

Agências Reguladoras: a reconciliação com a política.

Murilo César Ramos*

Introdução

O atual modelo institucional das telecomunicações brasileiras foi concebido e implantado a partir de 1995 tendo como premissa programática fundamental, ainda que não-declarada, a concepção liberal ortodoxa de ‘Estado mínimo’. Não-declarada porque essa seria uma concepção inadequada para um governo como o de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), resultante de coalizão política encabeçada por partido socialdemocrata que, dadas sua origem e essência, seria incompatível com a idéia de ‘Estado mínimo’¹.

Dois processos político-administrativos de iniciativa do governo passado ilustram bem essa importante contradição. O primeiro foi o projeto de reforma de Estado iniciado, mas não concluído, pelo antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, e, o segundo, a privatização do Sistema Telebrás. A reforma dos aparelhos de Estado, concebida por Bresser Pereira e sua equipe, assentava-se em conceitos com pretensão inovadora, desde a idéia central do ‘público não-estatal’², com o fim de retirar do âmbito estatal a prestação de serviços públicos e outras obrigações de alcance social. Essa reforma, que resultou incompleta, introduziu na administração pública brasileira entes como as *organizações sociais* (OS) e as *organizações da sociedade civil de interesse público* (Oscip), além de pretender renovar o regime autárquico por meio de *agências executivas com contratos de gestão* e de estimular ao máximo procedimentos de terceirizações contratuais³. Toda essa pretensa inovação administrativa, que vinha acompanhada de significativas doses de presunção técnica, visava, no limite, mascarar um

* Professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) Coordenador do Laboratório de Políticas de Comunicação e Informação (LaPCom) e do Grupo Interdisciplinar de Políticas, Direito, Economia e Tecnologia das Comunicações (GCom)

¹ Para um relato compreensivo da trajetória dessa idéia, desde ver Perry Anderson, *Balanço do neoliberalismo*. In Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.), **Pós-neoliberalismo . as políticas sociais e o Estado democrático**, p. 09-23. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

² Ver Nuria Cunill Grau, **Repensando o público através da sociedade . novas formas de gestão pública e representação social**. Brasília: Editora Revan e ENAP, 1998.

³ Ver Maria Sylvia Zanella Di Pietro, **Parcerias na Administração Pública . concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. São Paulo: Atlas, 1999, 3ª edição; e Luiz Alberto dos Santos, **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social . possibilidades no âmbito da reforma do aparelho de Estado**. Brasília: DIAP, 2000.

processo que em outros cenários nacionais, como o Chile de Augusto Pinochet e a Inglaterra de Margareth Thatcher, nos anos 70 e 80 do século passado, tinha sido feito com muito mais objetividade administrativa e despudor político.

De qualquer modo, em 1999 o MARE foi extinto e suas funções absorvidas pelo Ministério do Planejamento, reduzidas à idéia de *gestão*, uma vez que a reforma do Estado foi dada por concluída⁴.

No caso da privatização do Sistema Telebrás, a pouca objetividade inicial do projeto veio na forma de um eufemismo: o monopólio constitucional seria ‘flexibilizado’, em um esforço do governo de indicar que o Estado iria manter, de algum modo, presença na operação das empresas de telecomunicações. Veja-se, por exemplo, essas declarações do então ministro Sérgio Motta, das Comunicações:

*"O Governo não pensa, por enquanto, em acabar com o monopólio estatal. A idéia é quebrar o tabu contra a presença do capital privado em setores tradicionalmente públicos para só no futuro acabar com o monopólio. A estratégia é começar pela flexibilização do monopólio, através de concessões. As empresas do sistema Telebrás não serão privatizadas, mas concorrerão com grupos privados. A expectativa é de R\$ 30 bilhões de investimentos nos próximos quatro anos - metade, pelo menos, do setor privado. (...) A Embratel terá o monopólio de exploração das infovias, que reúnem serviços de telecomunicações e de informática".*⁵

Ou:

"O ministro das Comunicações, Sérgio Motta, afirmou ontem que a Telebrás e a Embratel não serão privatizadas. Ao contrário, esclareceu, vão ser fortalecidas no plano de abertura do setor de telecomunicações ao capital privado nacional e estrangeiro. Emenda do governo sobre o assunto será enviada hoje ao Congresso. Motta disse que a decisão não representa recuo, pois .em nenhum momento se falou em privatização dessas estatais.. Após a solenidade de abertura da 50ª Legislatura do Congresso, Motta explicou que o fortalecimento da Telebrás decorrerá do fato de que continuará como holding do sistema

⁴ Na verdade, a reforma do Estado sucumbiu ao peso de sua pretensão e de suas contradições internas. Dela resultaram algumas organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, além de uma administração pública largamente desmontada e parcialmente substituída por contratos de terceirização. O símbolo mais evidente do fracasso da reforma foi a resistência do sistema universitário federal à sua transformação em organizações sociais, como modo de lhe ser atribuída a autonomia prevista no Artigo 207 da Constituição Federal.

⁵ **O Globo**, "Motta: corporativismo é o maior obstáculo", 12/2/95, p. 62.

de telefonia e ficará responsável pelo poder concedente. As concessões para o setor privado, inicialmente, disse Motta, ‘estarão limitadas aos segmentos onde há demanda reprimida’. O governo criará condições legais para que as empresas estaduais de telecomunicações tenham liberdade de ação, tanto na contratação de serviços como na aquisição de material e equipamentos. O ministro afirmou que dentro dessa estratégia serão incentivadas fusões abrindo espaço para a regionalização de algumas dessas empresas estaduais. Isso significa que uma fraca poderá se unir a outra forte da mesma região. A entrada do capital privado nacional e estrangeiro no setor, entende Motta, permitirá investimentos novos e oferta de serviço melhor. Ele citou como exemplo o Canadá, ‘onde empresas estatais e privadas convivem em harmonia’. (ênfase minha)”⁶.

Mais do que curiosidades históricas, as contraditórias declarações de Sérgio Motta e a descontinuidade da proposta de reforma do Estado são ilustrações do argumento de que os avanços do governo de Fernando Henrique Cardoso sobre a estrutura do Estado nacional em 1995 não decorreram, como seria mais lógico, e como Fernando Collor de Mello já havia sinalizado em seu curto mandato interrompido pelo processo de impeachment, da adesão transparente ao que se convencionou chamar de “projeto neoliberal”. Esse avanço se deu de forma não só oblíqua como sinuosa, porque não-declarada, o que não poderia deixar de causar, como causou, impactos negativos sobre sua forma, a comprometer sua consistência e ideal de perenidade. Isto pode não ter sido de todo ruim para a estrutura do Estado nacional e para futuros projetos nacionais de desenvolvimento econômico e social, dado o caráter relativamente inconcluso do projeto neoliberal de Fernando Henrique Cardoso; projeto que aqui não teve a radicalidade e extensão, por exemplo, do caso argentino.

A idéia de agência reguladora: uma apreciação crítica.

