

10

Utilidades públicas, cidadania e participação

Bolívar Lamounier*

* Diretor de pesquisas do Instituto de Pesquisas Econômicas, Sociais e Políticas de São Paulo (Idesp).

Quero inicialmente agradecer ao BNDES e à OCDE a distinção que me concederam convidando-me a participar deste seminário. Agradecer e, ao mesmo tempo, assinalar como me teria sido útil aqui vir apenas como ouvinte, e não como participante de um painel. O fato de termos na presidência da República um sociólogo que tem muito a dizer sobre muitas coisas criou, no Brasil, a impressão de que sociólogos sempre têm algo a dizer sobre alguma coisa, o que é certamente um equívoco. De qualquer maneira, tentarei alinhar algumas reflexões sobre o triângulo empresa privada/agência reguladora/usuário como foco do sucesso ou eventual insucesso do novo modelo de serviços públicos (*utilities*) que estamos hoje implantando no Brasil.

De fato, o que caracteriza este momento é o fato de estarmos passando de um modelo puramente estatal para esse outro, em que *bens públicos* passam a ser providos por empresas particulares, sob o olhar que esperamos seja vigilante de agências públicas de caráter regulatório. Durante muitas décadas, nos acostumamos com a idéia de que eletricidade e transporte coletivo, para ficar apenas nestes dois exemplos, seriam “naturalmente” estatais, podendo ser objeto, no máximo, de concessão a empresas particulares. Essa percepção das *utilities* achava-se não apenas institucionalizada em nossas estruturas jurídica e econômica, mas também arraigada na consciência social. Serviços públicos (*utilities*) eram assim entendidos em íntima conexão com a própria idéia de cidadania e, por via de consequência, também com a nossa concepção do Brasil como um Estado moderno. E não apenas nossa, brasileira, pois, na verdade, essa é uma noção que se desenvolveu progressiva mas fortemente a partir do século 19: a idéia de que o acesso universalizado a serviços públicos constitui um *claim*, ou seja, um “título de direito”, parte integrante e essencial do que se veio a entender como a condição de cidadão no Estado moderno.

Não me estenderei sobre os motivos históricos e econômicos que levaram o Brasil a empreender amplo programa de privatização, estendendo-o, inclusive, aos serviços públicos. Se o Estado brasileiro não era um bom provedor desses serviços, ou se não pôde, a partir de determinado ponto, provê-los adequadamente à sociedade brasileira, fazia-se mister transferi-los ao setor privado, como estamos agora fazendo. Sobram-nos razões para aceitar essa mudança e para confiar em que, a médio prazo, ela será positiva para a eficiência do sistema econômico e para melhorar as condições brasileiras no que diz respeito à equidade social. Mas, conquanto eu seja otimista no tocante à direção dessa mudança, penso que devemos manter certa cautela analítica quanto a seu processo; cautela para reconhecer que estamos adentrando terreno pouco explorado, e de certa forma pantanoso,

uma vez que envolverá o difícil convívio entre uma economia de mercado e uma sociedade marcada por desigualdades profundas e uma cultura que conserva ao menos difusamente certos traços de anticapitalismo.

O que ouvi neste seminário já foi suficiente para reconfortar-me quanto ao amplo leque de providências que estão sendo tomadas no sentido de assegurar o máximo possível de proteção ao usuário de serviços públicos. O importante papel a ser desempenhado pelas agências reguladoras e a consciência de que é sempre necessário levar em conta a opinião do usuário foram aspectos aqui reiterados por diferentes expositores. Permito-me, entretanto, a título de reflexão, lembrar que uma ambigüidade profunda deverá permanecer ainda por muito tempo em torno dessa questão, uma vez que estamos tratando do provimento por entidades privadas de serviços que o mundo moderno veio a considerar como públicos num sentido muito forte dessa expressão: como um título de direito essencial à própria condição de cidadão no Estado moderno. Neste sentido, acho que a questão da eficiência e do bom provimento de tais serviços, e da transparência no comportamento dos provedores privados, terá sempre uma enorme profundidade política e social.

