



Privatização e Interesses em Conflito: Uma Análise Econômica em Contexto Eleitoral

Leonardo de Sena Sampaio¹¹

Resumo

Este artigo realiza um apanhado da literatura teórica e empírica sobre a privatização, considerando suas dimensões políticas e econômicas. Além disso, apresenta-se um modelo baseado em teoria dos jogos para explicar, através de uma dinâmica eleitoral, a influência de grupos de interesse no êxito de um programa de privatização. O jogo opõe 2 partidos de correntes ideológicas distintas em uma eleição na qual os eleitores são representados pela classe diretamente afetada pela política de desestatização e pelos demais indivíduos da sociedade. Os resultados demonstram que a magnitude da oferta de ativos públicos no mercado depende do poder de barganha do grupo afetado, o qual deriva de aspectos como sua homogeneidade ideológica e sua capacidade de contribuição durante o período de campanha.

Palavras-chave: Privatização, grupos de interesse, competição eleitoral.

Abstract

This article provides an overview of the theoretical and empirical literature on privatization, considering both its political and economic dimensions. Additionally, a game-theoretic model is presented to explain, through an electoral dynamic, the influence of interest groups on the success of a privatization program. The game involves two parties with distinct ideological orientations in an election where voters are represented by the class directly affected by the privatization policy and other individuals in society. The results demonstrate that the magnitude of public asset offerings in the market depends on the bargaining power of the affected group, which is influenced by factors such as its ideological homogeneity and its ability to contribute during the campaign period.

Keywords: Privatization, special interest groups, electoral competition

JEL Classification: D72, L33

¹¹ leonardodesena.03@gmail.com



1. Introdução

A ocorrência de privatizações na América Latina, em especial no Brasil, tem gerado controvérsias há décadas, devido à frequente contraposição entre os resultados fiscais e econômicos obtidos e a percepção popular de processos de desestatização. Essas discussões vão além do debate sobre a eficácia da privatização, envolvendo questões sobre os limites da atuação do Estado na economia e na sociedade. Enquanto alguns defendem que o Estado deve ter um papel restrito na provisão de serviços e infraestrutura, outros argumentam que a limitação de sua atuação gera riscos de redução no bem-estar social.

Durante os anos 90, período considerado pela literatura como auge do ciclo das privatizações na América Latina, a venda de estatais foi responsável por agregar em média 6% ao PIB dos países da região (IADB, 2002). De acordo com Nellis (2002), inicialmente as privatizações focaram em setores de mercado competitivo, como as telecomunicações, e ao fim da década, já se concentravam em segmentos de infraestrutura, como a eletricidade. Os exemplos pioneiros são a venda da Telmex em 1990, durante o governo de Carlos Salinas, e da ENTEL em 1988 pelo Governo Pinochet, cujas receitas superaram os 2 bilhões de dólares (CHONG; SILANES, 2005).

Tais retornos financeiros, no contexto brasileiro, derivam, em parte, de uma doutrina político-econômica adotada por governos da época. Dentre estes, os governos Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que protagonizaram um amplo processo de privatizações e concessões, alcunhado de Programa Nacional de Desestatização, iniciado em 1991. A política culminou na venda de mais de 100 companhias públicas entre 1990 e 2001, tais como a Vale e a Telebrás, e na arrecadação de aproximadamente 29 bilhões de dólares.

Além da experiência latino-americana, outros programas de desestatização ao redor do mundo chamam a atenção pela pujança. No Reino Unido, a partir de 1979 com a eleição dos conservadores e da primeira-ministra Margaret Thatcher, o governo executou um vasto plano de liberalização que incluiu 39 firmas pertencentes a diversos setores da economia. Em julho de 1992, dentre as 100 principais empresas da bolsa britânica, 17 eram frutos de privatização, sem contar as demais firmas vendidas por governos locais (Newbery, 2000).

A literatura trata essa experiência como a maior transferência de ativos e de empregos do poder público para a iniciativa privada, com exceção do processo de liberalização ocorrido nas antigas repúblicas soviéticas do Leste Europeu. Nesse contexto, países como Tchecoslováquia e Hungria chegaram a vender mais de 20 mil pequenas firmas entre o final dos anos 80 e o início dos anos 90. Tal processo foi permeado pela convicção dos governos que o choque de capitalismo e produtividade geraria retornos crescentes para a sociedade, dado o contexto econômico pré existente.

Em que pese os benefícios e retornos econômicos gerados, todas essas experiências assemelham-se pelas reações sociais adversas e pelo reflexo nas relações políticas vigentes. Por se tratar de um processo de transferência, a privatização tende a



afetar a sociedade de forma assimétrica, deixando margem para a existência de comportamentos oportunistas, corporativistas ou ainda *rent-seeking* dentro da administração pública. Consequentemente, o processo afeta classes organizadas, de modo que a história registra inúmeros episódios marcados por uma forte oposição liderada por trabalhadores das empresas alvo.

A greve dos trabalhadores de carvão na Inglaterra, ocorrida entre 1984 e 1985, representa um dos principais exemplos dessa resistência contra medidas liberalizantes. A paralisação durou mais de 140 dias e afetou consideravelmente a opinião pública e as preferências dos eleitores britânicos. Outros exemplos desse comportamento incluem a greve dos petroleiros de 1995, a qual foi provocada pelas propostas de privatização do governo FHC, durando mais de 32 dias sob o argumento de que essas medidas iriam de encontro à soberania nacional e poderiam prejudicar os níveis de emprego e renda da população.