A privatização de empresas estatais de infra-estrutura foi o marco mais avançado da ação do governo passado sobre a estrutura do Estado nacional. Essa privatização foi mais radical no caso do Sistema Telebrás. Neste, ao contrário dos sistemas elétrico e de petróleo, ocorreu uma transferência maciça de ativos estatais para o setor privado, acompanhada de uma quase total desnacionalização. O novo modelo institucional das telecomunicações brasileiras, em que pesem as dúvidas e hesitações iniciais do ministro das Comunicações, e o pouco tempo em que foi formulado, aprovado e posto em prática – da mudança constitucional,

⁶ *Correio Braziliense*, "Telebrás e Embratel não serão vendidas", 16/2/95, p. 10.

em agosto de 1995 ao leilão do Sistema Telebrás em 29 de julho de 1998 passaram-se menos de três anos -, resultou bem construído, dotado de uma certa elegância teórico-conceitual capaz de esconder por algum tempo suas inconsistências.⁷

Neste trabalho vou me fixar na análise de um elemento central do novo modelo; a idéia de *agência reguladora*, a partir da hipótese de que nessa idéia estão elementos conceituais que permitem melhor compreender os mecanismos ideológicos que sustentaram o processo de privatização de serviços públicos nos países periféricos. O trabalho está teoricamente assentado sobre os conceitos de *política* e *economia*, e, em última instância, sobre o conceito-síntese de *economia política*.

Agências reguladoras são, como disse, elementos centrais de processos de liberalizações e privatizações de operadoras de serviços públicos, tanto em países centrais quanto periféricos. Trata-se de entes administrativos capazes de, em tese, como reza a expectativa teórica dos mercados perfeitos da economia neoclássica, regular os mercados privatizados de modo equilibrado, autônomo e equidistante das influências do Estado, dos interesses privados, e dos consumidores. Um dado singular desses processos é a despreocupação teórica e prática com a categoria governo. Essa ausência, porém, é parte objetiva dos modelos, como se depreende desse trecho extraído de relatório do Banco Mundial:

*“A transição do monopólio estatal para múltiplos operadores requer nova atenção à regulação. Prevenir o operador dominante de abusar do seu poder de mercado (ao restringir a oferta e precificar por baixo os serviços competitivos) requer dispositivos adequados de contabilidade e de transparência, metas de desempenho, e controles de preço baseados em incentivo. A experiência mostra que novos provedores de serviço não serão capazes de se interconectar com o operador dominante em termos razoáveis sem a ajuda regulatória. Os provedores de serviço, tanto públicos como privados, devem operar a distância segura (at arm's length) do governo e estar sujeitos à disciplina comercial e à supervisão de um regulador independente”.*⁸ (ênfase minha)

⁷ Para uma visão completa e bem articulada da construção do modelo, em seus aspectos políticos e técnicos, ver José Prata, Nirlando Beirão e Teiji Tomioka, **Sérgio Motta, o Trator em Ação . os bastidores da política e das telecomunicações no Governo FHC**. São Paulo: Geração Editorial, 1999; e Alejandra Herrera, **Introdução ao Estudo da Lei Geral de Telecomunicações do Brasil**. São Paulo: Editora Singular, 2001.

⁸ World Bank, World Development Report 1994 . Infrastructure for Development, p. 114.

Eis aí uma característica essencial do modelo institucional das telecomunicações adotado no Brasil em 1997, com a Lei Geral de Telecomunicações: o viés antigoverno que traz consigo um igualmente nocivo **viés antipolítica**.⁹

Em 1980, na campanha eleitoral à presidência dos Estados Unidos, que levou Ronald Reagan à Casa Branca, um dos principais slogans da campanha republicana era: *‘to take the government off the back of the people’*, ou seja, tirar o governo das costas do povo. Esse **viés antigoverno**, ou antipolítica, que não é exclusivo dos, em geral, mais conservadores republicanos, está na origem da democracia estado-unidense. Poucos se recordam hoje, mesmo na academia, de que as recém-libertadas colônias inglesas na América do Norte, em 4 de julho de 1776, tiveram como seu primeiro documento legal agregador os Artigos da Confederação Perpétua, aprovados em 1777 e assinados por representantes de Massachusetts, Nova Iorque, Connecticut, Pennsylvannia, Geórgia, Carolina do Norte, Carolina do Sul, New Hampshire, Delaware, Virginia, Maryland e Nova Jersey. Isto é, os chamados *Pais Fundadores* da nova nação americana organizaram-se inicialmente como uma confederação de estados autônomos, por receio do poder excessivo de um *governo centralizado*, para eles reminescente da monarquia de que tinham se libertado. Essa opção política lhe causou, porém, preocupações imediatas: excesso de fronteiras nacionais, com cobrança de impostos, a dificultar o comércio; a necessidade de tratados em separado com governos estrangeiros; e um exército fragmentado, o que poderia ser fatal na hipótese de uma reação britânica. Mesmo assim, só em 1777 uma nova convenção foi convocada para a cidade de Philadelphia, na Pennsylvannia, com o fim de rever os Artigos da Confederação.

De um lado, nesse período, os partidários da confederação, dos quais os mais notáveis eram George Washington, líder da guerra revolucionária contra os britânicos e primeiro presidente da nova nação; Thomas Jefferson e Benjamin Franklin. Do lado dos federalistas, homens que não iriam se tornar internacionalmente tão conhecidos ao longo do tempo, mas os vitoriosos em seu tempo: Alexander Hamilton e James Madison. Os Papéis Federalistas constituem documento extraordinário desse período, escritos em sua maioria por Hamilton, este principalmente, e Madison, na defesa da opção por uma constituição republicana federativa. Constituição que somente iria ser ratificada, ainda assim por somente dez dos 13

⁹ Os conceitos de *política* e *governo* usados neste trabalho estão teórica e praticamente entrelaçados, a partir do entendimento clássico, que nos vem desde Maquiavel, de que a política, como “arte” ou como “ciência”, constitui a essência mais básica das formas e práticas de governo.

estados originais, em 2 de julho de 1788,¹⁰ para entrar em vigor em 4 de março de 1789, depois que a ela foi agregada uma Carta de Direitos, individuais, garantia maior, para aquela sociedade, de que o governo – ou o Estado, em nossos termos mais usuais – não interferiria em sua liberdade individual de expressão, de reunião, de petição contra a autoridade, como também, e principalmente, por extensão, de comércio e propriedade.

Além de não interferir na liberdade de imprensa, impedido que ficou o Congresso de fazer leis que a restringissem, no dispositivo mais universalmente conhecido da Primeira Emenda à referida Carta de Direitos.

O *governo* como um mal necessário, o ceticismo relativo diante da política, o desconhecimento generalizado, na população, da idéia mais ampla de *Estado*, o apego à liberdade individual – estes são traços dominantes da cultura política e administrativa dos Estados Unidos que estão na origem, cerca de 150 anos depois, de um outro, para eles, mal necessário: a imposição do governo sobre a economia. Essa imposição, iniciada no final do século XIX no setor do transporte ferroviário, para proteger os interesses dos fazendeiros produtores de grãos contra os abusos monopolistas dos operadores privados das ferrovias, ganharia novo impulso a partir dos anos 30 do século XX, no período Franklin Delano Roosevelt, na forma de “**independent regulatory commissions**”, dotadas de *funções quase-executivas, quase-legislativas e quase-judiciais*. Ou seja, um ente regulador que formula políticas, as implementa e fiscaliza, além de tomar decisões judiciais que têm valor de tribunais de primeira instância. Seus corpos dirigentes são colegiados, cujos membros têm mandatos dos quais não podem ser afastados exceto por renúncia ou falta administrativa grave.

Buscou-se lá, naquele momento, impor, como observou Barbosa Gomes, “*uma espécie de corretivo indispensável a dois processos que se entrelaçam. De um lado, tratase de um corretivo às mazelas e às deformações do regime capitalista. Do outro, um corretivo ao modo de funcionamento do aparelho de Estado engendrado por esse mesmo capitalismo*”¹¹.

