

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 426

**PRIVATIZAÇÃO E QUALIDADE DOS
SERVIÇOS PÚBLICOS DE INFRA-
ESTRUTURA: CONTROLE SOCIAL E
PARTICIPAÇÃO DO CONSUMIDOR***

Hamilton Nonato Marques**

Rio de Janeiro, junho de 1996

* O trabalho aqui publicado é parte de um projeto que está sendo executado pelo IPEA sob a coordenação do autor, no âmbito do Convênio, celebrado em 1995, entre a Construtora Norberto Odebrecht (CNO) e a Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia - ANPEC.

O Estudo contou com a colaboração de André Luís Pires Câmara, assistente de pesquisa, e dos consultores Juliana Duarte e Manoel Augusto Costa.

** Da DIPES/IPEA.



O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente

Fernando Rezende

Diretoria

Claudio Monteiro Considera

Luís Fernando Tironi

Gustavo Maia Gomes

Mariano de Matos Macedo

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	1
1.1 - Desestatização e Desregulamentação	2
1.2 - Re-regulação e Governança	3
1.3 - Conteúdo e Perspectivas	4
2 - A CONSTRUÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA	7
2.1 - As Origens Autoritárias da Regulação Econômica	7
2.2 - Industrialismo e Dirigismo Econômico	9
2.3 - Eficiência Econômica e Objetivos Sociais	10
3 - A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA ECONÔMICA	12
3.1 - Eficiência Econômica e Pressões Políticas	12
3.2 - De Cidadão a Consumidor	13
3.3 - Privatização e Monopólio	14
3.4 - O “Voto Econômico” e o “Mercado da Política”	16
4 - DINÂMICA EMPRESARIAL	18
4.1 - Maximização Econômica versus Satisfação do Consumidor	18
4.2 - As Estatais como Aliadas do Setor Privado Nacional	19
4.3 - Cultura Empresarial e Sensibilidade ao Consumidor	21
4.4 - A Empresa como Organização e como Instituição	22
5 - ESTABILIDADE INSTITUCIONAL	24
5.1 - Re-Regulação e Reorganização Administrativa	25
5.2 - A Tecocracia como Aliada do Consumidor	26
5.3 - Limites da Re-Regulação	28
5.4 - Participação e Apatia	29
5.5 - Democracia e Demografia	30
6 - CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	31
6.1 - Avaliação e Pesquisa	31
6.2 - Conseqüências Práticas	34
BIBLIOGRAFIA	36

1 - INTRODUÇÃO

A regulação, tanto a econômica quanto a social, constitui, em essência, um sistema de sinalização por meio do qual o Estado se articula com a sociedade e a economia para compor o trinômio em que se baseia a ação coletiva.

A permanente tensão que existe entre as três esferas da vida pública leva-as à crescente diferenciação, ao mesmo tempo em que, ao torná-las irredutíveis umas às outras, faz sobressair uma faceta pouco realçada, quando não totalmente esquecida, na configuração de programas sociais e políticas de governo, qual seja: a faceta pertinente aos problemas de comunicação entre governantes e governados, burocracia e cidadania, prestadores e usuários de serviços, autoridades e agentes econômicos.

No entanto, a primeira coisa que o bom senso manda que se cobre de toda e qualquer política pública é que ela faça sentido. Para isso, é indispensável que haja bastante clareza nos sinais emitidos pelo governo.

Porém, só transmite com propriedade aquele que, por sua vez, é capaz de perceber com acuidade e interpretar com rigor os sinais que recebe. Nesse aspecto, mais vale a inteligibilidade do que a pura e simples transparência, uma vez que os dados, em si e por si mesmos, pouco ou nada representam, até o momento em que adquirem significado, quando então deixam de ser simples dados e se convertem em sinais. Idêntica metamorfose se opera no terreno jurídico, a partir do instante em que o direito deixa de ser percebido como ordem ou comando e passa a ser interpretado como sinal, ou seja, principalmente como norma e não apenas como lei ou regulamento.

Sem dúvida alguma, cabe à pesquisa em geral, e em particular à pesquisa social aplicada, um papel de capital importância nesse processo de conversão de fatos em informações e de dados em sinais, sobretudo quando se trata de sinais que partem dos governados em direção aos governantes ou da sociedade e da economia com destino ao Estado. Sua principal função é antecipatória, competindo-lhe tematizar ou equacionar como problema para a ação governamental aquilo que ainda é sentido ou pressentido, de forma vaga e ainda difusa, como mera inquietação social. Isso não a exime da função resolutiva, que é a de contribuir para buscar e achar soluções para problemas que já se encontram em pauta há muito tempo ou que dela passaram a constar em data recente. Numa ou noutra capacidade, seja como **enlightenment**, seja como **problem-solving**, seja como clarividência, seja como providência, não há como negar que a pesquisa é um imprescindível instrumento de navegação para a nau do Estado.¹

¹A metáfora é empregada por Richard Rose em vários de seus numerosos escritos, notadamente nos artigos intitulados **Steering the ship of state: one tiller but two pairs of hands** e **Signals for steering government** [Rose (1987 e 1989)].

O concurso da pesquisa mostra-se mais indispensável ainda na medida em que a percepção e interpretação de sinais se apresenta particularmente problemática num contexto crítico, como o brasileiro, em que predominam várias formas de assimetria, salientando-se, entre elas, a assimetria de informação (maior ou menor conhecimento dos riscos e peculiaridades do mercado), a assimetria de participação (maior ou menor envolvimento com assuntos políticos e questões sociais) e, por fim, a assimetria de modernização (maior ou menor comprometimento com mudanças, seja no plano individual, seja no coletivo).

1.1 - Desestatização e Desregulamentação

Onde há assimetrias tem de haver, forçosamente, qualificações. Nesse sentido, pode-se dizer que fazer política econômica consiste, sobretudo, em fazer distinções, de modo a discernir bem os alvos e os correspondentes **trade-offs** de cada uma das linhas de ação dentre as quais o governo terá de escolher. Daí resulta que algumas vezes se tenha de cindir o que aparentava ser inseparável e unir o que se afigurava inconciliável, a fim de descobrir, num nível mais profundo, as verdadeiras diferenças e semelhanças. É nesse nível, por exemplo, que se revela a profunda diferença que há, em matéria de política econômica, entre sinal e instrumento.²

De fato, uma coisa é regular um setor de infra-estrutura, tal como energia elétrica, e outra coisa, muitíssimo distinta, é criar uma empresa estatal para explorar o serviço. Tomar uma coisa por outra, ou confundir as duas, acabou por gerar o imenso quiproquó em que se transformou a questão regulatória no Brasil, mormente no que se refere aos serviços básicos de infra-estrutura, as chamadas utilidades públicas (**public utilities**), a tal ponto que, num setor tão essencial quanto o de águas e esgotos, já não é possível afirmar-se com segurança quem regula quem, apesar de estar escrito na Constituição Federal que, nesse caso específico, o poder concedente é o município, ficção jurídica que deixa os usuários totalmente indiferentes, em especial aqueles que residem nas capitais e maiores cidades do país: a qual deles ocorreria, a sério, queixar-se ao prefeito no caso de ter qualquer tipo de problema com a companhia estadual de saneamento?

Realmente, tanto se baralharam os papéis e funções que fica difícil saber qual o lado do regulador e o do regulado, uma vez que o Estado ocupa todos os espaços e joga em todas as posições, inexistindo o alto contraste que, na experiência norteamericana, caracteriza a relação adversativa (**adversarial relationship**) entre os setores público e privado, cujas identidades são diferenciadas de modo tão marcante que nem mesmo a captura ou cooptação é capaz de confundi-las, muito menos anulá-las.

²Thompson (1976) define as organizações como entidades instrumentais, ou ferramentas (**tools**), instituídas para servir a objetivos externos a si mesmas.

No caso brasileiro, que nesse aspecto se aproxima mais da experiência européia do que da norte-americana, a expansão do setor público empresarial, isto é, a hipertrofia do Estado-empresário, eclipsou a regulamentação propriamente dita. Mais, e pior do que isto: serviu-se dela como mero instrumento de política econômica, desviando-a de sua função precípua, essencialmente normativa, para reduzi-la ao mais puro imediatismo ou casuísmo. Em consequência, regulação virou sinônimo de estatização, ou nacionalização, de tal maneira que, para desregulamentar determinados setores da economia brasileira, como o de infraestrutura, será preciso primeiro desestatizar, o que, pelo menos no que diz respeito ao governo federal, implica necessariamente privatizar.

1.2 - Re-regulação e Governança

Contudo, o Estado não vai poder continuar fugindo indefinidamente da indeclinável obrigação de regular — na verdadeira acepção da palavra — a área de utilidades públicas, por mais difícil e espinhosa que se apresente essa tarefa, dificuldade, aliás, universalmente reconhecida, que todo país, mais cedo ou mais tarde, vai ter de enfrentar. Positivamente, não será dado ao governo adiar por mais tempo a reforma regulatória, escapulindo pela saída de emergência da privatização, tal como fez no passado, ao se valer da criação de empresas estatais. De maneira alguma lhe será possível repetir no setor de serviços a retirada estratégica que empreendeu com desembaraço no setor de bens, quando, ao privatizar recentemente empresas industriais do governo, despediu-se como que à francesa dos ramos de atividade em que as mesmas se achavam localizadas.

Com efeito, no que concerne aos serviços essenciais de infra-estrutura urbana, a questão não se resume apenas a desregulamentar (com ou sem privatização). Nesse capítulo especial do redimensionamento das inter-relações do setor público com o setor privado, não se pode ficar circunscrito apenas ao desmonte ou desmanche da antiga ordem econômica. É necessário ir além, ao encontro das ações afirmativas que compõem a parte positiva do programa de desestatização. Essa parte, certamente a mais trabalhosa, é a da re-regulação, a qual consiste em fazer de novo o que antes foi feito de forma imprópria ou indevida, refazimento esse que, apesar de demandar tempo, nem por isso há de servir de pretexto para interromper ou retardar a marcha das privatizações no âmbito das utilidades públicas.

Para levar a bom termo o reordenamento desses serviços, há de se recorrer primeiramente aos sinais, em lugar dos instrumentos específicos de política econômica, apelando para os “símbolos do governo” em lugar das rotineiras engrenagens e mecanismos de controle burocrático. Na verdade, o que impacientemente se espera que seja realizado nesse campo é obra de habilidade institucional e não apenas de engenharia social, devendo antes lidar com o lado **soft**, ou intangível, das políticas públicas do que com o lado **hard**, ou instrumental. Trata-se aí não tanto de reconstruir o Estado quanto de tecer a teia ou a malha do governo, isto é, a tênue rede de interações e sinergias que entrelaça o Estado, a sociedade e a economia, fazendo circular continuamente entre eles o

fluxo e refluxo (**feedback**) das aspirações, volições e representações ou imagens coletivas. Nesse sentido, os “nervos do governo” da moderna cibernética respondem melhor aos desafios da desestatização do que a antiga concepção de máquina do Estado da velha tradição intervencionista.³

Conquanto não seja possível predizer as respostas a tais desafios, nada impede, todavia, que se sinalize a direção em que as mesmas podem ser encontradas. Nisso, as idéias a respeito de governança,⁴ tal como vêm sendo disseminadas pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais, podem dar uma boa ajuda, especialmente no tocante aos requisitos indispensáveis ao planejamento, ou **design**, de políticas públicas, requisitos esses que compreendem: gestão eficiente do setor público; exigência de que os responsáveis pela gestão pública prestem contas de seus atos à sociedade (**accountability**); organização jurídica adequada ao desenvolvimento; transparência e informação.

1.3 - Conteúdo e Perspectivas

O objetivo deste trabalho é o de colocar em primeiro plano o ponto de vista do usuário no momento em que se cogita de montar um sistema de monitoração da qualidade dos serviços de infra-estrutura, sistema pelo qual o governo controlaria as concessionárias ou empresas prestadoras, à medida que estas fossem sendo desestatizadas. A fim de atingir esse objetivo entende-se que a pesquisa social aplicada constitui um instrumento imprescindível tanto para o controle feito pelo governo (controle governamental) quanto para o controle exercido pela própria sociedade (controle social). Em suma, não se pode controlar eficientemente a qualidade dos serviços sem se conhecer adequadamente a opinião do usuário a respeito dos mesmos. Vale dizer que o texto valoriza o conhecimento como fator essencial na formulação e implementação de políticas públicas, quer no sentido de conhecimento do processo (processo esse pelo qual são tomadas as decisões), quer no de conhecimento no processo (que vem a ser a incorporação do saber ao próprio ato de decidir e deliberar).

As empresas estatais, que na atualidade praticamente dominam com exclusividade o setor de infra-estrutura urbana, não cultivam o hábito de fazer pesquisa, o mesmo acontecendo com os órgãos governamentais encarregados de controlá-las.

³As expressões “símbolos do governo”, malha ou teia (**web**) do governo e “nervos do governo” foram tomadas de empréstimo a Thurman W. Arnold (1941), Robert MacIver (1947) e Karl Deutsch (1963), respectivamente. Já a expressão “máquina do Estado” trai um indisfarçável ranço industrialista: na Era da Máquina, para funcionar, tudo tem que operar como uma engrenagem, o que levou um ensaísta do século passado a escrever, em 1869, na virada da Primeira para a Segunda Revolução Industrial: “O que é a liberdade senão maquinaria? O que é a população senão maquinaria? O que é o carvão senão maquinaria? O que são as ferrovias senão maquinaria? As próprias organizações religiosas, o que são elas, senão maquinarias? Hoje em dia quase toda voz na Inglaterra acostudou-se a falar dessas coisas como se fossem fins em si mesmas” [Arnold (1971)].

⁴Sobre as definições e os requisitos de governança ver Bird (1993).

