser fornecidos através de contratos com o setor privado, o que introduz a concorrência. Contudo, nenhuma corrida nesta direção é evidente, já que a decisão de contratar não é tomada facilmente.

7.4.1 Decidindo contratar

A decisão de contratar não é a admissão de falha do governo. O setor público retém sua responsabilidade mas a exerce usando a capacidade do setor privado. A privatização é mais um ato *político* que *econômico*.

As condições para a contratação são: (1) o governo está sob pressão fiscal; (2) grandes economias de custo são possíveis; (3) o ato é politicamente exequível; e (4) um evento precipitador desfaz o status quo e requer mudança. Tal evento pode ser os seguintes: a privatização gera arrecadação monetária rápida, evitando carga tributária maior ou maior endividamento para cobrir déficits do governo; privatização auxilia no abatimento da dívida; ela eleva o nível tecnológico das empresas, incrementando o desenvolvimento industrial; gera evolução no mercado de capitais e reduz a intervenção do governo na economia.

O chefe não toma a iniciativa de privatizar sua área. Pelo contrário, sabota todo esforço de privatização. A principal oposição à privatização vem dos sindicatos de funcionários públicos. Denúncias de corrupção são lançadas no calor da batalha para agitar a imprensa e o público; este é o argumento mais forte usado pelos sindicatos.⁷

7.4.2 Comparação de custos

Um erro comum na determinação do custo do serviço público é tirar dados de relatórios. O custo real é 30% maior que o publicado.⁸ Os motivos são: (1) gastos de capital, IPTU, seguro contra incêndio, o rateio do custo da alta administração pública e os juros não são alocados; (2) os custos de suprimentos (combustível, etc.) e de manutenção são debitados a departamentos de apoio; (3) os benefícios são colocados na categoria de despesas gerais; (4) se os fundos de pensão estão com as reservas baixas, o governo incorreu numa obrigação pela qual terá de pagar algum dia, mesmo que não faça provisão para isto no orçamento atual; e (5) o custo do trabalho tomado emprestado de outros departamentos pode não ter sido levado em conta.⁹ Nas análises baseadas em relatórios para comparar seu custo com o das empresas, a estatal levará sempre vantagem.

⁷ Apud *Passing the Bucks* (American Federation of State, County and Municipal Employees, AFL-CIO, 1983); D. Whitfield, *Making It Public: Evidence and Action against Privatization* (Londres: Pluto Press, 1983).

⁸ Apud E. S. Savas, "How much do government services really cost?", *Urban Affairs Quarterly* 15, n.º 1 (set. 1979): 23-42.

⁹ Ibid.

Outro erro comum é pensar que o governo pode fazer mais barato porque não tem lucro. Weseman testemunhou um erro freqüente cometido por funcionários públicos. Um deles achou que o custo era de US\$ 15 para instalar um sinal de trânsito (a proposta do fornecedor era de US\$ 30 por sinal). Na verdade, o custo do serviço público era de US\$ 46 por sinal. Uma análise rigorosa é necessária para se salvaguardar contra tais erros.¹⁰

Os opositores da contratação também tentam impor barreiras para desencorajar a contratação. Por exemplo, exigir a declaração de impacto social para cada proposta.

7.4.2.1 Custo dos impostos

As empresas pagam impostos que o governo não paga. Se a empresa não recolher impostos, o público terá de pagar aqueles mesmos impostos de outra forma. Impostos pagos pelo fornecedor são um abatimento ao público e devem ser subtraídos de seu preço a fim de se chegar a um número que possa ser corretamente comparado com o custo da estatal.

7.4.3 Estimulando a concorrência

O atributo mais importante da contratação é que, quando bem feita, cria a concorrência. A licitação é o mecanismo preferido. Quando é difícil desqualificar concorrentes, é melhor negociar as licitações com fornecedores. Esta é a melhor solução para a contratação em prisões, hospitais e serviços sociais. Há evidências que as licitações negociadas e competitivas não diferem em preços.¹¹

Os setores público e privado podem prestar o mesmo serviço na mesma cidade. New Orleans contrata empresas para diversos bairros e uma estatal cuida do restante da coleta de lixo residencial. A prática de estatais competirem com empresas é chamada de *contratação interna*. A concorrência resultante tem obtido baixos custos em relação ao padrão nacional.¹²

7.4.4 Redação cuidadosa dos termos do contrato

Comprar serviços requer uma preparação cuidadosa do contrato. Não se deve exigir documentos que requeiram advogados e contadores para compreendê-los. Muitas empresas podem fazer o serviço bem, mas são pequenas e não dispõem do aparelho burocrático que os funcionários públicos acreditam ser universal.¹³

¹⁰ Apud Weseman, *Contracting for City Services*, 35-47.

¹¹ Apud F. Edwards e B. J. Stevens, "The provision of municipal sanitation services by private firms: an empirical analysis of the efficiency of alternative market structures and regulatory arrangements", *Journal of Industrial Economics* 27, n.º 2 (dez. 1978): 133-147.

¹² Apud E. S. Savas, "An Empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery", *Public Administration Review* 37, n.º 6 (Novembro/Dezembro 1977): 717-724.

¹³ Apud C. A. Lave, "The Private Challenge to Public Transportation – An Overview", em *Urban Transit: The Private Challenge to Public Transportation*, ed. Charles A. Lave (São Francisco: Pacific Institute, 1985): 16.

Phoenix foi a pioneira ao transferir serviços executados por funcionários públicos para o setor privado. Alguns serviços, como trânsito, são totalmente fornecidos por empresas. Mas a cidade não está obtendo todos os benefícios da privatização. Em áreas como a coleta de lixo, a cidade permitiu que o órgão público participasse das licitações. Pesquisadores alertam que o fato de que alguns governos preparam contratos com detalhes de como as empresas devem realizar o serviço fez elevar os custos das empresas e excluir assim muitos licitantes potenciais.¹⁴ Por exemplo, exigiu-se que as empresas seguissem o mesmo cronograma do órgão público e que oferecessem os mesmos benefícios do setor público. Tais cláusulas fogem ao propósito da contratação do serviço. É fácil redigir especificações que favoreçam um determinado proponente e com isso há possibilidade de corrupção. No Brasil, a Justiça suspendeu a concorrência para construção de presídios porque o edital exigia que o licitante já tivesse construído uma prisão anteriormente; isto, que é proibido por lei, excluiria quem já houvesse construído shopping centers, edifícios e hospitais.¹⁵

Pode ocorrer sabotagem mediante uma bomba de efeito retardado nas cláusulas. Um chefe de departamento em New Orleans, tendo recebido ordens de fazer a contratação, redigiu um contrato com nível inferior ao que a cidade estava acostumada. O vencedor começou a fornecer o serviço ao nível pedido no contrato. Seguiu-se a insatisfação do público, embaraço dos administradores e alegria do vingativo chefe de departamento.

Outro problema é a dificuldade de redigir cláusulas para alguns serviços. Os serviços que envolvem resultados físicos tangíveis são mais fáceis de especificar do que serviços fornecidos por agentes sociais. Mas descrever os primeiros também pode ser difícil. Reparar buracos não é um bom serviço para a contratação. A empresa não pode responder a uma cláusula que pede “para manter uma rua livre de buracos”, pois não pode prever o gasto.

A contratação de serviços que requerem ativos fixos apresenta um problema. Como alguém que recebeu um contrato de três anos amortizará uma instalação que teve de construir? Uma solução seria depreciar o equipamento e vendê-lo ao novo produtor se o antigo não vencer a concorrência. O governo pode ter ativos permanentes e os alugar ao vencedor da concorrência.

¹⁴ <http://www.ncpa.org/pd/private/feb98b.htm>

¹⁵ “Juiz suspende licitação para construir prisões”, Estado de São Paulo, 7 jul. 1999: A7.