De acordo com Nellis (2002), esses argumentos tendem a aparecer na maior parte de paralisações e protestos do tipo, à revelia dos efeitos microeconômicos atestados pela literatura empírica. Por conta disso, e considerando a simplicidade e acessibilidade da compreensão dessas teses, a população, em especial latino-americana, tende a apresentar um viés contrário à redução da atuação do estado através das privatizações. Segundo pesquisa de 2023 do PoderData, metade dos brasileiros é totalmente contrária a qualquer venda de firmas públicas, contra 39% favoráveis a algum tipo de desestatização.

Paralelamente às reações dos grupos de interesse e da sociedade como um todo, destaca-se o comportamento partidário e oportunista que o governo pode adotar. Como todo processo que envolve a produção e a provisão de bens públicos, as medidas de privatização e concessão de ativos públicos são passíveis de conflitos por influência e recursos. Durante o governo Thatcher, por exemplo, à parte a fundamentação econômica das reformas executadas, pode-se argumentar que uma das principais motivações delas foi a mitigação do poder de barganha e da influência das classes trabalhistas organizadas (Newbery, 2000).

Com base nisso e na compreensão da atuação dos grupos de interesse, o artigo objetiva contribuir na explicação dos determinantes políticos e econômicos do processo de privatização. A motivação é analisada sob a ótica de modelos de economia política positiva e, notadamente, dos artigos seminais de Downs (1957) e Hotelling (1929), que introduzem a análise da política através do eleitor mediano.

Os resultados encontrados demonstram que a execução e a dimensão da privatização dependem intrinsecamente de aspectos políticos e não apenas econômicos. Dessa forma, a política é afetada pela pressão de grupos de interesse e pelas características ideológicas e estruturais destes, tais como seu tamanho e capacidade de contribuição eleitoral. No equilíbrio, as plataformas de privatização anunciadas pelos partidos tendem a convergir de forma a mitigar danos políticos



excessivos ocasionados pela atuação dessas classes, que incluem trabalhadores das firmas, sindicatos e autoridades, por exemplo.

Na seção 2, o artigo realiza uma revisão da literatura econômica e política sobre a privatização, ressaltando quais os resultados microeconômicos empíricos testados e quais os reflexos políticos dessas medidas. A seção 3 constrói o modelo de voto probabilístico do eleitor mediano e deriva o resultado, tencionando compreender a extensão e a ocorrência de um projeto de privatização representativo. Por fim, a seção 4 analisa os desdobramentos e as hipóteses do modelo, bem como discute suas vulnerabilidades e possibilidades de complemento.

2. As Consequências da Privatização

2.1. Efeitos Econômicos

O estudo das consequências micro e macroeconômicas de experiências de privatização configura um relevante campo da economia. A maior parte dos artigos procura compreender, através da teoria econômica e de técnicas empíricas, qual foi o efeito *ceteris paribus* desse fenômeno em aspectos como performance, lucro e produtividade das firmas. Por outro lado, muitos trabalhos dedicam-se ao estudo desses programas sob a ótica social, analisando os efeitos no bem-estar da sociedade, nos níveis de emprego e na restrição orçamentária do governo.

No âmbito teórico, a problemática possui contribuições acadêmicas relevantes, como a de Newbery (2000). De acordo com o economista, as estatais tendem a apresentar um nível de eficiência e produtividade inferior à sua contraparte na iniciativa privada. Essa conjuntura é atribuída à tese de que o governo, em geral, preocupa-se em maximizar outras variáveis além do lucro, tais como rendas políticas e bem-estar social.

Por conta disso, firmas pertencentes ao poder público, tenderiam a praticar preços inferiores ao nível eficiente no sentido de Pareto, bem como conceder mais empregos do que o necessário. Através de um modelo de eleitor mediano, Bernard e Roland (1997) demonstram que esse *status quo* tende a se retroalimentar por ser estritamente preferido pela sociedade no curto-prazo. Por outro lado, artigos empíricos demonstram que os ganhos microeconômicos do processo de desestatização mais que superam os seus custos, gerando também retornos positivos para a sociedade (Nellis, 2002).

Em termos microeconômicos, um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento com firmas privatizadas em vários países da América Latina, encontrou que a produção aumenta, em média, 34% (IADB, 2002). A literatura empírica corrobora esses resultados com o argumento de que a transferência de propriedade gera mudanças operacionais benéficas, como a determinação de preços mais eficientes e a redução de mão de obra ociosa. Outros trabalhos empíricos demonstram que em geral, no curto-prazo, tais alterações provocam aumentos de



preços ao consumidor final, o qual não necessariamente se mantém no médio e longo-prazo.

Na América Latina, o reajuste de preços para patamares superiores pode ser percebido em casos como a concessão de serviços de fornecimento de água em Cochabamba, que registrou um aumento de 43% nas tarifas após um ano. Dentro do cenário brasileiro, um exemplo recente é representado pelo aumento de 11% no valor da gasolina ao consumidor final após a privatização de uma refinaria da Petrobras em fevereiro de 2023. Embora esses exemplos sejam pontuais, artigos como Bayliss (2002) argumentam que a prática é recorrente após a finalização do processo de transferência de propriedade.

A literatura, em geral, justifica esses incrementos como medidas adotadas com a finalidade de aprimorar a performance das firmas (Megginson; Netter, 2001). Com a finalidade de testar tais hipóteses, Gupta (2005) utiliza uma rigorosa abordagem econométrica de dados em painel para analisar a experiência na Índia, e constata uma elevação de cerca de 3,7% no EBITDA e 2,3% na produção. O artigo apresenta enfoque na privatização parcial, concluindo que mesmo quando o governo mantém o controle gerencial, a participação privada gera incentivos consistentes de incrementos na eficiência da empresa.