Transportes, comunicações, energia elétrica, os serviços públicos em geral – estes foram setores que, por força da presença de empresas monopolistas, ou da necessidade de gestão técnica de bens coletivos, como o espectro radioelétrico, passaram a estar sujeitos, naquele período, à crescente regulação por ente vinculado à administração pública. Mas,

¹⁰ O referendo total somente seria atingido em 1790. Ver John William Tebbel, **Os Meios de Comunicação nos Estados Unidos**. São Paulo: Cultrix, 1978, p. 68-96

¹¹ Joaquim Barbosa Gomes, *Agências Reguladoras (uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado)*. Brasília, mimeo, p. 2.

porque a cultura político-administrativa dos Estados Unidos, como visto, dado o seu peculiar desenvolvimento histórico, rejeitou sempre, mais do que em qualquer país de economia de mercado, a ingerência dos governos sobre a economia, esta iria se dar por meio do ente singular denominado ‘**comissão regulatória independente**’. Um ente que, por sua inventiva natureza política, jurídica e administrativa, seria capaz de oferecer aos mercados a segurança de que eles não seriam atropelados pela excessiva ingerência do aparelho governamental. Daí a idéia de **independência**, política e administrativa, avocada a esse ente que somaria competência e atribuições de natureza legislativa, executiva e judicial até hoje inaplicáveis a qualquer outro cenário nacional.

Mas, e valho-me novamente da argumentação de Barbosa Gomes:

“... os fatores e condições que impulsionaram o surgimento das agências reguladoras nos Estados Unidos seriam os mesmos que estariam conduzindo à guinada que representa para o Brasil a adoção da ‘nova’ forma de regulação e do novo tipo de estruturação estatal que ela engendra? Seriam idênticas as premissas impulsionadoras das mudanças ocorridas nos Estados Unidos ao longo do século XX e que aqui mal acabaram de se instalar?”. Ao que ele próprio responde: “Aparentemente, não”. E explica:

Lá, nos Estados Unidos “houve uma brutal (embora não abrupta) ruptura com uma concepção de Estado mínimo, identificado como ‘policing model’, isto é, um Estado alheio ao bem estar econômico da população, e sobretudo proibido de empreender intromissão mais arrojada em áreas tais como fixação de preços, disseminação de informações úteis aos usuários, imposição, consolidação e monitoramento de práticas concorrências justas, em suma, regulação de mercados”.

Já no Brasil, de modo diverso, “a nova regulação nasce em um contexto inteiramente diferente. Aqui se tenta abandonar uma concepção de Estado altamente clientelista, o qual, por certo, sempre foi ativo no campo da economia, mas não para regulá-la eficazmente, mas sim para servir aos interesses dos diversos estamentos superiores de que sempre foi ‘presa’. Doravante esse Estado pretende transferir a atores privados o essencial das atividades que antes detinha a título de monopólio ou quase monopólio, assumindo o papel de normatizador e fiscalizador. Trata-se, como se vê, de um implante, de uma ‘griffe’ aplicada a tecidos de textura diferente. Em suma, mais uma tentativa de ministrar o mesmo remédio a sintomas e pacientes com diagnósticos totalmente diferentes”.¹² (ênfase minha)

¹² Idem, p. 3-4

Em trabalho de menor fôlego, eu já havia discutido essa tentativa de transplantar para a nossa realidade, sem os devidos tempo de maturação e cuidados conceituais, a idéia de ente regulador ‘independente’.¹³ E é justamente na idéia forçada de independência que reside a maior fragilidade técnica e política do que se convencionou chamar no Brasil de ‘agência reguladora’. Vejamos o que diz dessa idéia um de seus principais formuladores entre nós, Carlos Ari Sunfeld, coordenador do grupo de consultores jurídicos que elaborou a Lei Geral de Telecomunicações:

*“‘Independência’ é uma expressão certamente exagerada. No mundo jurídico, preferimos falar de autonomia. Mas garantir a independência é fazer uma **afirmação retórica** (ênfase minha) com o objetivo de acentuar o desejo de que a agência seja autônoma em relação ao Poder Executivo, que atue e maneira imparcial e não flutue sua orientação de acordo com as oscilações que, por força até do sistema democrático, são próprias desse Poder”*. Na raiz desse arroubo retórico – um procedimento no mínimo estranho quando incorporado ao cerne de um instrumento legal -, o desejo de agradar ao investidor estrangeiro, como indica o próprio Sunfeld: *“No caso das agências reguladoras brasileiras recentes a outorga de autonomia parece haver objetivado, ao menos inicialmente (sic), oferecer segurança a investidores estrangeiros, atraindo-os para a compra de ativos estatais”*.¹⁴

Em outras palavras, a atribuição de autonomia para assegurar a tranqüilidade de investidores desconfiados de possíveis ações deletérias por parte dos governos, mesmo ao custo de reduzir significativamente a soberania popular por eles democraticamente conquistada nas urnas. Era tão forte a necessidade de tranqüilizar os investidores que não seria suficiente o recurso, já disponível no arcabouço legal, de emprego da forma autárquica convencional, definida no Decreto-Lei nº 200/67 como “o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (Art. 5º, I).

Daí o abuso retórico na Lei Geral de Telecomunicações do conceito de independência.¹⁵ Não se tratava de uma questão administrativa e financeira – para o que

¹³ Murilo César Ramos, “Tão ruim quanto uma má idéia é uma boa idéia mal copiada”. Revista **Teletime**, p.36-38, Maio de 2003.

¹⁴ Carlos Ari Sunfeld, *Introdução às Agências Reguladoras*. In Carlos Ari Sunfeld (coord.), **Direito Administrativo Econômico**, p. 23-24. São Paulo: Malheiros Editores e SBDP, 2002, 1ª edição, 2ª tiragem.

¹⁵ O indicativo mais flagrante desse abuso está no Art. 9º, no qual se lê: *“A Agência atuará como (ênfase minha) autoridade administrativa independente, assegurando-se-lhe, nos termos desta lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência*.. Aqui os formuladores da lei foram buscar em recentes legislações européias liberalizantes a figura da Autoridade Administrativa Independente, adaptação local . em especial na França, Espanha e Portugal . das independent regulatory commissions norteamericanas, para mais uma vez retoricamente forçar na LGT a idéia esotérica de independência.

havia ainda o recurso adicional do contrato de gestão¹⁶ - e, sim, uma questão essencialmente política. **Era preciso isolar o novo ente administrativo – definido artificialmente como “autarquia especial” da política, como se esta fosse um mal em si. Era preciso adornar o novo ente, a ‘agência’, de uma mística, ou, como prefiro, de uma *mítica técnica*, atrelando-o a um ‘Estado’ supostamente neutro, asséptico, imutável, livrando-o da contaminação política pelos governos partidários, ideológicos e conjunturais.** Por isso, a autonomia administrativa, financeira e patrimonial do regime autárquico clássico não era suficiente; ela teria que ser ‘especialmente’ complementada pela ‘independência política’, na forma de um colegiado em tese impermeável às alternâncias do poder executivo, características essenciais das democracias.

