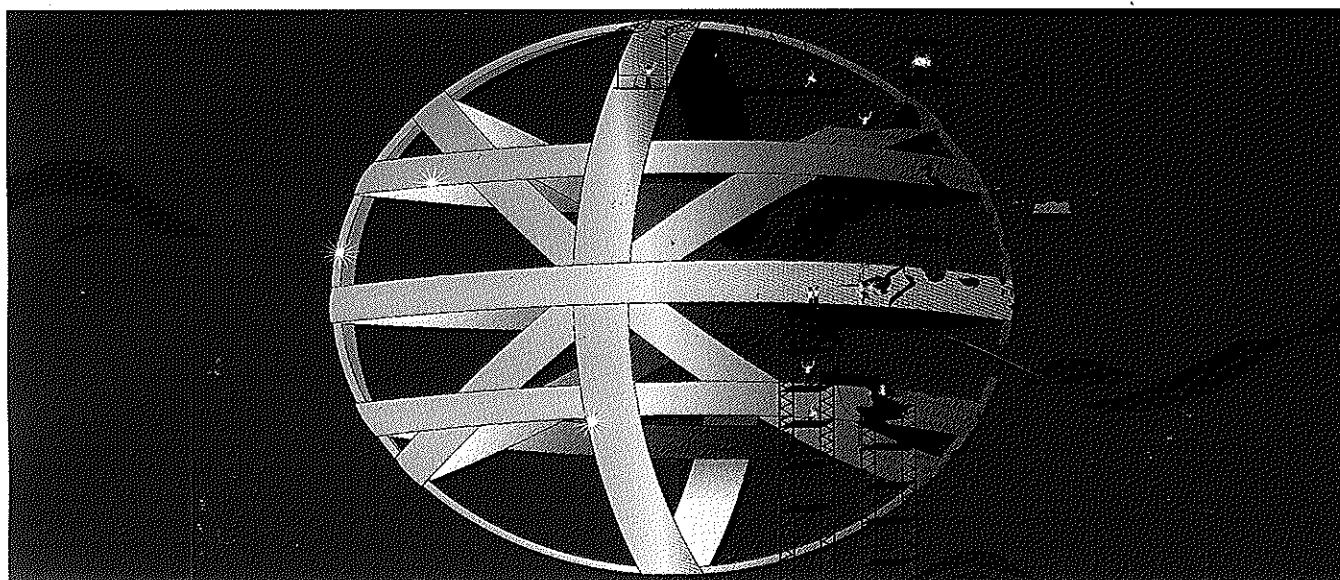




# Economia Pura *Tendências e Mercados*

ABRIL 2002  
ANO IV • N.º 45 •  
3,75 euros



## Reformar a Administração

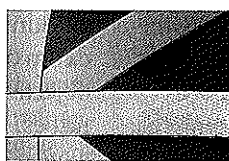
*A reforma do aparelho do Estado é urgente, mas tem custos. Menor burocracia, menos funcionários e maior eficiência são as regras para melhores serviços públicos.*

JOÃO ABEL DE FREITAS E JULIETA ESTÊVÃO *O Estado Competitivo*

MARIA DO ROSÁRIO ANJOS *Limites para o Intervencionismo*

TEODORA CARDOSO *O que Fazer com a Função Pública?*

<b>Paul Samuelson</b>	<b>Esperanças e preocupações da economia global</b> <i>A prosperidade ainda tem de enfrentar alguns problemas reais</i>	12
<b>José Ferro Camacho</b>	<b>Novas ambições para a indústria de componentes</b> <i>Internacionalizar a inovação é o caminho para lançar âncoras em terreno mole</i>	42
<b>A. Palhinha Machado</b>	<b>A banca portuguesa no contexto de Basileia 2</b> <i>Os bancos devem preparar-se para suportar prémios de risco mais altos</i>	67



## Serviço público

# Limites da intervenção do Estado

*Embora existam condições em que o mercado falha, justificando a intervenção do Estado, a prestação de serviços públicos por privados é possível, com regulamentação exigente.*

MARIA DO ROSÁRIO ANJOS\*

O conceito de serviço público é um conceito ambíguo e de difícil concretização. M. de Corail refere que «*existem duas grandes categorias de serviços públicos, correspondentes aos dois tipos de actividades exercidas pela Administração: as actividades de regulamentação e as actividades de prestação*». A noção de serviço público está profundamente ligada à actividade prestativa do Estado e, consequentemente, à problemática das finalidades que lhe incumbe realizar. Esta ligação gera uma extraordinária mobilidade do conceito e do seu regime jurídico, que, sendo expressão concreta do intervencionismo do Estado na vida social, ganha características peculiares nas várias medidas nacionais em que se efectiva.

Progressivamente, assume-se como pacífico o entendimento de que, para além das funções tipicamente executivas, o poder político (governativo) passa a ter como função, não menos importante, a de promover o desenvolvimento económico e social e a satisfação das necessidades colectivas. Assim, a área de influência da Administração Pública alarga-se, complexifica-se e estende-se a actividades tradicionalmente privadas. O crescente intervencionismo do Estado produziu efeitos positivos ao nível do bem-estar dos cidadãos, mas o endividamento do Estado e o desperdício de recursos vieram colocar em crise este modelo de Administração Pública burocratizada, claudicante e ineficiente.

Generalizou-se a partir dos anos 80 a ideia de que a eficiência e racionalidade económica do sector público só seriam realizáveis pela introdução na gestão pública

de princípios muito próximos dos que caracterizam a gestão privada. Claro que tal concepção merece ressalvas e exige cuidados de adaptação conforme a situação que esteja em análise. No caso em estudo, porque nos debruçamos apenas sobre os serviços públicos de natureza económica, a questão faz ainda mais sentido, dado que se trata de serviços que, numa pura óptica de gestão, podem perfeitamente seguir o figurino da gestão privada. A ciência da administração tem avançado com algumas teorias explicativas da menor eficiência da gestão pública. As teorias económicas clássicas, de cariz liberal, tendem a salientar os efeitos nefastos da não sujeição dos serviços públicos económicos à concorrência, o que influencia a eficiência na gestão dos serviços e no próprio comportamento dos funcionários. Por outro lado, as leis económicas e as boas regras da gestão são esquecidas mais facilmente, verificando-se desperdícios de recursos produtivos que acarretam custos sérios para os contribuintes, que os pagam na forma de impostos.