Com base nisso, Okten e Arin (2006) encontram um acréscimo de 21,6% na produtividade do trabalho ao analisar a privatização na Turquia através do método de efeitos fixos. Outros trabalhos, como Galal (1994) buscam averiguar os impactos microeconômicos para diferentes indústrias em diversos países latino americanos e atestam efeitos similares. Em que pese a crítica não se encaixar aos trabalhos mencionados anteriormente, Radic et al (2021) pontua que diversos estudos empíricos da problemática não controlam fatores específicos das indústrias ou dos países analisados, de forma que os resultados podem apresentar vieses.

Em resumo, sob a perspectiva microeconômica, os retornos constatados para a firma e os investidores em geral são consistentes e notórios. No âmbito macroeconômico, entretanto, há menor clareza no que tange às consequências distributivas e fiscais do processo de desestatização de empresas, devido ao número inferior de estudos dedicados a esse tema e, possivelmente, às complexidades metodológicas envolvidas¹². Apesar disso, destacam-se como estudos de referência nesse campo Macedo (2000) e McKenzie e Mookherjee (2003), cujos enfoques se direcionam a países latino-americanos.

Perante instituições fracas e regulação ineficiente, os efeitos positivos da privatização podem desaparecer ou ser atenuados pela desorganização das finanças públicas. Em um estudo apurado da privatização de estatais brasileiras na década de 1990, Macedo conclui que os retornos iniciais do programa foram revertidos devido à falta de governança regulatória necessária para garantir o bem-estar social. O autor

¹² Dentre elas, a dificuldade de isolar a causalidade ao se analisar variáveis dependentes de caráter macroeconômico.



argumenta ainda que o processo acabou gerando efeitos negativos em termos de desigualdade de renda, devido a práticas como a venda de ativos por valores inferiores ao seu preço de mercado.

Em contraposição, surgiram artigos com forte rigidez metodológica e respaldo empírico, os quais demonstram que os efeitos do processo sobre variáveis macroeconômicas são em geral positivos. Através de uma análise de dados cross-section de 4 países sul-americanos¹³, McKenzie e Mookherjee (2003) constata que os impactos dos programas em pobreza e desigualdade são praticamente nulos ou benéficos à sociedade e que, no curto prazo, a venda de ativos estatais afeta pouco o desemprego. Isto é, na maioria dos casos analisados as medidas de fato geraram uma elevação de preços e tarifas, mas simultaneamente desencadearam ganhos de qualidade e cobertura dos serviços ofertados, de forma a impulsionar o bem-estar social.

Em termos de desemprego, no curto prazo, as firmas tendem a reduzir o número de empregados a fim de alavancar sua produtividade e garantir a lucratividade desejada, explicação também sustentada por Newbery (2000). Entretanto, esse efeito é diminuto comparado com a força total de trabalho da economia e tende a ser superado no médio prazo devido a ganhos de competitividade no setor. Com base nisso, Behrman, et al (2000) estima que, na ausência de privatizações, a tendência seria de um nível de desemprego superior nos países da América Latina no final da década de 1990.

No âmbito da política fiscal, o trabalho de Davis, et al (2000) alega que os recursos recebidos de privatizações em geral são poupados e não gastos pelo governo. Além disso, os autores demonstram que o orçamento público nos países analisados é beneficiado pelo processo, na medida em que se elimina encargos com os quais o governo precisa arcar devido a estatais ineficientes. Em um apanhado de vários estudos empíricos, Megginson (2001) segue uma lógica similar, argumentando que a privatização pode levar a uma redução do déficit fiscal e da dívida pública, pois as receitas geradas pela venda de ativos públicos podem ser usadas para pagar dívidas ou financiar gastos públicos.

Tal como em estudos focados nos impactos fiscais, trabalhos que tentam relacionar privatização com crescimento econômico encontram dificuldades para compreender o efeito *ceteris paribus* do processo. Apesar desses obstáculos, Plane (1997) conduz um estudo empírico utilizando dados de 20 países em desenvolvimento entre 1985 e 1992 para examinar essa questão. A conclusão do autor é que a venda de ativos estatais pode gerar consequências macroeconômicas positivas, mas que é importante considerar cuidadosamente os fatores que podem afetar esse resultado, como a regulação.

De acordo com Plane (1997), a origem dessa relação positiva consiste na ideia de que a privatização pode levar a uma melhora na eficiência e produtividade das

¹³ Argentina, Bolívia, México e Nicarágua.



empresas privatizadas, refletindo-se em um aumento na produção e na renda. Além disso, o estudo argumenta que o processo pode incentivar a entrada de novos investimentos e competidores no mercado e, dessa forma, estimular o crescimento econômico. Essa tese complementa outros trabalhos, como Nellis (1999), que alegam que tais medidas liberalizantes fomentam investimentos devido ao estabelecimento de um ambiente mais produtivo e competitivo.

Em resumo, constatar as relações causais entre o processo de venda de estatais e o desempenho de variáveis macroeconômicas é uma tarefa intrincada a qual corre frequentes riscos de equívocos metodológicos. Contudo, a literatura prevalecente nesse campo aponta efeitos positivos no médio e longo prazo, conclusão sustentada por vários artigos com significativo respaldo metodológico e empírico (Megginson, 2000). Nesse sentido, a ressalva mais recorrente nos trabalhos é a necessidade de que a condução das reformas seja realizada de maneira adequada, em termos institucionais e regulatórios a fim de não implicar em descontentamentos sociais, os quais serão abordados com maior profundidade na seção seguinte.

