



Texto para discusión IV

Políticas e Regulação de Telecomunicações

Murilo César Ramos

Observatório de Comunicação – Departamento de Economia/ Núcleo de Pós-Graduação em Economia

Universidade Federal de Sergipe – Av. Marechal Rondon, s/n. Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos.

Jardim Rosa Elze.49100-000 – São Cristóvão SE Brasil

URL: www.eptic.com.br e-mail: epitic@ufs.br tel/fax: (79) 3212-6775

Aracaju, maio de 2005.

Universidade de Brasília

Programa de Pós-Graduação em Comunicação

Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações

Disciplina: Políticas e Regulação de Telecomunicações

Prof. Murilo César Ramos / mcr.fac@terra.com.br / 55(61)307-1925 – fone e fax

Universidade de Brasília

Grupo Interdisciplinar de

Políticas, Direito, Economia e Tecnologia das Comunicações
(GCOM)

Curso de Especialização em Regulação de Telecomunicações

Disciplina: Políticas e Regulação de Telecomunicações

Professor *Murilo César Ramos*

Faculdade de Comunicação

mcr.fac@terra.com.br

55(61)307-1925 – fone e fax

(Esta apostila, preparada para o curso referenciado acima, está sendo publicada como texto de discussão. Ela é resultado de anotações do autor, retiradas de suas leituras e pesquisas sobre a relação entre políticas setoriais e modos e processos de regulação. O autor espera que, mesmo em forma fragmentária, o texto, agora em sua segunda versão, se preste à discussão pretendida com colegas eventualmente interessados na questão.
(Brasília, junho de 2005).

Sumário

1. <i>Para começar:</i>	3
2. <i>A disciplina, seu objetivo e justificativa:</i>	4
3. <i>Principais referências teórico-conceituais</i>	5
3a. <i>A centralidade da política</i>	4
3b. <i>A economia e o divórcio da política</i>	8
3c. <i>Direitos humanos, cidadania e Estado do Bem Estar.</i>	11
3d. <i>A reação neoliberal ao Estado do Bem-Estar Social:</i>	13
4. <i>A reforma das telecomunicações no Brasil</i>	15
4a. <i>Políticas nacionais, públicas, governamentais.</i>	15
4b. <i>Sistema Telebrás: caso exemplar de uma política nacional</i>	15
4c. <i>Ocaso de uma política nacional</i>	17
4d. <i>Estado mínimo: matriz do novo modelo</i>	17
4e. <i>Uma síntese explicativa do novo modelo</i>	20
5. <i>Estado Ampliado, Estado Restrito e Sociedade Civil: em busca de explicações alternativas.</i>	21
6. <i>A hipótese de um conceito alternativo de regulação.</i>	29
7. <i>Conclusão (1): a idéia de agência reguladora: uma apreciação crítica.</i>	30
7. <i>Conclusão (2): a reconciliação com a política.</i>	36

2. Para começar:

Alguns princípios acadêmicos.

“O exercício das nossas perplexidades é fundamental para identificar os desafios a que merece a pena responder. Afinal, todas as perplexidades e desafios resumem-se num só: em condições de aceleração da história como as que vivemos hoje é possível pôr a realidade no seu lugar sem correr o risco de criar conceitos e teorias fora de lugar?”

Boaventura de Sousa Santos, *“Cinco desafios à imaginação sociológica”*. In **Pela Mão de Alice, o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

O objetivo da ciência social é conhecer a realidade, para poder transformá-la.

(“Os filósofos apenas interpretaram o mundo, de várias maneiras; o ponto, entretanto, é mudá-la”. Karl Marx, em sua 11ª tese sobre Feuerbach).

- Realidade: *o que vemos, e como explicamos o que vemos.*

“As conclusões de um teórico dependem, antes de mais nada, não dos métodos que ele emprega, mas das questões que formula.” (Paul Sweezy)

- O trabalho intelectual como forma de intervenção social: a ideia de práxis.

2. A disciplina, seu objetivo e justificativa:

Apresentar uma reflexão crítica sobre as políticas e a regulação de (tele)comunicações no Brasil desde a década de 90.

A justificativa central desta disciplina é a de que no Brasil, como creio que também na maioria dos países latino-americanos, que passaram por processos recentes de mudanças nas formas de organização e oferta de serviços de (tele)comunicações, testemunhamos uma tendência a reabsorver de forma pouco crítica a idéia de regulação setorial, vestindo-a de uma roupagem supostamente técnica, a-ideológica e, portanto, a-política. O que pretendo oferecer, portanto, durante a disciplina, é a oportunidade para que juntos pensemos criticamente a teoria e a prática da regulação setorial em telecomunicações, relacionando-a primeiro com a política e, depois, com as idéias e formas de políticas, de modo a demonstrar que esses conceitos, idéias e formas são indissociáveis. Minha expectativa é a de que, ao final desse processo de busca acadêmica, possamos melhor enxergar a teoria e a prática da regulação em (tele)comunicações como essenciais à dinâmica das democracias.