Não queremos dizer com isso que não façam uma ou outra pesquisa, esporadicamente, o que, de resto, não configura a habitualidade, sem dúvida alguma um dos principais requisitos para se formar aquilo que se pode chamar de uma cultura de pesquisa. O presente trabalho pretende contribuir para a formação desse hábito e dessa cultura, não só no âmbito restrito dos serviços de infraestrutura, mas, também, no campo mais vasto dos serviços públicos em geral.

No corpo do texto, começa-se por fazer, na Seção 2, um ligeiro apanhado da história da intervenção estatal no Brasil. Mostra-se, ali, como o poder público atuou muito mais no sentido de encampar e estatizar, nacionalizando empresas e serviços, do que no sentido de apenas normatizar e regular. Pela leitura dessa seção, concluir-se-á que, muito embora tenha faltado planejamento nas intervenções do Estado, às quais muitas vezes ele foi simplesmente levado ou até forçado, não lhe faltaram determinação e vontade política para industrializar e modernizar o país, o que, tendo em vista o ritmo e a direção desse esforço, necessariamente teria de redundar, como efetivamente redundou, em maior ingerência governamental. O fato é que, bem ou mal (provavelmente mais mal do que bem), fundou-se no país uma infra-estrutura, tanto física e material quanto jurídica e institucional, com o fito de viabilizar o crescimento econômico. Evitando incorrer em “fracassomania”, ao invés de fazer tábula rasa dos avanços e conquistas do passado, o trabalho procura fazer justiça ao modelo de ordem econômica implantado no país desde Vargas, dando-lhe os devidos créditos pela sua real contribuição ao desenvolvimento nacional.

As três seções subseqüentes tentam acompanhar a transição que se estaria operando no país de uma ordem originariamente autoritária para uma democracia de feição moderno. Na primeira delas, Seção 3, destaca-se a figura do consumidor como elemento-chave dessa transição: enquanto a ordem antiga teve o Estado como protagonista principal, a ordem nova atribui esse papel ao indivíduo, ao homem comum ou cidadão privado. Esse é o capítulo que, para não dizer que é filosófico [no sentido de filosofia pública, na acepção da **public philosophy** de Walter Lippmann (1956)], pode-se dizer que está mais voltado para a psicologia das necessidades e satisfações humanas do que para a história e a sociologia. Nessa parte, acentuou-se, de propósito, a dimensão individualista, no intuito de contrabalançar os excessos do pensamento globalizante, que tende a submergir a pessoa real e concreta num verdadeiro oceano de abstrações e generalizações. cremos que está na hora de, sem prejuízo da visão de conjunto (macro), aprofundar a análise de aspectos particulares e até pedestres.

Depois de baixar o foco do plano histórico, do Estado, para o plano individual, do usuário ou consumidor, procede-se, na Seção 4, a uma breve reflexão acerca das conseqüências da transição que está tendo lugar na área de serviços públicos de infra-estrutura, cujo comando se transferirá das empresas estatais para as empresas privadas. Como na seção precedente, assiste-se aí à mudança de papéis e de protagonistas. Contudo, para que o cenário institucional se modifique, é preciso que a transformação não se reduza a uma simples troca de atores. Na verdade, a empresa privada que se dispuser a ingressar no setor de utilidades públicas tem,

ela própria, que se transformar sob alguns aspectos, deixando de ser apenas uma organização econômica para se converter em instituição (**institution-building**). Não se trata, porém, como o título pode sugerir, de um capítulo sobre administração empresarial, devendo, antes, ser lido como uma digressão sobre comportamento organizacional ou como nota à margem da nova ciência das organizações [Ramos (1981)].

Por fim, focaliza-se na Seção 5 a transição do controle governamental de uma forma rígida para um estilo flexível. Aqui não há troca de protagonistas: muda o papel, mas o personagem central continua sendo o governo. À luz dessa perspectiva, o Estado não aparece mais como um mal necessário, mas, sim, como presença desejável e ocasionalmente bem-vinda. O pressuposto é de que a não-intervenção representa uma situação ideal, sempre perseguida e jamais atingida plenamente. De um modo ou de outro, a intervenção do Estado sempre se fará sentir, mormente num setor como o de utilidades públicas, do qual ela é inarredável. Sucede que há graus e graus de intervenção, que variam conforme se aproximam mais ou menos do ideal da completa ausência de tutela governamental. Afora o que, esse ideal não se aplica indistintamente a toda a sociedade: há setores que, num determinado momento, precisam de mais intervenção do que outros, devendo, todavia, dispensá-la numa altura mais adiante. O problema todo está em que o governo demora mais tempo do que o necessário controlando o que já prescinde de controle — falta-lhe agilidade para retirar-se na hora oportuna e deslocar-se rapidamente para outras frentes que estejam reclamando a ação governamental. Nesse sentido, a pesquisa pode ser de extrema valia para desenvolver esse tipo de sensibilidade no poder público, sinalizando onde sua presença se faz necessária e onde ela se tornou supérflua ou redundante. O capítulo deve ser lido menos na perspectiva da administração pública do que na do direito público, uma vez que nela se valoriza mais o domínio da norma do que o predomínio da burocracia governamental, preferindo-se o Estado normativo ao Estado administrativo.

No capítulo das conclusões e recomendações, ao buscar-se uma resposta para a pergunta sobre quem controla os controladores, propõe-se a pesquisa como forma de autoconsciência e autocontrole, fazendo as vezes de antídoto ao mesmo tempo contra o intervencionismo do Estado, o personalismo do usuário, a ganância da empresa, o corporativismo da burocracia, o tecnicismo dos especialistas e o facciosismo de militantes e ativistas da cidadania. Nessa perspectiva, a pesquisa democratiza, já que nos faz ver o ponto de vista do outro, do **alter**, e levar em conta a posição alheia, induzindo-nos, assim, a uma visão pluralista das questões de política pública. Dessa maneira, aprendemos com a pesquisa social aplicada aos serviços públicos que a participação social não se resume à política, nem a comunicação se esgota na mídia, tampouco a informação se restringe aos tecnocratas, do mesmo modo por que o controle para ser efetivo e eficaz não precisa ser necessariamente governamental. Em síntese: na perspectiva em que o presente texto foi escrito, a pesquisa afirma-se como indispensável coadjuvante em períodos de transição, como o que ora atravessamos, quando, mais do que nunca, importa saber de onde viemos e em que direção estamos indo.

2 - A CONSTRUÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA

A re-regulação não consiste apenas em corrigir e atualizar, mas, também, em preencher os claros que, na marcha acelerada da economia brasileira rumo à industrialização, foram sendo deixados para trás ou seguidamente empurrados para a frente. Ao contrário da natureza, é possível que a história dê saltos. Entretanto, a cada novo avanço, é forçoso retornar sobre os próprios passos a fim de cumprir as tarefas históricas e satisfazer às exigências sociais que, no afã de queimar etapas, acaso tenham sido postas de lado ao longo do caminho percorrido.

Como se sabe, a evolução humana jamais transcorre de forma simétrica e uniforme. Partes há que progridem mais depressa, partes que apenas se movem no ritmo normal e partes, ainda, que ou demoram demais para entrar no compasso, ou simplesmente quedam-se estáticas. Contudo, enquanto os segmentos mais adiantados não retroagirem para resgatar os mais atrasados, no sentido de integrá-los no dinamismo do conjunto, só será lícito falar-se em crescimento e modernização, de modo algum em desenvolvimento e modernidade, fenômenos estes que dependem, ambos, da universalização dos benefícios do progresso, que, para tanto, devem permear todo o tecido social. Verifica-se aí, no plano da história, o que, não raro, se observa no plano da biografia, quando se diz que o indivíduo cresce, mas não amadurece, o que significa dizer que, por falta de integração e equilíbrio internos, a personalidade resulta malformada e incompleta.

Na maioria das vezes, o Estado regulou mal, ou simplesmente absteve-se de qualquer regulação, porque não sabia fazer, de saída, a coisa certa. Nesse sentido, pode-se considerar o governo, como já vêm fazendo inúmeros estudiosos da matéria [Schon (1973)], como um sistema de aprendizagem, por cujo intermédio a sociedade ou nação capacita-se para identificar, analisar e resolver seus próprios problemas. Nessa modalidade de aprendizado, não há lugar para o autodidatismo. Todavia, o governo não só aprende por toda e para toda a sociedade, como também, aprende com ela — o setor público com o setor privado, por exemplo.

2.1 - As Origens Autoritárias da Regulação Econômica

Ora, a regulação de monopólios naturais, sobretudo no que diz respeito aos serviços de infra-estrutura essenciais à coletividade (água e saneamento, energia elétrica, transporte urbano e telefonia), é uma missão indiscutivelmente complexa e delicada, que desafia e põe à prova até mesmo os governos mais competentes e as sociedades mais avançadas em termos de bem-estar geral da população e de respeito aos usuários de serviços públicos. Provavelmente por essa razão, diante de um cometimento tão desproporcional à frágil compleição do seu ainda precário aparato institucional,⁵ o Estado, entre nós, ter-se-ia deixado levar pela linha de menor resistência e maior impacto, enveredando pelo suposto atalho da

⁵Segundo Thompson (1976), as organizações de hoje são produto do passado, provenientes de um longo período durante o qual os fins excediam, de muito, os meios, e as necessidades eram incomensuravelmente maiores do que os recursos exigidos para satisfazê-las.

nacionalização e estatização daqueles monopólios, de modo a ocupar com um número cada vez maior de empresas do governo o vazio criado, seja pelo desinteresse das concessionárias estrangeiras — que condicionavam sua permanência no setor ao recebimento de garantias, favores e compensações oficiais —, seja pela inaptidão da iniciativa privada nacional para investir numa área que normalmente requer grandes intensidades de capital, fator sempre escasso em países em desenvolvimento.

Não se deve julgar, porém, que, ao seguir aparentemente a lei do menor esforço em matéria de regulação, o Estado tenha assim procedido por puro comodismo. A razão de semelhante procedimento teria residido não tanto na busca de facilidades quanto na premência de aglutinar esforços, concentrando-os, todos eles, na penosíssima meta de industrializar rapidamente a economia brasileira e modernizar o país. Tudo mais tornou-se apenas meio para atingir, a qualquer custo, esse fim estratégico, o qual passou a justificar toda sorte de táticas e expedientes. No que se refere especificamente à regulação, vale dizer que não só o instrumento atropelou a norma como esta, a exemplo de todo o resto, foi, ela própria, transformada em instrumento.

Está claro que somente em regimes de força e exceção é possível compelir pessoas e organizações a agirem e se comportarem como instrumentos, subordinando seus objetivos particulares à causa suprema de construção do Estado (**state-building**) e da nacionalidade (**nation-building**). Natural, pois, que nessa emergência o lema do Estado fosse “industrializar primeiro e regular depois”, tal como agora, no aperto da crise fiscal, a palavra de ordem parece ser “privatizar primeiro e regular depois” — ou seja, muda-se a ênfase, ou tônica, mas a seqüência continua igual, com a regulação deixada sempre por último. No entanto, é compreensível que assim seja, porquanto, nos momentos de transição, quando se trata de quebrar inércias, vencer resistências, romper estruturas e produzir impactos, o instrumento, por ser direto e contundente, revela-se mais eficaz do que a regulação propriamente dita, de caráter eminentemente indicativo, com valor de norma ou sinal.⁶

Com efeito, sempre que for o caso de agir em vez de apenas sugerir, de ser explícito em vez de apenas sinalizar, de ser, enfim, coercivo em vez de apenas persuasivo, sem dúvida alguma o instrumento funcionará melhor do que o regulamento ou ordenamento. O problema é que, na memória das instituições brasileiras, o instrumento acabou ficando associado ao próprio autoritarismo, na medida em que serviu de justificativa para o chamado autoritarismo-instrumental [Santos (1978)], cuja razão de ser, ou racionalização, pode ser sintetizada na

⁶Segundo o entendimento de Elster (1994), toda ação instrumental está unicamente voltada para resultados, ao passo que o comportamento orientado por normas sociais não tem esse tipo de preocupação exclusiva — pelo menos não se preocupa diretamente com os resultados práticos, muito menos os de caráter específico e efeito imediato.

máxima “prende, mas empreende”, ou seja: reprimem-se as liberdades públicas, mas, apesar ou justamente por causa disso, promove-se a riqueza nacional.⁷

2.2 - Industrialismo e Dirigismo Econômico

A moderna ordem econômica no Brasil, fundada pela ditadura civil (1937-1945) e consolidada pela ditadura militar (1964-1984), foi construída, nas suas linhas mestras, sob o signo do autoritarismo, com forte presença do Estado e apagada participação da sociedade, à qual coube papel secundaríssimo, de mero figurante na cena política e nas decisões governamentais, mesmo naqueles assuntos em que era de esperar maior atuação popular, como no caso da legislação trabalhista e previdenciária, fruto muito mais da outorga do poder público do que da conquista do incipiente proletariado nacional.

Tal circunstância de natureza histórica contribuiu decisivamente para a afirmação e independência do Estado, capacitando-o a agir de moto próprio, com bastante autonomia e suficiente desenvoltura **vis-à-vis** as injunções políticas e as pressões econômicas. Numa palavra, o Estado ganhou a liberdade que a sociedade perdeu, embora não se tenha tratado de pura perda, uma vez que o sacrifício das garantias públicas redundou algum tempo depois na mobilidade e ascensão de amplas camadas da população, tolhidas até então pela velha ordem oligárquica.

Desse modo, o autoritarismo-instrumental aparelhou o Estado com os meios indispensáveis para que ele assumisse convictamente a liderança do processo de industrialização e modernização do país. Com isso, o Estado deixou de ser simples joguete da classe dominante — o Estado robô e autômato das concepções deterministas da história — passando de instrumento a instrumentador e de executante a regente e orquestrador do crescimento econômico e da “concertação social”.