Tome-se o exemplo da Federal Communications Commission (FCC), a comissão reguladora das comunicações nos Estados Unidos. Não obstante a histórica rejeição da cultura política daquele país ao centralismo governamental e aos políticos profissionais, a lei estruturou o órgão regulador independente conforme a tradição do bipartidarismo dominante naquela tradicional democracia: ao partido periodicamente no poder – democrata ou republicano – caberia sempre a prerrogativa da maioria na comissão e, mais do que isso, ao Presidente da República eleito caberia sempre a prerrogativa de indicar o presidente, ou chairman, da comissão. Isto sem que o presidente tivesse que pertencer, necessariamente, aos quadros do colegiado dirigente do órgão regulador. Ou seja, o poder executivo, mesmo no caso daquele órgão regulador vinculado, não hierarquicamente, ao poder legislativo, e dotado ainda de competências e atribuições judiciais, tem nele o seu principal instrumento de *policy-making*, isto é, de formulação e implementação de políticas setoriais. Em suma, **a FCC é um ente administrativo inteiramente permeado pela política.**

Aqui, ao contrário, tentou-se criar um ente estranho, despolitizado, ‘técnico e apartidário’, como se fosse possível separar *política de governo* de *política de agência* ‘independente’; separar *política executiva* de *política regulatória*. Ao que consta de especulações do período, essa separação deveria ter sido ainda mais radical com a extinção do ministério das Comunicações, fundido a um genérico ministério da Infra-estrutura, deixando

¹⁶ Essa forma contratual foi adaptada à administração pública brasileira no contexto da reforma dos aparelhos de Estado no governo passado como forma de se conceder maior autonomia a autarquias prestadoras de serviços, que passariam a ser chamadas *agências executivas*, nos moldes de reformas gerenciais levadas a cabo em países como Nova Zelândia, Suécia, Holanda e, particularmente, o Reino Unido a partir de 1988 (ver Luiz Alberto dos Santos, op.cit., 48-50)

para a Anatel a condução quase total da política setorial.¹⁷ Por essa visão, atribuíam-se ao atual modelo institucional do setor e ao seu marco regulatório uma perenidade em tudo incompatível com a “artificialidade e ligeireza com que são tratados muitos dos assuntos de capital importância para a regular evolução e condução dos negócios públicos”.¹⁸

O que tem distinguido nossa realidade político-administrativa periférica, nos setores de infra-estrutura, da realidade correspondente nos países centrais da América do Norte e Europa é justamente essas *artificialidade e ligeireza* de que nos fala Joaquim Barbosa Gomes. As condições político-econômicas dadas pela gestão subordinada de nossas dívidas interna e externa são impedimentos objetivos à formulação e implementação de políticas estratégicas que levem a processos de desenvolvimento social autônomo e sustentado. A dependência macroeconômica externa tem nos levado a decisões fundamentais, como a privatização de empresas públicas, sem o devido tempo para análise e planejamento que a situação, complexa por definição, exigiria. Daí a improvisação de uma ampla e pretenciosa ‘reforma de Estado’ em menos de quatro anos; daí as contraditórias declarações de uma influente autoridade pública, como o ministro Sérgio Motta, em 1995, sobre uma ‘reforma estrutural das telecomunicações’ cujo desfecho, mesmo que fosse contra a vontade dele, já era conhecido. Fez-se aqui em três anos o que os países desenvolvidos europeus estão fazendo cautelosamente há mais de vinte, por meio de estudos abrangentes e diretivas submetidos a significativo escrutínio público, e político.

Não deve causar surpresa, pois, que novos governos, democraticamente eleitos, queiram rever, por exemplo, suas relações com as agências reguladoras ditas independentes. Na base desse desejo legítimo de revisão, a obrigação política, dado o resultado das urnas, de realizar o seu programa de governo. Mesmo que esses novos governos, no seu passado de oposição, possam ter perdido a oportunidade de entender melhor, política e administrativamente, essas agências reguladoras, mercê de posições históricas em favor da operação estatal de serviços essenciais de infra-estrutura, como a telefonia, por meio de empresas públicas.

¹⁷ Em geral, atribui-se a Sérgio Motta essa intenção, o que não é correto. Pelos documentos por ele deixados no ministério, antes de falecer em abril de 1998, a pasta seria reduzida a uma estrutura mínima responsável pela formulação das políticas setoriais, passando toda a execução, inclusive dos serviços de radiodifusão – hoje ainda concentrados no ministério – para a Anatel. A idéia de extinção do ministério das Comunicações, que seria fundido na pasta de infra-estrutura, com Transportes e Minas e Energia, chegou a ser aventada pelo ministro Pimenta da Veiga (1999-2001), no que receberia o apoio velado da Anatel, interessada em assumir fatia mais avantajada de poder.

¹⁸ Barbosa Gomes, *ibid*, p. 3.

A centralidade da política

Política é ruído, conflito. Política está muitas vezes próxima do caos. A política é o terreno dos homens, com tudo o que de bom e de ruim sua humanidade lhes dá. O reverso da política é a técnica; aqui seu terreno é o da ordem, do controle, da previsibilidade. A técnica, nesse sentido, seria um campo mais propício aos deuses, cujos poderes lhes permitem estar sempre muito próximos da perfeição. E é como deuses que muitos técnicos se sentem quando chegam às fronteiras do conhecimento em suas áreas de saber, como a da física nuclear que gerou artefatos capazes de em poucas horas, se usadas em sua plenitude e quantidades, poriam fim à experiência da humanidade sobre a face da Terra. Nos dias de hoje, em que a ameaça da destruição nuclear em massa parece ter se ido com o desmonte da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e o fim da Guerra Fria nos anos 90 do século XX, a técnica potencialmente mais destrutiva pode estar presente, não obstante o caráter teórico arriscado, e hiperbólico, dessa afirmação, nas hipóteses sociais e nas ferramentas matemáticas da ciência econômica que oferece suporte ao neoliberalismo.

Ciência econômica que, graças ao cérebro brilhante do economista e filósofo social Friedrich Hayek, transformou-se na ideologia política global dominante na passagem do século XX ao XXI, resultado da conjunção intelectual do que Perry Anderson chamou de o ‘mais importante quarteto de teóricos europeus da *direita intransigente*’, na transição dos séculos XIX e XX (ênfase minha): o historiador britânico Michael Oakeshott (1901-1990); o jurista alemão, Carl Schmitt (1888-1985); o filósofo alemão, Leo Strauss (1899-1973); além do austríaco Hayek (1899-1991).¹⁹

Para Strauss, por exemplo: “Uma ordem política justa deve se basear nas exigências imutáveis do direito natural. A natureza, entretanto, é inerentemente desigual. *A capacidade de descobrir a verdade está restrita a uns poucos, e a de aceitá-la a uns poucos mais. Portanto, o melhor regime deverá refletir as diferenças em excelência humana, e ser governado por uma elite apropriada.*²⁰ Quanto a Michael Oakeshott, para ele a política seria uma atividade de segunda categoria; por isso, entendia que política e filosofia tinham que ser categoricamente separadas; política, segundo ele, envolvia intrinsecamente” *vulgaridade mental, lealdades irreais, objetivos ilusórios e falsas significâncias*”.²¹ (ênfases minhas).

¹⁹ Perry Anderson, Friedrich von Hayek: A direita intransigente no fim do século., In **Afinidades Seletivas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002, p. 320.

²⁰ Idem, p 325.

²¹ Idem, p. 328.