Por outro lado, a forma de gestão tradicional dos serviços públicos revela a inexistência de incentivos, que só o mercado proporciona, para procurar o menor custo. Os gestores públicos revelam-se muitas vezes menos eficientes e menos interessados na mudança do que os gestores privados. São estas considerações que inspiraram e inspiram, em grande medida, o movimento privatizador que se impôs com muito vigor a partir dos anos oitenta. Muitos são os estudos publicados sobre as causas sociais, económicas e políticas que justificaram movimentos de liberalização e desregulação das economias nacionais. Nos EUA e no Reino Unido, países onde o movimento da desregulação (*deregulation*) foi sobremaneira vigoroso,

\* Advogada e professora na Universidade Moderna do Porto e no ISMAI. Texto condensado da dissertação de mestrado em Administração Pública pela Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

encontramos grande abundância de estudos doutrinários sobre a matéria, mas mesmo assim é difícil encontrar definida com clareza a delimitação entre o privado e o público. Os limites deste processo de desregulação dependem em grande medida dos entendimentos que lhe são dados nos diferentes Estados.

Neste contexto, há que ter em conta as diferenças assinaláveis entre os diferentes Estados, com alguns a conservarem a cultura da intervenção na economia pública e outros bastante mais liberais. Mas a verdade é que na própria França (o bastião da cultura do serviço público) se desenvolveu de modo assinalável a discussão sobre a questão da desregulação, surgindo muitos defensores do novo modelo assumidamente neoliberal.

O problema da ineficiência dos serviços públicos é visto por muitos como algo de inerente à gestão pública, controlada por um super-Estado, conformador mas incapaz de dar uma resposta economicamente racional e eficiente. A solução para os problemas de gestão e financiamento dos serviços públicos passaria, nesta linha de pensamento, pela alteração do modelo tradicional, o que implica a introdução de mecanismos de mercado e pela sujeição à concorrência. Os vícios, o conformismo e a resistência à mudança, características do modelo de gestão pública, impedem que o mesmo se

reestruture, sendo comum o falhanço das tentativas de reforma. Por isso, reformar implica, para muitos, desregular e privatizar. Contudo, como salienta Oliveira Rocha, «o problema reside em que a reprivatização ou concessão dos serviços públicos se, por um lado, reduz os custos públicos com o pessoal e elimina o crescimento das despesas públicas; por outro lado, não reduz os custos dos cidadãos na obtenção dos serviços nem garante necessariamente a melhoria dos mesmos. Finalmente, tem conduzido em muitos casos a

## A forma tradicional de gestão dos serviços públicos não incentiva a procura dos menores custos.

situações de favoritismo e corrupção. A questão fundamental a colocar deve ser a da performance dos serviços públicos, dos funcionários públicos...». O importante é buscar uma melhor forma de gerir os serviços numa perspectiva de satisfação do cidadão para melhor realizar o interesse público geral sem perder o sentido de serviço que deve pautar a actuação das entidades públicas ou privadas no exercício de missões de interesse geral. Mas, afinal, este movimento de ideias não se refere

### FUNÇÕES DO ESTADO

	Para solucionar os desfuncionamentos do mercado		Para garantir a equidade social	
<b>Funções mínimas</b>	<b>Fornecer bens e serviços públicos puros:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Defesa</li> <li>• Ordem Pública</li> <li>• Protecção da propriedade</li> <li>• Estabilidade macroeconómica</li> <li>• Saúde Pública</li> </ul>		<b>Proteger os pobres:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de combate à pobreza</li> <li>• Socorro aos sinistrados</li> </ul>	
<b>Funções intermediárias</b>	<b>Se fonte de externalidades:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação de base</li> <li>• Protecção do ambiente</li> </ul>	<b>Regular os monopólios:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamentação dos serviços de interesse público</li> <li>• Políticas antimonopólios</li> </ul>	<b>Preencher as lacunas de informação:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguros (saúde, vida e de pensões e reformas)</li> <li>• Regulamentação financeira</li> <li>• Defesa do consumidor</li> </ul>	<b>Fornecer uma Segurança Social:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas por redistribuição</li> <li>• Subsídios familiares</li> <li>• Subsídios de desemprego</li> </ul>
<b>Funções de tipo intervencionista</b>	<b>Coordenar as actividades do sector privado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção do mercado</li> <li>• Reforço das fileiras</li> </ul>		<b>Garantir a redistribuição:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redistribuição dos activos</li> </ul>	

Fonte Banco Mundial

unicamente aos serviços públicos de natureza económica, acabando por seguir um movimento de ideias de maior abrangência, o qual se vem assumindo como fundamento de mudança de toda a Administração Pública.

Talvez seja interessante recordar as linhas de orientação definidas pelo Relatório Gore a propósito da defesa da eficácia da Administração Pública, o qual, preconizando uma ruptura clara com o modelo tradicional, burocrático, ineficiente, lhe contrapõe um

modelo de administração empresarial assente nos princípios da eficiência e racionalidade económicas. Mas também salienta o facto de nem todas as actividades públicas deverem ser sujeitas à concorrência e obedecerem a mecanismos de mercado, reconhecendo que, em certos casos, a prestação dos serviços beneficiará do facto de se fazer em regime de monopólio, nomeadamente, por parte do Estado ou de outras entidades. O fundamental é que, sejam entes públicos ou privados a exercer estas funções, não percam de

## Avaliar o peso do Estado na economia

Uma medida normalmente utilizada para avaliar a dimensão do Estado consiste em ver o peso relativo da despesa pública face à despesa total, ou à produção global da economia (o PIB), garante o Banco Mundial. Mas estes dados são geralmente incompletos, até porque os números relativos às empresas públicas não são fiáveis em muitos países em desenvolvimento. Para além disso, a despesa pública não inclui algumas despesas extra-orçamentais importantes.

As despesas do Estado devem ser divididas em despesas de consumo e despesas de investimento. O consumo público – que corresponde essencialmente à massa salarial da função pública – dá uma in-

dicação limitada, mas mais precisa, dos benefícios que elas trazem aos consumidores. Podemos incluir nas despesas de consumo as transferências – como as pensões de reforma ou de invalidez – embora elas não passem de uma mera redistribuição de recursos. É preciso não esquecermos que o rácio nominal e o rácio real das despesas públicas podem variar sensivelmente com o decorrer do tempo, o que complica ainda mais a análise. Outra forma de medirmos a dimensão do Estado, e que permite tornar os obstáculos referidos, é analisar o emprego público por critério, embora esta fórmula tenha o inconveniente de não levar em conta a produtividade dos agentes do Estado.