Hoje em dia pode-se, retrospectivamente, até conjecturar se a organização autoritária não teria sido decorrência da própria organização industrial, posto que esta prosperou extraordinariamente sob o regime de economia de guerra, tendo atingido o apogeu no complexo industrial-militar gerado pela corrida armamentista que a guerra fria desencadeou. De fato, a transição da economia natural para a industrial não é fenômeno espontâneo, que se produza automaticamente. É preciso que haja resolução e propósito, caso contrário o máximo que se pode lograr são surtos industriais, simples episódios ou impulsos discretos, nunca a industrialização propriamente dita que, por ser um processo articulado e contínuo, exige liderança ou vontade política, isto é, vontade e

⁷De acordo com as observações que Albert Hirschman (1975) fez a esse respeito na América Latina, “o crescimento econômico, o progresso social, e a liberdade ou, mais simplesmente, o respeito aos direitos humanos não avançam necessariamente em conjunto; parece mesmo que algumas formas de crescimento econômico são plenamente compatíveis com o retrocesso político e social”.

autodeterminação por parte do Estado, o que só é possível se este gozar de iniciativa própria e de alguma margem de discricção.

No sentido diametralmente oposto ao da arregimentação manufatureira, acena-se com fundadas esperanças de que, assim como o industrialismo implicou, de uma maneira ou de outra certa dose de dirigismo,⁸ a sociedade pós-industrial, baseada na economia de serviços e orientada para o conhecimento e a informação, aposente os modelos rígidos de organização econômica, suscitando, em lugar deles, formas versáteis e flexíveis que estariam a prenunciar o “capitalismo desorganizado” [Off (1989)], quiçá a desindustrialização, prenúncios que deixam apreensivos aqueles que são dados a interpretar como desordem aquilo que, no fundo, representa uma ordem insuspeitada e irreconhecível, porquanto completamente distinta, seja da que idealizavam, seja da que repeliam.

Num contexto de tamanha resiliência, onde choques e impactos não fazem efeito, os instrumentos e controles, usualmente utilizados na política econômica, tenderão a tornar-se ociosos ou supérfluos, devendo ser substituídos por meios sensíveis e refinados, de alta definição e precisão. Tais requisitos enquadram-se perfeitamente na idéia, aqui esposada, de que a regulação é, por excelência, um sistema de sinais para aviso e governo dos agentes econômicos, dos atores sociais e do próprio Estado, ao invés de instrumento de coerção (**enforcement**) e mecanismo de controle.

2.3 - Eficiência Econômica e Objetivos Sociais

Enquanto se esperam o advento da sociedade pós-industrial e, com ela, a redefinição dos fins e dos meios da ação pública, os instrumentos tradicionais continuam alvo de críticas e contestações, havendo, inclusive, quem radicalize semelhante questionamento até o extremo de pôr em dúvida a própria validade da regulação econômica, a qual não passaria de um epifenômeno — ou, na melhor das hipóteses, subespécie — da regulação social, esta, sim, a única auto-subsistente, que, por possuir realidade própria, teria razão de continuar existindo. Numa palavra, a regulação ou é social ou não é coisa nenhuma. Ironicamente, os extremistas da regulação social parecem reforçar o argumento dos radicais da desregulamentação de que a regulação econômica, além de não funcionar, atrapalha, ocasionando efeitos perversos, isto é, contrários àqueles desejados.

Assim, tanto para os que a defendem por motivos sociais quanto para os que a condenam por razões econômicas, a regulação decididamente não funciona — só que para os primeiros isso não tem maior importância, já que, pelo fato de perseguir primordialmente o objetivo social, a regulação não tem por que ser avaliada segundo critérios estritamente econômicos, competindo-lhe transcender o mercado ao invés de limitar-se apenas a suprir-lhe as falhas e corrigir-lhe as imperfeições [Weaver (1978)]. Semelhante controvérsia pode servir para pôr em relevo a distinção, feita aqui inicialmente, entre instrumento e regulação,

⁸Ao considerar o trabalho fabril como eminentemente instrumental, Hirschman (1983) parece fazer dessa instrumentalidade uma característica da própria organização industrial em sua essência.

contrapondo o caráter basicamente econômico do primeiro à natureza intrinsecamente social da segunda. Todavia, nenhuma discussão acadêmica, ou ataque de “fracassomania”, conseguirá obscurecer os notórios e inegáveis êxitos obtidos pelo autoritarismo-instrumental no plano econômico. Nesse sentido, não cabe dúvida de que o país se industrializou em tempo recorde e a economia cresceu a taxas bastante elevadas, figurando entre as mais altas registradas em todo o mundo naquele período.

Na verdade, o modelo inaugurado por Vargas foi tão bem-sucedido, inclusive na versão castrense de 1964, que, por isso, tem sido tão difícil abandoná-lo e substituí-lo, mesmo depois de ele já haver reconhecidamente esgotado toda a sua capacidade de galvanizar as energias nacionais no sentido do crescimento econômico e do progresso social. Tem lugar aí o conhecido efeito vebleniano [Veblen (1966)], segundo o qual tudo quanto dá certo na evolução política e social está fadado ao desaparecimento, em consequência do próprio êxito obtido nas etapas precedentes. Assim, uma vez atingido o alvo, satisfeito o objetivo e cumprida a missão, todo plano, projeto ou programa, deveria ser automaticamente extinto, autoconsumindo-se no justo momento em que alcançasse o auge de sua auto-realização, mercê da completa concretização de suas virtualidades. A lógica que rege esse efeito é de que o instrumento não deve sobreviver à finalidade para a qual foi criado, deixando de existir a partir do momento em que cessa a respectiva utilidade.

Acontece que no setor público as coisas não se passam desse modo. Não que o efeito vebleniano não seja aplicável ao governo. Ocorre, porém, que ele tarda a se fazer sentir na prática, visto que tudo que o Estado institui e estatui tende a perenizar-se, recusando-se terminantemente a desaparecer e extinguir-se. Nesse sentido, tamanha é a resistência ou relutância que às vezes a própria decisão de extinguir converte-se no seu oposto, transformando-se em tática de sobrevivência e autodefesa — tanto assim que já se disse que, no setor público, a melhor maneira de impedir que uma coisa acabe consiste em extingui-la muitas vezes. Prova disso é a interminável agonia dos órgãos que, apesar de extintos, continuam assim mesmo sangrando o orçamento da União.

Essa tendência à autoperpetuação revela-se ainda mais acentuada quando os instrumentos de política se materializam sob a forma não só de empresas estatais, como, também, de autarquias, fundações, institutos, conselhos, campanhas e grupos executivos, um sem-número, enfim, de entidades públicas, sobretudo na esfera da administração indireta, que aderem e se soldam de tal maneira à própria ossatura do Estado, formando com ele um bloco indivisível que fica impossível extirpá-los sem fratura. Deve-se possivelmente a essa aderência institucional a extraordinária sobrevida da regulação econômica, de nítido caráter instrumental, engendrada pelos regimes autoritários.

3 - A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA ECONÔMICA

A autonomia do Estado para empreender e comandar com latitude a industrialização do país teve como consequência o divórcio entre a economia e a sociedade. É possível que essa separação, ou secessão, seja, de fato, uma condição indispensável, **sine quanon**, do crescimento econômico, especialmente no caso de países como o Brasil, que, por se acharem na retaguarda do capitalismo, necessitavam com urgência redobrar esforços para reduzir a distância entre eles e a dianteira do sistema, a fim de alcançar, ainda que tardiamente, uma posição menos desvantajosa.

Certo é que, pelo menos na fase dramática do processo de acumulação, o econômico tende a sobrepujar todas as demais esferas da ação coletiva, constituindo-se numa província à parte, um domínio independente que se rege por suas próprias leis e princípios, à revelia das normas gerais que presidem o conjunto da sociedade. Ora, a primazia da parte sobre o todo inverteu a relação entre fins e meios, levando a que estes prevalecessem sobre aqueles. Com isso, rompeu-se, com o tempo, o nexu interno do autoritarismo-instrumental: o autoritarismo entregou-se ao puro arbítrio, enquanto os instrumentos passaram a operar por conta própria, manipulados livremente por cartórios e corporações na autodefesa de seus objetivos paroquiais, antes que no serviço do interesse público e dos objetivos nacionais.

3.1 - Eficiência Econômica e Pressões Políticas

Entretanto, o sacrifício do social ao econômico não obedeceu apenas à necessidade de justificar ideologicamente a concentração de renda, de resto inerente ao próprio processo acumulativo, com a alegação de que é preciso, antes de repartir o bolo, isto é, o excedente econômico, fazê-lo primeiramente crescer. Na verdade, a ideologia econômica é de origem igualitária, sendo tão querida das massas quanto das classes dominantes e dirigentes. Nessa perspectiva histórica, o **homo aequalis** [Dumont (1985)] é espécie do gênero **homo oeconomicus**. A razão para tal é que fora do crescimento econômico não se entrevê saída alguma para as carências e privações das camadas mais pobres da população, cujo amplo acesso ao conforto e bem-estar materiais só se torna viável a partir de expressivos aumentos de produtividade, dificilmente atingíveis, pelo menos com a magnitude exigida pela expansão demográfica, sem progresso tecnológico e modernização empresarial. No fundo, o desprezo pela civilização material junto com os preconceitos contra a técnica são atitudes tipicamente elitistas, estranhas, pois, ao sentimento geral das massas, que é de irrestrita adesão a tudo quanto possa elevar o seu nível de vida e proporcionar-lhes ascensão social.

Sob esse prisma, a participação social acarreta maior e não menor intervenção do Estado, na medida em que pressiona o governo a adotar políticas distributivistas, as quais não raro resvalam para o populismo econômico [Sachs (1989)], que consiste em simplesmente aumentar os gastos públicos sem alterar substancialmente a política de rendas, acudindo por meios inflacionários às

demandas sociais. Nessas condições, quanto mais democracia houver, mais despesas o governo terá para atender, sem jamais satisfazer, à onda crescente de reivindicações populares [Meltzer e Richard (1978)], politizando ao máximo a agenda pública, que se torna, dessa maneira, objeto de disputa entre grupos de pressão organizados com base ou em ideologias (**partisanship**), ou em interesses constituídos (**vested interests**).

No plano social, tais movimentos revelam-se discriminatórios, posto que toda organização é excludente pela própria natureza, estabelecendo divisões entre os de dentro (**insiders**) e os de fora, adeptos **versus** oponentes, filiados **versus** não-comprometidos, alinhados **versus** independentes e engajados **versus** indiferentes. No plano econômico, essas pressões induzem à prática de preços políticos e administrativos, em substituição e, quase sempre, em contraposição aos preços de mercado. No final, tem-se a impressão de que a eficácia política substitui com vantagem a eficiência econômica e que a fonte da riqueza e do bem-estar é o próprio Estado e não o setor produtivo. A realidade, porém, é que a presença excessiva do Estado na economia brasileira, que em determinados setores chegou a equiparar-se àquela registrada nas antigas economias socialistas, agravou o déficit público e aprofundou a crise fiscal sem, com isso, melhorar a distribuição de renda. Não terá sido, portanto, por falta de intervenção estatal que o país tornou-se e permaneceu socialmente injusto.

No entanto, já se vão delineando no repertório da democracia brasileira formas de participação social que não implicam, necessariamente, aumento da ingerência do Estado na economia nem tampouco o conseqüente desequilíbrio das contas do governo. De fato, a partir da privatização de empresas estatais e da nova lei de concessão dos serviços públicos, prefigura-se um cenário institucional em que quanto maior for a participação do consumidor ou usuário, menor será a necessidade de regulação. Desse modo, o controle exercido pelo Estado irá dando lugar gradativamente ao controle de qualidade exercido pela própria população, no contacto direto com as empresas privadas prestadoras de serviços públicos, as quais acabariam por se convencer de que o relacionamento bilateral resulta basicamente vantajoso do ponto de vista econômico, valendo mais a pena investir na satisfação do cliente do que em despesas de **rent seeking**, notadamente as com **lobby** e relações públicas com vistas à captura, apenas para conservar favores e benefícios advindos de situações de escassez criadas artificialmente pelo Estado através de restrições legais impostas ao funcionamento de determinados setores da produção.

3.2 - De Cidadão a Consumidor

O conceito de consumidor, indissociável da idéia de mercado, é essencialmente econômico. Não obstante, ele vem se generalizando em áreas até bem pouco tempo regidas unicamente por critérios assistenciais ou definições políticas. De fato, os beneficiários de programas sociais do governo não raro reivindicam ser tratados como clientes ou consumidores e não apenas como socorridos ou

dependentes do Estado.⁹ Na raiz de semelhante reivindicação, o que há, na verdade, é a aspiração de todo cidadão a participar amplamente do mercado de consumo, do qual se acham ainda marginalizadas ou excluídas vastas parcelas da população brasileira. Significa dizer que a democracia econômica passa pelo mercado e que a participação social mais abrangente e inclusiva é aquela que consiste em fazer de cada indivíduo um consumidor na plena acepção da palavra, proporcionando-lhe suficiente renda, ou poder de compra, para usufruir da maior gama possível de bens e serviços comercialmente disponíveis.

Sob esse ângulo, não há objetivo mais democrático do que ampliar o próprio mercado, universalizando-o, de modo que o mesmo retome as funções que foram sendo paulatinamente assumidas pelo Estado do Bem-Estar às custas do aumento dos gastos públicos e da inflação, cujo preço, no final da cadeia regressiva, acabava sendo pago justamente pelos extratos da população que no início se buscava beneficiar através de políticas e programas sociais.

Existe um setor, o dos serviços básicos de infra-estrutura urbana, em que essa retomada se afigura problemática, porquanto a fronteira entre o econômico e o social se apresenta ali bastante fluida e móvel, conjugando, através de mecanismos compensatórios como o dos subsídios cruzados embutidos nas tarifas públicas, critérios de mercado com critérios assistenciais. Isso se deve à universalidade intrínseca a esse tipo de serviço público, cujo arco, ou espectro, engloba, por exemplo, desde o grande consumidor de energia elétrica (indústria e comércio) até o morador de comunidades carentes, passando pelos domicílios da classe média.

