

Criando valor público por meio de parcerias público-privadas*

Mark Harrison Moore

Introdução

Cidadãos em todo o mundo parecem ter perdido grande parte da confiança em seus governos¹. Eles não mais confiam que seus governos possam protegê-los de ataques externos, como a guerra ou o terrorismo, da violência étnica ou de crimes que insurgem de seus próprios países. Temem que a corrupção amplamente disseminada tenha minado a capacidade do governo de assegurar direitos cívicos básicos, tais como o direito à propriedade, a formar associações voluntárias e a participar da governança democrática. Duvidam da capacidade dos governos de cumprir suas constantes promessas de ofertar emprego, aumentar o bem-estar material e prover, pelo menos, um nível mínimo de saúde e educação. Questionam, inclusive, a capacidade de fornecer bens e serviços públicos, que são hoje financiados pelos governos, de forma eficiente e efetiva.

Por outro lado, os cidadãos parecem depositar crescente confiança no poder do setor privado para melhorar as condições de suas sociedades. Parte disso

provém da crescente fé na capacidade das empresas privadas e dos mecanismos mercadológicos em promover prosperidade material. É claro que os cidadãos, há muito, entenderam o poder do capitalismo e dos mercados para impulsionar o desenvolvimento econômico e tecnológico. O que talvez seja novo é a crença de que esses avanços podem ser realizados sem as conseqüências econômicas, sociais e políticas negativas do passado. De um lado, há esperança – expressa pelo movimento em prol de mais responsabilidade social corporativa – de que as empresas privadas possam ser persuadidas a produzir sua mágica material evitando os danos que infligiram ao ambiente natural e social no passado². De outro, há esperança – expressa no atual entusiasmo pela iniciativa e empreendedorismo sociais – de que a energia empreendedora, impulsionada e guiada pelos mercados, possa ser redirecionada para a tarefa de abordar e encontrar soluções para importantes problemas sociais de que o governo descuidou³.

Uma segunda parcela do entusiasmo pelo setor privado não provém, apenas, da fé nos mercados, mas também da descoberta e do desenvolvimento do poder que Bill Drayton, da Ashoka, descreve como o “setor cidadão”⁴. Sua visão sobre o “setor cidadão” inclui vários empreendimentos criados e liderados por indivíduos que se autorizam a agir em prol da melhoria da sociedade. Alguns desses empreendimentos operam como entidades econômicas que ampliam as oportunidades que advêm da participação no mercado para grupos e indivíduos excluídos desse processo. Outras iniciativas do “setor cidadão” funcionam como associações civis de auto-ajuda que auxiliam no restabelecimento da dignidade individual e na construção da solidariedade

coletiva entre grupos oprimidos e excluídos. E incluem organizações explicitamente políticas que buscam influenciar tanto o governo como as empresas no sentido de incentivá-los a atuar em prol do interesse público.

Considerando a decrescente fé no governo e a crescente confiança nas instituições privadas voluntárias – com e sem fins lucrativos – para melhorar a qualidade de vida individual e coletiva, é bastante natural que se busquem “parcerias público-privadas” para preencher esse vácuo deixado pelo governo. Portanto, não surpreende o fato de que tenha surgido um discurso público enfatizando o grande potencial das parcerias público-privadas para compensar a deficiência no trato de importantes problemas sociais e aumentar a efetividade dos serviços prestados pelo governo.

O propósito deste breve trabalho é avançar um pouco em direção ao desenvolvimento de um marco analítico que ajude a avaliar as parcerias público-privadas, tanto à luz do conceito geral, como de propostas específicas concretas. É difícil ser contrário à idéia de que tais parcerias podem ajudar governos em dificuldade nos seus esforços para promover a prosperidade econômica, a sociabilidade e a justiça em seus países específicos. Confesso, porém, que me sinto pouco à vontade em relação a esses arranjos emergentes. Mais especificamente, temo que o aspecto público desses arranjos seja, na prática, vencido pelo aspecto privado. Em outras palavras, receio que o público fique a ver navios.

Penso que isso ocorre por, pelo menos, três motivos. Primeiro, o lado público não tem clareza sobre o que se supõe que ele deva pedir ou proteger nessas parcerias. Em segundo lugar, o público está, de certa

forma, comprometido, desde o início, em fazer com que seus propósitos consigam satisfazer tanto o lado privado quanto o público. Por esta razão, o lado público é representado de forma um pouco menos efetiva do que deveria. Em terceiro lugar, o lado público não entende, tão bem quanto o privado, como conduzir a negociação em questão e enfrenta dificuldades para responder às jogadas estratégicas do parceiro privado.

Iniciarei com um breve caso para ilustrar o problema de modo geral e, em seguida, desenvolverei um marco analítico para ajudar o setor público a aprender como realizar suas responsabilidades de *due diligence* (checagem) de forma mais eficiente.

O caso do projeto de desenvolvimento Park Plaza

No final dos anos 1960, na cidade de Boston, um empreiteiro privado chamado Mort Zuckerman concebeu um plano para desenvolver uma parte bastante deteriorada da cidade⁵. O terreno que o interessava era ocupado por empresas dilapidadas e boates barulhentas e decadentes. Ainda que alguns pequenos empresários ganhassem a vida com os poucos empreendimentos que ali sobreviviam, e que alguns indivíduos gostassem de freqüentar os bares e as boates de strip-tease do local, a maioria dos cidadãos da cidade considerava muito pouco significativa a contribuição daquela área à vida econômica, social e política da comunidade. Zuckerman tinha uma visão alternativa sobre as atividades físicas, econômicas e sociais que poderiam ali ocorrer. Ele previu um hotel moderno, prédios comerciais e sólidos projetos empresariais, que atrairiam indivíduos de toda a cidade, da região e até mesmo do mundo.

Ele compartilhou sua visão de um empreendimento privado significativo para essa área com a Agência de Reurbanização de Boston (BRA), órgão governamental local encarregado de orientar o desenvolvimento físico e econômico da cidade. A Agência gostou do que ouviu e denominou o local que interessava a Zuckerman de “área de reurbanização do Park Plaza”. A BRA solicitou a empreiteiras privadas propostas para reurbanizar a área,

“As PPPs mais simples são aquelas em que o governo inicia com um propósito público bem definido e busca, então, a ajuda de parecerias privadas para realizá-lo. Ou seja, é a terceirização”.

de modo a aumentar o seu valor para os habitantes de Boston. O projeto de Zuckerman ganhou a concorrência, e o plano proposto por ele foi rapidamente aprovado pela BRA, pelo prefeito de Boston e pela Câmara de Vereadores. O projeto, então, foi encaminhado ao Departamento de Assuntos Comunitários do Estado de Massachusetts (DCA) para aprovação.

O plano foi encaminhado ao DCA porque somente esse departamento poderia aprovar planos de reurbanização nos quais o domínio eminente do Estado deve ser exercido. O domínio eminente permite ao Estado tomar uma propriedade para fins públicos, contanto que uma compensação razoável seja paga ao proprietário. Do ponto de vista de Zuckerman e da BRA, o domínio eminente era crucial para o sucesso da empreitada. Se Zuckerman tivesse que negociar com cada proprietário de terras na área de reurbanização, e o projeto não pudesse ser realizado até que todos concordassem, haveria forte incentivo para que cada proprietário impusesse um preço muito alto, uma forma de vetar a iniciativa sem precisar exercer veto definitivo ao projeto como um todo. Foi exatamente para superar tais dificuldades que os legisladores estaduais delegaram aos órgãos de reurbanização autoridade limitada para o exercício do domínio eminente, de forma a elevar as taxas de desenvolvimento econômico urbano.

Contudo, como essa autoridade para retirar a propriedade privada de alguém representa o exercício de um poder estatal bastante significativo, o legislativo condicionou sua aplicação ao cumprimento de seis critérios: 1) o projeto não poderia ser realizado unicamente pela iniciativa privada; 2) o plano proposto deveria ser “consistente com necessidades concretas da comunidade”; 3) o plano de reurbanização proposto deveria ser financeiramente sólido; 4) a área proposta para a reurbanização deveria estar deteriorada; 5) o plano de reurbanização deveria ser “suficientemente completo”; e 6) deveria haver um plano aceitável para realocar os indivíduos afetados negativamente pela reurbanização proposta.

Essas condições representavam um esforço do legislativo para assegurar que um interesse público – nesse caso, a autoridade do Estado – não fosse utilizado de forma irresponsável, mas, sim, para criar algo que tivesse, de fato, valor público. Não queriam que o poder do Estado fosse utilizado em situações em que o mercado, sozinho, pudesse alcançar o mesmo resultado, tampouco que fosse utilizado somente para aumentar o lucro de um empreendimento privado. Se a situação pedia o exercício do poder estatal, algo de valor público teria de advir disso. O que constituía, assim, o valor público a ser produzido? Aparentemente, algo “consistente com necessidades concretas da comunidade”, “financeiramente saudável”, que possa reduzir a “degradação” e que atenda às necessidades dos indivíduos que fossem deslocados pelo projeto. Cada um desses conceitos poderia ser visto não apenas como um critério jurídico a ser atendido, mas, também, como uma dimensão do valor público a ser almejada por meio do uso da autoridade pública.

O responsável pela revisão e aprovação ou rejeição da proposta no estado era um homem chamado Miles Mahoney, comissário do Departamento Estadual de Assuntos Comunitários. Importante dizer que, embora Mahoney tivesse sido nomeado e pudesse ser removido de seu cargo pelo governador, este não tinha autoridade para aprovar ou desaprovar diretamente o plano. O Legislativo de Massachussetts delegara a competência para o exercício do domínio eminente explicitamente ao comissário do Departamento Estadual de Assuntos Comunitários. Somente um documento de aprovação com a assinatura de Mahoney permitiria a Zuckerman e à BRA invocar o uso do domínio eminente para lançar seu ambicioso projeto.

Uma proposta para o desenvolvimento de três dos cinco lotes incluídos na área de reurbanização do Park Plaza foi submetida à revisão de Mahoney. Os três lotes selecionados para o empreendimento imediato eram visivelmente de maior valor econômico. Os outros dois, nos quais estava localizada grande parte da desagradável deterioração, estavam programados para uma etapa posterior. A grande dificuldade do projeto era que o plano não incluía um compromisso firme, por parte da empreiteira privada, de prosseguir o desenvolvimento dos lotes economicamente menos lucrativos após a finalização dos três lotes iniciais. O plano financeiro do empreendimento também era um tanto superficial. Parecia que pouca atenção havia sido dada à realocação dos indivíduos que seriam prejudicados pelo empreendimento. Assim, o plano parecia deficiente em relação a praticamente todos os critérios estabelecidos.