Para termos um quadro mais completo da presença do Estado na economia é preciso também ponderar as suas intervenções-chave no domínio das políticas e das instituições. O Banco Mundial avalia a orientação das políticas seguidas por um Estado através de um índice que resulta da ponderação de três indicadores: abertura da economia (proporção do comércio externo no PIB); sobrevalorização da moeda (taxa de câmbio no mercado negro) e diferença entre preços locais e internacionais. Para avaliar a qualidade das administrações podemos utilizar os inquéritos efectuados aos investidores estrangeiros sobre as formalidades administrativas, o quadro regulamentar e as pressões políticas.

### DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Em % da despesa pública total, 1991-1995

	Repartição por funções				
	Salários	Saúde			
		Pública	Ensino	Sociedade	Defesa
Grécia	22,1	7,7	8,2	14,2	8,6
Portugal	28,5				
Espanha	14,9	6,2	4,4	39,0	3,7
Irlanda	13,2	14,1	12,8	27,5	3,1
Reino Unido	10,4	14,0	4,2	30,5	9,2
Itália	11,7				
Finlândia	7,8	2,9	12,2	45,3	4,2
Suécia	5,8	0,5	7,3	50,1	5,6
Holanda	8,7	13,9	10,5	37,4	4,3
Bélgica	14,2				
França	16,3	17,8	7,0	42,9	5,7
Austria	9,7	13,3	9,5	45,4	2,3
Alemanha	7,6	16,8	0,8	45,3	6,4
Dinamarca	11,4	1,0	9,8	41,1	4,5
EUA	9,3	16,9	1,8	28,5	19,3
Japão		1,5	6,2	37,5	4,4

Fonte Banco Mundial

### RECEITAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Em % da receita pública total, 1991-1995

	Impostos directos sobre o rendimento	Cotizações para a segurança social	Taxas	
			sobre bens ou serviços	Outras receitas
Grécia	29,6	1,1	66,5	2,8
Portugal	24,7	25,0	35,2	15,1
Espanha	31,2	38,2	21,5	9,1
Irlanda	38,6	14,7	30,9	15,8
Reino Unido	35,2	16,9	32,3	15,6
Itália	36,6	29,2	28,8	5,4
Finlândia	29,0	11,4	44,2	15,4
Suécia	8,9	36,0	31,6	23,5
Holanda	28,7	38,5	21,6	11,2
Bélgica	33,6	35,4	24,7	6,3
França	17,7	44,1	27,5	10,7
Austria	19,9	37,5	24,6	18,0
Alemanha	15,5	47,7	25,2	11,6
Dinamarca	38,3	3,9	39,6	18,2
EUA	50,9	34,5	3,9	10,7
Japão	38,7	25,6	13,9	21,8

Fonte Banco Mundial

vista o sentido de serviço, de prossecução do interesse público geral, que deve pautar a sua actuação, o qual pode ser seriamente posto em causa, se entregue ao sector privado sem uma ponderação séria e muito cuidada dos riscos que daí podem resultar. O que parece inquestionável é que a actividade prestadora do Estado, em muitas áreas, não é dispensável. Enfim, está em causa saber qual o sentido da actividade prestadora do Estado numa perspectiva moderna, eficiente, mas voltada para o cidadão, em torno da qual se debatem duas perspectivas essenciais. Numa perspectiva de gestão, a questão coloca-se em torno de saber quais as modalidades de produção que se podem realizar pelo recurso aos mecanismos de mercado, obedecendo ao princípio da livre concorrência. Numa perspectiva política, a questão a colocar é a da opção a fazer em relação aos bens públicos e semipúblicos que a sociedade quer ver assegurados aos cidadãos. Assim, como refere E. Heurgon, citando Rosanvallon, «*o problema da sociedade moderna está em saber até onde ela pode ser moderna e até que ponto ela deve permanecer arcaica*». Está em causa o próprio futuro do Estado, a sua dimensão e o sentido da sua acção, numa economia de mercado, que se afirma, essencialmente, pela preservação do princípio da livre concorrência.

A reorganização necessária para conduzir o Estado actual ao desenvolvimento social e económico passa, por um lado, pela transformação da máquina de produção necessária ao crescimento do produto e à melhoria da qualidade dos produtos e serviços produzidos, e, por outro lado, pela profunda transformação do Estado e das suas formas de acção. Este problema passa necessariamente pelo repensar do papel do serviço público no contexto da actividade global do Estado. No seio da União Europeia este problema coloca-se com particular interesse e acuidade. Os tempos actuais, caracterizados pela internacionalização dos recursos, a multiplicação de interlocutores, as exigências de maior qualidade e serviço prestado, mas também, de produtividade, face às pesadas restrições orçamentais, vieram pôr em causa velhas concepções e modos de gestão tradicionais no âmbito da actividade do Estado, mormente dos serviços públicos. Como referiu Jacques Delors a questão é sempre a mesma: como combinar a lógica de mercado com a ética do serviço público? Como conciliar as exigências do serviço público com as que decorrem da concorrência no seio das economias liberalizadas e globalizadas da actualidade?

A questão afinal reside em saber como preservar o princípio da concorrência com a inegável necessidade do Estado garantir a satisfação de um certo tipo de necessidades colectivas relativamente às quais o mercado por si só se revela claramente incapaz de dar resposta adequada. O que, aliás, constitui um problema central da economia pública.

## As falhas do mercado e a intervenção do Estado

Num sistema económico alicerçado no princípio da liberdade de concorrência é o mercado, através do livre jogo das suas leis fundamentais, que determina o que produzir, como e em que quantidades. Todo o funcionamento da economia assenta nesta forma sim-

**O mercado não resolve tudo.  
E quando falha, a alternativa  
é deixar intervir o Estado.**

ples, mas eficiente, de dar resposta às necessidades dos indivíduos manifestadas no mercado. Nele, ofertantes e consumidores confrontam entre si as suas necessidades e as suas possibilidades aquisitivas, resultando desse confronto a formação de equilíbrios de mercado entre preços e quantidades oferecidas e procuradas, resultando em regra equilíbrios internos do consumidor e do produtor, bem como equilíbrios da economia em geral. Mas mesmo num sistema deste tipo, o mercado não resolve tudo, persistindo necessidades cuja satisfação pressupõe a produção de bens que não interessa ao mercado produzir ou, mais tecnicamente, em que ele é incapaz de produzir – ou seja, em que o mercado falha – *market failure*. Quando opera uma falha de mercado, a alternativa é a intervenção do Estado. Nestas circunstâncias sucede que o mercado não se interessa pela produção de um certo tipo de bens, os quais são todavia essenciais para a colectividade por satisfazerem necessidades que reputamos de essenciais. Mas, por que razão falha o mercado na produção de certos bens? E que características assumem estes bens para se distinguirem de todos aqueles que são eficientemente produzidos pelo mercado?