Nesse entrecruzamento, os subsídios de natureza social — com base nos quais quem consome mais paga pelos que consomem menos, assim como pelos que consomem e não pagam —, interpenetram-se com os subsídios de natureza econômica, em que todos pagam menos do que o custo real dos serviços por causa da necessidade de baratear os insumos para a indústria, a fim de estimulá-la a produzir mais e desestimulá-la a praticar repasses para o preço final dos produtos. Ao fim e ao cabo dessa conta de aparente soma zero, saem todos, de fato, perdendo com a má qualidade dos serviços, resultante da insuficiência de fundos públicos para investir na expansão e modernização do sistema.

3.3 - Privatização e Monopólio

Entre a desestatização e o colapso, não há propriamente escolha e a única coisa que se pode ainda discutir é se a inevitável privatização dos serviços se fará por

⁹Segundo Nettern e Davis (1990), essas pessoas não querem ser tratadas nem mesmo como clientes, preferindo ser consideradas exclusivamente como consumidores. Até porque ultimamente os programas sociais vêm consistindo sobretudo de benefícios privados, concedidos gratuitamente pelo governo a pessoas e famílias, sob a forma de bens e serviços que, também, se acham disponíveis no mercado, tais como educação, saúde, previdência complementar etc. Os bens coletivos, ou bens públicos propriamente ditos — defesa nacional, segurança pública, justiça etc. — constituem uma parcela cada vez menor do total dos gastos públicos.

meio de venda (leilão de ações ou privatização propriamente dita), ou por meio de concessão (concorrência pública). De um modo ou de outro, a participação social, neste caso específico, reclama, acima de tudo, o atendimento da demanda reprimida, isto é, a ampliação do mercado através da expansão dos serviços essenciais, como, por exemplo, de saneamento básico e de telefonia não-celular, onde a oferta se mostra mais gritantemente insatisfatória tanto em termos da procura atual quanto da potencial.

A universalização e melhoria dos serviços exigem, todavia, investimentos de tal monta que estes só se viabilizam economicamente sob o regime de monopólio. Assim, nem sempre os monopólios são necessariamente prejudiciais ao consumidor, que, no entanto, tem na competição sua principal saída — **exit** na definição de Hirschman (1981) —, aquela que lhe permite afastar-se do fabricante ou fornecedor, cujo produto ou serviço não o satisfaz, e buscar alternativa entre marcas e empresas concorrentes. Com efeito, as economias de escala e integração (**scope**), no que reduzem o preço unitário do serviço, tornam os monopólios naturais propícios antes que adversos ao consumidor final. Claro que a solução ideal reside noutra parte, isto é, na inovação tecnológica, a única capaz de tornar contestável o mercado desses serviços, quebrando aqueles monopólios e, sem prejuízo da qualidade do atendimento e da modicidade dos preços, abrindo o setor à livre concorrência, como já vem acontecendo, por exemplo, na área de telecomunicações.

Mesmo quando tem chance de usar o recurso da defecção (**exit**), recurso que no entanto lhe é vedado no caso dos monopólios naturais, o consumidor pode, ainda assim, preferir mudar a situação ao invés de fugir dela, empenhando-se na tentativa de modificar práticas, políticas e resultados que considera reprováveis na conduta da empresa da qual é cliente ou comprador. Essa opção, que Hirschman denominou **voice**, e que aqui traduzimos por vocalização, expressa-se ora em coalizações momentâneas, de caráter tópico e pontual, ora em atuações sistemáticas, nos moldes ativistas de movimentos como o de Ralph Nader, o naderismo, nos Estados Unidos.

Nessas articulações, a voz do consumidor tanto pode fazer-se ouvir pela via administrativa ou contenciosa — com o fito de compelir diretamente seja a concessionária, seja o poder concedente a cumprir e fazer cumprir a regulação pertinente —, ou pela via política, no intuito de pressionar o governo e impressionar a opinião pública; na primeira hipótese, tem lugar aquilo que Almond e Verba (1965) denominaram **subject-competence**, isto é, a competência do indivíduo enquanto súdito do Estado de direito; na segunda é que, na opinião dos dois autores, verifica-se, de fato, a **civic competence**, aquela em que se fundamentaria o que ambos caracterizaram e definiram como “cultura cívica”.

Além dessas vocalizações em tom contestatório, existem as formas ou modulações bem-comportadas, que são aquelas veiculadas, em termos de reclamação antes que de protesto, através de canais abertos pelas próprias empresas ou pelo governo — no primeiro caso, incluem-se, por exemplo, os conselhos de consumidores que,

por determinação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), as concessionárias de energia elétrica foram obrigadas a criar no âmbito interno da própria empresa; no segundo caso, destacam-se os programas de defesa do consumidor, os Procons, instituídos na órbita dos governos estaduais. De resto, convém notar que, no setor de serviços públicos em geral, praticamente inexistente movimento contestatório organizado — as próprias associações de defesa do consumidor,¹⁰ exceção feita de entidades restritas como a dos grandes consumidores da Light, estão voltadas noutra direção (inquilinato, mensalidades escolares, devolução de empréstimos compulsórios etc.) e não militam na área das utilidades públicas, a qual, por esse motivo, não se configura como arena política, salvo para reivindicações de cunho corporativo por parte dos empregados das estatais que operam no setor de infra-estrutura urbana.

As definições de **voice** e **exit**, com as quais Hirschman procurou, por um lado, convencer os economistas acerca da utilidade dos conceitos políticos e, por outro, persuadir os cientistas políticos acerca da utilidade dos conceitos econômicos, correspondem, respectivamente, às noções de instrumento e sinal aqui formuladas. Assim, a vocalização funciona como instrumento de pressão, ao passo que o afastamento, ou deserção, do consumidor funciona como sinalização para a empresa do grau de insatisfação deste com o produto ou serviço. É, sobretudo, através de sinais, e não de pressões, que o consumidor, a parte mais vulnerável na situação de mercado, faz valer a sua principal força e o seu protesto mais eficaz, ambos consubstanciados no poder de veto ao produtor com o qual não esteja satisfeito.

3.4 - O “Voto Econômico” e o “Mercado da Política”

Nessa perspectiva, o mercado assemelhar-se-ia a uma eleição entre bens e serviços, na qual o consumidor, ao comprar, consigna suas preferências e vota a favor ou contra fabricantes e fornecedores, ora sufragando, ora rejeitando as respectivas marcas ou chancelas. Nessa espécie de pleito, é que se vai manifestar o terceiro elemento da teoria de Hirschman (**exit**, **voice** e **loyalty**), a saber, a lealdade, que vem a ser a fidelidade do consumidor a determinado produto, que ele reluta em abandonar e do qual só se afasta de vez após haver recorrido sem sucesso à vocalização e a outras formas de sinalização.

Aliás, o paralelo entre votos econômicos (dados às custas do bolso do consumidor) e votos propriamente ditos (depositados nas urnas eleitorais) encontra-se na origem da teoria da regulação econômica, tal como foi formulada pioneiramente por Stigler (1971), formulação essa que atribui pouca chance de sucesso à vocalização e às pressões dos consumidores no “mercado da política”, onde os interesses da indústria em particular e dos produtores em geral falam mais

¹⁰O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), filiado ao **International Consumers** e sediado em São Paulo, com cerca de 30.000 sócios individuais em todo o país) e a Associação de Proteção e Assistência aos Direitos de Cidadania (Apadic), com sede no Rio de Janeiro, declaram-se francamente alheios a esse tipo de reivindicação e ausentes dessa frente de luta da cidadania.

alto, na medida em que estes podem pagar o preço necessário para obter uma legislação favorável que lhes permita utilizar o poder coercitivo do Estado na proteção de seus fins específicos. Isso sem falar no fato de que os produtores, por serem em menor número, unem-se e movimentam-se mais depressa para se contrapor a medidas que contrariem seus interesses do que os consumidores, os quais, por constituírem a maioria, encontram maior dificuldade para se articularem a fim de dar apoio e sustentação a medidas que beneficiem os interesses difusos da coletividade.

Felizmente, a eficácia da democracia não se mede apenas pelo eventual sucesso da vocalização. Assim como Bertolt Brecht deplorava a má sorte dos povos que possuem heróis, interpretando o aparecimento desses personagens extraordinários como clara evidência de que as coisas andam tão mal a ponto de exigir sacrifícios extremos, do mesmo modo seriam dignos de lástima os países nos quais se registrasse elevado grau de ebulição social e eferescência política, indício seguro de que o sistema não funciona pelas vias normais, havendo necessidade de se recorrer ao talento especial e à competência profissional de ativistas, militantes e peritos em organização e mobilização de massas.

Com efeito, quanto mais a sociedade se democratiza e moderniza, tanto menos necessidade haverá de o indivíduo valer-se de meios extraordinários para ver respeitados os seus mais elementares direitos de cidadão e consumidor, ficando desobrigado de sair às ruas em passeata, abrir as faixas, bloquear a estrada e promover, enfim, um verdadeiro levante social, tudo isso para obter por métodos políticos a solução de problemas que, afinal, deveriam ser resolvidos com um simples telefonema. Nesse sentido, o homem comum, ou cidadão privado — o **common man** que Veblen opunha aos **vested interests** —, normalmente apolítico e não-filiado a corporações ou partidos, este, sim, é que detém a verdadeira medida da normalidade democrática e da felicidade pública.¹¹ Sob essa ótica, o desempenho das empresas que prestam serviços essenciais à população deveria ter como principal critério de avaliação o tratamento por elas dispensado ao mais insignificante e inofensivo de seus usuários, justamente àquele destituído seja do poder econômico dos grandes consumidores, seja do poder político da sociedade organizada, seja, ainda, do poder de barganha das corporações.

Nesses termos, a resposta à questão da vulnerabilidade do consumidor não consiste em reivindicar mais poder para ele, como se na sociedade não houvesse outra forma de sobreviver senão sendo ou se tornando poderoso. Ora, a evolução social é antípoda da evolução natural, medindo-se o nível de civilização de um povo pela capacidade de ele viabilizar objetiva e materialmente a sobrevivência dos mais fracos, ou menos aptos.

¹¹ A ótica do homem médio é melhor captada pelo chamado “individualismo metodológico”, que se propõe “explicar instituições sociais e mudança social como resultado da ação e interação de indivíduos” [Elster (1994)].

Nesse ponto, não se devem confundir carência e vulnerabilidade — trata-se de um imperativo moral e social mover combate sem trégua à primeira, tal como se tem procurado fazer em várias partes do mundo, com maior ou menor sucesso, através de programas de erradicação da miséria, guerra à pobreza e atendimento de necessidades básicas, sobretudo nos campos da educação e saúde pública; já a vulnerabilidade é uma condição a ser administrada e não suprimida, muito menos substituída por posições de poder. Nesse sentido, é possível até mesmo conjecturar-se que a vulnerabilidade possa vir a se tornar para o organismo social aquilo que hoje ela já representa para a clínica médica, isto é, um importante requisito de higidez ou sanidade — de fato, quanto mais vulnerável o organismo, menos sujeito a doenças em geral, especialmente as auto-imunes, de tal modo que a verdadeira defesa ou proteção reside na própria possibilidade do contágio, ou seja, na exposição aos agentes agressores, em cujo convívio se criam e fortalecem os anticorpos.

4 - DINÂMICA EMPRESARIAL

No que se refere à sensibilidade ao consumidor, cabe aqui a conhecida distinção feita, noutro contexto, por Herbert Simon (1952), entre firmas maximizadoras e firmas “satisfazedoras” (no original, **satisficing**, o neologismo não soa melhor).

O **trade-off** entre maximização e satisfação penalizou duplamente o consumidor, o qual se viu preterido e sacrificado pela causa da indústria nacional, cuja proteção impôs-lhe o pagamento de preços superiores aos do mercado internacional para adquirir produtos inferiores aos similares estrangeiros. Obviamente, isso não se deu apenas no Brasil. Em países como a Rússia e a antiga Tchecoslováquia, por exemplo, o programa de privatização optou por doar à população a maior parte das ações das empresas estatais, à guisa de reparação pelos sacrifícios infligidos ao consumidor durante os longos e duros anos de desabastecimento e oferta de artigos de má qualidade. Não obstante, no Brasil, onde grandes faixas da população ainda se encontram ausentes de muitos segmentos do mercado, marginalizadas tanto do consumo quanto da plena cidadania, pode-se sempre argumentar que nem tudo que convém ao consumidor justifica-se socialmente, ou seja, que o consumidor não é credor da dívida social contraída durante o esforço de acumulação, dívida essa que somente os excluídos teriam direito de exigir o ressarcimento.

4.1 - Maximização Econômica versus Satisfação do Consumidor

Em matéria de satisfação, convém sempre aplicar o critério do **cui bono** (a quem serve, beneficia, favorece ou aproveita a empresa?), sugerido por Peter Blau (1982), critério esse que permite distinguir as seguintes modalidades de organização: associações de ajuda mútua, cujos beneficiários são os próprios associados (no caso das estatais, a corporação dos empregados da empresa); organizações comerciais e de fins lucrativos, cujo beneficiário é o empresário, dono ou acionista majoritário (o Estado, no caso das empresas do governo); organizações prestadoras de serviços, em que o cliente é o principal beneficiário (é

o caso das utilidades públicas); e, finalmente, organizações dedicadas ao bem comum, cujo beneficiário é a própria sociedade, isto é, o público em geral (segurança pública, por exemplo).