Mais importante: do ponto de vista de Mahoney, parecia haver poucos aspectos que ele, pessoalmente, considerasse como de valor público no negócio. A visão que ele tinha da missão de sua agência estava focada em assegurar que os indivíduos carentes que haviam suportado os ônus de tentativas anteriores de reurbanização pudessem administrar o ritmo e participar dos benefícios dos projetos que passavam por seus bairros. O Park Plaza não era um desses projetos que prejudicariam seriamente a comunidade de moradores carentes, mas Mahoney não conseguia reconhecer na proposta um benefício público. Parecia-lhe, simplesmente, que um empreiteiro privado estava pedindo-lhe para usar a autoridade do Estado e realizar um projeto que beneficiaria economicamente o empresário e seus parceiros, e, eventualmente, a cidade, mas que

acrescentaria muito pouco em termos de valor público.

Mahoney defrontou-se, então, com a seguinte pergunta: ele deveria fazer parte dessa parceria público-privada, disponibilizando o exercício do domínio eminente para os propósitos expressos no plano já apresentado para o Park Plaza ou deveria negociar algo de maior valor público, correndo o risco de afugentar o empreendedor?

Diferentes formas de parcerias público-privadas

O caso do Park Plaza representa uma forma um tanto antiquada de parceria público-privada: o tipo que foi importante para o desenvolvimento econômico urbano ao longo de, pelo menos, um século. Não difere muito daquelas formas de parcerias público-privadas que foram utilizadas durante os últimos quatro séculos para construir o mundo que hoje habitamos.

Parcerias público-privadas de apoio ao desenvolvimento econômico

Afinal, foram as parcerias público-privadas que apoiaram as explorações do ocidente e o desenvolvimento do comércio, tanto com o Novo Mundo como com o Extremo Oriente. Foram elas que desenvolveram a infra-estrutura econômica moderna desse Novo Mundo – ferrovias e rodovias aproximaram florestas e cereais das cidades e dos mercados europeus, barragens preveniram enchentes danosas, hectares de terras aráveis foram abertos, a energia hidrelétrica chegou a vilarejos rurais e assim por diante. Em inúmeros projetos desse tipo, as ambições governamentais de expandir o território e a base de recursos que

beneficiariam seus cidadãos estavam alinhadas aos fundos, às motivações e à capacidade da iniciativa privada para realizar esses objetivos. A própria idéia de corporação pública nasceu de esforços patrocinados pelo Estado para promover o desenvolvimento econômico nesses novos domínios.

Em outros exemplos históricos notáveis, as parcerias público-privadas foram organizadas em torno de projetos científicos estruturados para o avanço do conhecimento básico ou para a resolução de importantes problemas práticos. Um livro recente documenta os esforços realizados pelo governo britânico ao incentivar pesquisas científicas para descobrir um meio viável de determinar a longitude de uma embarcação em alto mar⁶. Também ressaltam-se as parcerias público-privadas mais recentes dedicadas à prevenção de doenças, como a poliomielite e a AIDS.

O aspecto que se quer destacar é que a idéia das parcerias público-privadas não é nova. As organizações públicas há muito dependem das instituições privadas para alcançar seus objetivos. Ao longo da nossa história, o público e o privado vêm cooperando em grandes empreendimentos econômicos e no estabelecimento da ordem social.

Interdependência macro-institucional entre o público e o privado

De fato, pode-se dizer que um governo é praticamente incapaz de agir sem alguma forma de parceria com o setor privado. O direito público, desenhado para proteger a propriedade e assegurar que as relações entre os cidadãos sejam ordenadas e justas, não poderia ser facilmente posto em prática sem a obediência voluntária e o controle

social informal de um setor privado que consente e propõe-se a fazê-lo. Bens públicos não podem ser produzidos, serviços públicos não podem ser prestados e condições sociais agregadas não podem ser asseguradas sem financiamento governamental, que é, em grande parte, provido pela apropriação da renda e da riqueza privada por meio da tributação. Sem dúvida, pode-se dizer que as formas mais antigas e comuns de parcerias público-privadas são aquelas oriundas da regulação governamental e taxação incidentes sobre os indivíduos para o alcance de propósitos públicos definidos coletivamente.

Pode-se, também, dizer que o setor privado é incapaz de uma ação efetiva sem a ajuda do governo. Sem a proteção governamental dos direitos à propriedade, há poucos incentivos para que os indivíduos empenhem suas mentes e suas energias na tarefa de produzir para outros ou em imaginar maneiras de alavancar esforços de um grupo de cidadãos em um processo organizado para produzir mais do que esse mesmo grupo faria por si só em uma ação não-coordenada. Sem o governo para fiscalizar contratos estabelecidos entre compradores e vendedores ou entre empregadores e empregados, seria difícil organizar os milhões de acordos estabelecidos entre estranhos que alimentam a energia geradora e as atividades associadas às economias de mercado.

Portanto, ainda que a maioria das sociedades modernas deseje fazer uma distinção marcante entre o setor público e privado, ela também tem de reconhecer que esses setores não são isolados um do outro⁷. Pelo menos no nível macro-institucional, eles convivem em uma relação complexa e interdependente para algumas de suas necessidades mais básicas.

A nova forma das parcerias público-privadas: micro-negociações realizadas entre os representantes de empresas privadas e públicas

Essa macro-interdependência, porém, não é aquilo que hoje, em geral, definimos como parceria público-privada (PPP). O que entendemos hoje como PPP, a meu ver, são mais propriamente micro-arranjos: negociações específicas estabelecidas entre os representantes de organizações do setor privado, de um lado, e das organizações do setor público, de outro. São representantes que controlam os ativos e representam os interesses de órgãos públicos e privados específicos, que buscam arranjos cooperativos, nos quais cada parte pode fazer melhor (nos seus próprios termos) do que faria agindo por conta própria.

Essas parcerias podem assumir diferentes dimensões. Podem ser maiores ou menores de acordo com os recursos envolvidos e controlados pelo acordo. Algumas – como aquelas que envolvem decisões sobre como utilizar melhor as terras de propriedade do governo – podem envolver bilhões de dólares e mudar as condições físicas e sociais de vastos territórios. Outras – como as ações de um departamento de polícia no intuito de ajudar uma comunidade a restaurar o sentimento de segurança ao unir-se a ela para dar fim ao comércio de drogas nas ruas – são bem menores.

As parcerias também podem ser mais ou menos complexas de acordo com o número de partes e do tipo de ativos, recursos e atividades que estão em jogo na negociação. Algumas podem envolver apenas dois representantes de duas empresas diferentes – é o caso de um agente de compras do governo que deseja comprar mesas de um fornecedor de

material para escritório. Outras – tais como aquelas formadas para lidar com a violência juvenil ou para restaurar a ordem em uma comunidade tomada por conflitos étnicos – podem envolver coalizões de dezenas de organizações de diferentes níveis e setores da sociedade. Algumas podem tratar de transações financeiras simples, como uma compra e venda, por exemplo, quando uma empresa privada se oferece para adquirir ativos do governo

“Quando um acordo é feito entre atores públicos e privados, pode-se supor que cada pessoa melhorou de alguma forma a sua condição, em comparação com a não realização do negócio”.

ou quando o governo contrata entidades privadas para produzir bens e serviços públicos. Outras podem envolver trocas complexas de legitimidade e influência de um grupo para garantir a legitimidade e influência de outro. É o que ocorre, por exemplo, quando um órgão governamental busca um relacionamento de trabalho mais próximo com uma comunidade que se afastou do governo ou quando uma

empresa privada busca assegurar seus investidores e clientes de que ela atuou, em determinada transação, de forma adequada e com a aprovação governamental.

Às vezes, a iniciativa de formar a parceria parte do parceiro privado; em outras, do parceiro público. Às vezes, a grande maioria de recursos vem do setor privado; em outras, do público. Às vezes, o parceiro privado faz muito dinheiro com o negócio; em outras, o governo abocanha a melhor parte dos benefícios.

Negociação público-privada como principal característica das parcerias público-privadas

Ainda que as negociações público-privadas variem muito, uma característica-chave de todas é que elas são tipicamente desenvolvidas por meio de algum tipo de negociação entre aqueles que controlam os ativos no setor privado, para fins privados, e aqueles que controlam os ativos no setor público, para fins públicos. Desejo, aqui, focar as parcerias público-privadas como negociações e acordos estabelecidos entre representantes da iniciativa privada e do setor público, por três motivos.

Em primeiro lugar, ao caracterizar esse tipo de parceria como negociações, quero enfatizar sua natureza voluntária. O argumento é que um dos aspectos que distingue a idéia de parcerias da iniciativa privada de outras relações entre o setor público e o privado é que cada uma das partes pode deixar as negociações, se assim o desejar⁸. Elas não são obrigadas a participar. Conseqüentemente, cada parte precisa obter da negociação o suficiente para atender os seus próprios objetivos, para estar disposto a entrar em acordo. Isso, por sua vez, significa que os acordos feitos podem ser e são avaliados do ponto de

vista de cada parte da negociação. Nós, cidadãos, que estamos fora da negociação, podemos ficar mais ou menos satisfeitos com o acordo realizado e imaginar que o lado público do acordo deve ser dominante e maximizado na transação. O mais importante, porém, é que nenhuma negociação que exija consentimento voluntário das partes vingará, a não ser que cada parte possa melhorar a sua posição nos seus próprios termos.

Em segundo lugar, ao qualificar as parcerias público-privadas como negociações estabelecidas entre representantes, é importante lembrar das poderosas técnicas de análise de negociações para ajudar a compreender como os acordos são construídos e avaliados⁹. Isso nos permite examinar sistematicamente o que pode ser descrito como a estrutura da negociação: as partes, os seus interesses, os recursos e as ações que as partes se comprometem a realizar e a maneira como o acordo distribui os ônus e os benefícios de cumprir o acordo e concretizar suas ambições. Permite, também, olhar de perto como os riscos associados a possíveis fracassos do acordo são distribuídos.