A contratação que envolve a construção e propriedade privada de instalações complexas, como usinas de tratamento de esgotos e prisões, apresenta problemas intrincados nas áreas legal, financeira e de seguros.¹⁶

Para garantir a execução do contrato é comum requerer caução de contratação e caução de desempenho. A primeira é perdida se o proponente desistir do serviço antes de iniciá-lo e a última é perdida se o fornecedor não cumprir suas obrigações contratuais; o valor deve ser colocado a um nível suficiente para pagar o custo de conclusão dos serviços.¹⁷ A caução de valor excessivo afugenta os pequenos fornecedores. Uma caução de desempenho é uma apólice de seguros cujo prêmio é pago pela autoridade contratante, porque o fornecedor acresce ao preço fornecido o custo da caução.

Quanto ao tipo de contrato, há diversas formas de fornecer incentivos para um bom desempenho.¹⁸ Custo mais taxa fixa não tem nenhum incentivo que encoraje a eficiência, logo não deve ser recomendado. Preço fixo com incentivo para um desempenho superior parece melhor. Dependendo do serviço, o preço por unidade (para substituição de lâmpadas em ruas) ou uma taxa por hora (para o trabalho de remoção de neve) pode ser adequado.

Uma forma de pagamento foi proposta para encorajar a cooperação entre uma repartição pública e um fornecedor que trabalhem num projeto complexo pela primeira vez: um bônus concedido ao fornecedor pelo seu desempenho, com base no julgamento unilateral do comprador do governo.¹⁹ Isto, entretanto, pode gerar corrupção.

A escolha do IGP-DI da FGV como indexador de tarifas faz parte da estratégia do governo para tornar as empresas mais atraentes, na época da venda.²⁰

7.4.5 Conduzindo o processo de licitação

O processo de licitação influencia o número e a qualidade dos concorrentes. Além dos fatores acima, recomenda-se ao administrador público que (1) certifique-se de que as cláusulas não contêm descrições ambíguas, contraditórias ou errôneas; (2) anuncie a realização da licitação o mais amplamente possível, indo além do requisito de fazer uma publicação num jornal; (3) dê um prazo suficiente entre a data do anúncio e a data da abertura

¹⁶ Apud S. Chapple, "Privatization of Pollution Control Financing: Antitrust Implications", *Privatization Review* (verão 1985): 48-59; H. Goldman e S. Mokuvos, "Financing: Privatization from a Banker's Perspective", *Privatization Review* (verão 1985): 39-47; L. Dlugos e H. B. Whitmore, "Lessons Learned from Resource Recovery: Insuring Privatization Projects", *Privatization Review* (verão 1985): 16-23.

¹⁷ Apud B. C. Jaffee, "Contracts for Residential Refuse Collection", em *Organization and Efficiency of Solid Waste Collection*, ed. E. S. Savas (Lexington: Heath, 1977): 153-168.

¹⁸ Apud J. Mercer e E. Koester, *Public management systems* (Nova York: Amacom, 1978): 177-185.

¹⁹ Apud R. G. Hunt, "Award Fee Contracting as a J. Model Alternative to Revitalize Federal Program Management", *Public Administration Review* 45 (Setembro/Outubro 1985): 586-592.

²⁰ D. Bacoccina, "Indexador de tarifas foi o dobro do salário", *O Estado de São Paulo*, 3/1/2000: 1.

das propostas para permitir a preparação de propostas; (4) promova um encontro dos concorrentes para esclarecer dúvidas. Se for a primeira vez em que o serviço vai ser contratado, realize uma reunião com os concorrentes para ajudar a redigir uma proposta que dê a certeza de atraí-los; (5) só peça uma proposta. Se forem solicitadas preços para um, dois e três anos, pode haver uma proposta vencedora diferente para cada ano. Selecionar a proposta mais baixa nesta circunstância desacredita o processo; (6) não recuse licitações sem bases justas. Isto tira a credibilidade de futuras licitações; (7) evite repetir a licitação se um concorrente omitir um documento pedido; (8) dê tempo suficiente entre a data de contrato e a data de início para permitir que o vencedor se mobilize para o trabalho.

7.4.6 Controle de um contrato

A contratação requer um procedimento sistemático para comparar o desempenho da empresa com o que está especificado no contrato. Às vezes, o governo abdica deste papel. O controle pode consistir em controle de queixas, pesquisas com moradores,²¹ inspeções no campo e comparações de custo se diversas empresas estão envolvidas.

Alguns serviços (coleta de lixo) são facilmente controlados pelo público. Um serviço deficiente se reflete imediatamente em reclamações que devem ser dirigidas ao governo. As inspeções podem ser de surpresa ou programadas (em pontos críticos de projetos de construção). Outros serviços são melhor controlados por amostragens e avaliações periódicas, como horário do serviço de ônibus e as condições das estradas recapeadas.

Os serviços objetivam atingir resultados que variam desde altamente até pobremente especificados. Um contrato para manutenção de faróis pode especificar que todos devem ser reparados dentro de quatro horas após a notificação ou uma penalidade será paga. Este serviço pode ser comprado facilmente através de contrato. Em outros serviços, os resultados são mais difíceis de quantificar. Qual é o resultado de um centro de planejamento familiar? Neste caso, a ênfase volta-se para o número de pessoas com treinamento específico ou a conformidade aos códigos; ou seja, o desempenho do fornecedor é avaliado segundo sua adesão às regras, não por seus resultados. Isto inibe a criatividade. A vantagem comparativa das empresas está em sua habilidade em inovar, não na obediência às regras. Por isso, não se deve esperar que elas sejam superiores às estatais no fornecimento de serviços cujos contratos não indicam regras claras.²²

²¹ Apud H. Hatry, *How effective are your community services?* (Urban Institute, 1977); K. Webb e H. Hatry, "Obtaining citizen feedback: the application of citizen surveys to local governments" (Urban Institute, 1973).

²² Apud C. Blankhart, "Market and non-market alternatives in the supply of public goods: general issues", em *Public Expenditures and Government Growth*, ed. F. Forte and A. T. Peacock (Inglaterra: Blackwell, 1985); Schlesinger et al., "Competitive Bidding", 254.

O governo federal quer negociar alterações ns regras de concessão de serviços para evitar desgastes na imagem do programa de privatização, o impacto negativo na inflação e tentar melhorar a sua qualidade. A estratégia será incluir aditivos contratuais por meio de negociações diretas com as concessionárias e buscar soluções na lei vigente, com interpretação mais rigorosa dos contratos. A maioria das metas físicas previstas nos contratos está sendo cumprida e, mesmo assim, continuam ocorrendo problemas na prestação de serviços. Além disso, os reajustes tarifários estão sendo contestados.

Uma preocupação na contratação de serviços humanos é se o setor privado ficar só com a parte mais lucrativa.²³ É possível ocorrer isto e ter-se o menor custo. A tabela 7-2 mostra o setor público contratando uma empresa para servir aos clientes fáceis. Neste caso hipotético, o público economiza US\$ 75 mesmo com a empresa tendo um lucro de US\$ 25.

Há uma questão política aqui. Uma comparação superficial revelaria que o custo público é de US\$ 400 e o privado, de US\$ 125. Em vez de tentar explicar o problema, o burocrata evita o problema fazendo todo o trabalho, a despeito de seu custo maior.

TABELA 7-2 ILUSTRAÇÃO HIPOTÉTICA

A. Custos e preços por cliente	Fáceis de servir	Difíceis de servir
Número de clientes	1	1
Custo do serviço público	US\$ 200	US\$ 400
Custo do fornecedor	US\$ 100	US\$ 400
Preço do fornecedor	US\$ 125	US\$ 500
B. Alternativas		Custo
Alternativa 1: todos os clientes servidos pelo departamento público		US\$ 600
Alternativa 2: o fornecedor serve apenas aos clientes fáceis		US\$ 525
Alternativa 3: todos os clientes servidos pelo fornecedor		US\$ 625

²³ Schlesinger et al., "Competitive bidding".

CAPÍTULO 8

A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

Um motivo para o governo brasileiro ter promovido a privatização era a perspectiva de obter caixa que poderia ajudar a reduzir os déficits, o que havia sido de grande ajuda para os governos estabilizadores da Argentina e do México.¹

8.1 IMPACTO FISCAL

Para se estimar o impacto fiscal, parte-se de uma estrutura com hipóteses restritivas: (1) ou a empresa é deficitária e o Estado transfere-lhe recursos ou é lucrativa e o Estado recebe dividendos; (2) não há diferença de tratamento tributário entre estatais e empresas; (3) taxas de desconto nos setores público e privado são iguais; (4) a empresa é vendida pelo valor de mercado (fluxo de caixa descontado) e (5) não há mudança no lucro após a privatização. Neste referencial, o impacto da privatização é nulo; se a empresa for deficitária, eliminar-se-ão gastos, porém o preço de venda será negativo ou o Tesouro assumirá dívidas num montante superior à receita arrecadada.