Desde que na antiga Grécia começou-se a pensar e a praticar a democracia - a forma de conquista e exercício do poder de governo pelo povo, em oposição ao poder autocrático do soberano -, o dilema se instalou: como assegurar a boa prática da política, do governo em nome de todos e para o bem de todos, se os políticos, se os homens e, eventualmente, também as mulheres, investidos do poder de governar, tendem invariavelmente a pensar mais no seu próprio bem do que no bem comum.²² “A política”, escreveu Marco Aurélio Nogueira, “solicita uma concessão difícil de ser feita: ela pede que os indivíduos e os grupos saiam de si mesmos, moderem-se, ultrapassem-se, ponham-se na perspectiva dos demais. Seu grande desafio é criar as condições para que se passe da defesa dos interesses particulares para a construção e a defesa do interesse geral”.²³

Daí que a idéia do governo dos homens bons, de elite, com excelente formação em todos os campos da atividade humana necessária à condução dos destinos de outros homens menos privilegiados, sempre rondou a discussão teórica e prática da democracia. Idéia que se tornaria mais forte na medida em que o governo evoluía para formas progressivamente mais complexas de representação eleitoral parlamentar e executiva, e de alternância de poder.

Mas, esta é uma idéia, como vimos, historicamente associada à reação do pensamento conservador. A perfeição moral, ética e técnica que se pretende dos governantes tende a encontrar respostas mais imediatas e prontas nas formas autoritárias de governo, em especial nas ditaduras. Aliás, as ditaduras contemporâneas refletem de forma distorcida a idéia original das ditaduras romanas, pela qual, em tempo de crise republicana, um regime de exceção, liderado por um presumível homem bom, tomaria as rédeas do poder por um tempo limitado, até que a ordem social, política ou econômica fosse restabelecida. Contemporaneamente, a idéia de uma ditadura do proletariado deveria ter, segundo a concepção original de seu formulador, Vladimir Ilitch Lênin, sido apenas uma etapa de transição socialista para a sociedade comunista em que todos, conforme sua capacidade, gerariam o bom comum para todos, conforme sua necessidade. Mas, não o foi; seu resultado mais concreto foi ter aberto o caminho para o arbítrio genocida stalinista, sob o qual começou a soçobrar o projeto socialista do qual fora um dos primeiros artífices, no início do século XIX, o Conde de St. Simon, para quem a virtude dos governos seria encontrada na comunidade ilustrada, *técnica*, dos industrialistas do seu tempo.

²² Norberto Bobbio. *A Política*. In **Norberto Bobbio: o Filósofo e a Política . Antologia**. Por José Fernández Santillán (Org.). Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, p. 140.

²³ Marco Aurélio Nogueira. **Em Defesa da Política**. São Paulo: Editora Senac, 2001, p. 29.

Mas, retornando a Nogueira, “não é possível pensar a política - o governar, o administrar, o decidir - como um ato e um espaço submetidos a rígidos controles técnicos (...) **O predomínio unilateral e autônomo dos técnicos - a autoridade dos especialistas - empurra os cidadãos para os bastidores da decisão política. Corrói e enfraquece a democracia.** Os técnicos e seus conhecimentos serão sempre bem-vindos ao campo do governar, do decidir e do administrar, mas desde que se submetam a uma perspectiva maior, que os engloba e disciplina. Se não podemos nem devemos querer dispensar os especialistas, temos de saber como impedir que eles se substituam a todos os demais e colonizem o espaço da política”.²⁴ (ênfase minha) E Nogueira acrescenta: “A principal função da política é dar perspectiva às pessoas - tornar autoconsciente uma comunidade”. Mas, “a dimensão técnica da vida conspira contra a política. São tantos e tão complexos os problemas com que se defrontam as comunidades modernas, que o recurso aos peritos tornou-se inevitável. O arsenal com que se opera no círculo das decisões nos intimida e oprime”.²⁵ Em decorrência, acrescenta, “o cidadão perde terreno para o especialista, que se converte no personagem central da vida política, como observou Norberto Bobbio”.²⁶

No entanto, apesar da observação aguda de Bobbio, quando se estuda política e governo, não são os técnicos que nos desafiam; não estão neles, em geral, as chaves que nos ajudam a compreender melhor a relação entre sociedade e história.

De José Bonifácio a Joaquim Nabuco; de Rio Branco a Ruy Barbosa; de Getúlio Vargas a Jango, Jânio e Juscelino; de Tancredo Neves a Ulysses Guimarães a Leonel Brizola; de Fernando Collor de Mello a Luiz Inácio Lula da Silva, passando por José Sarney, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso: grandes referências nacionais, e este é um processo que encontra similares em todos os países, vêm do ambiente complexo e contraditório da política, e não da especialização técnica. Se em suas vidas, cada um deles, nas funções parlamentares e legislativas que executaram, contaram com a colaboração sistemática de assessores, com formação técnica especializada nos mais diversos campos, suas contribuições à vida social resultaram da circunstância de terem sido seres políticos por definição e essência. E aqui não se faz juízo de valor sobre suas qualidades pessoais para o exercício das funções para que tenham sido eleitos ou designados.

²⁴ Idem, p. 44.

²⁵ Idem, p. 47.

²⁶ Norberto Bobbio. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 7ª ed., p. 46.

Nicolau Maquiavel, o seminal pensador italiano que, em **O Príncipe**, assentou as bases conceituais e teóricas para o que viria a ser a politicologia moderna,²⁷ estabeleceu para os governantes duas características essenciais: *virtú* e *fortuna*. A primeira diz respeito às qualidades pessoais do governante, que o credenciarium para o exercício do poder de soberano; entre elas qualidades morais e éticas. A segunda deriva de uma circunstância fora do alcance do soberano, e diz respeito mais à conjuntura do seu tempo e as realidades objetivas materiais de que poderá dispor; *fortuna* aqui tem o sentido da *sorte*. Observe-se que o primeiro e, por isso, até hoje, o mais importante teórico, e conselheiro, de homens de governo, não se ocupou de qualidades técnicas específicas que seriam essenciais ao exercício do poder.

Lancemos nossos olhos por um momento para o terceiro poder das democracias modernas, o Judiciário. Quem consegue lembrar-se, no Brasil, de um membro de tribunal superior que tenha alcançado a dimensão social e pública dos brasileiros mencionados acima, que fizeram suas vidas políticas nos poderes executivo ou legislativo? A Justiça ostenta um distanciamento muito grande da vida das pessoas, que pode ser explicado, de um modo positivo, pelo caráter essencialmente técnico que devem ter as decisões do juiz. Não seria por outra razão que a imagem popular da Justiça é o de uma mulher, que tem em uma das mãos uma balança em equilíbrio, na outra uma espada, e nos olhos uma venda. A mulher é a mãe, justa, capaz de punir sem favorecimentos, porque cega aos interesses conflitantes de seus filhos e filhas, sejam ricos ou pobres. Há, porém, um outro modo, não tão positivo, de se ver esse distanciamento entre a justiça e o cotidiano das pessoas, em que ela aparece despida da venda e livre da balança, embora não da espada. A justiça, não obstante seu desígnio do cumprimento cego da lei, sem distinção entre aqueles a que se deve aplicá-la, é também toda ele permeada pelas contradições e ambigüidades da Política. Mas, na sua insistência, ideológica, de se ver, e se apresentar, como o mais técnico dos poderes democráticos, pode estar a explicação mais lógica da distância que existe, aqui e em outros lugares, entre a justiça e a cidadania. Esta é uma lógica que se constata na própria linguagem de que se vale a justiça para construir, aplicar e explicar suas decisões. Uma linguagem que de tão, desnecessariamente, técnica, torna incompreensíveis à pessoa comum as suas ações, o que já não é, em geral, o caso dos poderes executivo, e principalmente do legislativo.

²⁷ Ver Luciano Gruppi, **Tudo Começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1986.