Em terceiro lugar, é importante enfatizar a característica processual desses acordos, especialmente pelo fato de que eles, em geral, acontecem em um contexto institucional e por meio de processos que diferem significativamente daqueles de que nos valem para assegurar que poderes e bens públicos estão sendo, de fato, utilizados para fins públicos. De modo geral, pode-se dizer que os poderes e bens do governo são empregados quando o legislativo age, quando um órgão regulador propõe uma nova regulamentação após a realização de algum tipo de audiência administrativa ou quando um tribunal julga determinado caso. Mas os acordos, negociados por

representantes do setor público em nome da população, não são como esses processos. Eles são muito menos formalizados, menos públicos, menos transparentes e menos representativos. Esse ponto, a meu ver, é relevante porque o poder e os bens públicos não estão menos comprometidos quando representantes governamentais estabelecem acordos para criar parcerias público-privadas do que quando um órgão legislativo decide tributar ou regular os cidadãos para produzir determinado resultado social ou quando um tribunal decide ser procedente a demanda apresentada por um indivíduo contra o governo. O fato de poderes e bens governamentais coletivos serem utilizados em parcerias público-privadas e o fato de instituições e processos, pelos quais esses acordos são construídos serem menos formalizados e transparentes cria um problema não apenas sobre a substância do acordo realizado (se ele é eficiente, para atingir os propósitos das partes, e justo na maneira como os ônus e os benefícios são divididos) mas, também, sobre a legitimidade do acordo (se ele foi construído a partir de um processo que tenha levado em conta os interesses dos cidadãos, tendo em vista a autoridade e o dinheiro públicos nele comprometidos). Isso também levanta algumas perguntas importantes sobre práticas a que os servidores públicos precisem recorrer para criar parcerias público-privadas eficientes, justas e legítimas, bem como sobre critérios que eles e os cidadãos devem utilizar para avaliar os acordos estabelecidos.

Parcerias e negociações na contratação de bens e serviços governamentais

As parcerias público-privadas mais simples são aquelas que o governo inicia

com um propósito público bem definido e busca, então, a ajuda de parcerias privadas para realizá-lo. A forma mais simples desse tipo de acordo é a terceirização. O governo tem um propósito, algum dinheiro para gastar, e procura um ente privado que possa ajudá-lo a atingir seus objetivos a um custo menor do que atuando por conta própria. A parceria fica registrada no contrato redigido, que estipula resultados específicos em troca de um retorno financeiro específico.

Apesar de ser possível descrever tais relacionamentos como parcerias, há vários aspectos que merecem ser ressaltados em relação a esses arranjos. O primeiro deles é que parece haver predomínio dos propósitos governamentais. São eles que dão origem à negociação, que mobilizam a capacidade financeira para fazer a negociação. O ator do setor privado, normalmente, não é convidado a participar de uma busca conjunta por um problema e uma solução. O governo é quem decide qual problema deseja resolver e, muitas vezes, como resolvê-lo. A única questão é se a organização do setor privado deseja unir-se ao governo em seus esforços em troca de dinheiro do governo.

Contudo, essa descrição exagera significativamente quando trata da natureza das relações de contratação¹⁰. Os atores do setor privado têm voz, sim. Eles a utilizam para sugerir produtos aos órgãos governamentais. Se eles não forem bem-sucedidos junto aos órgãos, poderão, muitas vezes, dirigir-se a alguém acima, na “cadeia alimentar” política, contatando legisladores ou executivos eleitos. Às vezes, os parceiros do setor privado são abertamente convidados a desenvolver conceitos. O governo aceita idéias que não foram solicitadas. Portanto, muitas vezes, há muito mais “toma-lá-da-cá” na definição dos

propósitos das relações de contratação do que sugere um modelo excessivamente simplificado de compras e contratações governamentais. Parece ser mais recomendável mudar a nossa imagem de contratação governamental, como um mero esforço para comprar barato, para um modelo de parceria, no qual haja certo grau de exploração, inovação e solução conjunta de problemas.

Por outro lado, também vale ressaltar que as partes envolvidas na negociação não compartilham dos mesmos objetivos. A organização privada pode ser indiferente à meta alcançada e estar interessada somente no dinheiro a ser obtido por seus esforços para produzir o que o governo deseja. E, de fato, os parceiros do setor privado podem querer ganhar dinheiro com o governo, colocando um preço muito acima dos seus custos sobre produtos e serviços e transferir os riscos para o governo. Uma função importante do agente de compras governamental é evitar que isso aconteça. A princípio, o responsável pelas compras não está interessado no bem-estar do contratado, mas, basicamente – pode-se dizer quase exclusivamente – em utilizar a capacidade do contratado para realizar o fim público ao menor custo possível para o governo. Se ele puder encontrar uma maneira de comprar em margem ao invés de pagar o custo integral ou de passar o risco para o fornecedor privado, ele tem o dever de ofício de fazê-lo.

No fim, ambas as partes desejam um acordo, o que torna a parceria uma idéia plausível. Mas elas prefeririam um acordo nos seus próprios termos. As partes podem não chegar a um ajuste que atenda aos interesses de ambos por não terem conseguido obter o suficiente do acordo e, assim, sentir que a negociação foi justa. Não

tiveram a impressão de que poderiam confiar em seu parceiro no futuro diante da perspectiva de ter de renegociar os termos à medida que os eventos tomavam um curso imprevisível.

Parcerias e negociações no incentivo ao cumprimento das regulações

Um segundo tipo de parceria público-privada ocorre no contexto de um ambiente regulatório¹¹. Nesse caso, o governo, mais uma vez, tem um propósito bem claro. É provável que, aqui, também, sejam estabelecidos alguns meios específicos pelos quais o governo precisa atingir seus objetivos. E essas expectativas e solicitações específicas recairão sobre organizações determinadas, em contextos específicos, para atender padrões regulatórios. Nas burocracias tradicionais do tipo comando-e-controle, a história terminava mais ou menos por aí. Mas no admirável novo mundo das parcerias público-privadas, este é apenas o início.

No mundo de hoje, guarda-se a expectativa de que o objeto da regulação possa apresentar uma proposta que, de alguma forma, seja melhor para todas as partes do que a ação específica prevista na norma reguladora geral. Os alvos dos esforços regulatórios podem conhecer uma forma menos onerosa de atingir o mesmo objetivo regulatório ou podem sugerir um método que não apenas reduza seus custos, mas cumpra algum outro propósito do governo ou da comunidade local. Ou, o que é mais complexo, eles podem ter uma explicação sobre por que o objetivo regulatório desejado pelo governo, em um setor específico, deveria ser considerado menos urgente ou pouco relevante face aos custos impostos, devendo, portanto, ser isentos não apenas da obrigação de usar um meio específico para atingir o objetivo

regulatório, mas também da própria obrigação de cumpri-lo.

Em resumo, os atores privados regulados pelo governo começam a negociar um acordo novo e diferente daquele incorporado de forma genérica por normas reguladoras “no atacado”. Os reguladores do governo são solicitados a fazer exceções em nome da melhoria do valor geral da parceria.

Isso se parece ainda menos com uma parceria do que com uma contratação governamental. Um grande motivo é que o governo não está se propondo a comprar algo de um fornecedor disposto a fazê-lo. O governo está forçando um ator privado a contribuir para um objetivo público sem necessariamente receber qualquer compensação por seus esforços. A autoridade governamental, e não o dinheiro governamental, está sendo utilizada para atingir um objetivo por meio de uma parceria público-privada, e o parceiro privado pode não ter outra escolha senão concordar (correndo o risco de multas ou prisão, caso deixe de fazê-lo). Essa é uma diferença importante, mas não chega a ser uma diferença que acontece do dia para a noite.

Em transações regulatórias, os atores privados têm as mesmas oportunidades de tentar influenciar servidores governamentais a respeito do que deve ser produzido e de qual forma. Eles têm o direito de colocar que as circunstâncias que enfrentam são diferentes e que os interesses públicos como um todo (tanto o que o governo está tentando realizar como ator público, como o que os parceiros privados estão tentando realizar como ator privado, também membro da sociedade) podem avançar de maneira diferente daquela solicitada pelo governo. Caso não estejam satisfeitos, eles têm o direito de buscar uma

solução no topo da “cadeia alimentar política” ou ir aos tribunais e solicitar reparação. Eles sempre têm, também, a opção de resistir às demandas do governo ou simplesmente abandonar as atividades do governo que considerem injustas, ineficientes ou ilegítimas.

Mas o que mantém viva a idéia das parcerias público-privadas, até mesmo sob circunstâncias regulatórias, é a crença de que ambas as partes – a pública e a privada –

“Valor público pode ser o que nós fazemos em prol das condições públicas que gostaríamos de habitar e o que podemos, coletivamente, concordar que gostaríamos de alcançar usando os poderes do Estado”.

podem sair-se melhor se tiverem autorização para buscar um tipo de acordo um pouco diferente do que aquele sendo proposto pelo governo. O ar pode se tornar mais limpo a um custo menor para a empresa privada e com menos danos à economia local. Um local de trabalho pode tornar-se mais seguro e mais confortável para os trabalhadores, a um custo menor para o empregador, se os trabalhadores e

a empresa puderem negociar longe da possibilidade de uma ação regulatória ameaçadora, que imponha um padrão de segurança arbitrário. Até o ponto em que esses acordos podem ser mais eficientes em produzir resultados positivos para ambos os parceiros – público e privado –, mais justos em distribuir os custos e os benefícios de um esforço conjunto e mais legítimos aos olhos daqueles que participam da negociação e da sociedade em geral, sim, pode-se atribuir muito valor a tais parcerias.

Negociações em torno dos usos privados de bens economicamente mensuráveis e controlados pelo governo

Um mundo diferente é aquele onde as instituições privadas buscam fazer valer os seus propósitos por meio do governo. Foi o caso do Park Plaza. Mortimer Zuckerman, um empreiteiro privado, tenta usar o poder de domínio eminente para ajudá-lo a reunir lotes de terras que poderiam ser utilizadas para um projeto de desenvolvimento urbano de grande escala. Seu plano, se executado com a ajuda do governo, poderia produzir muitos resultados que os cidadãos de Boston e seus representantes eleitos perceberiam e usufruiriam como benefícios públicos. Uma área conhecida deteriorada, onde as drogas e o crime prosperavam, poderia ser reabilitada de modo a incentivar atividades econômicas, sociais e culturais muito mais saudáveis. O valor econômico dos imóveis, bem como sua base tributária, aumentaria, permitindo à cidade compartilhar dos benefícios econômicos propostos por Zuckerman. Os grandes investimentos em construção civil gerariam um *boom* bem-vindo no setor da construção civil e para seus trabalhadores.