Se a taxa de desconto do setor privado for maior, o governo estará transferindo-lhe riqueza. Ainda mais, quando o governo oferece um ativo, não sabe o preço que o setor privado está disposto a pagar. Se há temor de fracasso político da venda e reduzido número de interessados, é provável que o preço mínimo fique abaixo do preço de mercado e que o leilão não corrija esta distorção. Então, a empresa será vendida por um preço inferior ao seu valor e a privatização terá impacto fiscal intertemporal negativo. É importante a criação de condições macroeconômicas favoráveis, pois isto se reflete na queda na taxa de desconto.

Se melhorar o lucro da empresa, o impacto fiscal intertemporal será positivo. Esta é a única justificativa para a privatização. Mas o aumento na arrecadação tributária só ocorre se a competição for efetiva. Caso contrário, se o poder de mercado for alto ou a empresa estiver sujeita a detalhada regulamentação, não há evidência empírica em favor da propriedade pública ou privada.²

Se a estatal goza de prerrogativa tributária, o lucro líquido futuro esperado será menor, o que se refletirá em preço de venda menor. Neste caso, o impacto fiscal será nulo; há uma troca entre menor receita de venda hoje e aumento de arrecadação no futuro.

Relaxando a primeira hipótese, a privatização, ao mostrar as relações financeiras entre Tesouro e empresas, torna claro o gasto fora do orçamento.

¹ T. Skidmore, *Uma história do Brasil* (São Paulo: Paz e Terra, 1998): 318-319.

Inicia-se a discussão da diversidade de usos possíveis dos recursos arrecadados com a privatização com a restrição orçamentária do setor público:

$$C^g + I^g + iD^{ig} + i^* D^{eg} - T = dM + dD^{ig} + dD^{eg}$$

onde d significa diferencial, T é a receita do setor público, C^g é o consumo do setor público, I^g é o investimento do setor público, i é a taxa de juros real da dívida pública interna, i^* é a taxa de juros real da dívida pública externa, M é a base monetária, D^{ig} é a dívida pública interna e D^{eg} é a dívida pública externa. O lado esquerdo da equação representa as receitas e despesas do setor público e o lado direito, o financiamento corrente. As receitas de privatização podem então ser usadas para cinco fins: financiar gastos de consumo corrente, de investimento, pagamento de juros, diminuir o volume do endividamento ou permitir menor tributação.

Nos casos de uso para fins de consumo corrente, corte de impostos ou pagamento de juros, estar-se-á financiando uma situação presente pela geração de maiores dificuldades orçamentárias no futuro. Nestes casos, a privatização é uma forma temporária de aumento de receita, e não uma alternativa de redução do déficit público.

No caso de a privatização financiar programas de investimento, seria fundamental que estes tivessem rentabilidade superior à do ativo vendido.

A privatização direcionada para reduzir o endividamento público interfere no crescimento da dívida (1) diminuindo o valor absoluto do endividamento público ou então (2) se influenciar o déficit fiscal primário, a taxa real de juros e o crescimento do PIB.

A possibilidade de a privatização diminuir o déficit fiscal primário é reduzida. Esta diminuição ocorreria no caso de empresas deficitárias. Mas isto é raro nos programas de privatização, dada a atratividade reduzida que estas empresas oferecem aos compradores potenciais, além dos elevados custos econômicos, políticos e sociais associados. Logo, é prudente não prever impactos significativos da privatização sobre o déficit primário. A privatização influencia a taxa de juros sobre a dívida pública quando contribui para aumentar o grau de confiança dos agentes econômicos no governo. A privatização pode influenciar de modo positivo o crescimento do PIB (1) se propiciar ganhos globais de eficiência econômica, estimulando o crescimento potencial do produto e (2) se facilitar a criação de círculos viciosos de investimento público e privado, auxiliando na definição dos rumos da expansão futura.

8.2 EVOLUÇÃO DO PND

O PND foi criado no governo Collor pela lei 8.031/90. Compunha-se do CND, que funcionava como órgão decisório, e pelo BNDES, que é órgão encarregado da gestão do

² J. Vickers, G. Yarrow, "Privatization: an economic analysis" (London: MIT Press, 1988): 40.

FND. Este é um fundo contábil. Nele, as ações das empresas a serem desestatizadas ficam depositadas. O BNDES, seu órgão gestor, executa as funções de gerência, acompanhamento e venda destas empresas.

A primeira fase da privatização brasileira (1982-1989) tratou-se de uma estratégia microeconômica de saneamento do BNDES, buscando eliminar de sua carteira empresas assumidas involuntariamente que consumiam parcela significativa dos desembolsos. Foram alienadas 38 empresas de pequeno e médio porte, com receita de US\$ 736 milhões.

A adoção de um amplo programa de privatização iniciou-se em 1990 no governo Collor. Previa-se que uma privatização relâmpago geraria recursos de 2,5% do PIB em 1990, constituindo-se em peça chave do ajuste fiscal pretendido.

O programa de privatização realizado entre 1990 e 1993 restringiu-se aos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes. Trata-se de setores com supercapacidade produtiva a nível mundial cuja capacidade produtiva de ponta (aços especiais e química fina) é inexistente, portanto eram setores de rentabilidade limitada. Nesse sentido, isto implica um valor potencial limitado da receita de venda. A escolha destes setores decorreu de restrição constitucional que impedia a privatização dos setores de petróleo, telecomunicações e energia.

Embora não-intencional, os setores escolhidos estão de acordo com a prática internacional. Em virtude do alto risco de fracasso e da necessidade de aprendizado, deve-se iniciar por empresas de menor porte de setores competitivos e só então avançar para os segmentos concentrados do tipo monopólio natural, onde há necessidade de regulamentação.

Uma peculiaridade do caso brasileiro é a aceitação de títulos de dívida pública interna pelo valor de face. No desenho original do programa de privatização brasileiro, o objetivo de ganhos fiscais com a privatização era explícito. Apesar da base reduzida, visava-se alienar empresas com sobrepreço e antecipar receitas. Porém isto revelou-se um insucesso, quando as instituições financeiras conseguiram que o governo flexibilizasse as regras.

A privatização brasileira começou a ser viabilizada ao se estabelecer uma nova base de recursos para o PND composta de uma ampla cesta de títulos de dívida pública aceitos pelo valor nominal. A partir daí, o programa começou a deslançar. Em termos de impacto fiscal, é possível que tenha havido algum ganho para o Tesouro no processo de aceitação das moedas de privatização. Dado o caráter obscuro do processo, esta é uma afirmação preliminar. A outra alternativa às moedas podres era a sobrevalorização do preço mínimo de venda das empresas. Nesse sentido, o uso das moedas podres não é em si positiva ou negativa. É a comparação entre o deságio sobre valor nominal e o ágio sobre valor de

mercado da empresa privatizada que possibilita analisar a equivalência patrimonial entre dívida quitada e ativo produtivo.

A verificação empírica desta hipótese é problemática. A única informação disponível, a cotação das ações na bolsa, padece da representatividade limitada das bolsas brasileiras como indicadoras do valor real de mercado dos ativos. Os exemplos da CSN e da Usiminas parecem indicar subavaliação e sugerem, como hipótese a ser testada, pequena subvalorização do preço de venda dos ativos produtivos estatais nesta fase do PND. Um importante fator de valorização das vendas foi a agilização de um mercado secundário ativo para as moedas de privatização, garantindo a existência de financiamento e, portanto, aumentando as condições de acesso dos interessados nos leilões (independentemente de seu grau de liquidez).