A correção técnica, não importa a complexidade do problema tratado, pode sempre ser traduzida em linguagem acessível à maioria das pessoas minimamente educadas. A aplicação sistemática de jargões não é um imperativo científico. É a isso que Boaventura de Sousa Santos se refere, quando nos fala de uma dupla ruptura epistemológica.²⁸ Segundo ele, ciência e senso comum interpenetram-se o tempo todo, mas a aventura científica não se faz apenas com o conhecimento do dia a dia, com suas explicações singelas sobre os problemas da vida e da natureza. Mas, o cientista, em especial o cientista social, se rompe epistemologicamente com o senso comum, para com teoria e método buscar a verdade das coisas, ao descobri-la, ou dela se aproximar, tem o dever ético de praticar a segunda ruptura, de modo a poder devolver ao senso comum toda a profundidade de suas descobertas.

Por isso, quando os praticantes de um corpo de conhecimento social passam a operar seu ofício de um modo que o afasta do alcance da maioria das pessoas, isto pode ocorrer por duas razões principais: ou o praticante tem escasso domínio do ofício, a ponto de não conseguir explicá-lo sequer para si, quanto mais para outros; ou o praticante tem pleno domínio do ofício, mas quer mantê-lo fora do alcance do outro. E o faz, em geral, como forma de acumular poder sobre o outro, e assim melhor dominá-lo.

Em nenhum outro campo da ciência social isto é mais verdadeiro hoje do que na economia. Adam Smith, a quem pode se atribuir a origem do pensamento econômico liberal que serve hoje de sustentação ideológica ao neoliberalismo, antes de escrever a sua seminal investigação sobre a natureza e causa da riqueza das nações²⁹, produzira, com dezessete anos de antecedência, uma obra dedicada a teorizar sobre a relação entre acumulação de riqueza e sentimentos morais.³⁰ A preocupação de Smith com uma teoria de sentimentos morais, com o sentido ético das orientações econômicas, não é comumente encontrada na agenda dos economistas contemporâneos dedicados a pregar a supremacia de uma teoria de *laissez faire* sustentada por complexos modelos matemáticos de explicação e previsão, dos quais a mera idéia de uma moral econômica está sumariamente afastada. Como afastada está, por razões similares, até mesmo a idéia clássica de uma economia política.

“A crise da política”, diz Pietro Barcellona, “é o domínio do mercado sobre o Estado,

²⁸Ver Boaventura de Sousa Santos. **Introdução a uma Ciência Pós Moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

²⁹ Adam Smith, **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. New York: Modern Library (edição original: 1776).

³⁰ Idem, *The Theory of Moral Sentiments*. Indianapolis: Liberty Classics (edição original: 1759).

o enfraquecimento das instituições e da cultura da solidariedade. É o mergulho numa situação de risco e perigo: sem a política, toda a sociedade se precipita em uma luta obscura destituída de objetivos claros e distintos. Os interesses e as paixões são postos em cena sem forma, na sua materialidade brutal, no seu extremismo radical”.³¹ Ao que acrescentar, Marco Aurélio Nogueira, “o fim da política seria a entrada em cena da força no lugar do diálogo, da arrogância e da prepotência no lugar da tolerância, das igrejas, da Fé e do dogmatismo no lugar da Razão, do livre-arbítrio e da autodeterminação dos povos. Seria o reforço categórico dos homens providenciais e não dos homens comuns, da autocracia e não da democracia”.³² Isto porque a “política é o principal instrumento para que se possa pensar o social como espaço organizado: espaço instituído, construído, articulado por conflitos, antagonismos e hegemonias”.³³ E, acrescenta Nogueira: “Não há como reinventar o governo - a ciência e a arte de governar - sem uma radical valorização e recuperação da política. A política, como disse Pietro Barcellona, é ‘visibilidade das razões antagônicas, transparência do conflito e das necessárias mediações; é busca de equilíbrio a partir de uma límpida explicitação das diferenças. Ela nos convida a transformar as pulsões e as emoções em pensamentos e argumentações comunicáveis e representáveis’”.³⁴

A economia e o divórcio da política

A política vive, hoje, não obstante toda a argumentação que se possa fazer em seu favor, uma crise profunda, que não decorre apenas do duro julgamento que o senso comum dela faz, mercê da desconfiança que tem dos políticos profissionais e suas práticas egoístas, quando não abertamente venais. Isto é particularmente sensível em uma realidade política como a brasileira, permeada por uma tradição de compadrio, de clientelismos e de relações fisiológicas no trato com a coisa pública. Nossos políticos profissionais não são, como de resto tantos em todo o mundo, exemplos de retidão moral e comportamento ético na gestão do bem comum. Isto, entretanto, não é suficiente para explicar a profundidade da crise da Política em nosso tempo. Bons e maus políticos existiram sempre, e jamais deixarão de existir. Como dito acima, a política é terreno dos homens, e não de divindades ungidas pela perfeição de caráter.

³¹ Pietro Barcellona. **Política e Passioni**. Turim: Bollati Boringhieri, 1997, p. 8, apud Marco Aurélio Nogueira. **Em Defesa da Política**. São Paulo: Editora Senac, 2001, p. 17.

³² Nogueira, *ibid.* p. 21

³³ *Idem*, p. 27

³⁴ Barcellona, *ibid.*, apud Nogueira, *ibid.*, p. 117.

A crise da política em nosso tempo é também de natureza ideológica, programática. A origem dessa crise está na falência da experiência comunista da União Soviética, que pareceu ter levado de arrasto no final do século XX a histórica divisão política entre esquerda e direita. Ali, pareceu ter ficado sem sentido o argumento de Nogueira de que a política é o principal instrumento para que se possa pensar o social como espaço organizado: espaço instituído, construído, articulado por conflitos, antagonismos e hegemonias”. Ou, ou o argumento de Barcellona, para quem a política é “visibilidade das razões antagonicas, transparência do conflito e das necessárias mediações; é busca de equilíbrio a partir de uma límpida explicitação das diferenças”. Afinal, conflitos, antagonismos e hegemonias estavam varridos para o limbo de uma História que atingira seu fim.³⁵ Já não mais seriam necessárias as razões antagonicas, a explicitação das diferenças. O liberalismo político triunfara, mas não só ele; o capitalismo econômico era insubstituível como forma final de organização social. A forma das sociedades democráticas de mercado, pelo mercado e para o mercado. Se vivo, Friedrich Hayek já não precisaria mais ponderar que “um regime autoritário que reprimisse o sufrágio popular, mas respeitasse o domínio do direito, poderia ser melhor guardião da liberdade do que um regime democrático sujeito às tentações de intervenção econômica ou de distribuição social”.³⁶

Esse “Estado de Direito não democrático”, por paradoxal e contraditório que seja, é síntese perfeita do ideário neoliberal mais radical, pela negativa absoluta que contém da necessidade da política para a condução da economia. Ele seria o Estado de Direito revestido do dever legal único de assegurar a liberdade dos mercados. Um Estado de capitalistas e consumidores, sem qualquer possibilidade de mediação social conduzida pelas idéias de direitos humanos e de cidadania. De algum modo, essa perspectiva, que pode limpidamente ser qualificada de reacionária, porque mais do que conservadora, materializou-se, nas décadas de 80 e 90 do século XX, em regimes autoritários do capitalismo periférico asiático e latino-americano, na Indonésia, Malásia, Hong Kong, Tailândia, e Chile, por exemplo. Ironicamente, nesse início do século XXI, ela é a perspectiva dominante na economia da China, a que mais cresce no mundo, sob o domínio de um hipotético partido comunista.