O próprio Zuckerman poderia atribuir valor a esses benefícios públicos, bem como aos benefícios materiais privados que ele espera obter para si e para seus parceiros investidores.

Como representante de uma empresa privada com fins lucrativos, porém, o que Zuckerman mais espera obter desse acordo é um significativo benefício para si. Ele espera ganhar muito dinheiro, de forma que tanto ele como seus investidores possam gastar para seu bem-estar material particular. Tudo que ele precisa para produzir os benefícios, tanto privados quanto públicos, é ser autorizado a usar um pouco de autoridade governamental para ajudar a reunir os lotes de terras e receber um pouco de dinheiro público para ajudar a criar a infra-estrutura pública adequada para a urbanização do local, ruas, sistemas de esgoto, etc.

Em sociedades liberais, é comum pensar que o governo não deve deter e não detém – a propriedade de bens, que tenham valor econômico em trocas comuns de mercado, e que o governo é um juiz das transações econômicas, e não um participante de peso em tais transações. Porém, o fato é que o governo, muitas vezes, detém ativos e poderes de valor econômico extraordinário e, portanto, torna-se o foco de intenso interesse por parte do setor privado.

Isso fica óbvio se considerarmos o poder de decisão do governo para tributar e regular como um tipo de ativo que pertence ao governo, tendo em vista que esse poder pode e é utilizado para dar forma às transações econômicas e de mercado. A política tributária é utilizada, hoje, não somente para encontrar a maneira mais fácil e justa de garantir receita aos governos e aos seus propósitos, mas também para criar incentivos para que os

atores econômicos “internalizem” alguns custos públicos associados às suas atividades. A política regulatória também é utilizada pelo governo para internalizar custos e benefícios sociais em transações econômicas comuns e para alterar o que é produzido pelo mercado e a maneira como os ônus e os benefícios são distribuídos entre os vários grupos que compõem a sociedade. Se pensarmos a autoridade governamental como sendo uma propriedade do governo e se percebermos que o uso da autoridade fiscal e regulatória altera o que é produzido nos mercados, então, conseqüentemente, certos usos específicos da autoridade governamental geram um benefício econômico calculável. Os atores econômicos podem ser favorecidos ou prejudicados pelo uso que o governo faz de seus poderes fiscal e regulatório. O nível até o qual esses atores são favorecidos ou prejudicados é aquele até o qual o governo tem algo a negociar economicamente com o setor privado. A pergunta importante, então, é o que o setor público deve negociar com o setor privado.

É claro que o governo é um ator econômico poderoso não apenas quando impõe tributos e normas reguladoras, mas também, quando usa seu considerável poder econômico para dar forma ao mundo em que vivemos. O governo controla um enorme fluxo de poder de gasto, que direciona propósitos públicos por meio dos mercados privados, da mesma forma que os gastos dos consumidores direcionam propósitos privados por meio de mercados privados. O governo é um grande comprador e o que ele decidir comprar no mercado privado tem um profundo efeito sobre o que o mercado produz. Parte desse efeito é direto: se o governo desejar comprar

submarinos, escolas e serviços de atenção para idosos e se decidir autorizar que fornecedores privados concorram para prestar esses serviços, canalizando seus recursos por meio de contratos com fornecedores privados ou com a concessão de vales para beneficiários individuais, o mercado entrará em ação e produzirá tais bens e serviços, nas quantidades e nos formatos que o governo incentivou.

Outro efeito importante é indireto: o que o governo escolhe para prover e alterar as opções que os atores privados presentes no mercado escolhem para fornecer ou comprar com seus próprios recursos. Se o governo fornece um sistema de educação profissionalizante de alta qualidade, as empresas privadas precisarão fornecer menos treinamento a seus funcionários. Se o governo oferecer benefícios aos aposentados, as empresas privadas não terão de fazê-lo. Se o governo ofertar mecanismos e serviços para fazer cumprir suas leis, garantindo a proteção da propriedade privada e o devido cumprimento dos contratos, as empresas não precisarão gastar dinheiro com essas atividades.

O governo também detém grande poder econômico como fiador de transações financeiras¹². De fato, garantias para empréstimos e atividades de seguros representam um domínio no qual as economias de escala, bem como os benefícios públicos associados à atividade de segurar indivíduos contra acidentes imprevisíveis em suas vidas econômica e social são tão grandes que se pode concluir que o governo tem uma vantagem econômica natural como fornecedor desses bens e serviços. Não é preciso ir muito longe, contudo, para ver que a disposição e a capacidade do governo para garantir empréstimos são um ativo atraente e economicamente mensurável, que chama

a atenção dos atores econômicos privados interessados em proteger a si próprios de riscos inaseguráveis.

O governo é, ainda, um importante dono de propriedades físicas – vastos espaços de vida selvagem com valiosos recursos em madeira e minerais, parques municipais, piscinas, campos de golfe, enormes estoques de resíduos sólidos e, em algumas cidades, grande número de prédios abandonados por seus proprietários. Como dono desses bens físicos, que têm valor econômico tanto positivo quanto negativo, o governo, mais uma vez, torna-se o foco da atenção de particulares que gostariam de colocar as mãos em parte dos bens valiosos, se o preço for apropriado e, também, de não pagar sua parcela pelo tratamento dos ativos negativos do governo.

Tendo em vista que o governo detém e faz uso da autoridade fiscal e regulatória – que tem valor econômico – e que é um importante consumidor de certos tipos de bens e serviços, e que pode oferecer seguro contra perdas e que é dono de bens físicos, ele age no mercado como um ator econômico, bem como, fora ou acima dele, como ator governante. Como participante do mercado, suas atividades economicamente importantes tornam-se o foco da atenção de atores privados que gostariam de usufruir dos poderes e ativos do governo. Estes apresentam-se, como Zuckerman o fez, com propostas bastante razoáveis sobre como tais poderes e ativos podem ser utilizados, tanto para o benefício privado quanto público. O governo pode ser convidado a fazer parte de um acordo a partir da iniciativa do setor privado, assim como o setor privado pode ser convidado a participar de uma negociação a partir da iniciativa do governo.

O locus da iniciativa é importante para a formação do acordo?

Na análise acima, os tipos de parcerias público-privadas são diferenciados uns dos outros, basicamente em termos de qual lado toma a iniciativa para propor a parceria: o governo começa com seus propósitos e encontra um uso para entidades privadas; ou o setor privado inicia com os seus propósitos e encontra um uso para os poderes e os ativos dos órgãos governamentais. Essa é uma maneira natural de pensar a respeito desses acordos porque, muitas vezes, acredita-se que uma iniciativa está fortemente associada à questão de quem está mais interessado no negócio, ou cujos propósitos irão dominar a formatação do acordo. Assim, aqueles, dentre nós, que estão preocupados com a capacidade dos atores de influenciar e corromper o governo, sentem-se melhor quando o governo toma a iniciativa de criar uma parceria público-privada por meio de um contrato ou de algum tipo de regulamentação. Aqueles, dentre nós, que pensam que o setor privado é muito mais criativo e imaginativo para encontrar formas de utilizar o poder governamental na realização de propósitos públicos importantes (com potencial suficiente para interessar atores privados) sentem-se muito melhor quando a iniciativa para uma parceria parte do setor privado.

Mas pode ser um grande erro confundir a idéia de tomar a iniciativa para conversar a respeito de um acordo com a de ter o propósito dominante ou ser o principal beneficiário do acordo. Muitas vezes, tomar a iniciativa para propor uma negociação pode sinalizar uma certa fraqueza na sua posição de barganha. O iniciador pode precisar do acordo muito mais do que o parceiro passivo. Ao

perceber que isso acontece, o parceiro, aparentemente passivo, muitas vezes, pode ser muito efetivo em formatar o acordo segundo o seu próprio desejo e obter benefícios significativos.

Conseqüentemente, ao analisar as parcerias público-privadas, pode ser menos importante preocupar-se com a questão de quem é a iniciativa. Em vez disso, é melhor ocupar-se com o que um acordo específico de fato produz e como são distribuídos os custos e benefícios dessa produção conjunta. Para avaliá-lo como eficiente, justo e legítimo, temos que analisar a estrutura dos acordos à medida que eles evoluem, e seu desempenho à medida em que são executados – ao invés de olharmos para a história da sua evolução. Pode não haver nenhuma relação importante entre quem o iniciou, de um lado, e os propósitos de quem dominou o acordo ou quem acabou ficando com um maior retorno (absoluto ou relativo) do que o outro.

Analisando a estrutura dos acordos público-privados

Ao analisar a estrutura dos acordos, é natural, primeiro, olhar para o que cada ator ganha com ele. Ademais, por tratar-se de parcerias, e não de relações adversárias, muitas vezes, deseja-se começar a análise argumentando que o acordo é uma situação de “ganha-ganha”, e que um dos aspectos que o torna assim é o fato de que todos os atores envolvidos “compartilham objetivos”. Essas idéias são importantes para possibilitar e impulsionar a formação de muitas parcerias público-privadas criadoras de valor. Mas antes de concluir que os aspectos “ganha-ganha” desses acordos não exigem uma inspeção minuciosa da distribuição de benefícios, ou que objetivos compartilhados são uma

condição necessária ou suficiente para que esses acordos sejam firmados, pode-se pensar de uma maneira um pouco mais crítica a respeito dessas idéias tão comuns.

“Ganha-ganha” e a distribuição dos benefícios da cooperação

Há um aspecto importante sob o qual todos os acordos bem-sucedidos precisam ser analisados como “ganha-ganha”. Na teoria da negociação, aprende-se, como princípio, que nenhum ator voluntariamente concordará com um acordo que o coloque numa situação pior do que se o acordo não fosse firmado¹³. Supõe-se que sempre há algo que um ator pode garantir para si na ausência de um acordo. Essa condição é descrita, analiticamente, como “a melhor alternativa a um acordo negociado”, estando presente para cada um dos atores envolvidos.

É claro, a melhor alternativa a um acordo negociado poderia ser péssimo do ponto de vista de um dos atores. E poder-se-ia dizer que essa pessoa “precisava” do negócio muito mais do que as demais. Essa necessidade, de alguma maneira, teria coagido a parte em desvantagem a aceitar um acordo que não era especialmente vantajoso para ela, ou especialmente justo na maneira como os benefícios da cooperação foram divididos.

Porém, é verdade que uma das partes integrantes sempre pode desistir do acordo e que não escolherá entrar em um negócio, a não ser que esse a deixe numa situação pelo menos um pouco melhor do que ela estaria sem o acordo. Conseqüentemente, quando um acordo é feito entre atores públicos e privados, pode-se supor que cada pessoa melhorou de alguma forma a sua condição, em comparação com a não realização do negócio.