Do ponto de vista das Finanças Públicas, vale ressaltar a melhoria na qualidade dos ativos do sistema financeiro público porque (1) se trocou uma dívida pública que não vinha sendo honrada por uma dívida privada cujas possibilidades de adimplência são maiores e (2) porque o fluxo positivo futuro de recebimento dos créditos pode se constituir em uma base para novos projetos de financiamento. Esta engenharia de debt financing parece abrir várias possibilidades de financiamento ao setor privado enquanto melhora a situação patrimonial das instituições financeiras públicas.

Entre 1991 e 1993, as moedas podres chegaram a representar mais de 90% dos recursos arrecadados. Esta porcentagem caiu até desaparecer em 1998.

Por fim, importa destacar o custo de privatizar num momento de recessão e instabilidade macroeconômica, importando em alta taxa de desconto do setor privado. Não se deve desistir de políticas de privatização à espera de um melhor momento: a privatização auxilia o ambiente macroeconômico. Porém, ela deve estar inserida num conjunto mais amplo de reformas econômicas. Só assim é possível esperar um aumento na confiança dos agentes econômicos.

No período de 1993 a 1994, houve a conclusão da privatização do setor siderúrgico, ênfase no pagamento em dinheiro e privatização de 15 empresas. No biênio seguinte, criou-se o CND e expandiu-se o PND para incluir a venda de concessões de serviços públicos, a privatização da Vale do Rio Doce e para dar suporte às privatizações dos estados. Em 1997, há a venda da Vale do Rio Doce, o início da privatização das telecomunicações e a primeira privatização de uma empresa financeira (Banco Meridional).

O espetacular resultado da privatização em 1998 (US\$ 31 bilhões em empresas, participações e concessões, além de US\$ 6 bilhões em dívidas; isto foi 50% do apurado nos

sete anos do PND) não se repetiu em 1999. A previsão inicial para 1999 era US\$ 28 bilhões: a participação majoritária na geração de energia de Furnas valeria US\$ 10 bilhões, o resto do setor de energia US\$ 10 bilhões e as ações da Petrobrás, US\$ 8 bilhões. Não faltarão compradores para as geradoras, pois grandes conglomerados internacionais do setor de geração de energia ainda não entraram no Brasil. O programa de energia da Aneel estabelece que a expansão do mercado no Brasil equivale ao suprimento da Espanha.³

A maior parte das estatais a serem privatizadas em 1999 pertence aos estados e parte foi dada como garantia ao governo federal quando os governadores renegociaram suas dívidas; o dinheiro da venda vai direto para os cofres do Tesouro. Os investidores estrangeiros estão motivados. Com a desvalorização do real, as empresas ficaram mais baratas em dólar.

Poucos países têm um estoque de estatais de qualidade a serem privatizadas como o Brasil. Há áreas que ainda não foram tocadas, como o saneamento básico: das 27 empresas estaduais, 26 estão quebradas. É um negócio que pode girar R\$12 bilhões por ano.⁴

O PND teve em 1999 o pior desempenho desde sua criação, com uma receita de US\$ 3 bilhões graças à venda de empresas estaduais, como a Cesp-Tietê. Apesar disso, a meta de obter uma receita de privatização de R\$ 27 bilhões, acertada com o FMI, poderá ser atendida. Esta facilidade de cumprimento da meta se deve ao fato de o FMI contabilizar a privatização pelo regime de caixa e o BNDES, pelo regime de competência.

Olhando-se para os grandes números, parece que as contas públicas estão evoluindo em 1999 dentro do previsto e das metas acordadas com o FMI. Uma observação mais criteriosa mostra que o superávit decorre de distorções nas receitas e nas despesas. A receita de impostos está crescendo, o que não faz sentido num momento em que a economia está em recessão. Pesquisa feita pela Arthur Andersen compara o sistema tributário de 28 países. Resultado: só Brasil e Colômbia têm CPMF; nos impostos sobre valor agregado (como ICMS e IPI), as alíquotas brasileiras são o dobro da média latino-americana; a maior alíquota de IRPJ no Brasil é de 37%, contra 30% na média da América Latina e 28% da Ásia.

No lado das despesas, nota-se em 1999 redução nos gastos correntes e nos investimentos (que excluem pessoal, benefícios previdenciários e juros). Mas isto não será suficiente para anular o déficit da Previdência (pública e privada), que continua crescendo. Conclusão: o governo corta despesas, inclusive gastos sociais, para pagar aposentadorias.⁵

³ J. Galazi, "Privatização renderá US\$ 20 bi em 99", O Estado de São Paulo, 11 jan. 1999: B1.

⁴ J. Sorima Neto, "A nova safra", Veja, 7 abr. 1999: 122-123.

⁵ O Estado de São Paulo, "Um ilusório equilíbrio", 23 jul. 1999: A3.

Por enquanto, o governo tenta equacionar o problema via tributação. O aumento da carga tributária nos últimos 13 anos foi de 256% enquanto o PIB cresceu 167%, embora neste período tenha havido a destruição do sistema de saúde pública, piora do educacional, falência do sistema habitacional e caos na segurança pública.

A meta para 2000 é arrecadar R\$ 20 bilhões com a privatização, que serão obtidos com a venda (total ou parcial) de Furnas, CHESF, Eletronorte e Petrobrás. O governo poderá enfrentar dificuldades adicionais na retomada do programa de privatização. O novo obstáculo é de natureza conceitual e tende a expressar-se por meio da resistência política dos partidos da coalisão governista ao modelo de privatização até agora adotado: a venda de blocos de ações que permitem o controle ou a participação de estrangeiros nas decisões na qualidade de sócios estratégicos com financiamento do BNDES. O discurso que o PSDB pretende adotar reflete o senso comum segundo o qual os recursos obtidos com a privatização não reduziram a dívida do setor público, mas serviu para pagar as altíssimas taxas de juros decretadas pelo próprio governo. O objetivo da bancada é o de parar para refletir qual o melhor modelo a ser seguido, sendo que a defesa da venda pulverizada de ações (proposta também pelo PFL) não passaria de discurso eleitoral para encobrir a indefinição.

A mudança de posição dos partidos da base do governo e o debate interno no governo refletiria uma dificuldade ainda maior: a perda de confiança internacional no programa, seja pela falta de um interlocutor forte, seja pelas incertezas jurídicas sobre a segurança dos investimentos estrangeiros no país.⁶

Para maiores informações sobre o PND, a homepage <http://www.bndes.gov.br/english/> fornece informações atualizadas sobre a schedule das próximas privatizações, as receitas auferidas, histórico do processo, moedas da privatização, estrutura institucional do PND e papel desempenhado pelo BNDES, legislação que controla o processo e a participação de investidores estrangeiros (atualmente 43% do total auferido, sendo que os EUA lideram com 15%, seguido por Espanha com 11% e Portugal com 6%; outros países possuem participação igual ou menor a 1%).

8.3 ESTIMATIVA DO IMPACTO FISCAL NO BRASIL

A avaliação do impacto da privatização sobre o fluxo de caixa do setor público depende de se estimar a receita auferida, a redução do serviço (juros de 5 a 5,5% ao ano e amortizações), a redução da necessidade de investimento nas empresas alienadas, a perda do

⁶ A. Teixeira, "Base governista é contra modelo de privatização", Estado de São Paulo, 19 dez. 1999: B1.

lucro das empresas privatizadas e a diferença na arrecadação tributária. Este último é difícil de se estimar, pois a privatização é fenômeno recente.

A receita auferida é contabilizada pelo valor integral (se o pagamento é em moeda) ou pela economia do seu serviço (se o pagamento é em títulos da dívida pública).

O impacto fiscal da privatização depende também da redução da necessidade de investimento nas empresas alienadas. Há duas possibilidades. No primeiro cenário, se investiria apenas o suficiente para a manutenção do ativo fixo, evitando-se a depreciação do capital. Este é o cenário usado pelas empresas de consultoria no processo de avaliação econômico-financeira. Outra alternativa é supor que o investimento retomaria ao patamar de meados da década de 80, concentrando-se em linhas de enobrecimento do produto (e não em investimentos de acréscimo da capacidade produtiva).

O impacto depende ainda da perda do lucro das empresas privatizadas. Poder-se-ia usar o balanço, mas como elas foram saneadas às vésperas da privatização, estar-se-ia comparando o desempenho de uma empresa endividada com o de uma saneada.