A empresa estatal, pelo fato de enquadrar-se em praticamente todas essas categorias, padece de profunda ambivalência e séria crise de identidade, especialmente se for concessionária de utilidades públicas. Ora, como quem serve a muitos objetivos, ou serve mal a todos, ou serve bem a uns (o objetivo corporativo, por exemplo) e desserve os demais, é preciso que o governo escolha a quem vai satisfazer, dado que é impossível contentar todo mundo. De qualquer modo, posto que a empresa só funciona bem quando direcionada para um objetivo único e exclusivo, criar ou manter uma estatal é a opção menos aconselhável quando o governo tem em mira um escopo múltiplo e variado — neste caso, a regulação produz melhores resultados do que a nacionalização, em virtude da generalidade que é característica da norma.

Se for feita a pergunta oposta à do **cui bono** — isto é, a quem prejudica ou desserve? —, a resposta decerto há de ser que a empresa privada nacional pouco ou nada perdeu com a criação de estatais, que, pelo menos nos seus primórdios, tiveram o propósito de impulsionar o setor privado interno ao invés de concorrer com ele, proporcionando-lhe condições para que se firmasse e fortalecesse.

A julgar pelos frutos ou resultados, essa política foi tão bem-sucedida que hoje a iniciativa privada nacional está perfeitamente apta a adquirir empresas estatais e a substituí-las, com vantagem, em vários setores da atividade econômica, inclusive no de utilidades públicas, dispondo da poupança que falta ao setor governamental para investir na expansão e melhoria dos serviços. Tem lugar aí, mais uma vez, o já citado efeito de Veblen, segundo o qual tudo que dá certo tende, com o tempo, a desaparecer e extinguir-se, em consequência do próprio êxito conhecido no passado.

4.2 - As Estatais como Aliadas do Setor Privado Nacional

No entanto, o que se observou no Brasil, na evolução das estatais, foi que, depois de gerar altas economias de coordenação e integração com o setor privado nacional, elas não só não se extinguiram e desapareceram como, no caso das mais eficientes e rentáveis, muito pelo contrário, expandiram-se, por força mesmo da própria dinâmica do crescimento de toda e qualquer empresa de sucesso, inclusive as do governo. A expansão deu-se sobretudo através da verticalização, que levou à multiplicação das subsidiárias, notadamente nos setores considerados mais lucrativos, os quais, curiosamente, não se inscrevem no âmbito dos monopólios estatais e, sim, em áreas de livre concorrência, onde as empresas do governo passaram a competir com as empresas privadas.

Todavia, a expansão das empresas governamentais não trouxe maiores vantagens para o próprio Estado, que, além de perder com a não arrecadação dos impostos que as estatais estão isentas de pagar, tampouco obteve, a título de dividendos,

retorno proporcional ao capital aplicado, tendo auferido rendimentos irrisórios ou experimentado até mesmo resultados negativos. Ora, se as empresas rentáveis do governo não dão lucro ao Estado, como responder então à pergunta do **cui bono**, à pergunta pelo principal beneficiário?

É comum a reclamação das estatais quanto ao fato de serem utilizadas pelo governo como instrumentos de política macroeconômica, ora para controlar a inflação por meio da contenção das tarifas públicas, ora para captar recursos no exterior a fim de socorrer as reservas cambiais do país — todas elas alegam que, não fosse isso, seu desempenho seria tão ou até mesmo mais eficiente do que o das empresas privadas. É provável que tal acontecesse, a despeito do excesso de empregados, se bem que a comparação, para ser justa, pressuporia a igualdade de tratamento fiscal, isto é, as estatais teriam de pagar impostos do mesmo modo que as firmas particulares estão obrigadas a fazer. Mas a principal questão aí é saber por que estranho motivo de racionalidade pública o governo deveria manter empresas que nem servem como instrumentos de política econômica nem dão lucro ao Estado. Com efeito, se se querem em tudo e por tudo iguais às empresas privadas, por que insistem em continuar sendo públicas ou governamentais? A menos que se ache natural que, para as empresas do governo darem certo, o Estado precise ter prejuízo e a sociedade nenhum proveito.

Por último, resta sempre o argumento do patrimônio público, isto é, da defesa e preservação daquilo que já foi investido e que, mais do que propriedade do Estado, seria acervo inalienável do próprio povo. Acontece que esse patrimônio, por faltar ao Estado capacidade para investir na sua modernização, vai rapidamente se depreciando e tornando obsoleto e, não demora muito, acabará deixando de ser um ativo para se transformar num passivo ou até mesmo num peso morto para a sociedade, que já sofre no momento as conseqüências decorrentes da deterioração da infra-estrutura pública.

No final, só subsiste mesmo a mentalidade anticapitalista, profundamente enraizada na cultura do país, a ponto de considerar-se imoral que determinada atividade dê lucro ao investidor privado, ao mesmo tempo em que se aceita complacentemente que essa mesmíssima atividade proporcione aos empregados das empresas do governo vantagens salariais e extra-salariais fora de qualquer proporção com os correspondentes níveis de remuneração praticados pelas empresas particulares, sem falar no verdadeiro fosso que separa aquelas vantagens e estas remunerações do resto da massa trabalhadora do país, subempregada e mal paga.

Difícilmente ocorrerá à mentalidade anticapitalista e antilucro que talento empresarial e espírito empreendedor (**entrepreneurship**) constituem, senão um patrimônio público, certamente um patrimônio social de toda a nação. Realmente, o empresariado representa o potencial de crescimento do país, sua capacidade de inovar e adaptar-se a mudanças. Dele dependem o dinamismo e a vitalidade da economia.

Essa dimensão escapa muitas vezes aos próprios empresários, especialmente àqueles que, por andarem a reboque do Estado, não se compenetraram ainda do papel de liderança que lhes cabe no processo produtivo, razão pela qual já se disse que a parte mais difícil do programa de desestatização será justamente privatizar as próprias empresas privadas, de modo a fazê-las caminhar com as próprias pernas, sem as escoras da proteção governamental.

4.3 - Cultura Empresarial e Sensibilidade ao Consumidor

A chamada mentalidade anticapitalista [Von Mises (1988)] mostra-se particularmente avessa ao lucro na área dos serviços essenciais à população, rotulando indiscriminadamente de capitalismo selvagem toda e qualquer atividade rentável ou rendosa que tenha alguma relação com as utilidades públicas. Manifesta-se aí a tendência a confundir serviço público com filantropia, com base no preconceito segundo o qual ganhar dinheiro às custas das necessidades básicas da população é, no mínimo, desonesto, senão desumano. Sem dúvida alguma, vai ser nessa frente que, por motivos culturais, se há de travar a mais difícil batalha da desestatização, muito embora as expectativas dos usuários sejam, por ora, favoráveis e otimistas, atitude para a qual tem contribuído decisivamente o atual estado de decadência dos serviços públicos, que já teriam atingido ou estariam próximos de atingir o limite a partir do qual qualquer coisa é preferível à persistência do **status quo**.

Entretanto, o fator cultural não atua apenas do lado de fora da empresa, na circunstância histórica e no contexto social em que ela se acha inserida. Age, também, internamente, formando a cultura particular e a história privativa de cada empresa. O ponto de encontro e interseção das duas culturas radica na própria pessoa do usuário ou consumidor, sobretudo quando se trata do setor de utilidades públicas. Nesse sentido, o que conta mais é o perfil ou **background** das empresas que são candidatas em potencial a suceder às estatais, através de compra ou concessão, e a se converter em prestadoras de serviços básicos de infra-estrutura urbana, devendo-se levar em especial consideração os respectivos antecedentes em matéria de relacionamento com a comunidade e atendimento direto ao consumidor final.

Sob tal aspecto, seria desejável que pelo menos uma das firmas que compõem os consórcios que vêm participando do programa nacional de desestatização, em suas várias modalidades, possuísse alguma experiência e tradição em lidar com o consumidor ou usuário, notadamente se se tratar de serviços públicos essenciais à população. Claro que há outros fatores bem mais relevantes do que a cortesia e as boas maneiras no relacionamento com os clientes. Existe, por exemplo, a delicada questão do poder de mercado, na hipótese de compra da estatal por um concorrente, por um fornecedor ou, ainda, por um grande consumidor. Obviamente, a concentração de mercado, bem como a ausência de mecanismos de

contrapoder — **countervailing power**, na expressão de Galbraith (1952)¹² — capaz de moderar as tendências anticoncorrenciais, acabam repercutindo negativamente sobre o consumidor final, aliado número um da livre competição.

Sucedem que, até o presente momento, o programa de desestatização tem tido como principais protagonistas os bancos de investimento e os fundos de pensão, sobretudo aqueles formados por servidores das estatais (Banco do Brasil, RFFSA, Banco Central, Petrobrás, CVRD etc.).¹³ Semelhante participação era, de resto, esperada no caso da privatização das empresas do setor de bens em geral e de produtos industriais em particular. Não obstante, igual padrão se observou no leilão da Excelsa, a primeira empresa de serviços a ser privatizada. Há que se esperar mais um pouco para ver se esse estilo de participação está associado unicamente à venda de ações, isto é, à privatização propriamente dita, não interessando possivelmente aos bancos e fundos disputarem a concessão de serviços públicos, dado que essa modalidade de desestatização implica maior comprometimento com uma atividade específica, sujeita a forte regulação estatal, ao mesmo tempo que exposta a julgamento e cobrança por parte do público.

4.4 - A Empresa como Organização e como Instituição

Ora, os bancos normalmente querem-se mais soltos a fim de seguir com desenvoltura as oportunidades de negócios onde quer que elas se apresentem, preferindo aplicar em diversas atividades e não se prender a nenhuma em especial. Nesse ponto, os fundos de pensão não são diferentes, tomando suas decisões em termos de investimento e não de comprometimento, inexistindo qualquer ligação entre as atividades nas quais aplica e aquelas em que se ocupam seus associados. Depois, mesmo que existisse algum tipo de conexão ou afinidade eletiva entre essas duas esferas independentes, a tradição ou envolvimento nesse caso agiria como fator de debilitação antes que de habilitação, visto que a cultura das estatais está voltada mais para a corporação do que para o cidadão ou a população, salvo a hipótese de os associados desses fundos revelarem-se, como capitalistas e patrões, mais sensíveis ao cliente do que se têm mostrado enquanto empregados do governo.¹⁴

É natural que a empresa, fiel às peculiaridades de sua cultura interna e história particular, procure transpor para a situação nova, de proprietária ou concessionária

¹²Galbraith não considera os monopólios intrinsecamente maléficos — muito pelo contrário, reputa-os operacionalmente eficientes e, por isso, necessários à economia. Só que, na opinião dele, o poder econômico dos monopólios deve ser contrabalançado pelo fortalecimento de entidades de peso equivalente, capazes de fazer-lhes frente, dialogando e negociando com eles em pé de igualdade (por exemplo, os sindicatos).

¹³Previ, Refer, Centrus, Petros e Valia, respectivamente.

¹⁴Esses casos de dupla personalidade são mais comuns do que parecem, como se pode constatar no exemplo da Mafersa, cujo controle foi assumido pelos próprios empregados, os quais, ao se verem no comando da empresa, não hesitaram em promover demissões a fim de evitar a falência.

de firma recém-privatizada ou serviço recém-desestatizado, a experiência e o conhecimento adquiridos e acumulados na atividade ou setor de origem, reeditando ali vícios e virtudes de sua vida pregressa. Pode acontecer, também, que a migração para uma área diferente daquela à qual estava originária e tradicionalmente ligada represente a auspiciosa oportunidade de uma completa renovação da empresa, estimulando sua capacidade criativa e de adaptação. E se ela é jejuna em matéria de lidar diretamente com o público, tanto melhor, porque, assim, vai ter muito que aprender, coisa que só pode fazer bem a todo e qualquer tipo de organização, comercial ou não, mormente àquela que, por força da inércia, se acha comodamente instalada num saber auto-suficiente.

Contudo, as mais modernas técnicas de avaliação de desempenho, especialmente as que utilizam métodos de comparação, ou **benchmarking**, vêm conseguindo transcender os condicionantes e limitações setoriais, promovendo cotejos e confrontos para além da área de atuação específica da empresa. Essa perspectiva é sobremodo importante para analisar a **performance** das concessionárias de serviços públicos, em especial aquelas que operam em regime de monopólio legal ou natural, onde, na falta de concorrência, a comparação ou emulação substitui a competição, constituindo praticamente a única base para se avaliar a eficiência da empresa.

Para tanto, a comparação inclui não só as concessionárias do mesmo serviço em regiões diferentes (energia elétrica, por exemplo), mas, também, empresas dedicadas a diferentes utilidades públicas na mesma região (energia elétrica, água e saneamento, telecomunicações etc.), confrontando, ainda, empresas de infraestrutura com empresas de outros setores que atuam na mesma região ou em regiões distintas.¹⁵ Com isso, alargam-se não só os horizontes das empresas avaliadas como os dos órgãos avaliadores, desparoquiando as percepções e autopercepções tanto das concessionárias quanto das agências reguladoras e controladoras, de modo a dotá-las de uma visão universalista, fundamental para quantos estejam envolvidos com a prestação de serviços públicos.

Ao universalizar-se, a empresa publiciza-se e deixa de ser simples organização para se transformar em instituição, enriquecendo a faceta estritamente econômica com a dimensão ética e o compromisso social, ambos imprescindíveis para quem tem de lidar com o público e a comunidade e, por isso, não pode deixar de envolver-se com valorações, símbolos e imagens coletivas, toda uma gama, enfim,

¹⁵As técnicas de **benchmarking** são ainda pouco utilizadas no Brasil por causa, sobretudo, da desconfiança de uma empresa em relação a outra quando se trata de permutar informações realmente importantes sobre as respectivas vantagens e desvantagens comparativas, especialmente sobre estas últimas. Contudo, no caso das utilidades públicas, o problema de **disclosure** deve ser minorado por duas razões: a primeira é que as concessionárias vão ter, por força, que abrir aquelas informações para o poder concedente e órgãos controladores, os quais funcionariam como câmaras de compensação, ou **clearing-houses**, de dados acerca das empresas do setor; a segunda é que as empresas que participam do programa de desestatização fazem-no em regime de consórcio e, supostamente, vão ter que abrir essas informações umas para as outras.

de intangíveis e inefáveis que escapam ao domínio da pura razão econômica.¹⁶ Com efeito, a diferença que existe entre organização e instituição reside no grau de maior ou menor estima e sensibilidade a valores normativos, que transcendem os limites da subcultura do setor econômico, ou da empresa que nele atua, para inscrever-se na própria visão de mundo, ou cosmovisão, da sociedade nacional ou local (sob esse prisma, o estudo de organizações e empresas já começa a despertar, não sem razão, o interesse de alguns estudiosos da antropologia social).