A economia explica, recorrendo a determinadas leis que conduzem a produção, a repartição dos recur-

tos e certos padrões comportamentais dos ofertantes e dos consumidores, como o mercado, por si, tende a otimizar a afectação dos recursos e a gerar o seu próprio equilíbrio. Mas convém não esquecer que o princípio que preside ao comportamento dos agentes económicos (produtores e consumidores) assenta na ideia de racionalidade económica que leva a dizer que ninguém está interessado em produzir bens cujo custo de produção não possa ser compensado. Quando se

seu fornecimento. Há que distinguir os bens públicos propriamente ditos ou bens públicos puros dos bens semipúblicos: os primeiros são todos aqueles que se limitam a satisfazer necessidades colectivas (por exemplo, um serviço de profilaxia de doenças contagiosas ou a segurança nacional); os segundos são bens que satisfazem simultaneamente necessidades colectivas e individuais (por exemplo, a educação, a saúde, os transportes ou a energia). Os primeiros terão de ser produzidos pelo Estado gratuitamente, enquanto os segundos, podendo sê-lo gratuitamente ou a um preço inferior ao seu custo de produção ou, ainda, a um preço igual ao custo de produção. Estes bens semipúblicos devem ser fornecidos pelo próprio Estado, mas admitem já o surgimento de concorrência dos privados. Obviamente, em relação aos bens públicos não existirá interesse dos privados na sua produção porque eles não

## Os bens semipúblicos devem ser fornecidos pelo Estado, mas admitem concorrência privada.

proporcionam qualquer expectativa de lucro. A explicação desta asserção leva-nos a distinguir entre as necessidades de satisfação passiva e activa:

produz para vender, isso pressupõe que o preço de transacção possível no mercado permita ao seu produtor lucrar com a venda e, é evidente que tal pressupõe que seja possível cobrar um preço pela sua produção. Ora, isso nem sempre sucede, existindo bens que não o proporcionam. Pelo que, nesses casos, restariam duas alternativas: abdicar, pura e simplesmente, da sua produção, privando a colectividade da sua utilização; ou encontrar uma outra forma possível para a sua produção, para a qual não seja vital o lucro como motor da actividade. Como salienta Sousa Franco, a primeira opção «*tornaria impossível a vida em sociedade*», já que significaria abdicar de um variado leque de utilidades sociais imprescindíveis, tais como a justiça, a defesa, ou a segurança. Qualquer sociedade moderna ficaria reduzida ao caos se tal opção fosse questionável, sendo que daí decorreria a própria impossibilidade de funcionamento do mercado para produção de todos os demais bens por ausência total de regras. Logo, resta explorar plenamente a segunda opção, o que nos conduz ao Estado como sendo o único ente capaz de assegurar a sua produção colmatando as falhas do mercado.

Assim, no elenco das incapacidades do mercado temos que referir, em primeiro lugar, a da produção de bens públicos. Pode definir-se bem público como aquele que é produzido pelo Estado e que satisfaz necessidades colectivas, ou seja, necessidades sentidas pela generalidade dos indivíduos. Terá, pois, de ser o Estado a providenciar a produção destes bens devido, por um lado, à sua natureza essencial para a colectividade e, por outro, às características específicas dos bens em causa, que tornam impossível cobrar um preço pelo

proporcionam qualquer expectativa de lucro. A explicação desta asserção leva-nos a distinguir entre as necessidades de satisfação passiva e activa:

- Se é de satisfação activa, há por parte do consumidor uma procura do bem que sabe satisfazer a sua necessidade, e, nessa medida, é possível cobrar um preço pela sua utilização, excepto a determinadas camadas sociais mais carenciadas. Logo, neste caso, é possível surgir concorrência dos privados, com interesses lucrativos, todavia o Estado sempre terá de assegurar a sua produção, gratuitamente ou a preços reduzidos, para os mais carenciados e para as situações de maior premência ou intensidade da necessidade;

- Se a necessidade é de satisfação passiva, significa que todos nós a sentimos, mas nada fazemos para a satisfazer, porquanto a sua satisfação depende unicamente da simples existência de um bem ou serviço, não existindo procura no mercado, o que torna impossível cobrar qualquer preço pelo seu fornecimento, tendo o Estado que produzi-los, suportando o seu custo através da cobrança de impostos.

Por isso se diz, nestes casos, que falha a lógica de mercado, resultando que os bens públicos terão de ser garantidos pelo Estado. Só uma entidade economicamente desinteressada, ou seja, que não vise o lucro, e dotada de autoridade para definir as utilidades inerentes aos bens públicos e respectivo montante a pagar pelos mesmos, o poderá fazer.

Para além dos bens públicos, que o Estado tem de produzir cobrindo o seu custo, há um vasto leque de bens que, satisfazendo necessidades colectivas e individuais, exigem a intervenção estatal para serem pro-

duzidos em condições adequadas a proporcionar o bem-estar desejado pela sociedade.

Incluem-se neste caso todos aqueles bens, que designamos como semipúblicos, e que devem ser fornecidos em condições de acessibilidade e igualdade a todos os cidadãos, de modo gratuito ou a preço igual ou inferior ao do seu custo de produção. Estes bens, por satisfazerem simultaneamente as duas ordens de necessidades, individuais e colectivas, já possibilitam a cobrança de um preço. Mas, por se tratar de bens fundamentais à sociedade, eles devem ser proporcionados aos cidadãos em condições de gratuidade ou de preço inferior ao custo. Como exemplos, podemos referir, para a primeira situação, o caso do ensino básico e, para a segunda, o ensino secundário e superior.

O Estado ainda produz bens a preço de custo ou mesmo superior ao custo de produção, mas inferior ao que no mercado se estabeleceria caso a oferta coubesse às empresas privadas. É para a satisfação destas necessidades que, sendo colectivas, são também individuais, a colectividade organiza serviços com o objecto de produzirem os bens ou serviços adequados à sua satisfação pelos indivíduos que deles careçam.