Optou-se então por supor que o preço mínimo de venda refletia o fluxo futuro de lucros descontado. O procedimento foi encontrar a taxa média de desconto usada nos editais de privatização (18%), supor uma taxa de depreciação de estoque de capital de 7% ao ano e a evolução dos investimentos de 0,1% do PIB ao ano, chegando a uma taxa de retorno média de 14% ao ano.

A partir destas premissas, é feita uma simulação, cujas conclusões são (1) o impacto fiscal intertemporal do PND é positivo (apenas o setor petroquímico tinha sido rentável), porém de montante reduzido (entre 0,75% e 1,63% do PIB), o que confirma que a privatização não substitui um ajuste fiscal efetivo, e (2) diferente do que ocorreria se a receita de vendas fosse em moeda nacional, o uso de uma taxa de desconto elevada tende a diminuir o resultado fiscal. Caso não fossem aceitos títulos, o impacto fiscal teria sido maior (a diferença varia de 0,08% a 0,28% do PIB).

Conforme Braga, “a estabilização do valor da moeda exige a retomada de investimentos e perspectivas favoráveis de expansão do produto. Esta é uma forma essencial de evitar as condições de reposição do crescimento da dívida pública. Neste campo, a privatização tem um papel importante ao incrementar a competição e viabilizar canais de retomada de investimento por meio de novas formas de associação público-privado e possibilitar o desenvolvimento de engenharias de debt clearing que financiem programas de longo prazo. Pelo estímulo à elevação do produto potencial, esses elementos diminuem a relação dívida pública/PIB e aumentam o impacto fiscal. Ademais, acrescentam-se ao escopo

da privatização questões como reestruturação industrial e eficiência econômica.”⁷ A privatização pode piorar a situação orçamentária a longo prazo, apesar da melhora a curto prazo.⁸

Ressalte-se que a privatização não resolve os dilemas fiscal e financeiro do setor público, e portanto não substitui as necessidades de reforma tributária e reestruturação dos gastos públicos.

O governador gaúcho Olívio Dutra é contrário à privatização e defende um Estado com maior controle público administrado com eficiência e transparência. Para resolver a forte pressão fiscal, ele aumentou a receita tributária acabando com anistias fiscais e atacando os sonegadores.⁹ Isto é coerente com a estimativa da Receita Federal de que a perda tributária é de R\$ 825 bilhões, além de R\$ 111 bilhões inscritos na dívida ativa federal e das transações tributárias onde o Brasil importa petróleo das Ilhas Cayman e álcool da Suíça.¹⁰

8.4 PRIVATIZAÇÃO SOCIAL-DEMOCRATA

Uma causa da ineficiência das estatais era o uso de critérios políticos na alocação de recursos. O Congresso decide que a agricultura tem prioridade e será subsidiada. Isto é política, não corrupção. Mas a favorece: o gerente pode por como atividade agrícola essencial a plantação de orquídeas de sua prima. Mesmo não acontecendo isto, o banco quebra. O Banco do Brasil recebeu R\$8 bilhões (proveniente de impostos) para tapar o buraco de empréstimos subsidiados.

Outro uso da estatal é para recrutar quadros. O governador precisa de um publicitário; pode contratá-lo por uma estatal, que não exige concurso e paga melhor, e aloca-lo em seu gabinete. Na França, há diversos processos abertos por isso.

O Estado, inchado, entrou em crise financeira. Vender estatais passou a ser um bom meio de fazer caixa e pagar dívidas. E assim a privatização acabou sendo praticada por governos de diferentes tendências políticas. Mas isto não eliminou a diferença entre liberais e social-democratas. A diferença aparece no modo de promover a privatização.

Chega-se à privatização da Telebrás e ao episódio dos grampos. Ela mostra que se fazia a privatização com forte controle do Estado (*privatização social-democrata*),¹¹ que forçava competição para obter preço maior, apoiava empresas de capital nacional e atraía

⁷ J. C. Braga, “A privatização não resolve os dilemas fiscal e financeiro”, *Economia em perspectiva*, São Paulo, n. 99, abril 1993, 1.

⁸ A. M. Mansoor, *The budgetary impact of privatization*, FMI working paper, n.º. 68, p. 1.

⁹ Veja, 28 abr. 1999: 16.

¹⁰ B. Fernandes, “Retratos do Brasil”, *Carta Capital*, 9 jun. 1999: 50-53.

¹¹ C. A. Sandenberg, “Privatização social-democrata”, em *O Estado de São Paulo*, 31 mai. 1999: B2.

empresas estrangeiras (um meio barato de importar tecnologia). Isto foi feito por governos europeus para impedir que empresas caíssem em mãos do capital americano.

O processo de privatização da telefônicas foi heterodoxo, comandada por administradores públicos no limite da ética. A conversa de Lara Resende com Fernando Henrique pode ser resumida em dois fatos: (1) o presidente do BNDES queria usar o nome do presidente para impedir que a Previ¹² entrasse no consórcio de Jereissati; e (2) Fernando Henrique concordou.

As conversas deixam claro que a preocupação com a vitória do grupo de Jereissati era o receio de que o consórcio não tivesse capacidade de administrar a maior e mais problemática área da telefonia fixa do sistema Telebrás.¹³ O Ministério Público, entretanto, estava convencido que o Opportunity foi favorecido e pensou em entrar com uma ação de improbidade administrativa.¹⁴ Pouca gente imaginava que o leilão das estatais fosse feito com tantas negociações. Para ludibriar o TCU, Mendonça de Barros e André Lara combinaram que as seguradoras ligadas ao Banco do Brasil tinham de ser consideradas privadas, pois o Opportunity tinha uma participação de fundos públicos no seu consórcio que ultrapassava os limites estabelecidos no edital.

É preciso não confundir boa vontade oficial com o Baile dos Predadores, que os tubarões de Wall Street faziam nos anos 80 e que colocou metade deles na cadeia. No conteúdo das fitas do BNDES não existe indício que membros do governo, graúdos ou miúdos, estivessem trabalhando por seus interesses pessoais.¹⁵

Privatização liberal é aquela deixada inteiramente ao sabor do mercado. A privatização brasileira não foi feita assim por falta de um sólido mercado de capitais privados. Exceto grandes bancos, que outra empresa nacional poderia entrar nas grandes privatizações sem o apoio do BNDES e dos fundos de pensão estatais? A desnacionalização seria maior e os preços obtidos seriam menores por falta de concorrência. A alternativa seria trabalhadores poderem usar o FGTS para comprar ações, mas isto foi abandonado.

O programa de privatização insere-se num contexto mais amplo. Cabe ao Estado a função de induzir investimentos privados? É aceitável que ele abra mão de receitas tributárias? Quando justifica-se a intervenção estatal? Há duas correntes de pensamento opostas. A primeira afirma que não cabe mais ao Estado fabricar produtos (daí o programa de

¹² Fundo de previdência dos funcionários do Banco do Brasil, com um patrimônio de R\$ 22 bilhões. F. Patury, "Bode expiatório", *Veja*, 2 dez. 1998: 44-46.

¹³ M. I. Nassif, "Operação foi no limite da ética", *O Estado de São Paulo*, 26 mai. 1999: A8.

¹⁴ *Estado de São Paulo*, 26 mai. 1999: A1, A4-A8.