Em perspectiva histórica, o que hoje chamamos de Estado moderno começou como uma simples ossatura territorial. Inicialmente, o termo Estado referia-se apenas ao reconhecimento de que existia um soberano (um príncipe, uma dinastia) sobre determinada área. Esse reconhecimento significava que o soberano podia empregar a força para controlar o comportamento de seus súditos (os habitantes do território) e que, sem a aquiescência dele, poderes externos teriam de recorrer à guerra se quisessem questionar ou alterar tal controle. Mas, com o correr dos séculos, os residentes de cada um desses territórios “estatais” foram adquirindo direitos: primeiro civis, depois políticos e finalmente sociais (lembrando aqui a celebrada classificação proposta por Thomas Marshall no ensaio *Cidadania e classe social*, de 1951). Portador de uma identidade, e do direito de se casar e constituir família, e de exercer uma ocupação, o residente passa a ser também eleitor e elegível, e eventualmente membro de um sindicato. Posteriormente, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, são-lhe atribuídos direitos de outra natureza, de caráter eminentemente social, como os referentes a condições de trabalho, mínimos salariais, cobertura previdenciária, seguro-desemprego etc. E esses novos direitos rapidamente se fizeram aceitar como parte integrante dessa figura a que chamamos cidadão. Este, minhas senhoras e meus senhores, é o ponto a que desejava chegar: à indagação sobre se os próprios serviços de utilidade pública, em um país que se queira civilizado, não fazem também parte desses direitos

sociais que definem o cidadão, e se não há aqui um paradoxo, uma vez que também consideramos apropriado e legítimo que tais serviços sejam providos pelo mercado, ou seja, por empresas particulares.

A esse respeito, quem refizer o percurso de Marcel Proust em *À la recherche du temps perdu* deparar-se-á, aqui e ali, com passageiros sumamente instrutivos. Lembro-me de uma em que Proust, rememorando com aquela sua extraordinária argúcia as futricas da classe alta parisiense do final do século passado, conta que uma senhora, ao falar mal de outra, dizia que na rua dela até já tinha eletricidade e até já havia uma casa onde existia um aparelho de telefone... Ao reler esse trecho, o que nos vem de imediato à mente é que mesmo Paris carecia de serviços hoje disponíveis em praticamente todo o mundo. Mas se levamos um pouco mais longe a nossa reflexão, veremos que se trata de algo mais instigante: que, naquela época, eletricidade e telefone eram privilégios, coisas ao alcance de muito poucos, ao passo que hoje são... Ia dizer apenas coisas ao alcance de muitos, mas na verdade quero dizer mais: coisas que, hoje, são direitos básicos. São *claims*, ou “títulos de direito”, absolutamente básicos. Estranho, anormal, hoje, é não tê-las. Mesmo quem aluga uma residência, e mesmo num bairro de baixa renda, espera, como direito seu, que tais serviços (água, eletricidade, esgoto, transporte público e, cada vez mais, telefone) lhe serão supridos. É normal que assim seja. O serviço só não será suprido a determinada família se não o puder ser (por razões técnicas ou econômicas de caráter geral) a toda uma coletividade. A todo o bairro, por exemplo. Se é um serviço disponível para alguns, terá de sê-lo a todos. Admitir o contrário equivaleria a negar a determinada pessoa algo que não está vinculado à propriedade ou a uma condição de *status* social, e sim à sua condição de cidadão. Um direito básico, portanto.

Tenho consciência de que estou dizendo obviedades, mas espero que não sejam obviedades inúteis. Meu propósito é frisar, como outros expositores já aqui fizeram antes de mim, que a privatização implica colocar uma responsabilidade muito grande nos ombros das empresas e agências reguladoras, bem como das autoridades políticas e das instituições judiciais do país. Não se trata de descrever do mercado, e sim de evitar o simples fundamentalismo do mercado. Dirão alguns: mas, além do mercado econômico, há o mercado político. Se os serviços não forem providos adequadamente, os cidadãos podem, primeiro, optar por outra empresa e, se ainda assim ficarem insatisfeitos, podem se manifestar, reclamar, protestar. Adianta, aqui, o que pretendo dizer no restante desta minha intervenção. Assim como o mercado econômico, também o mercado político tem suas limitações. Mesmo nas sociedades mais desenvolvidas, a disposição a participar

e o poder de pressão dos cidadãos esbarram em dificuldades que não podem ser subestimadas. O nível de participação política é baixo, às vezes extremamente baixo, e também muito variável ao longo do tempo, com altos e baixos que dependem de muitos fatores. Esse fenômeno da baixa participação e esses ciclos a que me refiro são considerações importantes para o argumento que estou aqui tentando desenvolver.