Marcelo Caetano refere a este propósito que, para satisfazer as necessidades colectivas essenciais (aquelas que são sentidas pela colectividade em conjunto mas que só afectam os indivíduos mediata ou indirectamente), há que organizar serviços administrativos cuja função é zelar pela satisfação dessas necessidades mas não propriamente produzir e fornecer bens ou serviços: é o caso da defesa, diplomacia, etc. Para a satisfação das necessidades colectivas instrumentais (simultaneamente individuais e colectivas), organizam-se serviços de utilidade pública, designados por Serviços Públicos, que surgem para esta segunda ordem de necessidades, que obriga a uma actividade prestativa por parte da Administração.

Outra razão que pode obrigar o Estado a intervir, para suprir mais uma incapacidade do mercado, resulta da propensão para a existência de monopólios, frequente em actividades que laboram a custos decrescentes. É, pois, fácil às empresas que laboram nestas circunstâncias adquirirem um poder de monopólio (ou de oligopólio) que pode conduzir o mercado a uma situação de monopólio de facto. O resultado, inevitável, é que o nível de preços se vai fixar acima do nível normal dos preços de concorrência. Tal circunstância traduz uma situação de ineficiência do mercado, resultando num sobrelucro dos monopolistas e numa limitação anormal do consumo. O monopolista tem interesse em reduzir o seu nível de produção em

relação ao que seria considerado óptimo, porque, com esta estratégia (subprodução), faz subir o preço de mercado a que vende o seu produto, tornando-o artificialmente escasso; logo, tal comportamento funciona como uma fonte de ineficiência económica do mercado. Para recuperar de novo um nível aproximado do equilíbrio é necessário a intervenção do Estado, chamando a si a actividade em causa ou fixando os preços. Esta análise inspirou a chamada teoria do monopólio natural, sobre a qual nos debruçaremos a seguir, que constitui um dos fundamentos económicos do serviço público. A estas situações acresce uma outra que, igualmente, traduz uma insuficiência do mercado. Trata-se da existência de externalidades, que podem ser positivas, gerando benefícios sociais, ou negativas se geram custos. O Estado pode e deve, então, intervir concedendo apoio no caso dela ser positiva ou impondo contribuições aos agentes responsáveis pelas externalidades negativas.

Finalmente, a intervenção do Estado justifica-se para suprir a incapacidade do mercado gerir sozinho as diferentes situações de risco da actividade económica, as quais podem surpreendentemente gerar situações de caos e descontrolo de mercados. Além disso, o simples funcionamento do mercado gera circunstâncias complexas aos níveis dos equilíbrios macroeconómicos fundamentais, da redistribuição e estabilização da economia, que obrigam à intervenção do Estado.

## Falhanço do mercado na satisfação das necessidades colectivas

Como vimos, a intervenção do Estado justifica-se pela necessidade de garantir níveis aceitáveis de bem-estar social, não conseguidos pelo livre funcionamento do mercado. Constatamos a impossibilidade de contar com o altruísmo e abnegação de alguns como forma viável de resolver este problema. Pelo contrário, ele pressupõe o que de todo se afigura impossível. O Estado é chamado a intervir para corrigir as ineficiências geradas pelo mercado, ao nível da produção e provisão de bens públicos e semipúblicos, já que a ele cabe assumir a defesa e prossecução do interesse público, dispondo de um poder de autoridade que lhe permite obter as receitas para a realização dos seus fins. Assim, podemos indicar como algumas das formas de intervenção possível, as seguintes:

- Criação de entes públicos de natureza empresarial para exploração desses sectores de actividade;
- Regulamentação legal bem definida;

- Recurso à nacionalização de empresas existentes no mercado;

- Criação e organização de serviços públicos.

Qualquer que seja a opção assumida, até a melhor das intervenções oferece reservas e apresenta custos de eficiência, e pode mesmo ser melhor não intervir. Como refere Diogo de Lucena, «*o problema real é quase sempre o de escolher entre duas soluções, ambas imperfeitas*».

Apesar da fundamentação económica da intervenção do Estado supra-referida, é evidente que nesta matéria valem igualmente opções políticas que se prendem com escolhas ideológicas e de sistema que, embora não anulem os princípios de racionalidade económica, a verdade é que condicionam firmemente as opções nesta matéria. Por isso, é determinante a opção seguida em matéria de princípios e fins gerais da actividade financeira do Estado, a qual está fortemente condicionada pelo tempo e conjuntura económica, social e política em que se desenvolve. As opções mais ou menos intervencionistas estão sobretudo associadas a momentos históricos bem determinados e caracterizados por crises ou ausência delas que, conseqüentemente, gerarão uma opção mais ou menos intervencionista do Estado. Assim, embora não esquecendo a racionalidade económica subjacente às opções governamentais não pode ignorar-se o forte impulso que lhes é dado pelos contextos sociopolíticos que se vão delineando.

Sendo o serviço público um dos instrumentos de intervenção ao dispor do poder público para cumprir a sua função de provisão de bens, destinados a satisfazer necessidades colectivas, o elenco das necessidades é volátil e profundamente dependente do tempo histórico e dos contextos sociais, económicos e políticos que se façam sentir. O leque de necessidades colectivas não foi sempre o mesmo, bem pelo contrário, foi-se alargando e estendendo ao longo do tempo.

As economias industriais modernas apresentam um forte crescimento dos serviços, de todo o sector terciário. Também os serviços públicos se alargaram, não escapando a este fenómeno que François Ecalle designa por “Terciarização das Economias Industriais”. Como expressão deste fenómeno podemos referir a tendência para a publicização do mercado de serviços que perdurou, pelo menos, até finais da década de setenta. De todo o modo, mesmo onde tal publicização não ocorreu assistiu-se a uma crescente intervenção do Estado nesta matéria, legislando, regulamentando, impondo normas técnicas e exigências de vária ordem, enfim, uma forte intervenção de carácter legislativo, com o intuito de salvaguardar o regular

funcionamento dos mercados. Enquanto esta intervenção se contenha dentro de certos limites, não impedindo nem dificultando a entrada de empresas privadas, mas apenas colmatando a sua inoperância e regulamentando o funcionamento dos mercados, ela não interfere nem supera o regime de concorrência. Se, pelo contrário, a intervenção do Estado conduzir ao impedimento de entrada a novas empresas, então sim estamos perante uma opção clara contra o princípio da concorrência, surgindo os monopólios legais instituídos pelo próprio Estado.