O que essa observação desconsidera é a questão de quão melhor ficou cada uma das partes do acordo/negócio e, em especial, como o ônus e os benefícios associados ao acordo foram distribuídos entre os atores. Um negócio, realizado entre representantes do setor público e da iniciativa privada, impõe deveres e confere privilégios a cada uma das partes. Esses deveres e privilégios são rapidamente convertidos em custos e benefícios materiais, avaliados pelos atores envolvidos.

Um exemplo seria o caso do Park Plaza. Zuckerman buscou obter de Mahoney o privilégio de usar o poder de domínio eminente do estado para ajudá-lo a executar seu projeto de reurbanização. Mahoney, por sua vez, buscou extrair, de Zuckerman, a produção de alguns benefícios publicamente desejados em troca de conferir-lhe o uso da autoridade estatal.

Deve ficar claro que há muitos grandes acordos que permitiriam a cada um deles (atuando em sua função social específica) sair-se melhor do que o faria sem o negócio¹⁴. Zuckerman poderia ser persuadido a fornecer mais ou menos benfeitorias públicas na forma de usos públicos atraentes, pagamento de impostos, empregos e moradia pública. Mahoney poderia aceitar diferentes versões desse acordo tão complexo. Todos os arranjos permitiriam a eles saírem-se melhor do que sem o acordo. Nesse sentido, todos os negócios são “ganha-ganha”. Mas os acordos irão diferir significativamente em termos de qual deles irá receber quanto do valor total do acordo e como este valor será distribuído entre os propósitos privados (e públicos), que Zuckerman valoriza e os benefícios (exclusivamente) públicos que Mahoney tinha a responsabilidade de produzir. Mesmo na situação ganha-ganha, uma parte pode ganhar um

pouco mais do que a outra. Esse pode ser o foco de uma preocupação pública, quando uma das partes da negociação está negociando em nome do poder público.

Também é importante observar que Zuckerman e Mahoney podem compartilhar alguns objetivos. O bom cidadão, bem como o bom comerciante, pode valorizar vários dos mesmos propósitos públicos que Mahoney tem a obrigação de defender em função de seu cargo. Mahoney, como servidor público, pode perceber o bem-estar pessoal e o valor puramente econômico do negócio que Zuckerman está propondo, como algo que Mahoney deveria estar interessado em apoiar da melhor maneira possível, dentro dos limites impostos por seu cargo. Mas é importante considerar que eles não compartilham os mesmos objetivos. Há coisas que Zuckerman realmente valoriza (como o alto retorno financeiro) e que Mahoney tem o dever de não valorizar em absoluto, ou de valorizar negativamente (ele não deve permitir que os poderes do estado sejam utilizados para prover “lucros exorbitantes” a um dado empreendedor). Há coisas que Mahoney valoriza (a exemplo da construção de moradias públicas, como parte do empreendimento) que Zuckerman não o faz (seja por pensar que são ruins por si só, ou achar que elas ameaçam o que ele efetivamente deseja, ou seja, um empreendimento privado altamente lucrativo). Ainda que valorizassem as mesmas coisas, eles poderiam atribuir pesos diferentes a elas. Em suma, Zuckerman e Mahoney não têm exatamente os mesmos interesses ou objetivos.

Assim, é importante que alguns objetivos compartilhados podem ajudá-los a encontrar e estabelecer um acordo mutuamente satisfatório, o fato de não compartilharem todos os objetivos não os

impossibilita de negociar de forma satisfatória. Eles podem diferir um do outro em relação ao que é importante e valioso produzirem juntos e, ainda assim, achar meios de cooperar. O motivo é que eles podem decidir agir com e em prol um do outro, de modo a dar a cada um o que lhe é importante (segundo seus próprios parâmetros) para que se mantenham no negócio. Segundo consta, Jack Sprat, que “não podia comer gordura” e sua esposa, que “não podia comer carne magra”, conseguiram encontrar um modo de cooperar a ponto de “limparem o prato”, ainda que (ou exatamente porque) discordassem profundamente sobre o que valia a pena ser comido¹⁵.

Crítérios de avaliação a serem utilizados em parcerias público-privadas

O fato de que as partes de um acordo podem apresentar tanto objetivos compartilhados quanto divergentes, e que o acordo a ser estabelecido irá produzir resultados que são avaliados de forma diferente pelas diversas partes, significa que será difícil realizar uma avaliação geral do negócio consumado. O motivo é que, nesses acordos, sempre há pelo menos três diferentes perspectivas, que se sobrepõem de alguma forma, que podem ser usadas para decidir se um acordo foi satisfatório ou não. A primeira perspectiva é a do ator privado: faz-se uma avaliação em termos de quanto se ganhou com aquilo que fora valorizado de acordo com os seus próprios termos. A segunda refere-se à parte pública: a avaliação é feita do ponto de vista de quanto do que o ator público valoriza foi recebido pelo acordo. A terceira perspectiva é a de algum ator externo, por exemplo, um cidadão, que avalia o acordo considerando o que

pareceu eficiente, justo e legítimo no acordo entre o representante público e o privado.

O que é confuso, em relação a esse processo de avaliação, são as relações imaginadas entre as diferentes perspectivas, pois não são inteiramente distintas. Ao se pensar no acordo público-privado como uma simples negociação entre duas partes iguais, parece natural avaliar o acordo em termos da perspectiva de cada parte. Contudo, quando de um lado da negociação encontra-se o governo, muitas vezes, opta-se pela perspectiva de valor que esse apresenta, mais do que os propósitos de um único ator. De um lado, freqüentemente, imagina-se que os propósitos do governo deveriam ser mais importantes do que os do ator privado; que os objetivos do ator privado deveriam render-se à urgência social da situação. Por outro lado, imagina-se que um governo liberal deveria estar tão preocupado com o bem-estar do ator privado envolvido na negociação, quanto com os propósitos agregados que busca alcançar. Mais precisamente, que o bem-estar e os interesses (sem mencionar os direitos) do ator privado sejam valorizados, honrados e considerados pelo governo, em sua avaliação do negócio, juntamente com os propósitos que o governo tem acima e além desses interesses. Em suma, às vezes, pensa-se que o governo deveria incorporar a perspectiva privada na avaliação pública da negociação.

Pode-se, também, imaginar uma reivindicação semelhante na direção oposta: que o ator privado deveria incorporar, em sua avaliação do negócio, os importantes propósitos públicos que o governo espera alcançar (e dos quais ele certamente pode beneficiar-se). Esse argumento é apresentado com menos freqüência.

Para tornar tudo isso um pouco mais concreto, é necessário retornar ao exemplo

do Park Plaza. Alguém pode argumentar que Mahoney não deveria ser indiferente nem hostil aos benefícios privados que ele estava sendo solicitado a considerar, mas deveria, ao invés disso, avaliá-los positivamente. Afinal, Zuckerman, seus parceiros investidores, os trabalhadores da construção civil que seriam empregados, os habitantes que receberiam moradias e os turistas que encontrariam atraentes hotéis para hospedarem-se – todos eram indivíduos, cujo bem-estar deveria ser motivo de consideração também por parte do estado. Sob essa perspectiva, Mahoney não deveria desdenhar dos benefícios econômicos do projeto proposto por Zuckerman. Ele deveria pensar no alcance desses benefícios como parte importante de seu dever. De fato, para que não restassem dúvidas a respeito, ele não dispunha apenas dos argumentos defendidos, nesse sentido, por Zuckerman, mas também dos argumentos de dois atores públicos-chave em relação ao valor público do plano proposto: a Câmara de Vereadores e o Prefeito de Boston, que concordavam que os interesses privados de Zuckerman eram quase idênticos aos interesses dos cidadãos de, pelo menos, Boston, se não do estado como um todo.

No entanto, pode-se também argumentar que a responsabilidade básica de Mahoney não é promover os interesses de Zuckerman em prol de sua própria riqueza privada, mas sim, um conjunto limitado de propostas públicas, sobre o qual ele é especificamente instruído a promover por meio de regulamentos que lhe permitem decidir como o poder eminente de domínio poderá ser usado. Ele deve ter certeza de que o plano será suficientemente completo e economicamente bem-sucedido, além de identificar quais serão os benefícios públicos e privados que

serão gerados. Deve satisfazer-se com a produção de alguns benefícios públicos para justificar o uso do poder público. Nesse sentido, o dever de Mahoney é restringir seus interesses à maximização desse conjunto especial de propósitos públicos estabelecidos pelo governo. Ele deveria ignorar o bem-estar de Zuckerman ou a contribuição econômica que o empreendimento proposto pode trazer à economia de Boston. Esses interesses serão resolvidos pelo próprio mercado. Mahoney é responsável apenas pelos propósitos que não serão promovidos pelo mercado e que, mesmo assim, são percebidos como sendo publicamente valiosos para a sociedade como um todo.

O interesse aqui é a questão de quais propósitos Mahoney está defendendo em seu encontro com Zuckerman. Ele pode defender apenas propósitos públicos, excluindo os interesses de Zuckerman; ou pode defender os interesses públicos que incluam os interesses de Zuckerman. Dependendo do que fizer, ele avaliará diversas propostas de forma diferente, sentindo-se mais ou menos satisfeito com os acordos específicos que são propostos.

É nesse estágio que a terceira perspectiva pode ser utilizada: a perspectiva dos cidadãos que observam o acordo e em cujo nome Mahoney supostamente está atuando. A perspectiva dos cidadãos é relevante nesse caso, pelo menos, porque o poder coletivamente detido pelo estado está sendo utilizado na negociação. Os cidadãos foram ouvidos por meio de seus representantes eleitos na construção da legislação que orienta Mahoney quanto às questões que ele deve exigir como condições a serem cumpridas antes de invocar o poder de domínio eminente. Portanto, na velha ordem, pode-se dizer que o dever de Mahoney é assegurar que

o acordo contemple valor público suficiente para justificar o uso dos poderes de domínio eminente; além disso, este desafio somente terá sido superado quando ele estiver convencido de que as condições estabelecidas na legislação foram atendidas. Uma questão importante a respeito da nossa nova ordem, penso eu, é que também afirma-se que Mahoney deveria (não apenas como uma questão prática, mas também como uma questão normativa) considerar o valor prático e econômico que provém do empreendimento do Park Plaza. Em suma, questiona-se se uma boa parceria público-privada é aquela em que os propósitos públicos, governamentalmente estabelecidos, são maximizados (potencialmente às custas de alguns interesses privados) ou aquela em que a combinação das dimensões de valor privativamente e publicamente indicadas e usufruídas é maximizada. Em outras palavras, que a perspectiva do cidadão a respeito da negociação deveria ser a mesma do ator privado, a mesma do governo, ou estar em algum lugar entre as duas.