3. Principais referências teórico-conceituais

3a. 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).¹

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.*”² 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 irrealis, objetivos ilusórios e falsas significâncias.*”³ (ênfases minhas).

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.⁴ “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”.⁵

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 bem comum para todos, conforme

¹ Perry Anderson, “Friedrich von Hayek: A direita intransigente no fim do século”, In **Afinidades Seletivas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002, p. 320.

² Idem, p. 325.

³ Idem, p. 328.

⁴ 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.

⁵ Marco Aurélio Nogueira. **Em Defesa da Política**. São Paulo: Editora Senac, 2001, p. 29.

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.

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”.⁶ (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”.⁷ Em decorrência, acrescenta, “o cidadão perde terreno para o especialista, que se converte no personagem central da vida política, como observou Norberto Bobbio”.⁸

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.

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,⁹ estabeleceu para os governantes duas características essenciais: *virtú* e *fortuna*. A primeira diz respeito às qualidades pessoais do governante, que o credenciarão 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

⁶ Idem, p. 44.

⁷ Idem, p. 47.

⁸ Norberto Bobbio. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 7ª ed., p. 46.

⁹ Ver Luciano Gruppi, **Tudo Começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1986.

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.

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.¹⁰ 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.

¹⁰Ver Boaventura de Sousa Santos. **Introdução a uma Ciência Pós Moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

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 nações¹¹, produzira, com dezessete anos de antecedência, uma obra dedicada a teorizar sobre a relação entre acumulação de riqueza e sentimentos morais.¹² 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, 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”.¹³ 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”.¹⁴ 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”.¹⁵ 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””.¹⁶

3b. 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

¹¹ Adam Smith, **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. New York: Modern Library (edição original: 1776).

¹² Idem, **The Theory of Moral Sentiments**. Indianapolis: Liberty Classics (edição original: 1759).

¹³ 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.

¹⁴ Nogueira, *ibid.* p. 21

¹⁵ Idem, p. 27

¹⁶ Barcellona, *ibid.*, apud Nogueira, *ibid.*, p. 117.

maus políticos existiram sempre, e jamais deixarão de existir. Como dito acima, a política é terreno dos homens, e não de divindades unguidas pela perfeição de caráter.

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 antagônicas, 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.¹⁷ Já não mais seriam necessárias as razões antagônicas, 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”.¹⁸

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 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

¹⁷ Ver Francis Fukuyama, **O Fim da História e o Último Homem**. São Paulo: Rocco, 1992.

¹⁸ Anderson, “Friedrick von Hayek: A direita intransigente no fim do século”, *ibid.* p. 332.

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 membros¹⁹, 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 (mais sobre ele, adiante), 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 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 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 das agências reguladoras independentes, ou autônomas. Agências técnicas, acima de tudo, impermeáveis às oscilações conjunturais da política, às oscilações eleitorais sobretudo.

3c. Direitos humanos, cidadania e Estado do Bem Estar.

A cidadania é aqui definida nos termos do sentido que lhe foi atribuído por T.H. Marshal, na virada da primeira metade do século XX, de **cidadania social, substantiva, e não no sentido liberal clássico de cidadania como mero pertencimento igualitário a uma determinada comunidade política, marcado por direitos e deveres políticos formais.**

¹⁹ São membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU os Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Rússia e China.

Direitos humanos: civis, políticos e sociais

- “Os primeiros são aqueles que dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica), através da qual é garantida a ele uma esfera de arbítrio e de liceidade, desde que seu comportamento não viole o direito dos outros. Os direitos civis obrigam o Estado a uma atitude de não impedimento, a uma abstenção.

- Os direitos políticos (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais) estão ligados à formação do Estado democrático representativo e implicam uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado.

- Os direitos sociais (direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo), maturados pelas novas exigências da sociedade industrial, implicam, por seu lado, um comportamento ativo por parte do Estado ao garantir aos cidadãos uma situação de certeza.

“A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado-nação. As pessoas se tornavam cidadãs na medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado”. (José Murilo de Carvalho)

- identidade nacional: construída a partir de fatores socioculturais como línguas, religião, e, em grande parte, por guerra contra inimigos comuns

“A redução do poder do Estado afeta a natureza dos antigos direitos, sobretudo dos direitos políticos e sociais. Se os direitos políticos significam participação no [Estado, via instituições de] governo, uma diminuição no poder do [Estado, logo também do] governo reduz também a relevância do direito de participar. Por outro lado, a ampliação da competição internacional coloca pressão sobre o custo da mão-de-obra e sobre as finanças estatais, o que acaba afetando o emprego e os gastos do governo, do qual dependem os direitos sociais”.