Há, pois, argumentos teóricos em defesa da intervenção como, por exemplo, o de que o mercado, embora oriente a produção com eficiência, não é capaz de distribuir a riqueza com justiça. Contudo, a intervenção deve respeitar limites, sob pena de desvirtuar por completo o funcionamento dos mecanismos do mercado em que assentam os nossos sistemas económicos e o princípio da concorrência que os alicerça.

Afirma Sousa Franco que «*as soluções globais são sempre doutrinárias no plano das ideias e políticas no dos actos*». Quem decide sobre as necessidades colectivas a satisfazer pelo Estado são as forças políticas, orientadas e fortemente pressionadas pelos grupos políticos e sociais mais poderosos. Como diz Teixeira Ribeiro, «*a escolha de necessidades a satisfazer pelo Estado é uma decisão de carácter eminentemente político, obedecendo a critérios variáveis de época para época, consoante a força relativa dos grupos e classes sociais; e que, por isso mesmo, é uma decisão que pode corresponder à vontade de muitos ou só de alguns*».

## Fundamentos económicos do serviço público

Como deixámos exposto, o serviço público, entendido por enquanto como uma das formas a que o Estado pode recorrer para suprir as falhas do mercado, está assim intimamente ligado à sua actividade de prestação, com o fim de satisfazer necessidades simultaneamente colectivas e individuais dos cidadãos, em condições de justiça e equidade. Ou, usando a noção avançada por Marcelo Caetano, «*serviços com o objecto de produzirem os bens, materiais e imateriais, de que os indivíduos possam carecer para a satisfação da necessidade que, sendo colectiva, é individualmente sentida*». Como refere Michael Conan, «*por natureza, os serviços públicos são bens ou serviços cuja existência é garantida pelos poderes públicos; com efeito, são bens públicos na medida em que, por um lado, são indivisíveis e não discriminatórios e, por outro, são postos à igual disposição de todos*».



Os fundamentos económicos que podemos invocar em justificação da intervenção do Estado, através dos serviços públicos, enquadram-se na análise das falhas de mercado, como vimos anteriormente. Mas, parece adequado fazer algumas precisões à análise geral anteriormente feita, já que, no que diz respeito aos serviços públicos, há algumas especificidades de análise a considerar.

A concorrência activa desempenha um papel muito positivo e vantajoso em qualquer mercado, conduzindo a soluções de maior eficiência económica e optimização de bem-estar. Se fosse possível garantir a sua existência em todos os mercados, a economia operaria de forma eficiente e não faria qualquer sentido, a não ser por razões puramente ideológicas, defender a intervenção do Estado nessa matéria, senão como mero regulador ou legislador dos aspectos mais essenciais ao funcionamento dos mercados e à defesa da concorrência. A realidade é um pouco diferente, de modo que persistem razões fortes que apontam e revelam a impossibilidade de certos mercados se organizarem espontaneamente, ou de se organizarem em moldes que garantam o equilíbrio desejado e capazes de assegurar a eficiência económica.

No que diz respeito à fundamentação económica da intervenção pela via do serviço público, costuma apontar-se, desde logo, como grande argumento, a teoria do monopólio natural, a qual pretende ser a base teórica de sustentação do modelo de exploração destes serviços por parte do Estado. Em geral encontramos vários tipos de justificação, entre os quais salientamos (veja caixa):

- A teoria do monopólio natural;
- A concorrência destrutiva;
- As missões de serviço público.

O poder de monopólio, inerente a certas actividades de produção e prestação de bens à colectividade, costuma ser apontado como uma das principais causas de insuficiência do mercado. O argumento de manter nas mãos do Estado estes serviços de carácter económico e industrial está associado à ideia de que estas se caracterizam por uma condição de monopólio natural. Entende-se por monopólio natural a circunstância de nesse sector a forma mais barata, mais eficiente do ponto de vista da afectação dos recursos e da organização da sua produção, é, por razões de ordem tecnológica, confía-la apenas a uma empresa. Isto porque a produção de um bem ou serviço se faz num contexto de rendimentos crescentes. Daí resultam economias

de escala, verificando-se que os custos médios vão decrescendo à medida que aumenta o volume de produção; quanto maiores as quantidades produzidas, maiores os rendimentos, o que proporciona eliminar a possibilidade de surgimento de concorrentes. Assim, deixar esta actividade nas mãos de particulares pode conduzir a soluções de ineficiência, subprodução e preços elevados, inaceitáveis numa perspectiva de optimização de bem-estar. Mas repartir o mercado entre

## Monopólios naturais e missões de serviço público são dois casos para a intervenção do Estado.

várias empresas geraria uma idêntica situação de ineficiência económica, pois os custos de produção aumentariam e com eles os preços, com claro prejuízo para os consumidores. Pelo que, se as condições tecnológicas de produção forem tais que estejamos perante uma situação de monopólio natural, a melhor opção parece ser a de deixar ao Estado a incumbência de explorar estas actividades de serviço público, dado ser a única entidade capaz de, desinteressadamente, as explorar de modo a garantir a prossecução do interesse público. Outro argumento deriva da possibilidade do Estado, enquanto produtor destes bens e serviços, utilizar essa sua posição para proceder a uma repartição desses bens, em condições de maior equidade e justiça social, praticando uma política de subvenções cruzadas entre os utentes do serviço, através dos preços que fixa.

Outra razão em defesa da teoria do monopólio natural prende-se com o facto de poder haver economias de diversificação, as quais estão associadas à vantagem de entregar à mesma empresa a produção de mais do que um bem ou serviço cuja produção, por razões técnicas, esteja associada, aproveitando com maior eficiência os equipamentos disponíveis. Esta situação é muito comum, por exemplo, no sector das telecomunicações. Neste caso, a concorrência não se afigura vantajosa face ao monopólio. Ora, partindo do princípio que um monopólio privado é quase sempre pior do que um público, então, deve ser o Estado a gerir e a explorar estes sectores.

Toda a empresa que detém um monopólio detém também um forte poder sobre o preço. Verificando-se

## Justificação das intervenções do Estado

O falhanço dos mecanismos de mercado e o objectivo da equidade são os fundamentos base da intervenção do Estado. Mas nada garante que essa intervenção beneficie a sociedade. Os fracassos dos governos podem ser tão frequentes como os do mercado. A solução passa por fazer com que o processo político e as estruturas institucionais gerem incentivos que permitam às intervenções do Estado melhorar realmente a protecção social.