¹⁵ E. Paiva, "Trama Rocambólica", *Veja*, 2 jun. 1999: 40-42.

privatização) e seu papel é regular e fiscalizar; esta corrente (*fiscalistas*) defende práticas válidas para todas as empresas, sem exceções. De outro lado, empresários defendem ações do Estado traduzidas em renúncia fiscal ou proteção tarifária (*desenvolvimentistas*).¹⁶

8.5 CRÍTICAS AO PROCESSO

Biondi levantou as seguintes críticas ao processo de privatização brasileiro:¹⁷

- 1) A venda, segundo o governo, serviria para reduzir a dívida. Ocorreu o contrário: o governo engoliu dívidas das estatais, o que acabou por aumentar a dívida interna.
- 2) Houve intensa campanha contra as estatais nos meios de comunicação para facilitar a privatização. Prometeu-se preços menores graças à maior eficiência das empresas. Porém antes da privatização o governo reajustou tarifas em até 500% no caso das teles. Além disso, o governo reconheceu na carta de intenções ao FMI que o equilíbrio das contas do Tesouro ficou mais difícil porque o governo deixara de contar com os lucros provenientes das estatais.
- 3) Rápida melhoria na qualidade e punição para quem não atingisse a meta era mentira: a Anatel fixou metas que só valerão a partir de 2.000. Se a Light deixar de investir, digamos, R\$ 400 milhões, e se a receita for de R\$ 1,2 bilhão, a multa será de 1,2 milhão.
- 4) O lucro das estatais privatizadas deve-se aos reajustes de preços, a demissões antes da privatização (o governo demitiu 6 mil dos 12 mil funcionários do Banerj), dívidas engolidas (o governo ficou com dívidas de R\$ 1,5 bilhão no caso da Cosipa, apesar de ter recebido R\$ 300 milhões) e ao fato do governo ter assumido os fundos de pensão.
- 5) As estatais foram usadas para segurar a inflação ou beneficiar setores estratégicos; evitando-se o reajuste de preços, o governo segurava a taxa de inflação ou aumentava a competitividade da indústria nacional, mas em contrapartida obrigava as estatais a acumular dívidas.
- 6) As estatais foram usadas para desempenhar funções que cabiam ao governo; em outros países, o governo adota a política de tarifas de água e luz menores para as residências com menor consumo, mas é o governo quem banca o prejuízo, pagando à fornecedora a diferença. Como isto não ocorreu no Brasil, o resultado é que a receita das estatais não era suficiente para assegurar o nível normal de lucros.
- 7) Acusa-se a Petrobrás de cobrar a gasolina mais cara do mundo; porém a margem de lucro da empresa é um terço da média mundial; quem se beneficia é o Tesouro, pois a maior parte do preço é composta de impostos. Além disso, para permitir que a indústria

¹⁶ S. Caldas, "Uma nova questão de Estado", Estado de São Paulo, 3 out. 1999: B2.

¹⁷ A. Biondi, "Brasil Privatizado" (Editora Fundação Perseu Abramo, 1999): 5-48.

petroquímica nacional tivesse preços capazes de enfrentar a concorrência internacional, a Petrobrás vendeu nafta (matéria prima do setor) a preços mais baixos, acumulando prejuízo de US\$ 4 bilhões.

- 8) A Vale do Rio Doce, antes da privatização, era a maior exportadora mundial de minério de ferro; uma subsidiária mapeou os minerais existentes em todo o Brasil e descobriu Carajás, a maior província mineral do mundo. Às vésperas do leilão da Vale do Rio Doce, descobriu-se imensas jazidas que ficaram de fora do preço fixado.
- 9) A Embraer sempre foi a única empresa em país subdesenvolvido capaz de roubar mercado das empresas multinacionais no setor de aviões de porte médio.
- 10) Não há inchaço na máquina estatal. O número de funcionários públicos no Brasil é baixo, embora haja má distribuição deles entre os diversos serviços.
- 11) Os “marajás” são casos excepcionais decorrentes de abusos; quando o governo FHC tentou recrutar a equipe de técnicos de alto nível, ele descobriu que isto era impossível, pois os salários do setor público eram muito menores que os correspondentes no setor privado. O mesmo vale para as estatais; se elas não pagarem salário competitivo, perderão os melhores técnicos para a iniciativa privada.
- 12) O falecido ministro Sérgio Motta previa que a privatização das telefônicas renderia R\$ 35 bilhões. Baseado em estudos feitos por consultorias internacionais, o Brasil acabou pedindo R\$ 13 bilhões; no final, as teles renderam R\$ 22 bilhões. Só de investimentos entre 1996 e 1998, o Brasil gastou R\$ 21 bilhões. Graças ao descongelamento de tarifas e a expansão de linhas e serviços trazidos pelo investimento do governo, o lucro em 1997 saltou para R\$ 4 bilhões, com tendência a subir. As consultorias calcularam um fluxo de caixa descontado para 10 anos; como haverá sempre duas empresas concorrendo em cada região, elas aplicaram descontos para ajustar a receita, as despesas com comissões de venda e propaganda, chegando a um desconto de 65% no caso da telefonia celular. *Porém esqueceram de calcular que o número total de linhas aumentou.* O governo percebeu o erro, e a sua pressa em privatizar mesmo assim tem explicação. Desde maio de 1998 os banqueiros e investidores internacionais estavam cortando o crédito do Brasil. O leilão da Telebrás era uma forma de captar dólares e evitar qualquer contratempo até as eleições.
- 13) O consórcio que arrendou o maior terminal do país (Tecon-1) para a movimentação de containers no porto de Santos, mesmo pagando ágio de 170%, tinha motivo para festejar. O retorno seria obtido em três anos, e não em sete anos, como era previsto. O motivo da lucratividade acima da previsão se deve ao fato de que o terminal não estava sucateado - pretexto usado pelo governo para a privatização. Segundo o governo, o comprador deveria

gastar imediatamente R\$ 130 milhões. Conforme confessou o porta-voz do consórcio, não foi preciso desembolsar nada.

- 14) Dividindo-se o valor pago nos leilões pela receita obtida com a venda da energia, as distribuidoras de energia pagaram no leilão da Escelsa R\$ 111 por gigawatt-hora, bem distante do padrão de R\$ 400. Na Light, pagaram R\$ 179 e na CPFL, R\$ 240.
- 15) O presidente da República reconheceu que bancos privados não emprestam a produtores rurais nem a pequenos e médios exportadores. Mesmo assim, ele quer privatizar os bancos estatais, sob alegação de que estes estavam quebrados. Quando anunciou o prejuízo no BB de R\$ 6 bilhões no primeiro semestre de 1996, o presidente não disse que isto foi fabricado, já que considerou como perda empréstimos em atraso de um dia ou mais (quando pelas regras do BC isto só é possível se o atraso for superior a 60 dias) e “empréstimos de liquidação duvidosa” (que nem estavam vencidos). Além disso, o BB tinha sido obrigado a comprar R\$ 5 bilhões de títulos da dívida externa brasileira, já vencidos. No caso da CEF, esta foi obrigada a comprar créditos podres do Banco Econômico e do Bamerindus quando estes faliram, o que beneficiou os futuros compradores. No caso do Banespa, antes da posse de Covas em 1994, o BC entrevistou no banco paulista, alegando que ele havia deixado de pagar uma parcela do acordo de refinanciamento da dívida; mas o atraso era de 10 dias e as regras do acordo de financiamento previam que qualquer punição só poderia ser adotada após 30 dias de atraso. Alegou-se que o banco estava quebrado; quem estava quebrado era o Tesouro paulista, que não honrava suas dívidas com o Banespa.
- 16) A Petrobrás descobriu na bacia de Campos o campo de Marlim, que produz hoje 240 mil barris/dia (20% da produção nacional). Para chegar a este resultado, a Petrobrás gastou US\$ 2,6 bilhões e quer investir mais US\$ 2,3 bilhões para chegar a 500 mil barris/dia. Mas o governo ordenou que a estatal convide empresas a participar do projeto; estas investirão R\$ 140 milhões e ficarão com 33% do lucro.
- 17) Mesmo com concorrência, a Petrobrás Distribuidora possui 33% do mercado. Enquanto em todo o mundo tem havido concentração no setor, aqui o governo mandou vender parte da Petrobrás Distribuidora para diminuir seu “gigantismo”.
- 18) A Petrobrás gastou bilhões em pesquisa. O governo mandou que isto fosse entregue de graça ao governo para ser vendida a empresas por R\$ 300 mil. O mesmo não foi válido para as multinacionais que estudaram o subsolo brasileiro na década de 70, como participantes dos contratos de risco do governo Geisel.