A idéia de cidadania precisa hoje evoluir, cada vez mais, para formas alargadas de subjetividades que não se esgotem nas consciências individuais dos cidadãos e cidadãs, mas que se estendam para os movimentos coletivos de participação na vida social e política das nações e dos Estados.

O capitalismo e a *questão social*:

- impõe-se a necessidade de uma ‘tecnologia’ social que determine as causas das divisões sociais e as remedie, mediante ações adequadas de *reforma social*.

- Legislações fabris, sistema de previdência social (seguros contra doença, invalidez e velhice).

- Na questão social, a origem da clivagem entre capitalismo e socialismo, cuja origem é a aplicação moderada ou radical dos ideais modernos da liberdade, igualdade e fraternidade.

- Do próprio capitalismo, nasceria a alternativa moderada ao socialismo radical, que ganharia, com Marx, a proposta teórica da *sociedade comunista*: o Estado intervencionista.

As primeiras formas do Estado do Bem-Estar Social (Welfare State) visavam contrapor-se ao avanço do socialismo na Europa, atrelando o trabalhador ao Estado e, ao mesmo tempo, dando origem a algumas medidas de política econômica que, no tempo, modificariam substantivamente o Estado contemporâneo.

O Estado Fiscal: síntese entre o Estado de Direito liberal-burguês e o Estado Social - fica inalterada a estrutura de propriedade dos meios de produção, mas realiza-se ao mesmo tempo uma distribuição de renda capaz de amenizar as contradições crescentes expressas na questão social.

Crise fiscal e crise de legitimação do Estado Contemporâneo: expressão na incapacidade de enfrentar adequadamente as contradições dos interesses do grande capital e da força de trabalho marginal existente no corpo social.

Crise fiscal e crise de legitimação revelam-se contemporaneamente como uma crise social, como uma crise do Estado do Bem-Estar Social.

Fundamento da crise está na relação entre arrecadação e despesa, hoje aparentemente insuficiente para a distribuição de recursos em tal monta que satisfaçam as aspirações dos indivíduos que compõem o corpo social.

Estado do Bem-Estar Social - uma definição (In *Dicionário de Política*, por Bobbio e outros):

- *aquela forma de Estado que garante 'tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todos o cidadão, não como caridade mas como direito político' (uma distinção fundamental, já que, entre os séculos XVIII e XIX, a atribuição ao indivíduo de qualquer benefício se fazia colocando em oposição esse benefício social aos direitos civis e políticos, em defesa da ordem e da higiene públicas).*

Somente no século XX se chega às medidas assistenciais que não só não estão em contradição com os direitos civis e políticos das classes subalternas, mas constituem de algum modo uma evolução positiva.

Cenário favorável:

- Primeira e Segunda Guerras, favorecendo a intervenção do Estado não só na produção de artefatos bélicos, como na distribuição de alimentos, roupas e outros itens de uso pessoal;

- a grande crise de 29, com suas tensões sociais geradas pela inflação e desemprego; o exemplo do New Deal americano (orientando a despesa pública para manutenção do emprego e para a criação de estruturas administrativas especializadas na gestão dos serviços sociais e do auxílio econômico aos necessitados).

- Anos 40: o princípio fundamental do Welfare State inglês, incorporado no programa do Partido Trabalhista: independentemente de sua renda, todos os cidadãos têm o direito de ser protegidos contra situações de dependência de longa duração - velhice, invalidez -, ou de curta - doença, desemprego, maternidade.
- Na base do Estado do Bem-Estar Social: uma rede de serviços sociais públicos, carga fiscal fortemente progressiva, sustentação do emprego ou da renda dos desempregados.
- Em oposição: aumento da parcela do produto nacional bruto destinado à despesa pública; aumento e complexificação das estruturas administrativas voltadas para os serviços sociais; aumento em consequência dos déficits nos orçamentos públicos, gerando instabilidade econômica, inflação e instabilidade social.

A questão democrática.

- Dos direitos civis (liberdade do pensamento, de expressão; liberdade para ir e vir; liberdade para possuir) aos direitos políticos (liberdade de reunião, de organização, de participação política, de voto), uma expansão substantiva da idéia de democracia entre os séculos XVIII e XIX.
- É esse desenvolvimento da democracia que aumenta o poder de pressão das organizações operárias, que dão origem à terceira fase dos direitos humanos, na forma dos direitos sociais, cuja existência passa a ser considerada pré-requisito para o pleno exercício da participação política.
- O direito à educação passa a ser a ponte entre os direitos civis e políticos, e os direitos sociais.

