

Contradições entre serviços públicos e privatização (1)

IGNÁCIO M. RANGEL

O regime poderá ser capitalista ou socialista. Em qualquer destas hipóteses, haverá casos em que a competição será um meio eficaz de mobilizar e alocar adequadamente os recursos; como haverá casos em que, por uma série de circunstâncias, a competição inexistente ou não será suficientemente eficaz para aqueles fins; finalmente, haverá casos em que poderemos optar entre a competição e o serviço público, ou por uma combinação dos dois. A diferença entre o capitalismo e o socialismo é uma questão de ênfase: o primeiro só recorre ao serviço público em casos extremos e o segundo somente deixa à chamada "livre iniciativa" os casos em que o planejamento se revele ineficaz.

O Brasil é um país de economia capitalista — o que não exclui importantes, embora declinantes, sobrevivências feudais — comportando, por outro lado, ainda como simples vir-a-ser, instituições potencialmente socialistas. Essa complexa formação contém, lado a lado, complementando-se, embora em conflito, em todos os momentos, um "setor público" e um "setor privado". Compreende-se que, onde seja possível optar pela competição, como mobilizador e alocador de recursos, mesmo que essa não seja a melhor opção, nossa escolha estará feita: pelo setor privado. Mas nem sempre tal opção nos é facultada e, por isso, até por exigência da iniciativa privada, haverá atividades organizadas no "setor público".

O monopólio é o que torna obrigatório organizar uma atividade como serviço público — serviço de utilidade pública ou capitalismo de Estado. Ora, esse monopólio pode resultar de lei ou, ao contrário, ser um imperativo técnico-econômico. Os monopólios pré-capitalistas resultavam basicamente de lei, e seu protótipo foi o comércio exterior colonial, organizado como concessão da Coroa de Portugal e

uma entidade privada. A abertura dos portos revogou a lei que criava tal monopólio, permitindo que o comércio exterior se organizasse como iniciativa privada. Aqueles que imaginam que o Lobo Mau do Estado está continuamente a engulir o inocente Chapeuzinho Vermelho da iniciativa privada, devem lembrar-se de que esta é uma rua de mão dupla, havendo, especialmente em consequência das crises periódicas, troca de substância entre os dois setores.

Paulatinamente, os monopólios por força de lei vão-se tornando raros, passando a predominar os monopólios impostos por motivos técnico-econômicos. Em qualquer hipótese, porém, impõe-se um enquadramento jurídico específico, sendo que, nos monopólios pré-capitalistas, esse enquadramento era a causa eficiente, ao passo que nos monopólios modernos, que o próprio desenvolvimento econômico vai impondo, ele é uma condição para o funcionamento do serviço ou, pelo menos, para o satisfatório funcionamento dele. Problema a estudar em cada caso.

Esse enquadramento exprime-se como organização da atividade monopólica — ou quase monopólica e oligopólica, mas capaz de operar como se monopólica fosse — sob a forma de serviço público, podendo classificar-se em várias categorias, a saber, pela ordem do seu aparecimento:

- a) — serviço público concedido a empresa privada estrangeira, isto é, estruturado em mercados financeiros estrangeiros;
- b) — serviço público de administração direta pelo Estado;
- c) — serviço público concedido a empresa pública — onde consequentemente, o Estado acumula as funções de poder concedente e de concessionário —;
- d) — serviço público concedido a empresa privada nacional, isto é, estruturado no mercado financeiro interno.

Esses institutos raramente se apresen-

tam em forma pura, e não se estabelecem de uma vez por todas, mas sua ordem de sucessão nada tem de acidental. Reflete a evolução da base social e econômica do sistema. Em nossos dias, quando falamos em privatização dos serviços, geralmente queremos significar certa medida de aumento da participação da empresa privada — nacional ou estrangeira, mas expressa em moeda nacional e no mercado financeiro interno — no serviço público estruturado como concessão a empresa pública. Nessas concessões, também denominadas de empresas de economia mista, a empresa privada já participa, porém como sócios minoritários, condição que deve cessar agora. Trata-se de passar a outra forma de capitalismo de Estado, mas este, em nenhum caso, poderá renunciar à condição de poder concedente, investido de funções normativas, especialmente a função de fixação da tarifa, orientada esta para o custo do serviço. Uma privatização que escape a esta regra somente se pode admitir nos casos de desaparecimento do monopólio.

Em nossa experiência, assistimos ao surgimento, em larga escala, de atividades organizadas como oligopólios-oligopsonios, às quais estamos, de fato, conferindo o enquadramento jurídico de quase-serviços públicos concedidos a empresa privada, subordinados a órgãos normativos especiais, especialmente a CIP — Comissão Interministerial de Preços. A reforma econômica de 27 de fevereiro último, confere a esses órgãos novos e extraordinários poderes.

Tornando às formas paradigmáticas dos serviços públicos (itens "a", "b", "c" e "d", supra), isto é, pondo de parte os "estancos" de origem colonial e os "quase-serviços públicos", os serviços públicos que chegaram aos nossos dias geralmente surgiram como concessões de serviços públicos a empresas estrangeiras. Isso não queria dizer que as empresas ou cidadãos nacionais e o próprio Estado brasileiro não

pu dessem participar de tais serviços, como acionistas ou credores obrigacionistas. Entretanto, mesmo nos casos em que o fizessem, seria através de mercados financeiros estrangeiros, subordinados a um direito estrangeiro e em moeda estrangeira. Afinal, a economia brasileira não oferecia condições para isso.

Reciprocamente, a privatização dos atuais serviços públicos concedidos a empresas públicas deve significar que, mesmo nos casos em que interesses estrangeiros participem dos ditos serviços, devem fazê-lo através do mercado financeiro interno, em moeda nacional e nas condições estabelecidas pelo direito brasileiro".

Não se trata, consequentemente, de um retorno a formas pretéritas, mas de um importante passo à frente em nosso desenvolvimento. Significa que, chegado a certo estágio, o capitalismo industrial brasileiro suscita, para o seu serviço, um braço financeiro capaz de resolver problemas apresentados pelo ulterior desenvolvimento do país. Mutatis mutandis, foi algo assim que o capitalismo industrial europeu fez no último quartel do século passado. Está em via de nascer o capitalismo financeiro brasileiro.

O surgimento de uma vigorosa indústria supridora de bens de produção, especialmente de equipamento — o novo Departamento Industrial brasileiro — era condição indispensável para isso. Outra condição foi o desenvolvimento de um impetuoso aparelho de intermediação financeira, nos últimos vinte anos, o que somente se tornaria possível através do instituto da indexação da moeda. (Aparentemente, agora, o capitalismo brasileiro pode dispensar sua fiel companheira, que foi a inflação e, consequentemente, o decisivo instrumento que foi a correção monetária).

IGNÁCIO M. RANGEL, 71, é economista e graduado em Direito; ex-presidente do Conselho Regional de Economia (RJ) e autor de "A inflação brasileira".