2.2. Efeitos Políticos

Como toda política que impacta a provisão de bens públicos, programas de privatização também estão sujeitos a interesses políticos e à estrutura de incentivos eleitorais na qual a sociedade se insere. Nesse sentido, a literatura econômica dos últimos anos vem abordando diversos aspectos que tangenciam essa problemática, a qual se mostra multifacetada. Isto é, o processo pode ser influenciado e influenciar o sistema eleitoral vigente, as preferências dos cidadãos, o comportamento dos partidos, dentre outras esferas da economia política (Bortolotti, 2003).

Uma das ramificações dessa discussão destina-se a analisar como a organização das instituições eleitorais impacta a interação dos agentes políticos na definição da atuação estatal. Dentro desse campo, o enfoque na privatização se reflete em artigos como Bortolotti (2003), o qual argumenta que sistemas majoritários apresentam uma propensão maior a realizar medidas de desestatização quando comparados com sistemas eleitorais proporcionais. A explicação para isso origina-se na ideia de que, comparativamente, as instituições de sistemas majoritários reduzem o poder de barganha de agentes que possam eventualmente vetar as medidas e, com isso, fortalecem a alçada do executivo.

As instituições desempenham papel relevante também nas expectativas dos investidores e da sociedade associadas aos ganhos futuros com o processo. Conforme argumenta Roland e Verdier (1994), uma vez que os lucros dos investidores são fortemente afetados por fatores *ex post* da aquisição, como o nível de regulação e o risco de renacionalização da firma, as expectativas desses agentes são determinantes para o êxito do processo. Tais expectativas também dependem da garantia dos contratos e de aspectos políticos atrelados ao viés ideológico do governo.

Além desse trabalho, outros artigos, como Schmidt (2000), exploram sobretudo os determinantes da decisão de investimento da firma, considerando fatores como



aversão ao risco e o custo de entrada no setor econômico. Dado o contexto de transição no qual os autores publicaram os artigos, que evidenciava um elevado risco de expropriação, argumenta-se que as garantias para a irreversibilidade da venda eram essenciais para sua realização eficiente. Uma das formas de se alcançar isso seria através da escolha da extensão socialmente ótima do programa de privatização.

Nessa perspectiva, Roland e Verdier (1994), através de um modelo fundamentado na decisão do eleitor mediano, demonstram que até um determinado tamanho do programa de privatização, o bem-estar social per capita pode estar reduzindo. Contudo existe uma “massa crítica” a qual, uma vez ultrapassada, gera retornos crescentes monotonicamente para o bem-estar social e privado. Isto é, a amplitude do projeto determina a lucratividade potencial da firma, uma vez que quanto maior a extensão, maior a tendência à criação de externalidades positivas geradas pelo ambiente competitivo, o qual minimizaria também o risco de expropriação.

Além da perspectiva dos investidores, diversos artigos se dedicam a analisar o comportamento partidário frente a um caso de privatização. Comumente, supõe-se que essas políticas são adotadas por governos posicionados mais à direita no espectro político. Entretanto, como demonstram Nellis (2002) e Biais e Perotti (2002), existem sólidos argumentos empíricos e teóricos que demonstram o contrário. Ou seja, que a privatização é adotada por governos de diferentes vertentes políticas, mas com finalidades e interesses distintos.

A tese central de Biais e Perotti (2002) é que governos mais à direita tendem a privatizar firmas e distribuir ações aos cidadãos com a finalidade de convertê-los a uma ideologia mais adepta à liberalização mercadológica. A lógica dessa política fundamenta-se nos incentivos dados aos cidadãos, os quais se tornam favoráveis a eventuais decisões do investidor ou do governo que culminem na elevação dos lucros das firmas privadas. Com base nisso, o governo fortalece a disseminação de sua ideologia na sociedade, contribuindo com suas probabilidades futuras de vitória.

Dado que a distribuição gratuita concentra ainda mais os custos afundados nos investidores, Newbery (2000) demonstra que nos casos de partilha de ações com a sociedade o governo tem de reduzir o preço de venda para tornar o pleito atrativo. Em contraposição a isso, os governos de esquerda, segundo Bortolotti, estariam interessados em maximizar as receitas para destiná-las a programas sociais de transferência e redistribuição. Como complemento, Schmidt (2000), apresentam um modelo de como a distribuição gratuita de ações apenas para os trabalhadores da firma (*inside privatization*) gera impactos na oferta de emprego e nos interesses privados.

A temática dos grupos de interesse e sua influência na execução de políticas públicas, como a privatização, também é objeto de análise em um extenso campo da literatura. De acordo com Grossman e Helpman (1996), essas classes se organizam a fim de influenciar a execução de projetos de forma a maximizar os ganhos de sua classe e minimizar eventuais perdas. Dentro da literatura, os trabalhos costumam focar em 2



principais aspectos desse estudo: o poder de definição de agenda e manipulação da informação por essas agremiações, e a sua capacidade de influenciar eleições através das contribuições de campanha e do lobby. Na esfera informacional, Potter e van Winden (1992) utilizam um ferramental de teoria dos jogos para compreender como a assimetria informacional e a concentração de informações privilegiadas em grupos de interesses favorecem a sua influência. Nesse sentido, Lohmann (1998) fortalece esse argumento incorporando a tese de que os grupos de interesse, devido à sua organização, superam o problema dos *free riders*. Em razão disso, tais classes tendem a apresentar um poder de barganha superior, de forma a utilizar sua homogeneidade ideológica e meios de comunicação para exercer pressões políticas.