Até cerca de 10 anos atrás, o que discutíamos, no Brasil, era se deveríamos ou não privatizar. Indistintamente, em relação à produção de bens ou à de serviços, a questão era se deveríamos ou não transferir empresas estatais para o controle privado. Nesse quadro, tínhamos na opinião pública uma distribuição de preferências que se assemelhava claramente a uma curva em U, ou seja, a uma distribuição claramente bipolar, indicando posições fortemente contrastantes. Simplificando um pouco, podemos dizer que metade da sociedade se posicionava contra a privatização (e de maneira talvez mais violenta no que se referia aos serviços públicos), enquanto a outra metade defendia (de maneira cada vez mais enfática no decorrer dos anos 90) a transferência de toda atividade empresarial ao setor privado. Havia, sempre houve, é claro, avaliação dos serviços públicos pelos usuários; mas eu me arrisco a afirmar que, até o início das privatizações, a avaliação como tal não era objeto de atenção ou reflexão sistemática por parte seja das empresas estatais provedoras dos serviços, seja das demais instituições públicas, seja da comunidade de ciências sociais ou da imprensa. Não era um assunto recortado como algo relevante e analiticamente autônomo. Naquele quadro de polarização das preferências em torno da privatização, em vez de avaliação, que é, por definição, algo diferenciado, específico e fundado em informações e indicadores, víamos muito mais a formação de imagens positivas ou negativas e a emissão de juízos de caráter ideológico. A ideologia é uma forma agregativa ou gestáltica de perceber as coisas e, como tal, um substituto muito pobre para a avaliação no sentido que estamos discutindo aqui neste seminário. Num período em que não havia provimento privado de serviços públicos, assistíamos tão-somente a manifestações de apoio ou não-apoio à tese da privatização, e as pessoas se posicionavam de um ou de outro lado de maneira agregativa, isto é, em estreita correlação com seu posicionamento em relação a outras questões candentes no debate público. Nesse contexto, era fácil prever se uma pessoa avaliaria positiva ou negativamente determinado serviço público, pois o mais provável é que ela o fizesse a partir de sua ideologia, ou seja, do conjunto de atitudes que sustentava a respeito de toda uma série de assuntos em debate. Se era favorável (ou contrária) às políticas públicas X e Y, provavelmente seria menos ou mais generosa em sua avaliação, digamos,

dos serviços públicos de telefonia, eletricidade ou transporte coletivo de que desfrutava. Formava sua opinião segundo um mecanismo de certa forma automático. Este, aliás, é um dos significados mais importantes do próprio conceito de ideologia: a possibilidade de prever, sabendo-se que uma pessoa sustenta determinada opinião, que ela sustentará também tais e tais outras, em relação a outras questões. Hoje, entretanto, a realidade é outra. À medida que avançamos no processo de privatização, aquela velha distribuição bipolar das preferências se esvai, se dilui, se desfaz, e passamos a uma situação em que o cidadão individual tenderá cada vez mais a avaliar os serviços segundo sua própria experiência – e com base em informações (e avaliações!) muito mais específicas, tópicas ou diferenciadas a respeito do desempenho das empresas que diversas fontes lhe estarão fornecendo. Avaliará as diferentes empresas não mais a partir de matrizes ou *blueprints* ideológicos, mas sim a partir dessas diferentes indicações sobre o desempenho delas.

Esse desfazimento ou redução do caráter ideológico das avaliações deve ser saudado como um fato positivo, mas não subestimemos o problema simétrico a que ele dá ensejo: o risco de ficarmos sem avaliação popular nenhuma, ou seja, com um vácuo ou excessiva rarefação de avaliações. Esta é a questão que nos vem à mente quando nos lembramos, por um lado, de que as utilidades públicas são monopólios naturais, ou quase isso, e, por outro, de que a capacidade de assimilar informações e a disposição a participar são menores do que imaginamos, mormente num país com as carências educacionais do Brasil. Por mais que queiramos envolver o usuário na fiscalização – propósito aqui reiterado por diferentes expositores –, o fato é que ele, usuário, só vai pegar o telefone para reclamar de alguma coisa se acreditar que existe uma probabilidade razoável de que o seu telefonema produza algum resultado. Aqui encontramos o chamado paradoxo da ação coletiva. Teoricamente, o usuário insatisfeito tem fortes razões para reclamar, fiscalizar e pressionar. Mas, sendo ele, como indivíduo, uma parcela infinitesimal de um enorme conjunto, o mais provável é que ele não se disponha a fazer isso, pois achará que o custo desses atos de participação excede o eventual benefício que deles irá eventualmente auferir. Neste sentido, os grandes benefícios macrossociais e macroeconômicos que a privatização das *utilities* pode trazer ao país não terão necessariamente correspondência na esfera do comportamento social, no que diz respeito à participação e à capacidade de fiscalização do usuário. Numa veia algo pessimista, poderíamos até enunciar aqui alguns motivos de preocupação, tendo em vista que a sociedade brasileira não atingiu ainda os níveis de participação e politização e, no que se refere às empresas e

instituições, os níveis de transparência e *accountability* que todos desejamos.