3d. A reação neoliberal ao Estado do Bem-Estar Social:

- O texto de origem: *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek: um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciados como uma ameaça à liberdade, não somente econômica, mas também política²⁰.
- Reação teórica e política ao programa de pós-guerra do Partido Trabalhista inglês: “Apesar das boas intenções, a social-democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão - uma servidão moderna” (Hayek).
- Hayek: Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, além de outros.
- É fundada a Sociedade de Mont Pèlerin, com reuniões programadas de dois em dois anos.
- Segundo a Sociedade, o novo ‘igualitarismo’, promovido pelo Estado do Bem-Estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Para a sociedade, a desigualdade era um valor positivo, por estimulador das iniciativas individuais; era, portanto, imprescindível às sociedades ocidentais.

²⁰ Ver Perry Anderson, *Balanço do Neoliberalismo*. In **Pós-Neoliberalismo - as políticas sociais e o Estado democrático**, p. 9-23. Por Emir Sader (org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

- Da fase expansionista do capitalismo no século XX, nas décadas de 50 e 60, à fase contracionista, recessiva, após a grande crise de 1973: as idéias neoliberais começam a ganhar terreno.

- Para Hayek, raízes da crise estavam no movimento operário e no poder, para ele, excessivo dos sindicatos, com suas pressões reivindicatórias sobre salários e pressões ‘parasitárias’ por mais gastos sociais.

- Marcos políticos fundamentais das mudanças que viriam:
- 1979: ascensão de Margareth Thatcher, na Inglaterra.
- 1980: ascensão de Ronald Reagan, nos Estados Unidos.
- 1982: ascensão de Helmut Kohl, na Alemanha.

- Fundamentos do modelo neoliberal inglês:
- contração monetária
- elevação da taxa de juros
- redução de impostos sobre as rendas elevadas
- abolição de controle sobre fluxos financeiros
- tolerância de níveis elevados de desemprego
- repressão a greves
- reforma de leis sindicais e trabalhistas
- corte de gastos sociais
- amplo programa de privatizações (aço, eletricidade, petróleo, telecomunicações, gás, água)

- Nos Estados Unidos, que jamais conheceu o Estado do Bem-Estar Social em sentido estrito, houve forte redução de impostos em favor dos mais ricos, elevação das taxas de juros, repressão a greves e à organização sindical.

- A disciplina fiscal, no entanto, foi abandonada em favor de imensos déficits orçamentários, produzidos por gastos militares empregados em projeto maciço de enfrentamento com a, então, União Soviética e seu regime comunista.

- Expansão do modelo neoliberal, com contingências, para a França, mesmo sob Mitterand, e depois para países de forte tradição social como a Dinamarca, Austrália e Nova Zelândia, em um primeiro momento, sendo que, em um segundo, para outros países europeus como Áustria e Suécia..

- No final dos anos 80, o fim da União Soviética e do Pacto de Varsóvia: o neoliberalismo, na Europa, se estende do Leste do continente à Rússia e chega às antigas repúblicas comunistas asiáticas.

- Na América Latina, o exemplo clássico do Chile, de Pinochet, com Friedman e os monetaristas da Universidade de Chicago, seguido da Bolívia, de Paz Estenssoro; do México, de Carlos Salinas; da Argentina, de Carlos Menem e Domingo Cavallo; do Peru, de Alberto Fujimori; da Venezuela, de Carlos Andrés Perez; do Brasil, de Fernando Collor de Mello (e, depois, de Fernando Henrique Cardoso).

4. A reforma das telecomunicações no Brasil

4a. Políticas nacionais, públicas, governamentais.

Os termos são vários e podem ser definidos, em linhas gerais, como *tudo aquilo que um governo democrático pode fazer, nos limites da lei, para implementar seus programas e projetos administrativos.*

A idéia de *políticas nacionais* corresponde a um período histórico, após a Segunda Guerra Mundial, em que, à esquerda e à direita, prevalecia a idéia de amplos projetos nacionais resultantes de um sistema de planejamento, centralizado em uma máquina *estatal* forte e complexa, predominante sobre os chamados mercados. No Brasil, dois exemplos podem ser citados como representativos desse período: os Planos Nacionais de Desenvolvimento da década de 70 do século passado, sob o regime militar, e a Política Nacional de Informática, dos anos 80, cuja concepção e implementação resultaram de aliança estratégica, na sociedade e nos poderes executivo e legislativo, entre militares nacionalistas de direita e organizações civis e partidárias de esquerda.