Além disso, esses grupos organizados, representados no contexto deste artigo por *sindi-catos* e *insiders* das firmas estatais, também são capazes de influenciar a política no período eleitoral. Assim, durante as eleições, tais classes podem destinar recursos financeiros ou capital humano a fim de garantir o êxito de determinado candidato que advogue sua política preferida. A discussão é explorada por artigos como Roemer (2006), que mostra como contribuições privadas geram equilíbrios divergentes ao ótimo social.

Conforme a bibliografia prévia demonstra, a privatização e as medidas de liberalização são afetadas por variados interesses e fenômenos de natureza política. Dada a volumosa quantidade de artigos que analisam a problemática sob a ótica dos investidores e do risco de expropriação, o presente trabalho foca nos riscos associados aos grupos de interesse, como sindicatos e associados. Trata-se de uma esfera pouco abordada no estudo da economia política da privatização, sendo analisada sob óticas mais generalistas de provisão de bens públicos, como em Persson e Tabellini (2000).

3. O Modelo

O modelo apresentado nessa seção tenciona esclarecer a influência dos grupos de interesse na competição eleitoral que constitui a dimensão política do processo de privatização. A estrutura do modelo se fundamenta na contribuição seminal de Downs (1957), a qual introduz a importância do eleitor mediano para o êxito de políticas públicas. Conjuntamente, a contribuição pioneira de Hotelling (1929) e Lindbeck e Weibull (1987) elucidam a dinâmica da ação política e, em especial, da competição eleitoral.

Ademais, o modelo utiliza a estrutura de voto probabilístico apresentada por Persson e Tabellini (2000) e de financiamento privado de Bugarin e Portugal (2007) como molde para analisar o jogo eleitoral. De acordo com os autores, podemos caracterizar o comportamento dos políticos em 2 tipos: oportunista e partidário. O primeiro, que será o enfoque deste trabalho, modela o comportamento considerando que os candidatos são puramente *office-seeking*, enquanto o segundo incorpora aspectos ideológicos e objetivos de maximização do bem-estar social.

Tais aspectos integram o modelo uma vez que podemos compreender a dinâmica da realização da privatização como um jogo pré-eleitoral de voto



probabilístico. Isto é, o modelo considera a existência de 2 partidos, um à direita e outro mais à esquerda (R, L), que se opõem em uma competição eleitoral cuja agenda principal consiste no nível de provisão de bens públicos (g) e na oferta de ativos públicos no mercado (q). Trata-se, portanto, de jogo jogo estático, dado que os partidos anunciam suas plataformas simultaneamente, com um vetor de decisão política bidimensional (g^*, q^*).

No equilíbrio, ambos os partidos tendem a anunciar políticas preferidas pelo eleitor mediano (Downs, 1957). A totalidade dos eleitores, divide-se entre os indivíduos cuja renda e empregos são diretamente afetados pela privatização, alcunhado de grupo de interesse (I), e os demais indivíduos da sociedade (S). Nessa perspectiva, de acordo com Nellis (2002), a execução do programa implica uma transferência de benefícios, a qual concentra custos em uma classe pequena, organizada e vocal, para direcionar benefícios a médio prazo para a sociedade, a qual é desorganizada e amorfa.

3.1. Preferências do Eleitor

Com base nisso, considera-se a existência de um continuum de eleitores $\Omega=[0,1]$, sendo a massa de cada classe $J = (I, S)$, dada por α^I e α^S tal que $\sum_J \alpha^J = 1$. Cada eleitor possui uma utilidade W^i que se divide em componentes de origem econômica, representado pelo consumo¹⁴, c^i , e de origem política. Estes últimos são determinados pelo bem-estar auferido pela realização ou não da privatização. Assim, o problema do cidadão se resume a:

$$\begin{cases} \max W^i = c^i + \frac{\sigma^i P(q)}{q} + H(g) \\ \text{s.t. } c^i = (1 - \tau)y^i + qf^J \end{cases} \quad (1)$$

Na expressão acima, os componentes políticos são representados pela taxa de transferência de benefícios da classe de interesse para a sociedade por ação vendida qf^J . No caso do grupo de interesse, que inclui, por exemplo, sindicatos, insiders e suas famílias, a taxa representa uma desutilidade, extraíndo rendas. Por outro lado, a privatização transfere benefícios para a sociedade na forma de extensão da cobertura de serviços, incrementos de qualidade, bem como inovações e melhorias tecnológicas.

Além desse componente, a utilidade do eleitor depende também de um fator ideológico ex ante, representado pela variável estocástica σ^i . Por convenção, essa variável está distribuída uniformemente no intervalo $[-1/2\phi^J, 1/2\phi^J]$, e representa o viés pessoal de cada eleitor em relação ao partido de esquerda (L). Consequentemente, quanto maior o parâmetro ϕ^J , maior a homogeneidade ideológica da classe J analisada.

