

15/06/2015 - 05:00

Setor público S.A.

Por **Pedro Jucá Maciel**

Se o setor público brasileiro precisasse atuar como uma empresa privada, ele teria a eficiência necessária para sobreviver no mercado? Esta pergunta deve estar sempre na mente dos gestores públicos como de toda a sociedade, uma vez que a ineficiência do governo provoca perdas de competitividade para os demais agentes da economia. Toda a sociedade fica mais pobre com um setor público ineficiente. As discussões sobre o papel do Estado no Brasil carregam um forte teor ideológico e pouco fundamento prático nas experiências internacionais.

Há alguns mitos que desviam a atenção sobre os aspectos mais importantes no funcionamento do setor público e sobre reformas para melhoria de sua atuação. Por exemplo, não existe tamanho ótimo de Estado. Há países bem-sucedidos tanto com uma carga tributária grande (ex. Alemanha), como reduzida (ex. Cingapura). O que é possível verificar nas experiências de sucesso é a capacidade do Estado em desenvolver instituições ("regras do jogo" de uma sociedade) que estimulem a produção, o trabalho, a produtividade e a eficiência econômica, em um ambiente com nível razoável de equidade (coesão social) e com sustentabilidade ambiental.

Não há a cultura de cobrar resultados do serviço público, tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade

Como propor reformas que deem às instituições brasileiras capacidade de buscar esses objetivos? As experiências internacionais de estratégias bem-sucedidas, como a da Coreia do Sul, estão fortemente ligadas a desenhos de mecanismos para a correta estruturação dos incentivos. Resumidamente, são formas de estabelecer as regras que regem as relações econômicas que estimulem os agentes a atuarem de forma cooperativa e a buscarem os objetivos que façam a sociedade, de fato, prosperar.

Imagine o seguinte exemplo: existe um pequeno bolo que deva ser dividido entre cinco crianças. A estratégia racional de cada criança será lutar para ser a primeira a cortar o bolo, pois, dessa forma, ela poderia cortar um pedaço maior e deixar as outras dividirem o que sobrar. Nesse ambiente, haverá perdas de recursos com confrontos e alguém sairá perdendo. Agora, suponha que se defina a regra: a criança que primeiro partir o bolo, deverá dividir o bolo em cinco partes e só poderá pegar o pedaço, após todas as demais escolherem os seus. Essa criança será estimulada a cortar o bolo em partes exatamente iguais pois, se não fizer isso, será ela quem ficará com o menor pedaço.

O correto desenho de mecanismos é a melhor forma de fazer a sociedade agir nas suas relações econômicas de maneira mais eficiente, sem desperdício de recursos com custos desnecessários. Essa lógica poderia ser aplicada para os procedimentos gerenciais do setor público. Há diversos estudos que atestam a baixa eficiência do setor público nas suas diversas áreas. O maior problema, acreditem, não é a corrupção. Trata-se do desperdício de recursos por má gestão, causado pela péssima combinação de rigidez operacional e falta de orientação a resultados.

No desenho de incentivos brasileiro há enorme conflito de interesse entre o que a sociedade deseja receber

do setor público, como serviços de baixo custo e boa qualidade, e o que os servidores públicos são estimulados a fazer, que é seguir as regras burocráticas. Infelizmente, ainda não há a cultura de cobrar resultados do serviço público, tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade em geral. Servidor público, por exemplo, é punido se desrespeitar um prazo de uma etapa do processo de licitação, mas nunca será punido se, como produto final desse ciclo, comprar um produto pelo dobro do valor de mercado.



No âmbito do Legislativo, parte-se para o "conflito": cria-se um excesso de leis não generalistas com objetivo de regulamentar detalhes operacionais do setor público, com foco em restringir os corruptos a atuarem, mas sem se preocupar com os elevados custos provocados por esse engessamento, pela burocracia que tem que ser criada (nele ou nas empresas privadas) para seguir essas regras complexas (e outras burocracias delas derivadas) e com a perda da eficiência gerencial. No final do processo, temos

um Estado grande, ineficiente, incapaz de prestar os serviços de qualidade para seus cidadãos e, infelizmente, com a mesma quantidade de corruptos.

Há um excelente estudo de Bandiera, Prat and Valletti, publicado na "American Economic Review" em 2008, que trata da avaliação do desperdício de recursos do setor público italiano. Os autores chegaram à conclusão de que 18% do desperdício estava ligado à corrupção e os outros 82% devido a ineficiências de má gestão. Viu-se que as instituições públicas autônomas (com maior liberdade gerencial) tiveram níveis de corrupção semelhantes aos da administração direta, porém com níveis de desperdícios gerenciais bem inferiores. Foi interessante notar que a proporção citada no estudo foi próxima aos 12% de perdas por corrupção da Petrobras (R\$ 6,2 bilhões), em relação ao total de perdas assumidas no Balanço de 2014 (R\$ 50,8 bilhões).

A experiência internacional de reformas para melhoria da eficiência do setor público está ligada a desenhos institucionais que dão maior liberdade para os agentes públicos atuarem e, em compensação, exige-se maior accountability (responsabilização), definição de metas e objetivos vinculado aos serviços prestados à sociedade, além da maior transparência para o controle social. Em relação aos mecanismos de controle do setor público, uma maneira óbvia de torná-los mais efetivos é simplificando as regras. Quanto mais complexas as regras, maior a dificuldade de se encontrar irregularidades ou sugerir melhorias gerenciais.

É claro que as mudanças na forma de gerenciamento do setor público não são fáceis de serem implementadas. É necessário vencer uma cultura burocrática secular enraizada na sociedade brasileira. Mas como disse o físico Albert Einstein: "Insanidade é continuar sempre fazendo as mesmas coisas e esperar resultados diferentes". A sociedade brasileira paga um preço altíssimo pelo seu setor público e mudanças nele são fundamentais para tornar a economia brasileira mais competitiva.

Pedro Jucá Maciel é doutor em economia pela UnB e pós-doutor na Universidade de Stanford. pedrojucamaci@gmail.com.