Essa transfiguração de ordem cultural, que converte organizações econômicas em instituições comprometidas com valores, constitui a verdadeira essência do **institution-building**, cujo principal objetivo é menos o de erigir estruturas organizacionais do que o de inculcar atitudes receptivas ou conducentes à mudança.

5 - ESTABILIDADE INSTITUCIONAL

No setor público, freqüentemente se confunde **institution-building** com a criação de novos órgãos e instituições, engordando a já volumosa máquina governamental. Esse tipo de confusão é o mesmo que se faz entre instituto (na acepção de figura ou categoria jurídica, de caráter formal, geral e abstrato — por exemplo, o instituto do contrato de trabalho) e instituição (no sentido de organização administrativa dirigida a uma finalidade específica — por exemplo, a instituição justiça do trabalho e a instituição ministério do trabalho). No entanto, à luz da moderna teoria administrativa, o conceito de instituição está associado ao de conflito. Nessa perspectiva, institucionalizar significa basicamente administrar e resolver conflitos — por exemplo: entre o velho e o novo, entre produtores e consumidores etc.

A esse propósito, já se verificou na experiência internacional que, nos estágios iniciais de seu ciclo vital, as agências reguladoras mostram-se mais sensíveis ao consumidor e inclinadas a defendê-lo, ostentando um certo grau de independência, e até de agressividade, em relação às empresas reguladas [Bernstein (1955)]. Todavia, com o passar dos anos, os produtores acabam levando a melhor, por causa do efeito de captura. Por isso, já se disse que a regulação boa é a regulação nova [Weaver (1978)], o que quer dizer que, em última análise, regular bem significa re-regular, tal como já se falou que conhecer é reconhecer (Platão) e escrever é reescrever (Machado). Trata-se, portanto, de um processo de permanente revisão, ou reciclagem, a fim de atualizar e aperfeiçoar a regulação passada, a qual, com o tempo, tende a favorecer o produtor em detrimento do consumidor. Nesses termos, a regulação velha seria, por definição, uma regulação viciada, que se distanciou do homem comum para se identificar com os interesses constituídos.

¹⁶Parece que já se pode dar afinal como superada a mentalidade que identificava empresa pública com empresa estatal. De todo modo, nunca é demais lembrar que o que torna pública a empresa não é a eventualidade de ela pertencer ao governo, mas, sim, ao fato de ela servir ao público, à população.

5.1 - Re-regulação e Reorganização Administrativa

O problema da idade da regulação está intimamente ligado ao da sua materialidade ou instrumentalidade, ou seja, ao fato de a regulação caracterizar-se menos como instituto (norma) do que como instituição ou organização (agência reguladora), funcionando mais como instrumento do governo do que como sinal nas interações do Estado com a sociedade e a economia. Convém recordar, a esse respeito, a distinção, feita por Max Weber (1970), entre racionalidade-formal e racionalidade material, associando a primeira à burocracia legal, de feição moderna, e a segunda à burocracia tradicional, em que perduram resquícios patrimonialistas.

Na prática, o resultado é que a regulação que se materializa através da criação de órgãos ou instrumentos perde agilidade e flexibilidade, envelhecendo mais depressa e, com isso, se tornando mais sujeita a captura, cooptação e corporativismo. Esse envelhecimento ou bem não é percebido a tempo, ou quando isso acontece o recurso habitualmente utilizado é o de criar-se uma nova instituição, que vai se justapor ou sobrepor à antiga, aumentando o já numeroso elenco de órgãos e agências governamentais. Existe, portanto, o risco de a re-regulação servir de pretexto para a proliferação de instituições. A fim de que isso não acontecesse, a re-regulação ter-se-ia que processar no plano formal e não no material, na esfera normativa e não na administrativa ou executiva, no domínio, enfim, dos sinais e não dos instrumentos.

Se a re-regulação, enquanto **institution-building**, não vai implicar a criação de novos órgãos, pode-se imaginar que ela deva aproveitar os já existentes, reformando-os administrativamente. Essa alternativa revela-se bastante atraente do ponto de vista corporativo, na medida em que se presta a ser usada como tábua de salvação para empresas como a Eletrobrás e a Telebrás, que, com a venda de suas atuais subsidiárias, se tornariam aparentemente ociosas ou supérfluas, e, por isso, suscetíveis de extinção. A re-regulação afigurar-se-ia, sob esse aspecto, como mais um estratagema para prolongar indefinidamente a sobrevivência de instituições, cuja razão de ser deixou de existir, inventando novas utilidades para instrumentos que, por haverem extrapolado sua finalidade original e primitiva, estão ameaçados de desuso.

A idéia de reciclar aquelas duas **holdings**, de modo a transformá-las em agências reguladoras das empresas que vierem a ser desestatizadas nos seus respectivos setores,¹⁷ contém o risco de se transplantar para a ordem nova uma estrutura

¹⁷O atual órgão controlador do setor energético, o DNAEE, possui um perfil regulatório bem definido e inconfundível, devendo, por isso, ter papel de destaque no novo cenário institucional — coisa que não se verifica no setor de telecomunicações, onde o extinto Dentel não deixou sucessor à altura. Como o DNAEE e a Eletrobrás já coexistem no presente, é possível que se queira aproveitar aquela **holding** como órgão controlador específico das atuais subsidiárias que, em lugar de vendidas, vierem a ser concedidas à iniciativa privada. O ideal seria que o DNAEE absorvesse parte dos quadros técnicos da Eletrobrás ou, então, que esta se transformasse num instituto de pesquisa energética em moldes análogos aos da atual Embrapa, do Ministério da Agricultura, contando para isso com um fundo de R&D formado com as contribuições obrigatórias das empresas vendidas ou concedidas ao setor privado.

solidária com a ordem antiga, que se quer modificar ou substituir, projetando na situação futura os vícios e deformações do passado. Sob esse ângulo, talvez seja preferível criar uma organização absolutamente nova a adaptar uma preexistente. Há, porém, um aspecto que merece ressaltar e se impõe à consideração e reflexão. Trata-se dos recursos humanos que essas empresas conseguiram mobilizar e formar na área técnica, acumulando **expertise** e competência profissional nas especialidades pertinentes aos seus respectivos campos de atividade.

De fato, deve-se pensar duas ou mais vezes antes de tomar uma decisão que possa implicar a dispersão e dissipação de recursos que tanto custou reunir. Afinal, não é de uma hora para outra que se consegue agregar massa crítica a fim de construir um ambiente estimulante para a análise competente e a pesquisa independente. Essa preocupação é uma variante do argumento acerca do patrimônio público: na verdade, o conhecimento público, que não é propriedade exclusiva de nenhuma organização em particular, representa um patrimônio que pertence a toda a nação.

5.2 - A Tecocracia como Aliada do Consumidor

A esse propósito, vale recordar que a história da mentalidade técnico-profissional começa, no Brasil, de forma contraditória, sob os auspícios do autoritarismo,¹⁸ o qual, ao tornar o Estado autônomo para agir discricionariamente, ampliou ao mesmo tempo os graus de liberdade da **intelligentsia** oficial, inclusive em relação ao próprio governo. Claro que essa autonomia intelectual, seguindo o mesmo destino de tudo quanto serviu de instrumento ao autoritarismo, virou um fim em si mesmo e acabou transformada em auto-suficiência tecnocrática e insensibilidade à questão social. Ainda assim, há evidências, inclusive em outros países [Blau (1982)], de que, nas empresas ou órgãos reguladores onde o corpo técnico exerce uma certa ascendência sobre as funções política e administrativa, existe maior abertura para o interesse público.¹⁹

Nesse sentido, a independência intelectual dos quadros técnicos pode revelar-se, no fim de contas, mais benéfica ao consumidor e à população em geral do que a dependência corporativista dos quadros administrativos — voltados sobretudo para si mesmos e para dentro da instituição — e a dependência clientelista dos quadros políticos — voltados primordialmente para os partidos e as parcelas do eleitorado que lhes dão sustentação. O pessoal técnico apresenta-se, assim, por causa de suas origens meritocráticas, aparentemente mais livre tanto de injunções

¹⁸Convém registrar que os cursos de pós-graduação e a carreira acadêmica, sabidamente o que há de mais crítico e questionador no espírito universitário, floresceram e expandiram-se em plena ditadura militar (a comunidade acadêmica da área de economia, a primeira a se estruturar, data de 1973, ano de criação da Anpec).

¹⁹Rose (1989) reputa a opinião técnica dos especialistas (**expertise**) como o segundo dos quatro sinais mais importantes para o direcionamento de políticas do governo. O primeiro são as leis e nos dois últimos lugares vêm, pela ordem, as preferências do eleitorado, manifestadas através do voto, e as preferências do mercado, reveladas através dos preços.

de ordem política quanto de acomodações de ordem burocrática, demonstrando maior lealdade à comunidade profissional — formada pelos seus próprios pares, por aquilo que na área acadêmica se convencionou chamar de “colégio invisível” — do que à organização que o emprega e ao público ao qual é suposto servir. Sob esse prisma, a instituição que dispõe de um **staff** técnico profissionalmente respeitável seria, em princípio, mais independente para tomar decisões menos imediatistas, unilaterais ou ávidas de lucro.

Além disso, como uma das principais características da área técnica é a juventude ou pouca idade de seus componentes, a instituição que conta com um competente elenco de especialistas possuiria maior vitalidade, mostrando-se mais apta e predisposta a perceber e efetuar mudanças. Ora, se é verdade que quanto mais nova for a agência reguladora tanto menos influenciada será pelo produtor, demonstrando maior sensibilidade ao consumidor, este último só tem a ganhar com um órgão público dotado de uma boa base técnica na medida em que o elemento profissional, quer pelo seu perfil etário, quer pela exigência de se manter atualizado, constitui um fator de rejuvenescimento de toda a instituição, retardando a ação dos fatores degenerativos que levam à captura e ao corporativismo, àquilo que Tocqueville cognominou de “ferrugem das sociedades” [apud Elster (1994)].

O problema é que o técnico, por estar sujeito a um processo de rápida obsolescência, tem vida curta como especialista e cedo se torna burocrata, ou tecnoburocrata, sobretudo se se encontrar dentro do governo e afastado do **campus**. A dificuldade toda está em renovar constantemente o **staff** sem que, para isso, se tenha de sobrecarregar a folha de pessoal com novas contratações. É possível que se encontre aí a razão para o fato de as **holdings** estatais empregarem tanta gente (entre 1.200 e 1.500 funcionários), em completo desacordo com o perfil típico das **holdings** privadas, cuja estrutura deve ser, por definição, leve, ocupando idealmente entre 100 e 200 empregados [Lodi (1984)]. Depois de incharem desmesuradamente seu quadro de pessoal, sem com isso manter o desejável grau de atualização do corpo técnico, as estatais estão recorrendo às universidades, celebrando convênios para financiamento de programas de pesquisa e desenvolvimento (P&D), recurso esse que há mais tempo deveria ter sido usado como alternativa à política de contratar diretamente especialistas a fim de renovar o **staff**.

Existem fundados receios de que a desestatização acarrete a diminuição dos investimentos em P&D, se bem que, nos países adiantados tecnologicamente, os laboratórios particulares, como são os casos da AT&T (laboratórios Bell) e da Dupont, tenham dado tanto ou mais contribuições ao progresso da ciência do que as instituições oficiais e as próprias universidades. Contudo, assim como o patrimônio público, no seu aspecto físico ou material, deteriora-se à míngua de investimento na sua modernização, do mesmo modo o patrimônio imaterial representado pelo conhecimento público se deprecia se não for constantemente renovado e atualizado — no final, a falta de investimentos no primeiro vai

terminar comprometendo as aplicações no segundo, uma vez que inexistem recursos públicos suficientes para atender satisfatoriamente a ambos.

Entretanto, na medida em que a desestatização o desonere de investir na infraestrutura física, o governo vai poder concentrar recursos na infra-estrutura de pesquisa, cujo lugar apropriado é o **campus** e não as empresas estatais, cabendo às universidades, bem como aos institutos independentes tanto em relação ao Estado quanto em relação à iniciativa privada, o papel de guardiães do patrimônio técnico-científico da sociedade. De resto, as estatais já se encontram no momento muito mais na posição de contratar e administrar pesquisas do que de realizá-las diretamente, funções essas que podem ser desempenhadas por um quadro técnico bem menos numeroso. Cumpre-se, assim, a evolução natural da carreira técnica, que consiste em o profissional, quando jovem, ser pesquisador e especialista, abandonando as tecnicidades à medida que amadurece, para, afinal, se tornar generalista e administrador de pesquisas, em cuja capacidade é mais importante saber lidar com pessoas e instituições do que com teorias e métodos.²⁰

5.3 - Limites da Re-Regulação

Há um limite, todavia, para as inovações no campo das normas, uma espécie de **nec plus ultra**, a partir do qual as mudanças, se constantes e sucessivas, acabam por gerar insegurança e desestabilizar todo o sistema. A norma, mais perene do que a lei pura e simples, requer, mais do que esta, tempo para ser decantada pela consciência coletiva e sedimentar-se na conduta social. Vale dizer que, diferentemente da ordem ou comando, ela precisa ser assimilada e, finalmente, internalizada. A esse respeito, já se observou que as próprias leis, reconhecidamente perecíveis, perdem eficácia quando se mexe muito nelas, modificando-as incessantemente [Rhoads (1987)]. Assim sendo, a regulação ideal seria aquela que se transformasse em auto-regulação, entendida aqui como regulação sem a tutela governamental.