Observe que a análise desse acordo é difícil, não apenas de forma substantiva, porque não temos mais certeza sobre qual função utilitária deve-se usar para mensurá-lo, mas também de forma processual, porque não estamos completamente certos sobre qual comunidade política de cidadãos deveria ser usada para arbitrar sobre a questão de quão valioso é o acordo para a população como um todo. Uma coisa é perceber esse acordo como sendo um embate entre os lucros de Zuckerman versus o compromisso de Mahoney para com os propósitos públicos. Nesse sentido, temos que considerar que os cidadãos de Massachusetts deram a Mahoney a obrigação de assegurar que haja interesses

públicos suficientes em projetos de desenvolvimento que busquem fazer uso do poder de domínio eminente do estado. Outra, é ver o acordo como algo que inclui efeitos sobre os salários dos trabalhadores da construção civil, a eliminação do que é percebido por muitos como sendo uma inconveniência pública e uma maior base fiscal em Boston, o que conta com forte apoio por parte dos cidadãos de Boston e de seus representantes eleitos. A visão de Boston sobre o que deveria constituir valor público suficiente para justificar o uso do poder de domínio eminente, por parte do estado, parece estar mais próximo à posição de Zuckerman do que à de Mahoney. E não está absolutamente claro – nem legalmente, nem moralmente – qual das duas comunidades políticas envolvidas no caso (a Prefeitura de Boston e o Estado de Massachusetts) deveria decidir a questão do que constitui valor público.

Definindo “valor público” para fins de negociação

Isso levanta o que eu considero uma questão intelectual e prática em desenvolvimento e avaliação de parcerias público-privadas propostas. A questão crucial: como o valor público, que deveria ser a preocupação do lado público da transação, deve ser entendido e buscado? Se nós, cidadãos, e os servidores públicos que negociam em nosso nome, não temos certeza do que constitui valor público, então, fica difícil imaginar como os servidores que representam os nossos interesses farão um bom trabalho em aplicá-los nas parcerias público-privadas, que estamos ansiosos por promover. O que constitui o valor público a ser produzido por qualquer acordo é muito difícil de estabelecer. E a melhor maneira de

aprender a pensar sobre o que constitui uma investigação pública adequada em um acordo público-privado pode ser uma análise de exemplos concretos, ao invés de filosofia abstrata. Mas vale a pena esboçar os profundos problemas conceituais que existem, bem como as questões concretas. As questões conceituais surgem devido a nossa confusão sobre o que realmente quer-se dizer com valor *público* em oposição ao *privado*.

Três diferentes conceitos de valor público

Falando em termos gerais, há três conceitos bastante diferentes de “valor público”. Um é o padrão proposto pela economia utilitarista e do bem-estar: valor público é igual à soma das satisfações individuais que podem ser produzidas por um dado sistema social ou por uma política governamental¹⁶. É esse o padrão aplicado quando se mede as políticas públicas em termos do “maior bem para o maior número de pessoas”.

Há três importantes características nesse conceito: é permitido a cada indivíduo definir o valor segundo seu próprio termo; o processo de associar indivíduos a uma sociedade ampla, em que as satisfações individuais simplesmente são somadas; sabendo que, sob certos pressupostos, os mercados competitivos fazem um bom trabalho em organizar os recursos produtivos na sociedade, de modo a alcançar o objetivo social.

Um segundo conceito de “valor público” é a idéia de que valor público é tudo aquilo que um governo devidamente constituído, atuando como agente de seus cidadãos, declara ser um propósito importante a ser perseguido utilizando os poderes e os recursos do governo. Esse é o padrão utilizado quando se argumenta que os

servidores públicos devem estar preocupados em alcançar os propósitos que lhes foram outorgados por meio da ação legislativa. É esse o padrão que encoraja Miles Mahoney a usar os poderes de domínio eminente para promover o desenvolvimento econômico e social, mas somente quando certos parâmetros forem atendidos. Parâmetros, estes, que permitam aos cidadãos estarem razoavelmente confiantes de que algum bem público geral irá advir do uso desse poder extraordinário, em detrimento dos direitos à propriedade individual.

Nesse segundo conceito, também há três características importantes, as quais o diferenciam do primeiro: em primeiro lugar, o coletivo – e não o individual – que atua por meio de algum tipo de processo político, torna-se o árbitro do valor; em segundo lugar, o coletivo que faz a avaliação não é percebido como a simples soma das avaliações vinculadas aos resultados por parte dos indivíduos que o constituem. Em vez disso, é percebido como um tipo de órgão deliberativo, que alcança um acordo coletivo acerca do que deveria ser feito e que domina os pontos de vista dos indivíduos; por último, depende-se do coletivo para ajudar a focalizar e produzir resultados que são importantes em um conjunto, tais como a prestação de bens e serviços públicos e a realização da justiça, bem como a maximização do bem-estar material individual por meio de operações de mercado.

Um terceiro conceito de valor público baseia-se em idéias dos conceitos anteriores: ou seja, o valor público consiste de propósitos importantes que podem incrementar o nível de satisfação individual usufruído pelos membros de uma organização política, que não necessariamente seriam alcançados por mercados competitivos

operando por si só, sendo que a organização política atribuiu ao governo a tarefa de ajudá-la a alcançá-los coletivamente para seu benefício individual. Nesse conceito, o governo está especialmente autorizado e requerido a lidar com um conjunto particular de condições, nas quais os mercados não serão eficazes para maximizar a soma de satisfações individuais, tecnicamente factíveis. Essas incluem: 1) lidar com “externalidades” (cujas escolhas de uma pessoa afeta o bem-estar de outras, mas as outras não têm como registrar o fato junto à primeira pessoa e não têm como negociar o preço a ser pago de forma a compensá-las por um dano do qual não está ciente, ou que estariam dispostas a pagar para usufruir de um benefício do qual ainda não estão cientes) e 2) produzir “bens coletivos” (dos quais os indivíduos não podem ser facilmente impedidos de usufruir, mesmo não tendo contribuído para a sua produção e quando a utilização do bem por uma pessoa não reduz a quantia do bem que está disponível para os outros). Tais circunstâncias impedem o mercado de fazer o trabalho de permitir aos indivíduos trocar coisas que possuem com outras, de modo a agregar o máximo de bem-estar individual.

Uma afirmação coletiva de valor público: redistribuição e paternalismo estatal

Na tradicional teoria das finanças públicas (ou, como diz Dutch Leonard, na teoria micro-econômica de governo), há outras duas circunstâncias nas quais espera-se e permite-se que o governo interfira na atuação do mercado para definir uma preferência coletiva que tenha prioridade em relação às preferências individuais. A primeira é quando, coletivamente, decide-se, por meio de um mecanismo governamental, que há insatisfação com a equidade dos

resultados do mercado: quando alguns indivíduos acabam alcançando um bem-estar material menor que outrem e outros acabam recebendo mais, de forma a ofender os conceitos individuais ou compartilhados a respeito de uma sociedade boa e justa. Nesse caso, o coletivo, atuando por meio do governo, pode agir de modo a produzir resultados de mercado mais equitativos. Essa circunstância trata do problema de que o mercado responde somente àqueles que têm capacidade de pagar para atender seus desejos, e alguns podem acabar ficando com uma capacidade muito menor – ou até mesmo sem nenhuma capacidade – de pagar pela satisfação de suas necessidades.

A segunda, bem menos aceita, é a noção de que o coletivo poderia decidir que há aspectos valiosos para os indivíduos e para o coletivo, pelos quais os indivíduos podem não estar dispostos a pagar, caso lhes seja permitido cometer seus próprios erros na tentativa. Esses aspectos foram tradicionalmente denominados “bens de mérito”. Entre eles, encontram-se a educação, a saúde, a cultura e, até mesmo, a capacidade de empatia e tolerância que os tornariam bons cidadãos democráticos. São descritos como “bens de mérito” para sugerir que o coletivo tem o direito, ou talvez, a obrigação de ajudar os indivíduos a se desenvolverem em direção a uma vida virtuosa. Até certo ponto, isso significa não escolher dentre as que são dadas, mas buscar formatá-las de modo a promover o crescimento individual humano e sociedades democráticas competentes e justas.

Essas duas últimas idéias, que justificam a intromissão do governo no mercado, diferem das duas primeiras no sentido de que não estabelecem, apenas,

alguns aspectos técnicos de produção e permuta para permitir ao mercado realizar o seu trabalho de satisfazer preferências individuais. Elas apresentam um novo conjunto de preferências e um novo conjunto de padrões normativos a serem utilizados na orientação da atividade produtiva de uma sociedade como um todo. Essas novas preferências e padrões normativos são aqueles que ou refletem as escolhas feitas pelo coletivo, ou referem-se a algum estado social agregado, ou ainda, na maioria dos casos, a uma combinação das duas. De repente, em meio a um mercado livre, aparece um árbitro coletivo de valores que faz escolhas sobre o que deveria ser produzido para os indivíduos e sob quais condições os indivíduos deveriam viver, as quais poderiam ignorar as preferências e resultados que seriam produzidos somente por meio de trocas do mercado livre. O coletivo comparece com preferências, assim como os indivíduos.

É importante reconhecer que a inserção de um governo que atua em nome de alguma visão socialmente construída sobre o que seria bom para os indivíduos e para a sociedade em geral sugere uma idéia de valor público que traz de volta a idéia de que o valor público é o que os processos representativos do governo dizem ser, bem distante da idéia de que valor público não é apenas o que satisfaz os indivíduos, ou apenas aqueles aspectos que um mercado não irá produzir naturalmente. Quando se tem um governo que age por meio do uso de ativos e poderes para assegurar condições sociais agregadas, tem-se que fazer a importante pergunta de como o próprio governo orienta a si mesmo. E é aqui que há a necessidade de atentar para as bases e processos da política, e não da economia.