A idéia de democracia política, no entanto, tornou-se contemporaneamente uma força hegemônica e, livre da pressão que sobre ela fazia o autoritarismo soviético, impôs-se sobre o mundo no final do século, impulsionada pelo liberalismo moderno irradiado dos países

³⁵ Ver Francis Fukuyama, **O Fim da História e o Último Homem**. São Paulo: Rocco, 1992.

capitalistas centrais. A esses não fazia mais sentido, econômico inclusive, impor ditaduras impopulares, por isso instáveis, na sua periferia, uma vez que fora vencido o inimigo soviético, e deixara com ele de existir o perigo comunista. Também aqui a História parecia encontrar um fim. Suposto fim que veio na forma de uma nova hegemonia liberal, despida das concessões econômicas sociais que, pela via da social democracia, se vira forçada a fazer no processo de enfrentamento do comunismo. Hegemonia que representou o fim do Estado de Bem Estar keynesiano, com suas políticas de compensação social, e sua crença na Organização das Nações Unidas como as instituições mais aptas a promover o desenvolvimento em todo o mundo. Instituições como a Unesco (United Nations Education, Science and Culture Organization), FAO (Food and Agriculture Organization), IWO (International Work Organization), WHO (World Health Organization), Unctad (United Nations Conference for Trade and Development), foram substituídas progressivamente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (Bird) e Organização Mundial do Comércio (OMC), como os foros privilegiados de estruturação capitalista. Se na ONU, excetuado o Conselho de Segurança, com o dispositivo de veto atribuído aos raros países membros³⁷, prevalecia a idéia democrática de um país um voto, junto com a idéia de desenvolvimento pela base, nos novos foros tipicamente econômicos prevaleceria a lógica financeira e/ou mercantil, que assegura o poder de decisão aos participantes economicamente mais fortes. Isto é particularmente verdadeiro nos casos do FMI e Banco Mundial, que são instituições financeiras em sentido estrito, controladas de direito pelos principais fornecedores de seus capitais, os países mais ricos do mundo, reunidos no foro G-8 (Estados Unidos, Canadá, Grã-Bretanha, Alemanha, França, Itália, Japão e Rússia), sob a hegemonia incontestável dos Estados Unidos, com sua crença no desenvolvimento pelo topo.

Foi, portanto, nesse cenário que se impôs o modelo de reestruturação econômica capitalista neoliberal hayekiano, mas associado à idéia de democracia política para todos. Era um modelo que para se tornar hegemônico, por exemplo, na América Latina, não poderia mais depender de ditaduras brutais como a de Augusto Pinochet no Chile. Mas que, para isso, precisaria promover o divórcio conceitual entre economia e política. Aquela seria o terreno dos semideuses científicos portadores da sabedoria técnica, preferencialmente, matemática que tudo pode antever, ver e prever no reino das necessidades humanas. Já a política seria o

³⁶ Anderson, 'Friedrick von Hayek: A direita intransigente no fim do século', *ibid.* p. 332.

³⁷ São membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU os Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Rússia e China.

reino, tolerado, dos homens e mulheres imperfeitos, muitos dos quais irremediavelmente desonestos, submetidos periodicamente ao escrutínio de outros homens e mulheres igualmente imperfeitos, incapazes por definição de, a não ser por acaso, fazer as escolhas eleitorais mais adequadas aos interesses do capital.

Os dois pilares desse modelo, que se estendeu pelo mundo todo, não ficando restrito à América Latina, foram, como já acentuei no início deste artigo, na referência ao governo de Fernando Henrique Cardoso, a privatização de empresas estatais de infra-estrutura, entre elas as de telecomunicações, e a reforma dos aparelhos de Estado. Pela primeira, encerrar-se-ia a era das grandes operadoras estatais de serviços públicos, inclusive as européias, as pioneiras e as maiores. Pela segunda, reduzir-se-ia ao máximo possível, em número e quantidade de funcionários, as organizações de governo que dão materialidade institucional do Estado. Do cruzamento entre o fim das empresas estatais de infra-estrutura e a reforma do Estado deu-se a emergência entre nós, conforme analisado acima, das agências reguladoras independentes, ou autônomas. Agências técnicas, acima de tudo, impermeáveis às oscilações conjunturais da política, às oscilações eleitorais sobretudo. Ronald Reagan não queria tirar o governo das costas do povo apenas para manter-se fiel aos ideais libertários dos pais fundadores dos Estados Unidos, em particular dos confederacionistas. Ele o queria para dar aos mercados a plena liberdade de movimentos que a utopia conservadora neoliberal pregava. Mesma razão pela qual o receituário do Banco Mundial para as privatizações de empresas estatais sustentava a necessidade de órgãos reguladores capazes de ficar at ‘arm’s length’ dos governos.

Conclusões.

A política é a essência da democracia. Qualquer esforço de substituí-la pela técnica é negar a possibilidade democrática. Isto é o que fazem, como visto, as ditaduras: impor sobre as sociedades o tecnicismo jurídico e econômico, supostamente capazes de redimilas. E aqui um paradoxo se sobressai: nenhuma ditadura foi mais tecnicista no passado do que a soviética, com sua máquina estatal de planejamento centralizado a querer definir em Moscou quantos parafusos de reposição para assentos de tratores seriam necessárias anualmente na Sibéria.³⁸ Como nenhuma ditadura é mais tecnicista hoje do que a chinesa, que dispõe de aparato semelhante de planejamento centralizado, seja para definir a produção de peças de reposição

³⁸ Ver Abel Aganbenkian, **A Revolução na Economia Soviética: a Perestroika**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1988.

para maquinário agrícola, seja para peneirar os investidores locais ou estrangeiros que terão acesso aos diferentes mercados. Foi a política, na forma da glasnost,³⁹ que destruiu por dentro a ditadura soviética; glasnost que não encontra, nem jamais vai encontrar, eco no ‘socialismo de mercado’ de Deng Xiao Ping. A China capitalista afigura-se hoje como uma ditadura para sempre, a menos que um dia aquela nação se encontre com a política.

Mas, até mesmo o mero primado da técnica sobre a política é incompatível com a democracia. Nem os Estados Unidos, quando criaram e desenvolveram seu modelo de regulação estatal de mercados, na forma das comissões reguladoras independentes, as fez desvinculada da política. Lá, tais entes administrativos são organismos de governo; sua independência, sempre relativa⁴⁰, se dá pelo intrincado equilíbrio entre atribuições executivas, legislativas e judiciais; pela subordinação ao legislativo, embora cumpra funções executivas; pela existência de uma burocracia estável, academicamente bem formada e bem remunerada; e pela gestão autônoma do seu orçamento. Logo, a constatação se impõe: o exagero retórico que fez o legislador brasileiro assumir como desejável, e até possível, um organismo regulador independente em nossa realidade, não decorre da necessidade imperativa, estrutural, de descolá-lo da política. A independência das agências reguladoras periféricas, e não apenas no Brasil, é contingência de nossas posições subordinadas na ordem capitalista internacional, por força principalmente do alto endividamento interno e externo, que nos torna aos olhos da comunidade financeira internacional maus pagadores potenciais. Daí o discurso duro dessa comunidade sobre ‘marcos regulatórios’ não apenas estáveis, mas pétreos; sobre contratos que não podem ser quebrados em hipótese alguma, como se renegociações eventuais não fizessem parte da lógica desse tipo de relação administrativa; e sobre ‘agências independentes’, como se essa idéia, esotérica em nossa tradição administrativa, fosse capaz de tornar esses entes soberanos diante até mesmo de governos democraticamente eleitos.