Considerando que o governo destina os recursos obtidos com a tributação para cobrir os custos das firmas estatais (k) e prover bens públicos (g), pode-se simplificar a

¹⁴ Tratado aqui como a renda disponível após a incidência de uma alíquota de tributação dada



expressão (1) para incorporar as 2 variáveis de interesse da política econômica. Dessa forma, para um cidadão $i \in J$, o seu problema se torna:

$$\max_{q,g} (y - g - k) \frac{y^J}{y} + qf^J + \frac{\sigma^J P(q)}{y} \quad (2)$$

A resolução deste problema resulta nos valores ótimos de provisão de bens públicos e de oferta de ações de empresas públicas no mercado sob a perspectiva de cada eleitor. Destaca-se o uso de uma função de demanda inversa côncava representada por $P(q)$, a qual funciona como uma proxy para a satisfação auferida pelos eleitores quando da apresentação de uma proposta de privatização.

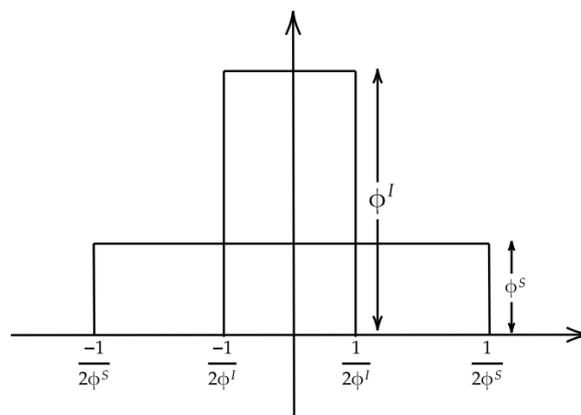


Figura 1: Distribuição da Ideologia nas Classes

O resultado da maximização em (2) gera expressões alinhadas com as conclusões clássicas da literatura (Downs, 1957):

$$g^* = (H')^{-1} \left(\frac{y^J}{y} \right), \quad q^* = (P')^{-1} \left(\frac{-f^J y}{\sigma^J} \right) \quad (3)$$

Os resultados demonstram que a demanda por bens públicos depende da renda do indivíduo, de forma que cidadãos mais abastados tendem a preferir menor nível de provisão, pois arcarão mais com seus custos. Sob o prisma da desestatização, os determinantes analisados são tanto políticos, quanto econômicos. Isto é, a preferência do eleitor dependerá do incremento (ou redução) de sua renda com o processo, bem como de seu viés ideológico anterior.

3.2. Competição Eleitoral e Plataformas

Os partidos anunciam sua plataforma simultaneamente com a finalidade de conquistar o eleitor mediano e, conseqüentemente, obter êxito na eleição. Nesse sentido, trata-se de um jogo estático, com equilíbrio de Nash em estratégias puras, como será analisado posteriormente. A utilidade dos partidos consiste na probabilidade de vencer as eleições associada à renda exógena de estar no poder, bem como da extensão (μ) do programa de privatização, que pode determinar ganhos ou perdas de utilidade, dependendo da ideologia dos candidatos.



$$\begin{cases} U_R(P_R, P_L) = RP_R + \mu P(q)q \\ U_L(P_R, P_L) = RP_L - \mu P(q)q \end{cases} \quad (4)$$

Além das plataformas apresentadas, o voto dos eleitores é impactado por outras variáveis não determinadas pelos partidos. Dentre estas, destacam-se os choques aleatórios que decorrem de externalidades e eventos imprevisíveis com repercussões políticas. Exemplos de cenários como estes, incluem a irrupção de escândalos de corrupção ou de crises sanitárias como a ocorrida no período de 2020 a 2022.

Para incorporar esses efeitos, o modelo considera a existência de uma variável aleatória δ^j , distribuída uniformemente no intervalo $[-1/2\psi^j, 1/2\psi^j]$. O componente ψ representa a sensibilidade da sociedade em relação a choques de popularidade no contexto político. Em que pese a importância desses eventos, eles não são os únicos a afetarem a popularidade pré-eleitoral dos partidos, os quais podem contar com o impulsionamento exercido pelas contribuições de classes organizadas.

Esse lobby é materializado por meio de contribuições financeiras ou de natureza distinta, como a alocação de mão de obra para campanhas. A expressão $h(C_R - C_L)$ representa o quanto o total de contribuições para R e L afeta a popularidade destes. Considera-se que os montantes recebidos são incorporados na decisão do partido por racionalidade sequencial (ROEMER, 2006).

Dado que eleição é decidida por *swing voters*, os partidos buscam captar os votos dos eleitores cujo tipo é definido por:

$$\sigma^j = W^j(q_R) - W^j(q_L) + \delta^j + h(C_R - C_L) \quad (5)$$

Ademais, a intenção do partido é maximizar a probabilidade de vitória e, conseqüentemente, o número de votos recebidos, tal que:

$$P_R = Prob \left[\sum_J \alpha^j \Sigma_j(\sigma^j) \right] > \frac{1}{2} \quad (6)$$

$$\Sigma_j(\sigma^j) = \phi^j \left(\sigma^j + \frac{1}{2\phi^j} \right) = \frac{1}{2} + \phi^j \alpha^j \quad (7)$$

$$\therefore P_R = Prob \left[\sum_J \alpha^j \phi^j \sigma^j > 0 \right] \quad (8)$$

A expressão acima é obtida com a substituição da expressão 7 na equação 6, para incorporar a atuação dos partidos direcionada à política preferida pelo eleitor mediano. Com a abertura da expressão 8, obtém-se o seguinte resultado:



$$P_R = Prob \left(\bar{\delta} < \frac{1}{\phi} \sum_J \alpha^J \phi^J (W^J(q_R) - W^J(q_L)) \right), \phi = \sum_J \alpha^J \phi^J \quad (9)$$