A determinação política do valor público

Uma maneira de compreender as bases da política é começar, mais uma vez, com os indivíduos e seus conceitos individuais de valor. É claro que partir de indivíduos isolados, com valores que eles almejam e buscam incorporar, é ignorar fatores psicológicos e sociológicos importantes sobre como chegar a ter valores e preferências. Isso também pode ser visto como um convite a imaginar que o conteúdo dos valores e das preferências dos indivíduos seria egoisticamente material e não altruístico; de forma mais ampla, seria político¹⁷.

Mas não é necessário prosseguir nesse caminho já tão batido. Pode-se dizer, por exemplo, que os indivíduos têm valores que orientam suas ações específicas (ou seja, os valores são individuais e importantes para eles) e que se compreende que tais valores (individuais) são construídos socialmente. Talvez ainda mais importante: pode-se entender que valores individuais (porém construídos socialmente) incluem muito mais do que o bem-estar material e individual daqueles indivíduos específicos. Podem incluir, por exemplo, um forte senso de identidade e preocupação a respeito do sofrimento de outros indivíduos com os quais compartilham algum tipo de identidade. Podem incluir um conceito de uma sociedade justa e boa que os indivíduos buscam tornar realidade em suas próprias vidas, por meio das atividades econômica, social e política. Portanto, os indivíduos podem ser percebidos como tendo visões sociais e políticas reais, que estão vinculadas às condições econômicas, sociais e políticas dos demais na sociedade. Tal visão poderia ser real no sentido comportamental (essas preferências podem orientar ações) e real no sentido

normativo (elas podem ser utilizadas adequadamente para a avaliação das condições individuais e sociais), mesmo em um mundo onde somente os indivíduos estão autorizados a atuar como árbitros do valor das condições numa sociedade ou das políticas públicas concebidas para alterar tais condições.

Nesse sentido, valor público poderia ser qualquer coisa que um cidadão considera publicamente valioso. Isso se refere à sociedade em geral, e não ao bem-estar material do indivíduo, o que não seria necessariamente uma visão coletiva do que seria bom para a sociedade. Poderia ser a visão idiossincrática de um profeta – ou de um tolo. E o profeta ou tolo podem ser um cidadão ou um representante do poder público, na esfera privada ou pública.

Pode-se, também, ir adiante e afirmar que algo que é publicamente valioso não o é apenas quando se trata de condições públicas e não focalizadas no bem-estar material próprio, mas, também, quando se ganha algum grau de consentimento ou concordância coletiva. Não se trata apenas da visão idiossincrática do profeta ou do tolo, mas, sim, da opinião mais ou menos estabelecida de uma comunidade política¹⁸. É nesse estágio que a idéia de valor público começa a assumir a característica de um conjunto de valores políticos que poderia, como questão comportamental, promover uma ação política ou cívica. Tais processos podem mudar a visão dos indivíduos a respeito do que é bom e justo. Eles também podem construir a capacidade coletiva de agir de modo cívico, além de construir a capacidade coletiva de orientar o governo quanto ao modo como seus poderes deveriam ser usados. A partir dessa perspectiva, então, o valor público consiste naqueles valores que os indivíduos e grupos voluntários de indivíduos vinculam aos

estados da sociedade para além de seu próprio bem-estar material e individual, os quais eles procuram implantar por meio da ação individual ou coletiva, cívica ou política.

Sempre pareceu-me importante que, ainda que as sociedades liberais apresentem os direitos econômicos (especialmente o direito à propriedade) em suas constituições, elas também reservem um lugar especial para os direitos políticos, tais como a liberdade de expressão e de associação, o direito a apresentar uma petição ao governo e o direito a eleger os representantes do poder público, que podem empenhar dinheiro e autoridade públicos em prol de propósitos específicos. Isso é importante, porque se uma sociedade liberal distribui direitos políticos aos indivíduos, ela não pode restringir as visões políticas, que são poderosamente expressas na sociedade, àquelas que são consistentes com uma visão libertária do governo. O governo pode ser usado da maneira que os cidadãos desejarem e que seja permitido pelos demais cidadãos. Supostamente, se os indivíduos detêm valores a respeito do bem-estar dos demais e do estado agregado da sociedade, o bem-estar dos cidadãos pode ser incrementado se a sociedade, como um todo, alinhar-se com esses desejos.

Assim retornamos à idéia de que valor público pode não ser o que, muitas vezes, supõe-se que é, ou seja, o máximo bem-estar (material) para o maior número de indivíduos alcançado pelos mercados livres. Em vez disso, ele pode muito bem ser o que nós, como indivíduos, fazemos em prol das condições públicas que gostaríamos de habitar e o que podemos, coletivamente, concordar que gostaríamos de alcançar juntos usando os poderes do Estado.

Implicações práticas aos encarregados de negociar o lado público das parcerias público-privadas

Ainda que pareça adequado enquanto questão teórica, há enormes problemas, para aqueles com responsabilidades práticas, de agir em prol do público. A razão é que muitas vezes não fica claro quais propósitos ou qual conceito de valor público os cidadãos desejam que seus representantes defendam e promovam como proposta de valor público em seus encontros com o setor privado. É incerto quais idéias de valor público devem orientar Miles Mahoney em seu encontro com Mortimer Zuckerman.

O melhor guia para isso pode ser o regulamento que os servidores públicos prometem cumprir. Mas a dificuldade dos regulamentos é que eles são demasiadamente gerais e podem haver oportunidades para uma ação melhor em prol de propósitos tanto privados quanto públicos, o que coloca o servidor público em uma situação desconfortável: mesmo quando incentivado a buscar o valor público por meio de parcerias público-privadas, depende-se dele para defender nossos interesses nas negociações. Não estamos certos de como ele orientar-se-á em relação ao que constitui o valor a ser defendido. A indeterminação cria um problema para quem está do lado do governo.

Significativa confusão a respeito do que constitui valor público

Os representantes do poder público enfrentam pelo menos dois problemas-chave ao negociar parcerias público-privadas e ao comprometer ativos públicos para essas parcerias. O primeiro, já discutido, refere-se à idéia de que o

principal propósito público a ser defendido pelo agente público nem sempre está totalmente claro. Aqueles que autorizaram o servidor público a negociar em seu nome, por exemplo, os legisladores que autorizaram Mahoney a usar o poder de domínio eminente quando certas condições fossem atendidas, asseguram que algo de valor público (em oposição ao meramente privado) seria produzido por uso desse poder – eles mesmos podem não ter tido clareza sobre o que almejavam alcançar exatamente. Eles também podem não ter tido clareza a respeito de até que ponto a sua idéia de valor público incluía a produção de diferentes tipos de valor privado, como sendo um importante componente do valor público que buscavam alcançar.

De forma mais concreta, boa parte da questão, que é colocada a Mahoney, é se ele deveria reconhecer ou não como sendo importantes dimensões públicas do valor público, o fato dos empresários e trabalhadores da construção civil lucrarem com o projeto e que a arrecadação de impostos da cidade de Boston irá crescer. Ou essas questões estão fora dos limites do seu cálculo? Está claro que muitas pessoas que vivem em Boston e que são mais afetadas por sua decisão parecem pensar que o projeto tem valor. Além disso, seus representantes eleitos e os órgãos especializados no nível local – dos quais o governo local depende para tomar decisões a respeito da reurbanização – decidiram a favor do projeto. Portanto, a questão jurídica, prática e normativa relevante é se Mahoney deve considerar os efeitos positivos sobre o bem-estar material individual para decidir se há benefícios públicos suficientes que justifiquem o uso do poder de domínio eminente, ou se ele deveria deixar tais considerações

fora de seus cálculos e recusar unir-se à parceria que está sendo proposta, até que os benefícios públicos específicos que o interessam sejam apresentados.

Confusão processual a respeito da comunidade política que pode arbitrar sobre o valor público da negociação

O fato da Prefeitura de Boston ter participação nessa questão cria um segundo problema para Mahoney. Mesmo que fossem claras as instruções recebidas pelo legislativo de Massachussets quanto à definição de valor público que deveria buscar, ele enfrentaria uma questão moral, prática e jurídica acerca de qual comunidade política seria a correta para ajudá-lo a decidir a respeito do uso apropriado da autoridade pública. Mahoney trabalha para o Estado e é orientado pela comunidade política no nível estadual. Mas há um princípio básico no federalismo que favorece decisões por parte daquelas comunidades políticas que são mais afetadas pela escolha. Com certeza, a cidade de Boston é mais influenciada pela decisão de Mahoney do que o estado de Massachussets, de forma que se discute que Mahoney deveria basear-se no julgamento daquelas comunidades quanto ao valor público ou, pelo menos, considerar seus pontos de vista ao avaliar o plano proposto. Caso ele deixasse de perceber esse aspecto, o legislativo estadual, movido pela insatisfação política em Boston, aprovaria uma legislação que excluiria a decisão a respeito do Park Plaza da jurisdição de Mahoney – uma iniciativa que somente foi evitada pelo fato do governador ter exercido o seu poder de veto sobre a legislação para manter intacta a jurisdição de Mahoney. Assim, parece que o princípio político que diz que a decisão deveria ser tomada pelos mais afetados está presente no nível estadual, no

qual Mahoney está explicitamente autorizado, tanto quanto no nível local.

Novas responsabilidades e novas habilidades para servidores públicos que negociam

Esses fatos criam novos e diferentes tipos de responsabilidades para servidores públicos que estabelecem negociações com entidades privadas. De um lado, eles precisam estar cientes da ambigüidade dos propósitos significativos que almejam por meio do acordo. De outro, eles precisam estar preparados para encontrar formas de esclarecer os interesses públicos, mesmo quando eles estão negociando em nome desse interesse. E eles precisam fazê-lo, não somente na esfera familiar de sua própria comunidade política e de suas instituições e processos de autorização, mas também na esfera menos familiar de outras comunidades políticas e autorizadas que dão forma aos propósitos dos demais agentes privados e públicos com os quais eles estão lidando.

Isso também sugere que pode haver responsabilidades especiais para ajudar a tornar os acordos público-privados transparentes e abertos para um círculo mais amplo de atores interessados do que inicialmente é sugerido pela imagem de um acordo público-privado fechado. Para que tais negociações possam usufruir da legitimidade, que é necessária no uso de quaisquer bens públicos, o público deve poder analisar, investigar e questionar o acordo feito em seu nome.