Já a idéia de *política pública*, um termo hoje cada vez mais incorporado ao senso comum administrativo e aos noticiários jornalísticos, emerge como uma espécie de resistência progressista, à esquerda, de inspiração social democrata, a partir dos anos 90, aos processos fortemente mercantis de liberalizações, desregulamentações, regulamentações e privatizações em setores estratégicos das atividades econômicas nacionais, particularmente nos de infra-estrutura. Sem negar a centralidade do Estado na formulação e implementação das *políticas de governo*, ou *governamentais*, os defensores dessa idéia buscam contrapor ao poder excessivo do mercado que denunciam no ideário neoliberal, acima brevemente descrito, um poder estatal atenuado pela presença do público. Talvez o exemplo mais significativo da presença do público na formulação e implementação de políticas de governo esteja contida nos orçamentos participativos praticados com grande destaque pelas administrações petistas na prefeitura de Porto Alegre, entre 1988 e 2004.

4b. Sistema Telebrás: caso exemplar de uma política nacional

- Na década de 70, auge do desenvolvimento mundial das comunicações analógicas por meio físico e via satélite, o Brasil, graças a uma ação deliberada do regime militar, de investir maciçamente, por razões de segurança nacional e de suporte ao modelo econômico em gestação, em uma moderna infra-estrutura nacional de telecomunicações, viu-se colocado em um patamar à altura dos centros mundiais mais desenvolvidos.
- Primeiro houve a estatização, a partir da Embratel e, depois, com a criação da Telebrás e suas subsidiárias, de todo o sistema nacional de telecomunicações.
- Em seguida veio a implantação das redes físicas de alcance local e regional, do sistema nacional de microondas e do sistema nacional de comunicações por satélite. Caracterizava-se aí um verdadeiro *projeto nacional* para o setor.
- Renovação da telefonia local e interestadual; recuperação de redes físicas; implantação de uma rede nacional de microondas; lançamento de satélites

nacionais de telecomunicações; criação de um centro de pesquisa e desenvolvimento - o CPqD, em Campinas; o apoio ao surgimento e consolidação de uma rede nacional de televisão - a Rede Globo, do empresário Roberto Marinho; o apoio ao surgimento e consolidação de uma forte indústria nacional de equipamentos para o setor.

- Sob o patrocínio direto, político e financeiro, do Estado, o Brasil, em poucos anos, se aproximaria muito do mundo desenvolvido no que dizia respeito às comunicações.
- Nas telecomunicações, o Estado chamara a si não apenas os investimentos principais, mas também o controle político e operacional, enquanto acionista majoritário da Telebrás e suas empresas subsidiárias, da Embratel às operadoras estaduais que iam sendo criadas.
- 1962 - CBT (Lei nº 4.117): marco regulatório fundador das modernas comunicações brasileiras
- Espremido entre a fragilidade do Poder Executivo e a força do nascente lobby empresarial que lhe dera, vida, o Código Brasileiro de Telecomunicações, instituiu aquele que seria o primeiro organismo brasileiro de regulação para o setor – o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL).
- Espremido entre a fragilidade do Poder Executivo e a força do nascente lobby empresarial que lhe dera, vida, o Código Brasileiro de Telecomunicações, instituiu aquele que seria o primeiro organismo brasileiro de regulação para o setor – o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL).
- Diretamente subordinado ao Presidente da República, o ConTEL tinha a seguinte constituição, *de livre nomeação pelo Chefe do Poder Executivo*:
 - 4 (quatro) membros indicados, respectivamente, pelos Ministros da Justiça e Negócios Interiores, da Educação e Cultura, das Relações Exteriores e da Indústria e do Comércio;
 - 3 (três) representantes dos 3 (três) maiores partidos políticos, segundo a respectiva representação na Câmara dos Deputados no início da legislatura, indicados pela direção nacional de cada agremiação;
 - o diretor da empresa pública que terá a seu cargo a exploração dos troncos do Sistema Nacional de Telecomunicações e serviços correlatos, o qual pode ser representado por pessoa escolhida entre os membros de seu Gabinete ou Diretores da empresa;
 - o Diretor-Geral do Departamento Nacional de Telecomunicações, sem direito a voto.
- Ao CONTEL cabia:
 - a) elaborar o Plano Nacional de Telecomunicações e proceder à sua revisão, pelo menos, de cinco em cinco anos;
 - b) adotar medidas que assegurassem a continuidade dos serviços de telecomunicações quando as concessões, autorizações ou permissões não fossem renovadas ou tivessem sido cassadas, e houvesse interesse público na continuação desses serviços;
 - c) promover, orientar e coordenar o desenvolvimento das telecomunicações, bem como a constituição, organização, articulação e expansão dos serviços públicos de telecomunicações;