Existe uma falha do mercado quando uma economia de mercado não assegura uma repartição eficaz dos recursos. A origem deste mau funcionamento e os graus da deficiência são múltiplos. É por isso que o papel do Estado e a forma das intervenções públicas variam. Os bens públicos apresentam a dupla característica da não rivalidade (o consumo que dele faz um utilizador não reduz a sua disponibilidade para os outros) e da não-exclusão (não podemos limitar o seu acesso a quem o pretender consumir). Por isso é impossível fixar um preço para o consumo de bens públicos e essa é a razão por que a oferta destes bens não pode ser assegurada por fornecedores privados. Os bens públicos nacionais – como a Defesa – beneficiam o todo de um país; os bens públicos locais – como as linhas de caminho de ferro das zonas rurais – beneficiam um território menos extenso.

Os bens privados, por seu turno, partilham a dupla característica da rivalidade (concorrência) e da exclusão; os bens comuns têm um carácter de não exclusão combinada com o carácter da rivalidade (como a irrigação a partir de águas subterrâneas), enquanto os bens ditos de clube são os que têm as características inversas (como as auto-estradas com portagem).

Falamos de externalidades quando

um agente económico gera, através da sua actividade, uma vantagem ou um dano aos outros, sem qualquer compensação monetária. A poluição é um exemplo de deseconomia externa; a vantagem que representa para um país ter uma população literada constitui uma economia externa do ensino primário. O Estado pode reprimir as externalidades negativas e favorecer as positivas, através da regulamentação, impostos, subvenções, ou tomando-se ele próprio o prestador da actividade.

Há um monopólio natural quando o custo unitário de fornecimento de um bem ou de um serviço a um utilizador adicional diminui, reduzindo ou suprimindo assim as possibilidades de concorrência. Mas se puder actuar livremente, o detentor de um monopólio de um bem ou serviço pode reduzir a sua produção, por forma a subir os preços e aumentar os seus lucros. Os poderes públicos procuram resolver este problema com a regulação dos monopólios privados ou tornando-se eles próprios os fornecedores desses bens e serviços.

Os mercados incompletos e a informação imperfeita ou assimétrica são problemas que se colocam constantemente e que podem falsear o livre jogo dos mercados. Estes são considerados incompletos sempre que não conseguem assegurar o fornecimento de um bem ou serviço, mesmo quando o custo seja inferior ao que as pessoas estão dispostas a pagar por ele. Uma informação incompleta por parte do consumidor pode levar a uma subavaliação sistemática de certos serviços, como o ensino primário ou os cuidados preventivos de saúde. Uma assimetria de informação – quando o prestador do bem ou serviço sabe mais do que o consumidor, ou vice-versa – pode conduzir a uma procura excessiva, ou a

uma procura induzida pelo prestador, como no caso dos cuidados médicos. Os problemas de anti-selecção ou de *moral hazard* podem levar ao falhanço dos mercados de seguros. Há uma anti-selecção quando o comprador de um serviço tende a impor ao fornecedor um custo superior ao da média, ou quando o prestador do serviço tem a possibilidade de excluir um cliente que lhe fique muito caro. Os seguros de doença dão-nos um exemplo: as pessoas que mais precisam de cuidados médicos são aquelas que mais procuram este tipo de serviço e que com maior probabilidade as seguradoras tenderão a recusar como clientes. O *moral hazard* corresponde a uma situação em que o segurado encontra vantagem em provocar ou a deixar de produzir o risco coberto. É, por exemplo, a tendência do segurado para procurar receber mais cuidados do que o necessário, e a abertura do fornecedor para os fornecer, desde que uma terceira parte – a companhia de seguros – suporte uma grande parte dos custos. Os governos têm-se resolvido este problema pela generalização da cobertura médica da população. E tem-no feito, quer através da regulação da segurança social privada, quer financiando ou tornando obrigatória a adesão aos sistemas de segurança social, quer ainda tornando-se eles próprios os prestadores dos cuidados de saúde.

O Estado pode intervir em nome da equidade, independentemente de uma falha do mercado. Numa situação de concorrência, os rendimentos podem ser distribuídos duma maneira socialmente inaceitável. A intervenção do Estado pode então ser necessária.

Traduzido e adaptado de "Justification Économique des Interventions de l'État e Quelques Définitions", in Rapport sur le Développement dans le Monde, 1997, Banco Mundial.

que este não tende para se fixar num ponto óptimo, no sentido de Pareto, ou seja, igual ao custo marginal. O desejo de maximização do lucro leva a que, em geral, e dentro dos limites definidos pelo princípio de Cournot, o preço se fixe num nível superior ao custo marginal e se produza menos do que o possível. Daí a intervenção do Estado pela via da fixação de preços.

Mas será assim tão pacífico a impossibilidade de introduzir soluções concorrenciais também neste sector? Muitos autores defendem a introdução de mecanismos de concorrência nesta área como forma de superar a gestão deficitária de muitos serviços públicos, dado que o Estado se apresenta, quase sempre, como um mau gestor. Não se contesta a natureza monopolista destes sectores, mas sim a conclusão que daí se extrai, ou seja, a inevitabilidade de ser o Estado a assegurar o seu funcionamento.

Por vezes, o Estado opta por conceder a determinadas empresas certos benefícios de protecção, por via regulamentar, contra a entrada de potenciais concorrentes como contrapartida das obrigações de serviço público que sobre eles impendem. Trata-se de serviços de natureza industrial ou comercial, que podem determinar a intervenção do Estado, devido à manifesta carência de iniciativa privada neste domínio ou pela natureza de interesse público do serviço em questão. Estes serviços são importantes, não apenas por fornecerem bens de consumo colectivo e individual, mas também porque constituem um elemento de produtividade importante para a sociedade. Por desempenharem uma missão de interesse público, eles submetem-se a um conjunto de princípios que caracterizam o regime jurídico dos serviços públicos, tais como o da acessibilidade, continuidade, igualdade e adaptabilidade. Daí a concessão de benefícios por parte do Estado. Tal procedimento pode ter como prestadores empresas públicas ou privadas. Estas actividades caracterizam-se pela existência de efeitos externos positivos e a solução económica para a sua provisão pode passar: pela subvenção do Estado às empresas que as empreendam; ou pela administração directa do Estado ou de outros entes públicos. Assim, podemos referir como modos possíveis de gestão:

- A gestão directa, pelo próprio Estado ou pessoas colectivas públicas;
- A gestão delegada, que implica a celebração de contratos com os privados que se assumem como os prestadores dos respectivos serviços;
- A concessão, que opera, em regra, por contrato

com um privado, o qual assume também o risco derivado da actividade concessionada.