Com base nisso, considerando-se a influência de contribuições de grupos de interesse, a função de utilidade dos partidos são simétricas e dependem das variáveis mencionadas anteriormente. Nesse sentido, o problema dessas agremiações políticas e, por consequência, dos candidatos torna-se:

$$\max_q P_R = \frac{1}{2} + \frac{\psi}{\phi} \sum_J \alpha^J \phi^J (W^J(q_R) - W^J(q_L)) + \psi h(C_R - C_L) \quad (10)$$

A expressão demonstra que a probabilidade de vitória do partido de direita depende das variáveis estocásticas e parâmetros mencionados anteriormente, mas também da diferença de utilidade que a proposição da privatização gera na sociedade. Isto é, a quantidade defendida por cada partido de ações de empresas públicas a serem ofertadas no mercado também determina o montante de votos que cada agremiação receberá. Por simetria, a expressão 10 funciona de forma semelhante para o partido de esquerda (L).

3.3. Lobby e Grupos de Interesse

Sob a ótica dos grupos de interesse, tenciona-se maximizar a utilidade esperada com a vitória de cada partido e, conseqüentemente, a realização ou não de um programa de privatização. Tal objetivo está sujeito ao fato de que a classe pode ser organizada, tal que $O^J = 1$ ou desorganizada, de forma que $O^J = 0$. No último caso, a classe não apresenta poder de barganha suficiente para influenciar a extensão da privatização proposta via contribuições privadas.

$$\begin{cases} \max UE = P_R W^J(q_R) + (1 - P_R) W^J(q_L) - \frac{1}{2}(C_R^J + C_L^J)^2 \\ \text{s.t } C_K = \sum_J \alpha^J O^J C_K^J, K = (R, L) \end{cases} \quad (11)$$

Na expressão acima C_k , $k = (R, L)$ representa o total de contribuição recebida por cada partido no decorrer da eleição. Esse montante deriva da contribuição per capita obtida se o grupo de interesse for favorável à proposta de política (q_k) anunciada. Após a simplificação, da expressão acima encontra-se as equações abaixo:

$$C_R^{J*} = \psi h \alpha^J O^J [W^J(q_R) - W^J(q_L)] - 1 \quad (12)$$

$$(C_R - C_L) = \sum_J (\alpha^J)^2 O^J \psi h [W^J(q_R) - W^J(q_L)] \quad (13)$$

A contribuição per capita a um partido K corresponde à equação 12 ou a zero, a depender da utilidade que ele gera ao grupo. Ou seja, caso o partido anuncie uma



política q_K que seja menos preferida em relação a de seu oponente, a classe inteira apoiará com recursos o último.

3.4. Agregação de Preferências

A agregação de preferências consiste na combinação das preferências dos agentes analisados no equilíbrio de Nash resultante do jogo eleitoral. Para tanto, incorpora-se os resultados encontrados na seção, denotados pelas expressões 12 e 13, na probabilidade de vitória dos partidos 10. Na prática, esse método representa a atuação dos partidos através de racionalidade sequencial, pois estes antecipam a decisão dos grupos de interesse e a incorporam em sua própria atuação.

$$P_R = \frac{1}{2} + \psi \left[(W^J(q_R) - W^J(q_L)) + h^2 \sum_J (\alpha^J)^2 \mathcal{O}^J \psi(W^J(q_R) - W^J(q_L)) \right] \quad (14)$$

Com base na premissa de que os partidos são puramente *office-seeking*, a plataforma anunciada para o programa de privatização converge para a preferência do eleitor mediano. Desse modo, no equilíbrio, ambos os partidos apresentarão a seguinte solução, que depende de aspectos determinados politicamente pelas outros agentes e pela natureza:

$$q_{R^*} = q_{L^*} = (P')^{-1} \left(\frac{-f^J y(1 + \bar{h})}{1 + \sigma^J \bar{h}} \right), \quad \bar{h} = h^2 \sum_J (\alpha^J)^2 \mathcal{O}^J \quad (15)$$

Nota-se, com a solução obtida, que a realização da privatização está condicionada à existência de uma transferência de benefícios para a sociedade, bem como das características do grupo que será afetado pelo programa. Assim, caso este conflite com os interesses de uma classe excessivamente organizada, com elevado número de integrantes e, principalmente, alta homogeneidade ideológica, a tendência é que ambos os partidos não optem pela execução da medida. Trata-se de um cenário extensamente discutido por trabalhos que se dedicam a estudar a eficiência e a produtividade do setor público brasileiro, como Mendes (2014).

4. Conclusão

Conforme discutido na seção 2, a teoria econômica indica que, em geral, as empresas estatais tendem a possuir menor eficiência e produtividade do que suas contrapartes privadas, devido ao fato de o governo estar preocupado em maximizar outras variáveis além do lucro. Artigos empíricos demonstram que a privatização pode gerar mudanças operacionais benéficas, como preços mais eficientes e redução de mão de obra ociosa, resultando em aumento da produção. No entanto, a privatização também apresenta uma dimensão política que ocasiona obstáculos à sua execução.

Nesse âmbito, diversas dinâmicas políticas podem influenciar as causas e as consequências desse tipo de medida, porém o presente trabalho busca compreender as



interações entre partidos, grupos de interesse afetados e a sociedade. As soluções do modelo demonstram que o êxito e a extensão da privatização, proposta por convenção pelo partido de direita, depende de aspectos que afetam a sociedade e, sobretudo, o grupo de interesse afetado. Desse modo, pode-se resumir a plataforma anunciada como resultante de 2 vetores contrários.