Mas, uma vez exposto o argumento do divórcio entre agências reguladoras e a política, e admitida a sua razoabilidade, como promover a reconciliação entre agências reguladoras e política?

Primeiro, deixe-se claro que o argumento comporta a idéia de organismos reguladores como agentes potenciais de imposição de racionalidade social aos mercados, cujo fim

³⁹ Ver Mikhail Gorbachev, **Perestroika . Novas Idéias para o Meu País e o Mundo**. São Paulo: Editora Best Seller, 1988.

absoluto é a apropriação privada de lucros máximos sob quaisquer condições de distribuição de renda e consumo. Esses organismos podem ser úteis e necessários à minimização dos efeitos estruturais concentradores do capitalismo, desde que - e aqui o olhar é para o caso brasileiro - existam:

a) na forma autárquica autônoma tradicional no direito administrativo brasileiro, despida da retórica esotérica da independência destinada a aplacar potenciais incertezas de investidores estrangeiros, mas investida das condições normativas para a plena gestão administrativa e financeira de seus recursos materiais e humanos;

b) na forma colegiada de gestão superior, com mandatos de quatro anos, estáveis, não renováveis e não coincidentes, transversais aos mandatos presidenciais, preenchidos em igual número pelas duas Casas do Congresso Nacional;

c) na forma de uma presidência de colegiado com mandato coincidente com o do presidente eleito, de modo a poder ser por ele livremente nomeado e substituído;

d) na forma de um organismo verdadeiramente público porque permeado amplamente pela publicidade de seus atos, discutidos e justificados, em reuniões, sessões, audiências e consultas públicas.

No entanto, a reconciliação das agências reguladoras com a política, e este é o segundo ponto central desta conclusão, não pode se esgotar em medidas normativas como as acima expostas, todas, de algum modo, já encontráveis em sistemas político-regulatórios existentes em diferentes partes do mundo. Medidas pontuais como estas são necessárias, mas não suficientes ao reencontro das agências reguladoras com a política, naquelas realidades nacionais, como a nossa, em que o divórcio foi artificialmente imposto; griffe neoliberal talhada para qualquer modelo nacional, as medidas dadas tão somente pelo capital.

Em trabalho anterior,⁴¹ busquei fazer a distinção entre dois modelos de regulação setorial que, a título de distinção metodológica, e na falta de melhores qualificativos, chamei de a) *regulação jurídico-econômica*, e b) *regulação político-social*, e assim defini:

Regulação jurídico-econômica é aquela que tem no mercado a sua raiz, que se materializa em ambientes institucionais formais, privilegia a esfera privada, e se projeta em

⁴⁰ A captura de organismos reguladores pelos entes regulados é uma constante em sua história, e existe vasta literatura sobre o assunto. A captura pode, em tese, se dar também por movimentos sociais e organizações de defesa do consumidor, mas esta existe ainda apenas como hipótese acadêmica.

⁴¹ Murilo César Ramos, Universidade de Brasília, Grupo Interdisciplinar de Políticas, Direito, Economia e Tecnologia das Comunicações, mimeo, 2003.

instrumentos legais cujo foco principal é a geração de lucros para os agentes prestadores dos serviços sob regulação.

Já a *regulação político-social* seria aquela que tem no Estado a sua raiz, que também se materializa em ambientes institucionais formais, mas privilegia a esfera pública e a cidadania, e se projeta em instrumentos legais cujo foco principal é a geração de bem estar social.

No esforço de melhor clarificar a distinção conceitual acima, lancei mão da seguinte definição de regulação:

“Regulação pode ser definida como um conjunto de restrições impostas pelo Estado sobre a liberdade dos indivíduos e organizações para tomar decisões econômicas. Esse poder coercitivo do Estado é respaldado pela ameaça de imposições de penalidades. Regulação econômica está geralmente associada a restrições impostas pelos governos sobre as decisões das firmas quanto a preços, quantidades e entrada e saída de mercados, embora a qualidade do produto também possa ser uma variável regulada”.⁴²

Útil por sua simplicidade, essa definição evidencia com clareza os componentes ontológicos que a credenciam para ilustrar o que chamei de regulação jurídico-econômica. Ela parte da idéia do Estado-coerção, penalizador, cuja finalidade última é coibir e não promover, ou seja, é negativa, e muito embora mencione os indivíduos, sem qualificá-los, em pé de igualdade com as organizações, o faz apenas na condição de sujeitos de decisões econômicas. A definição equipara Estado com governo, e o coloca como instância restritiva sobre as decisões econômicas das firmas. Em momento algum, a definição se aproxima do político e do social, aqui identificados com o Estado, a esfera pública e o bem estar. Ela parece colocada como afirmação objetiva de um cânone imune a qualquer abordagem crítica.

Abordá-la criticamente é, não obstante, o que procurei fazer, com o fim de melhor justificar teórica e conceitualmente a idéia de regulação político-social como a que deveria fundar e sustentar modelos político-regulatórios que se pretendam democráticos e ocupados na promoção da cidadania e do bem estar social.

O resultado último deste trabalho foi, então, formular um conceito ampliado de regulação que superasse o meramente econômico, ou o meramente jurídico, ou mesmo a combinação perfeita desses dois, incorporando o político como variável essencial, vinculando a idéia de regulação a de Estado Democrático no qual impere a efetiva participação popular

no processo político, nas decisões do Governo, no controle da Administração Pública. Conceito tentativamente chamado de *regulação político-social*, em contraposição à regulação jurídico-econômica. Esta, a regulação jurídico-econômica, mais próxima teoricamente da chamada *ciência* econômica, e do Estado neoliberal, e, aquela, a regulação político-social, da economia política crítica, mais aderente às idéias de direitos humanos e do Estado do Bem Estar Social.

A necessidade de reconciliação das agências reguladoras com a política nada mais é, portanto, do que sintoma de doença social maior e mais grave; a despolíticação radical da vida imposta progressivamente desde o último quarto do século por uma ideologia que, nascida sob o pretexto de combater o comunismo, tinha por objetivo final o estabelecimento de uma ditadura da razão econômica, gerida por técnicos ilustrados pelas certezas matemáticas das relações sociais equilibradas, em última instância, pelas leis da oferta e da procura. A própria metáfora do *laissez-faire* não deixa dúvidas: as leis da economia seriam tão certas de existir quanto as leis da natureza; nos bastaria descobri-las pelo uso dos métodos matemáticos das verdadeiras ciências, para saber como menos transtorná-las pela ação das emoções humanas, dentre elas, e principalmente, as emoções da política.

Transtornar a economia com as emoções da política é o argumento final deste trabalho. E isto nada mais é do que recolocar a *economia política* no centro do debate social contemporâneo. Uma tarefa teórica simples, na aparência, mas que, nesse mundo dominado sem piedade pelos capitais rentistas, assume ares não da utopia que alimenta esperanças, porque sustentada permanentemente pela crítica, mas da missão impossível que só se vence no cinema, e que, por isso, transforma em ficcionistas aqueles que tentam nos dias de hoje, confrontar o cânone neoliberal.

Brasília, julho de 2004

⁴² André Luís Rossi de Oliveira, *A regulação do setor de telecomunicações.*, Universidade de Brasília, Departamento de Economia, apostila, Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações, 2000, p.1.