Conclusão

Muito provavelmente, as parcerias público-privadas tornar-se-ão cada vez mais importantes à medida que as sociedades buscarem formas de lidar com

problemas sociais difíceis e os governos buscarem se tornar mais responsivos e efetivos no alcance dos objetivos que as sociedades lhes atribuíram. Mas é importante compreender que abraçar as parcerias público-privadas não resolve o problema que ainda paira sobre o uso dos poderes governamentais para alterar as condições econômicas, sociais e políticas. Como qualquer parceria público-privada envolve os bens e poderes detidos pelo Estado em nome do coletivo, a qualidade da parceria permanece sujeita a perguntas difíceis a respeito dos usos dos poderes do Estado, que sempre nos assolaram: como os poderes, coletivamente detidos de um Estado democrático podem ser melhor utilizados para promover a prosperidade, a sociabilidade e a justiça em um mundo onde se tem não apenas diferentes interesses materiais, mas também diferentes idéias a respeito do tipo de relacionamentos pelos quais desejamos caracterizar as sociedades das quais fazemos parte? Tal determinação continua a ser a tarefa da política democrática.

Assim, é preciso compreender que, ao abraçar a idéia das parcerias público-privadas, não encontramos uma forma de evitar a política e aumentar a capacidade de resposta, eficiência e efetividade do Estado como agente dos propósitos sociais; simplesmente abrimos um novo domínio, mais micro, dentro do qual os cidadãos interessados podem de novo considerar se e como os poderes do Estado podem ser legitimamente e efetivamente empregados para lidar com importantes condições sociais. Esse novo domínio está localizado em algum lugar entre a legislação e a lei administrativa, de um lado, e os processos judiciais, do outro. É um domínio no qual os indivíduos que representam os órgãos e os interesses públicos e privados buscam

um acordo melhor do que aquele que surgiria a partir desses outros, mais familiares, porém mais desajeitados.

Ainda que esses acordos sejam promissores, há motivos para preocupação. Entre eles, inclui-se a idéia de que as políticas e os propósitos dos quais os Estados dependem para orientar tanto a ação pública quanto privada podem tornar-se menos gerais e, portanto, vulneráveis às preocupações sobre como o ônus de atender uma necessidade pública ou realizar um propósito público foi distribuído de forma equilibrada e justa. E também a idéia de que quando o governo tem benefícios a oferecer, ao invés de ônus a impor, a distribuição desses benefícios pode ser menos justa e consistente. Também deve haver a preocupação de que os interesses privados tendem a pedir mais do que a sua fatia de benefícios potenciais provenientes da colaboração e que os representantes do governo, incertos a respeito dos propósitos públicos defendidos por eles, entregarão uma parcela demasiadamente grande aos poderosos interesses privados que eles enfrentam.

Para exorcizar esses medos, pode-se, somente, depender dos mecanismos dos quais se dependeu no passado: uma certa quantia de transparência no processo e na substância do acordo feito; um convite àqueles que têm interesse de participar da negociação de expressarem o que pensam; um certo tipo de estadismo que se dedique a avaliar a força relativa dos valores que estão em jogo na negociação. O objetivo, claro, é assegurar que cada acordo realizado em nosso nome seja, de fato, não apenas eficiente, mas também equitativo e justo.

O trabalho de formar parcerias público-privadas, portanto, não pode apenas se dar em torno da eficiência que provém da constatação de que o governo

pode ajudar os atores privados a alcançar seus propósitos, nem ser do tipo que provém da permissão para que o governo alcance os propósitos que lhe foram designados de forma mais eficiente e efetiva. O trabalho tem que ser do tipo que sempre ocorreu na governança democrática: o trabalho de associar ativos e aspirações públicas e privadas para alcançar propósitos que são publicamente valiosos, por meio de métodos que são percebidos como legítimos e justos, e que demonstram ser eficientes e efetivos. Isso exige mais e diferentes tipos de trabalho político e estadismo do que os servidores, que são convidados a realizar as negociações

normalmente dispõem. Assim, a tarefa de criar valor público por meio das parcerias público-privadas não é apenas um desafio aos arranjos institucionais, que são feitos para orientar as interações entre o público e o privado, mas também aos indivíduos que ocupam posições específicas dentro desses arranjos governamentais e precisam encontrar meios de promover propósitos públicos da melhor forma possível. Que se possa ter esperanças de que a prática e a reflexão continuada sobre o que as práticas produzem irão ajudar os servidores públicos a cumprir as responsabilidades de *due diligence* que eles detêm ao estabelecer negociações em nome do público.

Notas

* Versão preliminar do discurso a ser realizado perante o X Congresso do CLAD, em Santiago do Chile, em outubro de 2005. Favor não reproduzir ou citar sem a expressa permissão do autor. Publicação autorizada pelo autor em 22 de janeiro de 2007. Tradução feita por Anja Kamp.

¹ Para uma análise de uma possível explicação sobre o porquê dos cidadãos nos Estados Unidos terem perdido a confiança no governo, ver NYE Jr, Joseph S.; ZELIKOW, Philip D.; KING, David C. *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

² Responsabilidade social corporativa como um movimento bem sucedido. Ver artigos em *Economist*.

³ Sobre a idéia de empreendedorismo social, ver BORNSTEIN, David. *How to change the world: social entrepreneurs and the power of ideas*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

⁴ DRAYTON, William. Ashoka, Comunicação pessoal.

⁵ DIVER, Colin. Park Plaza. Cambridge: Kennedy School of Government (Caso nº 707.0). Também analisado intensamente em MOORE, Mark. *Creating public value: management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

⁶ SOBEL, Dava. *Longitude: the true story of a lone genius who solved the greatest scientific problem of his time*. New York: Walker Publishing, 1995.

⁷ Para uma análise dessa distinção básica, ver: WEINTRAUB, Jeff; KUMAR, Krishan. *Public and private in thought and practice: perspectives on a grand dichotomy*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

⁸ Caracterizar acordos como voluntários não significa que não haja preço a ser pago caso uma das partes desista do contrato. Significa, apenas, que uma das partes pode decidir, a princípio, se estará envolvida e que esta decisão não implicará em morte, sofrimento próprio ou de outra parte

caso o acordo seja negado. Em outras palavras, significa que qualquer pessoa comum pode se sentir física ou moralmente compelida a aceitar o acordo. Existe material suficiente de bem-estar e dignidade humana que permite que uma das partes diga não ao acordo que não desejar.

⁹ Para uma discussão sobre análise de negociação, ver: RAIFFA, Howard. *The art and science of negotiation*. Cambridge: Harvard University Press, 1982; LAX, David A.; SEBENIUS, James K. *The manager as negotiator*. New York: The Free Press, 1986.

¹⁰ KELMAN, Steven. *Procurement and public management: the fear of discretion and the quality of government performance*. Washington: AEI Press, 1990.

¹¹ COGLIANES, Cary; NASH, Jennifer. *Management based strategies for improving private sector environmental performance*. Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, 2005.

¹² LEONARD, Herman B. *Checks unbalanced: the quiet side of public spending*. New York, New York: Basic Books, 1986.

¹³ LAX, David; SEBENIUS, James. *Manager as negotiator*, pp. 46-62.

¹⁴ Na teoria da negociação, o conjunto de acordos que permitiria a cada ator sair-se melhor – segundo seus próprios termos – do que sua ‘melhor alternativa para um acordo negociado’ é denominado a zona de possível acordo ou ZOPA, em inglês. Ver RAIFFA, *The art and science of negotiation*, pp. 44-65.

¹⁵ LAX e SEBENIUS referem-se a isto como “dovetailing preferences” (preferências articuladas). Ver: Lax; Sebenius, *Manager as negotiator*, pp. 90-94.

N.T.: Referência a uma rima infantil tradicional inglesa: Jack Sprat could eat no fat/His wife could eat no lean/And so, between them both, you see, they licked their platter clean (Jack Sprat não podia comer gordura / Sua mulher não podia comer carne magra / E assim, os dois juntos, veja só, limpavam o prato).

¹⁶ A definição clássica dessa proposição está em BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*.

¹⁷ MANSBRIDGE, Jane (ed.). *Beyond self-interest*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

¹⁸ YANKELOVICH, Daniel. *Coming to public judgment: making democracy work in a complex world*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1991.

Resumo – Resumen – Abstract

Criando valor público por meio de parcerias público-privadas

Mark Harrison Moore

O propósito deste trabalho é avançar em direção ao desenvolvimento de um marco analítico que ajude a avaliar as parcerias público-privadas, tanto à luz do conceito geral, como de propostas específicas concretas. Para isso, inicia-se o artigo com um breve caso para ilustrar o problema de modo geral e, em seguida, desenvolve-se um marco analítico para ajudar o setor público a aprender como realizar suas responsabilidades de *due diligence* (checagem) de forma mais eficiente.

Palavras-chave: parceria público-privada; negociação; interesse

Creando valor público a través de asociaciones público – privadas

Mark Harrison Moore

El propósito de este documento es dar algunos pasos preliminares en el desarrollo de un marco de referencia que pueda ayudarnos a investigar la asociación público-privada como idea general tanto como propósito específico y concreto. Para eso, iniciarse el texto con un corto caso que ilustra el problema general, y luego desarrollaré un marco de referencia analítico que ayude al sector público a aprender cómo enfrentar con diligencia y responsabilidad este proceso y hacerlo, así, con mayor efectividad.

Palabras-clave: asociaciones público-privadas; negociación; interés

Creating public value through public-private partnerships

Mark Harrison Moore

The purpose of this brief paper is to take some preliminary steps in developing an analytic framework that is able to help us scrutinize public-private partnership both as a general idea, and as specific, concrete proposals. Therefore the text begins with a short case to illustrate the general problem, and then develops an analytic framework to help the public sector learn how to perform its due diligence responsibilities a bit more effectively.

Keywords: public-private partnerships; dealing; interest

Mark Harrison Moore

Hauser Professor de organizações sem fins lucrativos e Diretor do Centro Hauser de organizações sem fins lucrativos. Fundou e atuou como presidente do Comitê de Programas Executivos da Kennedy School durante mais de uma década. Suas áreas de interesse e pesquisa são gestão pública e liderança, mobilização comunitária da sociedade civil e políticas públicas e gestão da justiça criminal. Suas publicações incluem: “Creating public value: Strategic management in government”; “Buy or bust: the effective regulation of an illicit market in heroin”; “Dangerous offenders: the elusive targets of justice”; “From children to citizens: the mandate for juvenile justice”; e “Beyond 911: a new era for policing”. O trabalho do Professor Moore enfoca as maneiras pelas quais os líderes de organizações públicas podem engajar as comunidades para apoiar e legitimar seu trabalho e o papel desempenhado pelos compromissos de valor na promoção da liderança em empresas do setor público. Contato: <mark_moore@harvard.edu>.