19) O BNDES, criado para dar apoio ao desenvolvimento nacional, inicialmente se concentrou em projetos de infra-estrutura e depois como instrumento de política industrial, recebendo a incumbência de criar condições de competição para grupos nacionais, por isso estava proibido de emprestar a multinacionais. Em 1989, O BNDES é proibido por decreto do presidente da República de emprestar a estatais, que passam a depender de seus lucros e de empréstimos internacionais para a execução de seus projetos; estas duas alternativas foram prejudicadas pelo congelamento de tarifas. Em 1997, o presidente da República autoriza empréstimos a multinacionais (metade da compra da Cemig foi financiada pelo BNDES).¹⁸

20) Às vésperas do leilão da Light, foi concedida liberdade para os compradores adotarem a tecnologia que quisessem. Obviamente, adotaram tecnologia de suas matrizes, fornecida pelas fábricas dos países de origem. Houve importação maciça de equipamentos e componentes. Além disso, acabou a necessidade de financiar os investimentos com capital próprio. Finalmente, o governo desiste de ser co-gestor e deixa de participar da ONS. Agora, as empresas passam a decidir onde, quando e como devem ser construídas usinas.

O governo diz que a venda das estatais arrecadou R\$ 85 bilhões, sendo 46 bilhões da venda de estatais federais (27 bilhões da Telebrás e 19 do restante), 22 bilhões da privatização de estatais estaduais, 12 bilhões de dívidas transferidas aos compradores das estatais federais e 5 bilhões de dívidas transferidas aos compradores das estatais estaduais. Em primeiro lugar, como as vendas foram a prazo, só R\$ 15 bilhões entraram no caixa. Em segundo lugar, o governo assumiu dívidas de R\$ 16 bilhões das estatais privatizadas. Em terceiro lugar, o governo investiu R\$ 29 bilhões nas estatais antes de privatizá-las. Em quarto lugar, de 1991 a 1997, 45% do valor das estatais foi pago com “moedas podres” (vendidas aos compradores pelo BNDES com financiamento de 12 anos). Em quinto lugar, só na Telesp e na Vale do Rio Doce, o caixa entregue aos compradores somava R\$ 2 bilhões. Em sexto lugar, o governo demitiu 24 mil funcionários no Banerj, Fepasa, Tecon, Centro-Leste, Centro Oeste e Malha Sudeste antes da privatização, pagando os encargos; assumiu também fundos de pensão (no caso do Banerj, R\$ 3,3 bilhões). Em sétimo lugar, permitiu aos compradores usar os prejuízos passados para abater o IRPJ. Em oitavo lugar, deixa de receber os lucros das empresas que estavam crescendo violentamente, resultado do aumento de tarifas e preços.

¹⁸ Em 1998, dos R\$ 19 bilhões emprestados pelo BNDES, apenas 3% foram para multinacionais. O BNDES deixou de emprestar R\$ 2 bilhões por não haver projetos. *Veja*, "Faltam projetos", 17 nov. 1999: 219.

O governo diz ter arrecadado com a privatização R\$ 85 bilhões, ao passo que Biondi estima que o dinheiro que não entrou ou saiu do Tesouro chega a R\$ 87 bilhões.¹⁹

Outra crítica veio de Cosso. Segundo ele, as privatizações renderam US\$ 56 bilhões, com a venda de um patrimônio avaliado em US\$ 38 bilhões. O ganho com a desestatização foi, então, de US\$ 18 bilhões. Já os benefícios concedidos pelo governo federal às empresas compradoras de estatais privatizadas somam US\$ 45 bilhões. Cosso considera benefícios o pagamento do preço das estatais com "moedas podres", a concessão de financiamento subsidiado (que um dia voltará ao caixa do governo) e o abatimento de impostos por conta do pagamento de ágio ou de dívidas acumuladas pelas empresas.

Os US\$ 20 bilhões emprestados aos compradores de estatais voltam aos cofres do BNDES em até dez anos, com taxas de juros de 15% ao ano. Não existe nos bancos privados financiamentos a prazos tão longos, e a taxa de juros supera 35% ao ano. Os compradores das teles pagaram 40% à vista - com metade do valor financiado para os grupos nacionais - e deveriam pagar o restante em duas parcelas de 30% após um e dois anos. O financiamento do Tesouro foi, então, de US\$ 11 bilhões. Ocorre porém que quatro empresas - entre elas as compradoras da Telesp e da Telesp Celular - anteciparam os pagamentos e quitaram os débitos em janeiro de 99, quando o dólar teve cotação recorde. Esse procedimento representou um desconto de até 40% no valor em dólar das companhias.

Os outros benefícios ("moedas podres" e isenções) representam renúncia de US\$ 25 bilhões. As isenções tributárias dependem da lucratividade das ex-estatais para serem aproveitadas e são benefícios futuros.

O governo federal aceitou, como forma de pagamento da grande maioria das estatais privatizadas, títulos públicos que são negociados no mercado com deságios que chegam a 50%. O governo aceitou US\$ 9 bilhões em "moedas podres", de um total de US\$ 16 bilhões obtidos com as privatizações realizadas no PND (sem considerar as concessões).

Os compradores das estatais podem usar a legislação tributária para recuperar no pagamento de impostos pelo menos R\$7 bilhões. O governo não criou nenhuma lei para beneficiar essas empresas. Elas só estão usando a legislação vigente que, aplicada às privatizações, gera distorções. É comum na negociação de empresas que o valor pago seja maior que o valor patrimonial da empresa vendida. Essa diferença (ágio) é paga em virtude da expectativa de lucros futuros do comprador. Quando a negociação envolve empresas privadas, o ágio recebido pelo vendedor é tributado pelo Fisco. Assim, quando o comprador obtém

¹⁹ Vários argumentos levantados por Biondi são facilmente refutados, desde que o processo de venda tenha seguido basicamente o método do fluxo de caixa descontado.

aquele lucro esperado, pelo qual pagou o ágio, ele não paga impostos, para que o lucro não seja tributado duas vezes. A mesma lei aplica-se às estatais: o valor do ágio pago ao governo pela compra de estatais vira compensação fiscal. Assim, as empresas recuperam entre 34% e 37% - segundo a alíquota aplicável - do que pagaram de ágio. A diferença é que, no caso das estatais, não ocorre a tributação do ágio em relação ao vendedor porque quem vende é o governo. Outra forma de obter benefícios fiscais é comprar uma empresa que tenha prejuízos acumulados - fato comum entre as estatais. A legislação tributária considera os lucros obtidos após períodos de prejuízos como recuperação desses prejuízos. Assim, esses lucros não sofrem tributação. Ocorre, porém, que os prejuízos obtidos pelas estatais foram suportados pelo governo, mas quem vai se beneficiar do abatimento do Imposto de Renda em virtude da compensação desses prejuízos são os compradores das estatais. A Receita Federal argumenta que o governo não perde com essa sistemática porque o fato de as estatais passarem a ser lucrativas aumenta o recolhimento de impostos indiretos. Além disso, depois de descontados os prejuízos, os lucros passam a ser tributados e, se as estatais permanecessem sob o controle do governo, a possibilidade de elas virem a dar lucro seria baixa. O Fisco modificou a legislação para estabelecer limites anuais ao total a ser deduzido.²⁰

²⁰ R. Cosso, "Benefício a comprador supera ganho", *Folha de São Paulo*, 5 dez. 1999

CAPÍTULO 9

CONCLUSÃO

9.1 A LIMITADA PROMESSA DA PRIVATIZAÇÃO

As organizações (inclusive públicas) que enfrentam o ritmo estabelecido por rivais são mais eficientes do que as organizações (inclusive privadas) monopolistas. A maior parte do impulso na privatização provém do ambiente e não do fornecimento privado. É avassaladora a evidência de que, onde a natureza do serviço inibe a competição, o benefício da privatização se reduz ou desaparece.

Quando se pensa em privatização, talvez o erro mais comum seja concentrar-se nos ganhos de eficiência sem considerar como realizar isto. Atrelar as energias privadas aos propósitos públicos pode ser um exercício difícil de arquitetura contratual.

Os proponentes da privatização invocam a eficiência característica das empresas e a partir daí concluem que elas serão igualmente eficientes nos empreendimentos públicos. Mas saltar da observação de que as empresas são mais eficientes que as estatais para a afirmativa de que as empresas podem assumir as tarefas das estatais é o mesmo que observar que os clientes dos spas são mais saudáveis do que os clientes dos hospitais, concluindo daí que os instrutores de ginástica devem substituir os médicos. As tarefas públicas são mais difíceis.