- d) fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes das concessões, autorizações e permissões de serviços de telecomunicações e aplicar as sanções que estivessem na sua alçada;
- e) fiscalizar as concessões, autorizações e permissões em vigor; opinar sobre a respectiva renovação e propor a declaração de caducidade e perempção;
- f) estabelecer normas técnicas dentro das leis e regulamentos em vigor, visando à eficiência e integração dos serviços no sistema nacional de telecomunicações;
- g) promover e estimular o desenvolvimento da indústria de equipamentos de telecomunicações, dando preferência àqueles cujo capital, na sua maioria, pertença a acionistas brasileiros;
- h) fiscalizar o cumprimento, por parte das emissoras de radiodifusão, das finalidades e obrigações de programação.

[Nenhuma referência à idéia de regulação no documento legal que regulamentou o setor de 1962 a 1997]

- O Contel teria vida curta na medida em que ele seria também tragado pelo golpe de Estado de março de 1964, que o substituiria, já em 1967, por um organismo executivo clássico, o Ministério das Comunicações, fortemente centralizado nas mãos do estamento militar golpista.
- Estamento que iria dotar o país, não obstante, nos anos que se seguiriam, de sofisticado sistema nacional de telecomunicações, cujo ponto de partida seria a criação, em 1965, da Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), e, em 1972, da holding Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), debaixo da qual passariam a existir as operadoras estaduais de telefonia pública e comunicações de dados, estruturadas a partir da estatização progressiva das mais de duas mil companhias telefônicas locais e regionais, privadas, que tinham formado setor no país até aquele momento.

4c. Ocaso de uma política nacional²¹

- Confisco do FNT
- Imposto sobre Serviços de Comunicações
- Permuta compulsória de ações por contas do FND
- Subscrição compulsória dos lucros do setor em Letras do Tesouro Nacional
- Exigência de antecipação do pagamento do Imposto de Renda, sem qualquer vantagem ou benefício
- Tarifas aviltadas
- Limitação de investimentos
- Ingerência política
- Sucateamento de recursos humanos
- Imposição de controles burocráticos
- Congestionamento
- Demanda reprimida
- Excesso de tributação

²¹ Ver Gaspar Vianna, *Privatização das Telecomunicações*. Rio de Janeiro: Notrya Editora, 1995.

4d. Estado mínimo: matriz do novo modelo

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 social-democrata que, dadas sua origem e essência, seria incompatível com a idéia de ‘Estado mínimo’.²²

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’²³, 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 contratuais.²⁴ Toda essa pretensa inovação administrativa, que vinha acompanhada de significativas doses de presunção técnica, visava, no limite, mascarar um 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 concluída.²⁵

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:

²² Para um relato compreensivo da trajetória dessa idéia, 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.

²³ Ver Nuria Cunill Grau, **Repensando o público através da sociedade – novas formas de gestão pública e representação social**. Brasília: Editora Revan e ENAP, 1998.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

*"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".*²⁶

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 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)"***²⁷

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.

²⁶ **O Globo**, "Motta: corporativismo é o maior obstáculo", 12/2/95, p. 62.

²⁷ **Correio Braziliense**, "Telebrás e Embratel não serão vendidas", 16/2/95, p. 10.