A escolha e a orientação mais racional dos recursos utilizados na prossecução destas actividades têm que ser uma preocupação primordial dos poderes públicos, concessionando ou delegando a gestão daqueles serviços que, por natureza, possam ser confiados a

## **É possível manter o monopólio nas mãos de privados, desde que haja regulamentação exigente.**

terceiros. Deste modo, poderão concentrar esforços e melhorar a eficácia daqueles serviços cuja satisfação, necessariamente, tenham de assegurar. Os factores que promovem a opção de muitos governos nesta matéria hoje em dia são, essencialmente, permitir adoptar formas de gestão que permitam, o melhor possível, o funcionamento da concorrência, como recomenda a teoria económica.

A concorrência destrutiva pode ser, ainda, outra das justificações para a intervenção do Estado. A concorrência diz-se destrutiva naqueles sectores onde os custos fixos são elevados e que se encontrem numa fase de depressão. A entrada de novos concorrentes aviva a concorrência e pode conduzir os agentes económicos já instalados a vender ao custo marginal de curto prazo e a sofrer perdas. Nesta situação, parece bastar ao Estado intervir impondo uma regulamentação de curto prazo, limitando a entrada de concorrentes.

## **Soluções de matriz concorrencial**

Como vimos, os fundamentos mais relevantes que levam o Estado a assumir, organizando e gerindo serviços públicos de natureza económica, são os que assentam no argumento de que estas actividades se caracterizam por uma condição de monopólio natural ou pela necessidade de cumprirem obrigações de serviço público, dificilmente compatíveis com os modelos de exploração privados.

Na Europa, pelo menos até à década de oitenta, a forma de intervenção geralmente seguida foi a da exploração estatal destas actividades recorrendo, quando necessário, à nacionalização de empresas existentes. Diferentemente, nos EUA estes monopólios são nor-

malmente entregues a empresas privadas, regulamentadas e sobre a tutela da Administração Pública. Mas a questão que se coloca é a de saber se será ou não possível introduzir soluções de matriz concorrencial, e se dessa maneira se melhorará a qualidade prestada. É que a ausência de concorrência tem muitos custos, os quais se traduzem, em geral, em maiores desperdícios e ineficácia de produção, o que conduz a problemas bem conhecidos de défices crônicos de certas empre-

## Sempre que for possível, a opção da concorrência é defensável, pois os monopólios têm custos.

sas do Estado e do sector público em geral, mesmo daquelas franjas que exploram actividades industriais que proporcionam lucro.

Ora, é possível manter o monopólio nas mãos de privados desde que o Estado os sujeite a uma regulamentação exigente, que controle e evite as consequências negativas da sua propensão para a exploração dos consumidores. É, aliás, esta uma solução muito seguida pelos americanos.

Outra alternativa é a do Estado manter a propriedade de todas as infra-estruturas, mas introduzir algumas soluções que permitam a criação de um ambiente um pouco mais concorrencial. Por exemplo, colocando em concurso a exploração de muitas destas actividades, recorrendo ao contrato de concessão, substituindo a concorrência no mercado por uma concorrência na conquista do mercado. Esta solução deverá ser reforçada por uma regulamentação eficaz dos concursos, de modo a não dar excessivos poderes ao concessionário, já que este durante o período de vigência do contrato de concessão é um monopolista. Mas o seu comportamento poderá ser neutralizado se os prazos contratuais forem curtos, o que o fará temer a concorrência no momento próximo do concurso, funcionando assim como um moderador do poder de monopólio que detém. A introdução desta solução de matriz concorrencial, no momento do concurso para a concessão, gera benefícios para os consumidores, quer ao nível do preço, quer das condições de fornecimento propostas.

Outro caso em que se figura possível introduzir alguma concorrência diz respeito a certos sectores in-

dustriais em que, persistindo uma solução de monopólio no mercado, a verdade é que esse mercado é composto por vários segmentos, sendo que só alguns estão sujeitos a economias de escala ou a condições que justificam o monopólio. Neste caso, nem todo o sector precisará de estar sujeito a um regime de monopólio, podendo autonomizar-se alguns segmentos, permitindo a sua exploração por outras empresas.

Quanto aos serviços incumbidos do desempenho de uma especial missão de interesse público, é a possibilidade de existência de uma concorrência destrutiva que conduz a que, em quase todas as regulamentações jurídicas de serviços públicos de natureza económica, se proíba a entrada de novas empresas no sector, reconhecendo-se direitos de exclusivo à empresa instalada.

Neste caso, a empresa produtora ou fornecedora tem a obrigatoriedade de fornecer o serviço básico a toda a população a um preço uniforme e acessível. Permitir a entrada de novas empresas resultaria na destruição da empresa existente, pondo em causa o funcionamento do sector. Assim, as novas empresas concorrentes só vão interessar-se pelos segmentos mais lucrativos do mercado, não concorrendo com os não lucrativos, deixando-os para a empresa já estabelecida.

Por essa razão parece justificar-se o reconhecimento de certos direitos de exclusivo e restrições à entrada de novas empresas. Afigura-se adequado defender, sempre que tal seja possível, a introdução de mecanismos concorrenciais neste tipo de actividades, já que a manutenção dos monopólios não é isenta de custos. Sendo que esses custos podem originar ineficiências graves e difíceis de solucionar, que agravam as finanças públicas e geram um custo para o cidadão muito superior ao benefício proporcionado. O recurso a soluções de matriz concorrencial será uma boa saída, desde que acompanhadas por uma regulamentação adequada e eficaz do ponto de vista socioeconómico.

Mesmo esta solução regulamentadora deve ser considerada com muito cuidado e perspicácia na concepção das soluções legais. É vulgar assistir a casos de infiltração do poder económico e os agentes regulamentadores, entidades administrativas fortemente burocratizadas e que podem acabar por desvirtuar os propósitos da própria lei.

Assim, o ideal é também reduzir ao máximo esta apetência regulamentadora, intervindo apenas no absolutamente essencial e sempre como complemento eficaz às soluções concorrenciais adoptadas. □