Como estamos falando de *utilities*, penso no transporte coletivo, por exemplo, e entrevejo um problema adicional. Todos aqui se lembram daquele célebre livro intitulado *Exit, voice and loyalty*, no qual o economista Albert Hirschman propôs um elegante modelo de análise a respeito das respostas que uma sociedade pode dar quando percebe declínio no desempenho de empresas e organizações. Quando o sistema em questão é nitidamente de mercado, a resposta característica é o que Hirschman chama de *exit*, ou seja, sair, comportar-se como consumidor, comprar de outro fornecedor. Quando o sistema não é exatamente um mercado – e aqui voltamos ao tema das *utilities* como monopólios ou oligopólios naturais –, o recurso racional é a *voice*, ou seja, o protesto, o voto contra. O cidadão-consumidor recorre à pressão como forma de advertir a organização e de cobrar melhor desempenho. O problema é que o conceito de *voice* soa um pouco como um elegante eufemismo anglo-saxão. Quando os nossos trens suburbanos se atrasam, a pressão popular não raro eclode irada, dando ensejo a depredações e violências. Isto significa que precisamos distinguir conceitualmente entre a perda paulatina de qualidade e a interrupção ou não-provimento abrupto de um serviço. No primeiro caso – perda paulatina –, a dificuldade é a participação subótima, é a indisposição a participar quando não se entrevê um ganho substancial e altamente provável. São os chamados paradoxos da ação coletiva. No segundo – interrupção abrupta –, a participação aflora facilmente mesmo em terrenos que em outros momentos parecem áridos, mas brota, muitas vezes, com forte carga de ressentimento, sob a forma de uma agressão estéril, anômica, que dilapida e destrói, em nada contribuindo para a melhoria do serviço.

Dei esse exemplo extremo dos trens suburbanos para tornar mais definida a minha preocupação, mas existem situações intermediárias que precisam ser também analisadas sem um *parti pris* favorável ou contrário ao provimento privado de serviços públicos. As diferentes providências e técnicas que estamos estudando para viabilizar o novo modelo de *utilities* seguramente nos trarão muitas coisas boas, mas também muitos expedientes de manipulação. Neste exato momento, em São Paulo, há um debate a respeito do serviço telefônico. Não o cito para entrar no mérito da questão, até porque me faltam qualificações para tanto. Quero apenas lembrar que a empresa provedora apareceu em diferentes pesquisas como alvo de forte crítica. Diante da reação negativa de uma parcela expressiva dos usuários no período imediatamente posterior à privatização, a empresa tratou de

justificar-se dizendo que se encontra em fase inicial de implantação e que está empreendendo reformas e ampliação da infra-estrutura. O problema, aqui, é se estamos assistindo a um processo racional de avaliação, específico e diferenciado, diferente do velho debate ideológico, ou tão-somente a uma batalha de *marketing*. Sei que é muito cedo para chegarmos a uma conclusão. Ainda não temos experiência suficiente com os mecanismos de avaliação, fiscalização e pressão que seguramente se farão necessários. Os embates do usuário com o provedor estão apenas começando. Mesmo assim, a questão que venho de suscitar talvez mereça reflexão mais detida: como distinguir entre a avaliação séria a que, supomos, o triângulo empresa/usuário/agência reguladora dará ensejo e a simples manipulação do usuário pelo triângulo empresa/publicidade/meios de comunicação?

Na verdade, o modelo que estamos agora adotando tem três componentes principais: a) assegurar alguma competição em cada setor, como se vem tentando na telefonia, por meio das chamadas empresas-espelho; b) desenvolver o mais rapidamente possível uma tradição regulatória, por meio das recém-criadas agências reguladoras; e c) incentivar a participação do próprio público usuário, inclusive mediante recurso intensivo às chamadas pesquisas de avaliação. Tudo isso está na direção certa. Mas será suficiente? Esta é a questão-chave. A resposta que o tempo lhe der será a medida do sucesso ou fracasso dessa grande reforma que estamos começando a implantar no setor das utilidades públicas.