4e. Uma síntese explicativa do novo modelo

- Sem outras alternativas, governos de países em desenvolvimento começam a adotar políticas recomendadas por instituições internacionais de crédito e por economistas neoliberais.
- Argumentos: o caso das políticas anteriores decorria da adoção cega de políticas de substituição de importações, da super-regulamentação da economia, do crescimento estatal excessivo, e do sistema financeiro distorcido.
- Remédios recomendados: desregulamentação das atividades econômicas, introdução de competição extensiva nos mercados domésticos, aumento de investimentos estrangeiros, e, por último, a recomendação crucial para se superar o déficit fiscal – um extenso programa de privatização.
- Mas, a crise dos monopólios de serviços públicos – tais como o das telecomunicações – não era o produto apenas das crises fiscal e econômica [ou de má gestão]. Alguns países menos desenvolvidos buscaram as reformas porque viram nas telecomunicações uma ferramenta crucial para o desenvolvimento econômico.
- A mistura de tecnologias reguladas de telecomunicações com o mundo desregulado dos computadores não somente desafiou a habilidade dos governos de proteger os monopólios de telecomunicações, mas resultou também na emergência de novos provedores de serviços customizados. A partir das margens do monopólio público, os provedores lentamente erodiram o controle monolítico que as empresas dominantes exerciam sobre os mercados.
- o call-back, por exemplo
- grandes usuários corporativos: tornando-se globais em sua atuação; demandando serviços customizados e sofisticados
- desafiando os preços altos cobrados para os serviços de longa distância e internacionais / que subsidiavam tradicionalmente os serviços locais
- custos decrescentes dos preços dos equipamentos
- isto tudo levou os grandes usuários a construir suas redes corporativas, passando ao largo das empresas monopolistas estatais e das redes públicas
- os custos decrescentes de operação também começaram a tornar possível a existência de pelo menos um segundo operador / desafiando o conceito de monopólio natural
- Ao contrário dos eventos nos países mais desenvolvidos, no mundo em desenvolvimento o movimento por reforma não foi instigado por grandes usuários corporativos em busca de serviços melhores e mais baratos, mas pelo poder executivo de cada governo em busca de solução para estrangulamentos econômicos fiscais.
- O fato de que as reformas nas telecomunicações nos países menos desenvolvidos foram promovidas principalmente pelo Estado, e não por atores na sociedade civil, como aconteceu nos países mais desenvolvidos, afetou a natureza do processo (a privatização predominou nos menos desenvolvidos, enquanto a liberalização é o padrão dominante nos mais desenvolvidos), seu ritmo (os menos desenvolvidos movem-se mais rapidamente do que os mais desenvolvidos em seus programas de reforma), e grau de politização do processo. Uma vez que a privatização é o modo de reforma prevalecente, a oposição tem sido maior nos países menos desenvolvidos do que nos mais desenvolvidos.

5. Estado Ampliado, Estado Restrito e Sociedade Civil: em busca de explicações alternativas.²⁸

²⁹Estado, ou sociedade política, de Hobbes a Hegel, “o momento supremo e definitivo da vida comum e coletiva do homem, ser racional” – em relação ao estado da natureza - ; “como o resultado mais perfeito, ou menos imperfeito, daquele processo de racionalização dos instintos ou das paixões ou dos interesses, mediante o qual o reino da força desregrada se transforma no reino da liberdade regulada”. (p. 19)

Estado = Razão

Teorias realistas do Estado, que o descreve tal como é (Maquiavel).

Teorias jusnaturalistas (de Hobbes a Rousseau a Kant) “que propõem modelos ideais de Estado, que delineiam o Estado tal como deveria ser a fim de realizar o seu próprio fim”. (p. 19)

Hegel (na filosofia do Direito): “a racionalização do Estado celebra o seu próprio triunfo* e, simultaneamente, é representada não mais como proposta de um modelo ideal, porém como compreensão de momento histórico real, a racionalidade do Estado não é apenas mais uma exigência, porém uma realidade; não mais apenas um ideal, mas um evento de história”. (p. 20)

Estado: momento positivo X a sociedade pré-estatal, como momento negativo.

Com Hegel, o processo de racionalização do Estado atinge seu ponto mais alto.

Mas, para Marx e Engels: o Estado não é mais a realidade da idéia ética, o racional em si e para si, “mas, conforme a famosa definição de O Capital – ‘violência conceituada e organizada da sociedade’”.

“A antítese à tradição jusnaturalista que culmina em Hegel não poderia ser mais completa. Em contraste com o primeiro modelo, o Estado não é mais concebido como eliminação, mas sim como conservação, prolongamento e estabilização do Estado da Natureza: no Estado, o reino da força não é suprimido, mas antes perpetuado, com a única diferença de que a guerra de todos contra todos foi substituída pela guerra de uma parte contra a outra parte (a luta de classes da qual o Estado é expressão e instrumento”. (p. 21-22)

Em Marx e Engels, não uma sociedade naturalmente racionalizada, mas uma sociedade historicamente determinada, caracterizada por certas formas de produção e por certas relações sociais. Logo, o Estado – enquanto comitê da classe dominante – “em vez de ser a expressão de uma exigência universal e racional, e ao mesmo tempo a repetição e o fortalecimento de interesses particularistas”.(p. 22)

“Em contraste com o terceiro modelo (o de Hegel) o Estado não se apresenta mais como superação da sociedade civil, mas como o simples reflexo dela: se a sociedade civil é assim, assim é o Estado. O Estado contém a sociedade civil, não para

²⁸ Esta seção da apostila é parte de um trabalho teórico mais abrangente, em andamento.

²⁹ Notas extraídas de Norberto Bobbio, **O Conceito da Sociedade Civil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Graal, 1982.

resolvê-la em outra coisa, mas para conservá-la tal qual é; a sociedade civil, historicamente determinada, não desaparece no Estado, mas reaparece nele com todas as suas determinações concretas”.(22)

O Estado em Marx e Engels:

- Aparelho coercitivo, numa concepção instrumental, oposta à concepção ética;
- Instrumento de dominação de classe;
- Momento secundário ou subordinado à sociedade civil, “não é o Estado que condiciona e regula a sociedade civil, mas a sociedade civil que condiciona e regula o Estado”.(p. 22-23)

Uma instituição transitória

Estado: instrumental, particular, subordinado, transitório.