Nesses termos, o grande repto com que se defronta a re-regulação é o de conciliar atualização com estabilidade das regras, objetivos aparentemente incompatíveis. Na experiência brasileira, a mudança de regras quase nunca significa reforma ou modernização — não raro, muda-se para conservar, em vez de transformar, o **status quo**. Quando não é isso, cai-se no extremo oposto, que é o experimentalismo no campo jurídico e institucional, consistindo sobretudo em importar do exterior soluções para questões que sequer foram percebidas, muito menos vivenciadas, como problemas no contexto brasileiro [Hirschman (1975)].

Nesse aspecto, nunca é demais repetir que a durabilidade das regras ou das normas só é possível no plano formal e não no material, onde as ordenações, por serem especificamente moldadas em cima de situações concretas e mutáveis, têm caráter

²⁰Só cabe falar em tecnocracia propriamente dita quando se trata do nível superior, ou cúpula, da hierarquia profissional — enquanto o especialista exerce funções estritamente técnicas, não se configura, a rigor, o fenômeno da tecnocracia. Provavelmente, os aliados do consumidor encontram-se mais depressa entre os técnicos do que entre os tecnocratas.

circunstancial e, portanto, datado e localizado. A durabilidade, como se sabe, é requisito essencial para a calculabilidade das ações e reações dos agentes econômicos. A esse respeito, o melhor equilíbrio já conseguido entre o geral e o particular, entre permanência e mudança, entre tradição e inovação, alcançou-o o modelo jurisprudencial da **common law** do direito anglo-saxônico.

Sem querer propriamente converter juízes de direito em administradores de políticas sociais, como já se cogitou de fazer nos Estados Unidos [Glazer (1978)], pode-se, no entanto, estender o modelo jurisprudencial, de aplicação da norma abstrata a casos concretos, a outros campos que não o estritamente jurídico. Esse procedimento tende a se generalizar no Brasil na medida em que o direito econômico for se tornando mais contratual do que administrativo e o Estado for, por sua vez, assumindo a postura de mediador antes que de coator (**enforcer**), agregando à função judicativa árbitros independentes, externos aos quadros governamentais.

A esse respeito, convém advertir que nem todo controle, para ser efetivo, precisa ser exercido pelo governo. Existem controladores e controlados, talvez até em demasia. Além do que, a qualidade dos serviços, no caso específico das utilidades públicas, não é o único objetivo da regulação. Devemos estar preocupados menos com a ausência do que com o excesso de regulação e controle, porque, como se sabe, a dificuldade maior está justamente em dispensar-se a tutela governamental onde e quando ela se torna ociosa e onerosa, incorrendo-se no erro bastante comum de imaginar que a durabilidade das normas depende da duração prolongada e indefinida da ação governativa.

5.4 - Participação e Apatia

Ao contrário da regulação econômica no Brasil, que teve origem e inspiração autoritárias, a re-regulação desponta como uma diretriz de caráter eminentemente democrático naquelas situações em que não será possível desestatizar e ao mesmo tempo desregulamentar por completo, como é o caso das utilidades públicas, não só por força dos requisitos de essencialidade, universalidade e modicidade, como, também, pelo fato de se tratar de monopólios naturais.

Nesses setores, ao se desestatizarem os serviços, através de venda da estatal ou de transferência da respectiva concessão para a iniciativa privada, corre-se o risco de que sobrevenha um completo vazio normativo no lugar até então ocupado pela empresa governamental que se tenciona privatizar. Isso porque a nacionalização substituíra e dispensava a regulação, porquanto a “lei” era a própria empresa concessionária do serviço, desfigurando esse tipo de contrato administrativo, o qual, na sua essência, não prescinde do executante privado, de fato e de direito (as empresas estatais são pessoas de direito privado apenas nominalmente, isto é, no papel), e só se aperfeiçoa quando se concretiza semelhante parceria.

Para diferenciá-la da regulação autoritária, não basta, porém, associar a re-regulação pura e simplesmente à democracia. A rigor, seria necessário qualificar o

tipo de democracia que se está buscando por seu intermédio. Tampouco seria suficiente defini-la apenas como democracia econômica, mesmo se o fizéssemos tão brilhantemente quanto o fez Dahl (1990). Nesse ponto, é preciso que sejam bem esclarecidas as relações entre democracia representativa e democracia participativa [Cook e Morgan (1971)], isto é, até que ponto as duas são compatíveis e em que medida a segunda se choca com a primeira, descaracterizando-a ou tentando substituí-la. Essa questão, embora possa parecer, a princípio, teórica, ou até mesmo bizantina, teve graves conseqüências de ordem prática para a elaboração da atual carta magna da república, a Constituição Federal de 1988, dando margem à confusão que ali se estabeleceu entre sistema representativo (participação do povo por intermédio de mandatários livremente eleitos) e sistema plebiscitário (participação direta do povo no processo governativo), numa mistura de cidadania e populismo que se revelou altamente prejudicial ao equilíbrio e à solidez de todo o edifício jurídico da nação.

Mais recentemente, assiste-se à repetição desse tipo de mal-entendido, desta vez em relação às organizações não-governamentais, as ONGs, que, sem mencionar os casos daquelas que exploram as causas e a fé públicas para fins de enriquecimento pessoal dos respectivos organizadores, buscam formar uma espécie de governo paralelo, em franco ou velado desafio ao governo propriamente dito, auto-elegendo-se porta-vozes da sociedade, à revelia dela e, não raro, contra a vontade dela expressa nas urnas, numa tentativa de obter pela vocalização e pela mídia, quando não pelo grito, o que não foi possível obter democraticamente pelo voto.

A propósito, tem-se evidenciado que o desejo de maior participação, e não — como se é tentado a acreditar — a indiferença ou apatia políticas, é que seria a verdadeira causa dos elevados índices de abstenção eleitoral nas democracias modernas, sobretudo ali onde o voto não é obrigatório. A razão para isso é que, nesses países, o cidadão considera o sufrágio universal insatisfatório ou insuficiente como forma de participação pública. Mesmo sendo os pleitos freqüentes, o voto não expressaria plenamente o pensamento e o sentimento do eleitor [Hirschman (1983)]. Vale dizer que o voto, enquanto sinalização, é um veículo incompleto e deficiente, apesar de constituir o próprio fundamento da democracia representativa.

5.5 - Democracia e Demografia

O principal problema com a democracia participativa diz respeito à exequibilidade mesma de um processo em que muita gente toma parte e, por causa disso, demora mais a chegar a decisões concretas, consumindo-se em intermináveis discussões. Algo parecido se passa com a própria democracia representativa, em que, tirando os regimes de gabinete (parlamentarismo), as decisões do Congresso tomam bastante tempo por causa da lentidão em se negociar e lograr consenso. Essa falta de agilidade para responder com prontidão às situações e aos desafios que a realidade de nossos dias vai suscitando em ritmo cada vez mais veloz e com premência cada vez maior fez com que o Executivo tomasse a dianteira e assumisse a iniciativa do processo decisório governamental.

Assim, o tamanho do grupo condiciona o grau de participação direta do indivíduo na tomada de decisões coletivas [Dahl e Tufte (1973)], de tal modo que a democracia participativa apenas seria praticável em comunidades pequenas, cujo número de integrantes não ultrapassasse algo em torno de 5.000 cidadãos, o teto que Platão fixou para a **polis** ideal (5.040 para ser exato), limite esse que corresponde aproximadamente à média da população presente na sede da maioria dos pequenos municípios brasileiros. Significa dizer que, num país do porte populacional e da extensão territorial do Brasil, a democracia participativa teria, quando muito, dimensões municipais, assim mesmo de município do interior, o que equivaleria, no contexto de uma cidade grande ou metrópole, ao tamanho de um bairro ou simples quarteirão.

O importante nessa questão não é a quantidade de participantes e, sim, a variedade de formas participativas que a vida pública proporciona. Para tanto, a democracia necessita de unidades decisórias de todos os tamanhos, inclusive as muito pequenas e as muito grandes. No que se refere especificamente à participação do consumidor na regulação econômica e no controle social (isto é, no controle exercido pela própria comunidade) dos serviços públicos, é preciso criar novas oportunidades além daquelas atualmente circunscritas à mera presença de representantes dos usuários nos conselhos de clientes.

Nesse sentido, a condição vestibular ou eliminatória para as demais formas de participação é que o indivíduo tenha acesso aos serviços e participe plenamente do mercado, isto é, em bases comerciais e na conformidade das prescrições legais, das cláusulas contratuais e das normas técnicas de provisão e fornecimento. Trata-se não só de tornar disponíveis as utilidades públicas para quem ainda não tem acesso a elas (demanda reprimida), como, também, de formalizar e regularizar a situação daqueles que participam do sistema em termos marginais, ilícitos ou clandestinos, consumindo sem pagar ou pagando menos do que efetivamente consomem.

De resto, está mais do que evidenciado que a participação política bem como a vocalização nos seus mais variados tons e modulações são condicionadas pelo **status** socioeconômico da pessoa: o conformismo e a passividade encontram-se mais freqüentemente nos extratos de baixa renda; já os extratos de renda média e alta, por terem bom nível de informação e serem politicamente conscientizados, participam mais ativamente da vida pública. Dessa maneira, ser consumidor, na inteira e completa acepção da palavra, é uma pré-condição da plena cidadania.

6 - CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

6.1 - Avaliação e Pesquisa

Em princípio, a participação se processa por duas vias: a administrativa e a política. Na primeira, o indivíduo age como súdito do Estado de Direito, acionando o próprio concessionário do serviço e/ou o poder concedente, ou órgão

controlador, por meio de recursos legais, judiciais e administrativos propriamente ditos; na segunda, ele atua civicamente, não só como eleitor, mas, também, como membro de associação civil, entidade de classe, movimento político ou organização não-governamental. A essas duas modalidades tradicionais, haveria que se acrescentar uma terceira, que aqui denominaremos via valorativa, ou avaliatória, a qual consiste em auscultar a opinião do usuário acerca da qualidade dos serviços públicos, utilizando, para isso, os métodos aplicados em pesquisas de consumo e de opinião.

No que se refere às vias administrativa e política, não cabem recomendações, uma vez que a iniciativa, nessas duas modalidades, pertence ao consumidor. De resto, a Lei nº 8.078, de 11/9/90, já teria ido longe demais nessa direção ao prever a “concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das associações de defesa do consumidor”. Diferentemente daquelas duas formas, parcialmente espontâneas ou totalmente articuladas pela sociedade organizada, a terceira via, aqui apontada, requer muito mais interação do que propriamente participação, porquanto, a rigor, esta última só ocorre se e quando a iniciativa parte do próprio cidadão ou consumidor, ao passo que a modalidade avaliatória depende da iniciativa do governo (poder concedente ou órgão regulador) ou da empresa prestadora do serviço — idealmente, recomenda-se que a contratação de pesquisas seja tornada obrigatória mediante cláusula contratual, no caso de concessão de serviço público.

Na via avaliatória, que é por excelência interativa ou cooperativa, o usuário participa, na condição de entrevistado ou informante, de pesquisas de opinião e consumo, em moldes análogos aos das que usualmente são encomendadas por empresas privadas aos institutos especializados. Concretamente, recomenda-se que esses institutos de pesquisa sejam contratados para realizar esse tipo de inquérito, sugerindo-se que essa contratação seja custeada pela empresa prestadora do serviço, embora os resultados devam atender principalmente às especificações do órgão controlador ou agência reguladora — a sugestão prende-se à necessidade de simplificar o processo de seleção da firma que vai executar a pesquisa, tornando, ao mesmo tempo, mais expeditos os trâmites para contratação e pagamento dos serviços (a burocracia tem afugentado os institutos de pesquisa de mercado, tornando-os avessos ao setor público em geral).²¹

Além da realização de pesquisas privadas, recomenda-se que as pesquisas oficiais sejam adaptadas ao ponto de vista do consumidor, incorporando à sua metodologia algumas questões pertinentes à qualidade dos serviços públicos essenciais à população. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD),

²¹Existem, no país, 61 institutos de pesquisa de mercado e de opinião, sendo 36 filiados à Associação Brasileira de Institutos de Pesquisa de Mercado (Abipeme) e 25 à Associação Nacional de Empresas de Pesquisa (Anep). No passado, a Abipeme sozinha congregava todos eles. Em 1991, sobreveio a cisão da entidade, motivada por divergências metodológicas. Desconhece-se o número de institutos independentes que, à semelhança do DataBrasil, no Rio de Janeiro, e do Datafolha, em São Paulo, não pertencem a qualquer das duas entidades representativas supramencionadas.

por exemplo, poderia eventualmente incluir alguns quesitos a esse respeito, apesar de constituir uma amostra talvez grande demais para esse fim. Do mesmo modo, as pesquisas atualmente realizadas pela Telebrás [Opinião dos Usuários sobre os Serviços Telefônicos (Opus)] e pelo DNAEE (Relatório Estatístico sobre Continuidade do Fornecimento de Energia Elétrica), cujo enfoque é essencialmente empresarial, subordinado aos objetivos internos das subsidiárias e concessionárias, deveriam ser aperfeiçoadas a fim de captar melhor o grau de satisfação ou descontentamento da população com os serviços.²²

No fundo, o que se está recomendando é a integração, por ora inexistente, das pesquisas de cunho social, realizadas pelos institutos oficiais (inclusive os acadêmicos, pertencentes às universidades públicas) com as pesquisas de mercado, realizadas pelos institutos privados. A ponte, ou traço de união, entre esses dois mundos, tão distintos quanto distantes um do outro — apesar de gravitarem igualmente na órbita das ciências sociais —, seria o consumidor ou usuário, que só teria a ganhar com a colaboração entre ambas as comunidades profissionais.