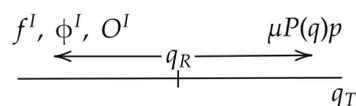


Figura 2: Equilíbrio e vetores de decisão

A figura 2 indica que, se o partido R for puramente *office-seeking*, a oferta de ativos públicos anunciada no mercado tende a ser reduzida quanto maior for a homogeneidade ideológica, a organização e o tamanho do grupo de interesse afetado. Isso ocorre pois tais aspectos tendem a potencializar o poder de barganha dos prejudicados pelo processo, de forma a impulsionar também sua capacidade de retirar votos da agremiação política através de estratégias como contribuições aos rivais e greves. No decorrer desse processo, a população pode ser influenciada pelos grupos de interesse de forma a reduzir a probabilidade futura de triunfo do partido R.

Dado que as agremiações políticas antecipam tais consequências por racionalidade sequencial, os candidatos mais orientados ao mercado tendem a reduzir a extensão do programa defendido para captar o eleitor mediano. Nota-se também que a oferta desses ativos públicos (q) é nula quando sua proposição não implica em nenhuma transferência de benefícios para a sociedade, pois os custos políticos da ação se tornam muito elevados. Entretanto, caso o partido à direita não seja puramente *office-seeking*, a ideologia a priori dele atuará como um vetor contrário ao equilíbrio encontrado anteriormente.

Uma hipótese central do modelo é que, uma vez eleito, o partido conseguirá concretizar a plataforma de privatização anunciada. Tal suposição destina-se a simplificar a modelagem para compreender, essencialmente, o comportamento dos candidatos a cargos executivos, os quais, usualmente, são proponentes desse tipo de medida. Contudo, a incorporação de uma eventual extensão do jogo abarcando agentes legislativos em um âmbito pós-eleitoral é factível ao se relaxar essa limitação do modelo.

O trabalho de Alesina e Drazen (1989), bem como a contribuição de Bortolotti (2003), suscitam reflexões nessa esfera. Trata-se de uma problemática em que o governo precisa conciliar os interesses oportunistas de seus integrantes com a barganha legislativa necessária para empreender medidas de desestatização e liberalização. Em conjunto com o modelo apresentado, essas reflexões evidenciam a interdisciplinaridade e complexidade que reformas dessa natureza representam política e economicamente.



5. Referências Bibliográficas

- BANK, I.-A. D. The privatization paradox. *Latin American Economic Policies*, v. 18, n. 2, p. 8, 2000.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Electoral competition and special interest politics. *The Review of Economic Studies*, v. 63, n. 2, p. 265–286, 1996.
- GUPTA, N. Partial privatization and firm performance. *The Journal of Finance*, v. 60, n. 2, p. 987–1015, 2005.
- LINDBECK, A.; WEIBULL, J. W. Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. *Public choice*, v. 52, p. 273–297, 1987.
- LOHMANN, S. An information rationale for the power of special interests. *American Political Science Review*, v. 92, n. 4, p. 809–827, 1998.
- MCKENZIE, D.; MOOKHERJEE, D. Distributive impact of privatization in latin america: An overview of evidence from four countries. *Economia*, v. 3, n. 2, p.161–218, 2003.
- MEGGINSON, W. L. et al. The choice between private and public markets: evidence from privatizations. University of Georgia, 2000.
- MEGGINSON, W. L.; NASH, R. C.; RANDENBORGH, M. V. The financial and operating performance of newly privatized firms: An international empirical analysis. *Journal of Finance*, v. 49, p. 403–452, 1994.
- MEGGINSON, W. L.; NETTER, J. M. From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, v. 39, p. 321–389, 2001.
- MENDES, M. Por que o brasil cresce pouco?: desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. *Elsevier Brasil*, 2014.
- NELLIS, J. R. Time to rethink privatization in transition economies? *World Bank Publications*, 1999.
- OKTEN, C.; ARIN, K. P. The effects of privatization on efficiency: How does privatization work? *World Development*, v. 34, n. 9, p. 1537–1556, 2006.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. Political institutions and policy outcomes: What are the stylized facts?, bocconi university, mimeo. 2001.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. Political economics: explaining economic policy. *MIT Press*, 2002.
- PLANE, P. Privatization and economic growth: an empirical investigation from a sample of developing market economies. *Applied Economics*, v. 29, n. 2, p. 161–178, 1997.



PODER360. Para 50%, governo não deveria privatizar nada, diz poderdata. 2021.
Disponível em: [LINK](#).

PORTUGAL, A. C.; BUGARIN, M. Financiamento público e privado de campanhas eleitorais: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no legislativo. *Economia Aplicada*, v. 7, n. 3, p. 549–584, 2003.

PORTUGAL, A. C.; BUGARIN, M.; Bó, E. D. Electoral campaign financing: The role of public contributions and party ideology [with comments]. *Economia*, v. 8, n. 1, p. 143–177, 2007.

POTTERS, J.; WINDEN, F. V. Lobbying and asymmetric information. *Public Choice*, v. 74, p. 269–292, 1992.

RADIĆ, M.; RAVASI, D.; MUNIR, K. Privatization: Implications of a shift from state to private ownership. *Journal of Management*, v. 47, n. 6, p. 1596–1629, 2021.

ROLAND, G.; VERDIER, T. Privatization in eastern europe: Irreversibility and critical mass effects. *Journal of Public Economics*, v. 54, n. 2, p. 161–183, 1994.

VICKERS, J.; YARROW, G. Economic perspectives on privatization. *Journal of economic perspectives*, v. 5, n. 2, p. 111–132, 1991.