É perverso rejeitar a privatização porque alguns a defendem pelas razões erradas. Qualquer oportunidade para servir ao interesse público mais eficientemente merece consideração. Os EUA dispendem US\$ 0,5 trilhão por ano com o pagamento dos funcionários públicos, visando produzir bens diretamente. Se um quarto deste total for passível de privatização, com uma economia média de 25%, o público economizará 31 bilhões. A perspectiva de o governo ter condições de fazer mais coisas deveria atrair o interesse de todos.

A privatização não significa desprezo pela burocracia do governo. Eficiência não é uma virtude da organização pública. A estatal é estruturada para garantir um processo adequado, para assegurar que todas as considerações tenham seu peso próprio e para cuidar de que os direitos dos cidadãos não sejam violados. Isto não é compatível com uma administração flexível e com autoridade concentrada que permite fazer mudanças rapidamente e exercer maior controle dos custos. Diferentes tipos de organização têm virtudes e defeitos diferentes. O truque é ajustar o tipo à tarefa, preferindo os funcionários públicos

quando a imparcialidade dos procedimentos tiver maior importância e preferindo as empresas quando a eficiência importar mais.

A privatização através da contratação limita o governo aos papéis que melhor lhe cabem: articular a demanda, comprar, verificar o desempenho do fornecedor e pagar a conta. Ao delegar as operações às empresas, o governo tira vantagem da habilidade destas últimas em produzir bens. Esta visão se conforma com a idéia de manter as origens da palavra *governo*. Sua raiz grega significa “timoneiro”. O papel do governo é pilotar, não manejar os remos. A privatização ajuda a restaurar o governo no seu objetivo fundamental.

Se o governo reservasse para si apenas os empreendimentos mais complicados, privatizando o resto, as conseqüências para o moral dos funcionários públicos seriam desastrosas. Mas, fazendo um balanço, a causa de um bom governo seria melhor servida pela delegação e pela concentração da atenção dos administradores públicos nas metas. A privatização é a chave para o governo limitado no poder relativo às outras instituições da sociedade e melhor (no sentido em que as necessidades da sociedade são satisfeitas de forma eficiente, eficaz e eqüitativa). O governo que resulta da privatização é menor e mais ágil.

Quando funciona bem, a privatização aumenta a eficiência através da inovação, do estilo de gerência mais apropriado ou da escala de operação mais adequada. Quando funciona mal, a privatização turva as finanças públicas, torna a administração pública mais difícil de manejar, elimina dimensões vitais do propósito público que são difíceis de definir em contrato, transfere dinheiro dos funcionários públicos para os contratantes, permite a queda da qualidade e aumenta os custos.

9.1.1 A privatização e as dimensões do governo

Os debates sobre a competência de órgãos públicos são freqüentemente confundidos com os debates sobre os limites da atividade coletiva. Os temas são distintos. Mas na prática, os conservadores saúdam o fornecimento de bens públicos por empresas, enquanto os liberais lamentam o fornecimento privado como um retrocesso em relação ao princípio da ação coletiva. Este debate deveria despertar menos paixões ideológicas do que o debate mais fundamental sobre as dimensões do governo.

Na maior parte do mundo, privatização significa afastar o governo dos negócios; nos EUA, significa manter o financiamento coletivo e delegar a execução ao setor privado. Para cada empreendimento, pode-se debater sobre os méritos da primeira forma de privatização. Mas poucos colocariam em dúvida que vender ativos públicos tende a encolher as dimensões do governo. Os apetites expansionistas e a resistência aos cortes propostos pelos

funcionários públicos dão origem aos lamentos dos conservadores. Mas as empresas também são capazes de afetar a agenda do dispêndio público. As mesmas características das empresas que criam incentivos à eficiência também resultam em um interesse igualmente concentrado pelo exercício da influência política. Aqueles que temem o poder político dos funcionários públicos e prescrevem como corretivo a privatização não pensaram em todas as coisas.

Argumentou-se que levar o governo a fazer as coisas certas pode ser mais importante do que levar o governo a fazer certo as coisas. Em uma era assolada tanto pelas dificuldades financeiras quanto por necessidades urgentes e não satisfeitas, a privatização desperta preocupações também sobre as ações do governo. Uma perspectiva provável é que as empresas farão mais pressão para privatizar as funções erradas - aquelas em que é mais difícil redigir os contratos e obrigar ao seu cumprimento, ou garantir a existência de competição ou controlar as pressões dos fornecedores para aumentar os dispêndios. Ao mesmo tempo, os funcionários públicos resistirão mais vigorosamente à privatização nos casos onde ela oferece mais economia de custos para o público.

A busca do interesse comum requer uma estrutura de responsabilidade cuidadosamente projetada para assegurar, em benefício dos cidadãos, os melhores esforços daqueles que agem em seu nome. Isto é difícil de conseguir e não há razão para acreditar que uma empresa irá sempre aumentar a responsabilidade. As empresas operando em mercados competitivos são mais eficientes do que o serviço público, mas não se pode inferir daí que o mero fato de ser uma empresa, sem competição e sem testes de mercado, leva à eficiência. Os aspectos perturbadores do dispêndio do governo têm suas raízes nos conflitos e ambigüidades da decisão coletiva e não na ação coletiva. Esta observação não leva a conclusões sobre o nível apropriado da atividade do governo: algumas coisas são suficientemente importantes para justificar fazê-las de modo pouco hábil. Delegar tarefas para empresas pode tornar a ação pública mais hábil - mais eficiente, mais responsável, mais firmemente sob o controle dos cidadãos - quando os contratos puderem ser redigidos claramente e exigido o seu cumprimento, e quando puderem ser contidos os esforços dos fornecedores para afetar as decisões. Seria inútil negar o potencial considerável da privatização, nesses casos. Mas seria temerário afirmar que o fornecimento privado é um remédio universal para a complexidade fundamental do domínio público quanto ao fornecimento de bens, principalmente os de amplo caráter social: os bens de característica exclusivamente públicas. Além disso, a avaliação da privatização deverá ser empreendida quando estiver realmente solidificada para se poder concluir quanto a seu sucesso.

BIBLIOGRAFIA ADICIONAL:

DONAHUE, J. D. "*Privatização*". Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992, 310p.

MARTINS, Gilberto de Andrade *Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

PASSANEZI FILHO, Reynaldo. Impactos fiscais da privatização. In FUNDAP, *Finanças públicas: ensaios selecionados*. São Paulo: 1997, p. 369-415.

SAVAS, E. S., *Privatização*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1990 320p.

ÍNDICE ANALÍTICO

A	acordo intergovernamental, 24 auto serviço, 25	K
B	<i>bem de mérito</i> , 15 bens coletivos, 10 bens partilhados, 9 bens privados, 9 bens valiosos, 12, 24, 47 Buchanan, J., 33	L
C	Calderoni, S., 50 concessões, 24 <i>consumidor</i> , 23 contratação, 24 contratos híbridos, 25 Craswell, R., 33	M
D	Donahue, J. D., 12 Downs, A., 30	N
E	empresa, 27	P
F	falha do mercado, 14 Força Aérea, 30 <i>fornecedor</i> , 23 funcionário público, 30	R
G	gasto fora do orçamento, 3, 143 <i>governo</i> , 13	S
H	Hirsch, W. Z., 48 <i>honra</i> , 38	T
I	ilusão fiscal, 21 ineficiência aleatória, 32 ineficiência X, 31	U
		V
		W
	Kanitz, S., 47	
	licença, 24	
	mercado, 25 Mill, J. S., 52	
	não-exclusividade, 14 não-rivalidade, 14 North, O., 38	
	<i>preços</i> , 13 <i>produtor</i> , 23 Proposta 13, 7 Puviane, A., 21	
	renda, 32 Rockwell, 40	
	Sabesp, 53 serviço público, 23 serviço voluntário, 25 Smith, A., 14 Stevens, B. J., 49	
	Thames Water, 53	
	United Airlines, 30	
	vales, 25 venda do governo, 23 <i>voluntarismo</i> , 13	
	Weber, M., 17	