A principal dificuldade para essa integração está em que a área do conhecimento é sabidamente um território onde impera a mentalidade anticapitalista, que ali encontra campo fértil para deitar raízes, posto que a pesquisa, nos meios oficiais e acadêmicos, é considerada, por definição, como atividade não-lucrativa, tolerando-se, não obstante, a prática da consultoria a pretexto de ser atividade profissional-liberal. Semelhante aversão pode eventualmente agravar-se em conseqüência da desestatização. Em compensação, as empresas privadas, que passarão a prestar os serviços públicos desestatizados, são supostamente receptivas à pesquisa de mercado e acham-se familiarizadas com os métodos e resultados desse tipo de inquérito, recorrendo, habitualmente, aos institutos especializados em estudos de consumo e sondagens de opinião.

De mais a mais, se se vai atribuir ao mercado a primazia em matéria de gestão econômica, será forçoso aceitar-se — quando não fosse por outro motivo, por uma questão de coerência — a pesquisa de mercado como forma válida de conhecimento empírico e, como tal, um valioso auxiliar do governo na avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados diretamente à população. Naturalmente, seria absurdo eleger-se a pesquisa de mercado como paradigma da pesquisa em ciências sociais. Ao contrário disso, o ponto que se quer fixar aqui é o da diversidade de estilos e da variedade de abordagens, de tal maneira que, assim como os métodos de participação devem ser versáteis, o mesmo precisa acontecer com os métodos de investigação.

²²A Light, às vésperas de ser vendida, está desenvolvendo um Índice de Satisfação dos Clientes (ICS), o que parece provar que toda empresa em vias de privatização demonstra eficiência inabitual, se bem que a referida estatal é, há muito tempo, considerada pelos usuários como a melhor concessionária de serviços públicos do município do Rio de Janeiro. Por sua vez, a Telerj, que também se encontra na mira do programa de desestatização, criou, em 1995, uma ouvidoria para, em linha direta com os usuários, atender a reclamações e recolher sugestões.

Numa palavra, não há lugar para o monopólio do conhecimento e da informação em assuntos de interesse público. Ao invés, o que se preconiza é a complementaridade entre, de um lado, os institutos de pesquisa de consumo e opinião, que dariam ao governo a perspectiva do mercado — na qual o homem público é deficiente —, e, do outro lado, os institutos oficiais, que dariam ao setor privado a dimensão social, à qual o empresário é, muitas vezes, indiferente. Sob essa ótica, não seria fora de propósito cogitar-se até da terceirização e desestatização de algumas atividades de pesquisa que atualmente constituem exclusividade do governo. Em essência, a recomendação busca aproximar as duas esferas da pesquisa social aplicada, com vista a uma futura parceria.

6.2 - Conseqüências Práticas

Entretanto, a via avaliatória não tem objetivo apenas investigativo, de conhecer por conhecer, de fazer pesquisa desinteressada, por amor à ciência. Ela não se contenta em ser uma via contemplativa, precisando tornar-se, de fato, uma via ativa e efetiva, isto é, que se traduza em ações concretas visando à real melhoria dos serviços para benefício do consumidor final. Talvez coubesse aqui distinguir entre via valorativa, quando os consumidores opinam mas os serviços continuam na mesma, e via avaliatória propriamente dita, que é quando os consumidores opinam e essa opinião determina mudanças com vistas à melhoria dos serviços e ao aperfeiçoamento dos mesmos.

Com efeito, a via avaliatória reveste-se de caráter pragmático, na medida em que assimila o ponto de vista do consumidor final para embuti-lo na avaliação das empresas prestadoras de serviços urbanos de infra-estrutura feita pelo poder concedente ou pelos órgãos reguladores, acarretando sanções, especialmente econômicas, nos casos de mau desempenho. A questão não se reduz, portanto, a simplesmente tomar conhecimento ou boa nota da satisfação ou decepção do consumidor. Mais do que isso, trata-se de dar àquela avaliação conseqüências práticas, sobretudo financeiras, conferindo-lhe ponderação significativa no cômputo final dos pontos atribuídos à concessionária do serviço, com vistas à premiação ou penalização da **performance** por ela apresentada em diversos campos, inclusive no da satisfação do cliente.

Obviamente, a satisfação do consumidor não será o critério único e absoluto, devendo juntar-se a ele, por exemplo, a avaliação de especialistas que, à maneira de **referees**, opinariam sobre a qualidade técnica dos serviços. A própria opinião do consumidor médio, comum e anônimo, seria secundada pela do consumidor qualificado ou representativo, seja a do grande consumidor (categoria econômica), seja a do consumidor organizado (categoria social), incluindo-se na segunda classificação tanto o simples participante quanto o próprio militante. A questão, em última análise, é de ponderação, isto é, dos pesos que serão atribuídos às diferentes opiniões no julgamento final do órgão regulador. O essencial, de todo modo, é assegurar a variedade e impedir o monopólio da participação na regulação e fiscalização dos serviços, evitando que a estridência das minorias vocalistas

termine por abafar a chamada maioria silenciosa, cuja voz se faria ouvir através dos sinais captados pelas pesquisas de opinião e consumo.

Em síntese, o problema da avaliação sempre foi um desafio para o governo, sendo que agora, ante as perspectivas de desestatização dos serviços públicos e de generalização dos contratos de gestão na administração indireta, essa questão tornou-se crucial. Como se sabe, em termos de auto-avaliação do desempenho do setor público, com vistas a satisfazer ao imperativo de prestar contas à sociedade (**accountability**) dos resultados de programas e políticas governamentais, o Estado revelou-se absolutamente inepto, tendo logrado mais êxito em controlar o setor privado do que em controlar a si próprio, haja vista o total descontrole da União com respeito às suas empresas estatais.

Atualmente, o problema da avaliação ganhou maior visibilidade a partir do debate acerca dos indicadores para se medir a eficiência dos estabelecimentos de ensino superior, especialmente das universidades públicas, com as quais o governo federal pensa em celebrar contratos de gestão. Aparentemente, os métodos de pesquisa de mercado, ou **social marketing**, não seriam bem-aceitos na área de educação e dificilmente seriam aplicados à área de saúde pública. À primeira vista, o setor de infra-estrutura ofereceria menor resistência à introdução de técnicas diferentes das convencionalmente utilizadas pelas pesquisas socioeconômicas que o governo executa ou contrata.

O essencial, no final de tudo, é que se desenvolvam o quanto antes modelos de avaliação que permitam a monitoração da qualidade dos serviços públicos sob o ponto de vista da população em geral e do consumidor em especial. O modelo aqui delineado centra-se no controle social (**citizen control**) materializado através da pesquisa em suas diversas modalidades, notadamente aquelas usuais no mercado e incomuns no governo, tais como pesquisas de opinião e consumo, métodos de comparação inter e intra-empresas (**benchmarking**) etc. Nesse modelo, a avaliação é feita em termos de sinalização, isto é, em termos de **feedback** e troca de sinais entre o Estado, a sociedade e a economia, tomando por base a felicidade pública, aqui entendida como satisfação do cidadão privado e do homem comum.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M.P., WERNECK, R.L.F. **Privatization and regulation in Brazil: the 1990-92 policies and the challenges ahead**. Rio de Janeiro: PUC, feb. 1993, 41 p. (Texto para Discussão, 300).
- ALMOND, G.A., VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Boston: Little, Brown, and Co., 1965.
- ARNOLD, M. **Culture & anarchy**. Londres: Cambridge at the University Press, 1971.
- ARNOLD, T.W. **The symbols of government**. New Haven: Yale University Press, 1941.
- BAER, W., KERSTENETZKY, I., VILLELA, A.V. As modificações no papel do estado na economia brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, p.883-912, dez. 1973.
- BAER, W., NEWFARMER, R., TREBAT, T. Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, p.727-754, dez. 1976.
- BAER, W., VILLELA, A.V. Privatization and the changing role of the state in Brazil. In: BAER, W., BIRCH, M.H. (eds.). **Privatization in Latin-America: new roles for the public and private sectors**. Washington: Praeger, 1994.
- BERNSTEIN, M. **Regulating business by independent commissions**. 1955.
- BIRD. **Governance: the World Bank's experience**. Operations Policy Department, Nov. 1993.
- BLAU, P.M., SCOTT, W.R. **Formal organizations: a comparative approach**. Londres: Routledge & Keagan Paul, 1982.
- COOK, T.E., MORGAN, P.M. (eds.). **Participatory democracy**. São Francisco: Confield Press, 1971, Cap.1, p. 1 a 40.
- DAHL, R.A. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
- DAHL, R.A., TUFTE, E. **Size and democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- DEUTSCH, K.W. **The nerves of government: models of political communication and control**. New York: The Free Press, 1963.

- DUMONT, L. **Homo Aequalis: génèse et épanouissement de l'idéologie économique**. Paris: Gallimard, 1985, v.1.
- ELSTER, J. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- FISHLOW, A. The Latin-American state. **Economic Perspectives**, p.61-74, Summer 1990.
- GALBRAITH, J.K. **American capitalism: the concept of countervailing power**. Boston: Houghton Mifflin Co., 1952.
- GLAZER, N. Should judges administer social services? **The Public Interest**, p.64-80, Winter 1978.
- HIRSCHMAN, A.O. Policymaking and policy analysis in Latin America: a return journey. **Policy Sciences**, v.6, p. 385-402, 1975.
- _____. **Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- _____. **De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- IPEA/IBAM/ENAP. **Subsídios para a reforma do estado**. Brasília, 1994, 5 v.
- LACERDA, G.N.de. Some preliminary notes on public regulation in Brazil. **Anais do 19º Encontro Nacional de Economia**. ANPEC, p. 277-290, 1991.
- LAMOUNIER, B. El modelo institucional de los años treinta y la presente crisis brasileña. **Desarrollo Económico**, p.185-198, Jul.-Set. 1992.
- LANE, R.E. **The market experience**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- LIPPMANN, W. **The public philosophy**. Boston: Little Brown and Company, 1956.
- LODI, J.B. **Lobby & holding: as bases do poder**. São Paulo: Pioneira, 1984.
- MacIVER, R.M. **The web of government**. New York: Macmillan, 1947.
- MELTZER, A.H., RICHARD, S.F. Why government grows (and grows) in a democracy. **The Public Interest**, p.111-118, Summer 1978.

NETTERN, A., DAVIES, B. The social production of welfare and consumption of social services. **Journal of Public Policy**, p.331-347, July/Sept. 1990.

NORTH, D.C. Institutions. **Economic Perspectives**, p.97-112, Winter 1991.

OFF, C. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

PERA, A. Deregulation and privatization in an economy-wide context. **OECD Economic Studies**, p.159-204, Spring 1989.

PINHEIRO, A.C. A privatização tem jeito. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1994 (Texto para Discussão Interna, 338).

PINHEIRO, A.C., OLIVEIRA FILHO, L.C. **Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1991 (Texto para Discussão Interna, 230).

PINHEIRO, A.C., GIAMBIAGI, F. **As empresas estatais e o programa de privatização do Governo Collor**. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1992 (Texto para Discussão Interna, 261).

POWELSON, J.P. **Institutions of economic growth: a theory of conflict management in developing countries**. Princeton: Princeton University Press, 1972.

RAMOS, A.G. **A nova ciência das organizações - uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

RHOADS, S.E. Social experiments and the habitual force of law. **Journal of Public Policy**, p.33-42, Jan./Mar. 1987.

ROSE, R. Steering the ship of state: one tiller but two pairs of hands. **British Journal of Political Science**, v.17, n.4, p.409-433, 1987.

_____. Signals for steering government. **Journal of Public Policy**, p.233-240, July/Sep. 1989.

_____. **Ordinary people in public policy: a behavioural analysis**. Londres: Sage Publications, 1989.

SACHS, J.D. **Social conflict and populist policies in Latin America**. Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research, Mar. 1989, 33 p. (Working Paper, 2897).

SANTOS, W.G. dos. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Editora Duas Cidades, 1978.

- SCHON, D.A. **Beyond the stable state**. New York: Norton, 1973.
- SCITOVSKY, T. **The joyless economy: the psychology of human satisfaction**. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- SIMON, H. A behavioral model of rational choice. **Quarterly Journal of Economics**, v.69, p.98-118, 1952.
- SOLANES, M. La privatización de los servicios públicos de agua. **Revista de la Cepal**, p.149-162, Ago. 1995.
- STIGLER, G.J. **The citizen and the state: essays on regulation**. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- TADINI, V. **Tendência recente da regulação de serviços públicos no Brasil**. São Paulo: Iesp/Fundap, jul. 1994, mimeo.
- THOMPSON, V.A. **Bureaucracy and the modern world**. New York: General Learning Press, 1976.
- VEBLEN, T. **The vested interest and the common man**. New York: Augustus M. Kelley, 1964.
- . **Imperial germany and the industrial revolution**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1966.
- VICKERS, J., YARROW, G. Economic perspectives on privatization. **Economic Perspectives**, p.111-132, Spring 1991.
- VILLELA, A.V., SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira - 1889/1945**. Rio de Janeiro: IPEA, 1973 (Série Monográfica, 10).
- VON MISES, L. **A mentalidade anticapitalista**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.
- WEAVER, P.H. Regulation, social policy, and class conflict. **The Public Interest**, p.45-63, Winter 1978.
- WEBER, M. **The theory of social and economic organization**. New York: The Free Press, 1964.
- WERNECK, R.L.F. Aspectos macroeconômicos da privatização no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, p.277-308, ago. 1989.
- WORLD BANK. **World development report 1994 - infrastructure for development**. New York: Oxford University Press, 1994.