Sociedade Civil em Hegel e Marx:

- Relações jurídicas e formas de Estado – com origem nas “relações materiais de existência”, cujo conjunto é abarcado por Hegel sob o nome de “sociedade civil”, e a anatomia da sociedade civil deve ser buscada na “economia política”.(p. 25)

Sociedade Civil: na tradição jusnaturalistas – *societas civilis* = não é sociedade pré-estatal, como em Hegel e Marx (relações materiais de existência), mas a sociedade política, ou Estado – Locke, Rousseau, Kant

Hegel: sociedade civil = sociedade pré-política; sociedade natural \implies (relações econômicas são o tecido da sociedade pré-estatal).

Em Marx e Engels: sociedade civil – “o reino das relações econômicas”, que é decisivo sobre o Estado, a ordem política.

“A forma determinada de relações das forças produtivas existentes em todos os estágios históricos que se sucederam até hoje, e que por sua vez as determina, é a sociedade civil [...] Já se pode ver aqui que essa sociedade civil é o verdadeiro centro, o teatro de toda a história; e pode-se ver como é absurda a concepção de história até hoje corrente, que se limita as ações de líderes e de Estados e deixa de lado as relações reais[...] A sociedade civil compreende todo o conjunto da vida comercial e industrial de um grau de desenvolvimento e, portanto, transcende o Estado e a Nação, embora, por outro lado, tenha novamente de se afirmar em relação ao exterior como nacionalidade e de se organizar em relação ao interior como Estado”.(p. 31-32))Karl Marx e Friedrich Engels, em **A Ideologia Alemã**).

A sociedade civil em Gramsci

Sociedade civil em Marx: momento estrutural das condições materiais de existência.

Sociedade civil em Gramsci: momento da superestrutura

“Podem ser fixados, por enquanto, dois grandes planos estruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’, ou seja, o conjunto de organismos habitualmente ditos privados, e o da sociedade política ou Estado. E eles correspondem à função de

hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade; e à do domínio direto ou de comando que se expressa no Estado e no governo jurídico”.(32-33)

Gramsci: Os intelectuais e a organização da cultura, apud Bobbio

Na Idade Média, a sociedade civil é a Igreja, enquanto “aparelho de hegemonia do grupo dominante”.

“Pode-se apresentar o problema da relação entre Marx (e Engels) e Gramsci também do seguinte modo, ainda mais nítido: tanto em Marx como em Gramsci a sociedade civil e não mais o Estado, como em Hegel – representa o momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico. De modo que, em Marx, esse momento ativo e positivo é estrutural, enquanto em Gramsci é superestrutural. Em outras palavras; ambos colocam o acento não mais sobre o Estado, como fazia Hegel, pondo à tradição jusnaturalistas, mas sobre a sociedade civil: ou seja, em certo sentido, eles invertem Hegel. Mas com a seguinte diferença: a inversão de Marx implica a passagem do momento superestrutural ou condicionado ao momento estrutural ou condicionante, enquanto em Gramsci ocorre no próprio interior da superestrutura”. (p. 33-34)

“A sociedade civil que Gramsci tem em mente, quando se refere a Hegel, não é a do momento inicial, no qual explode as contradições que o Estado irá dominar, mas a do momento final em que, através da organização e da regulamentação dos diversos interesses (as corporações), são postas as bases para a passagem ao Estado”.(p. 36)

Estrutura X Superestrutura

Marx, no prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política: “O conjunto dessas relações de produção constituía a estrutura econômica da sociedade, ou seja, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas determinadas da consciência social”.(apud Bobbio, p.37)

Gramsci e a complexidade da relação E/S: “Pode-se empregar o termo ‘catarse’ para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoísta-passional) para o momento ético-político, ou seja, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isto significa também a passagem do objetivo ao subjetivo e da necessidade à liberdade” (Gramsci, apud Bobbio, p. 37-38).

“Em Gramsci, a relação entre instituições e ideologias, ainda que no esquema de uma ação recíproca, aparece invertida: as ideologias tornam-se o momento primário da história, enquanto as instituições passam a ser o momento secundário”.(p. 41)

Gramsci: Necessidade X Liberdade

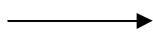
E S

Força	X	Coesão
Instituições	X	Ideologias

Hegemonia / Direção cultural e direção política

“... em Lênin, prepondera o significado de direção política, enquanto em Gramsci predomina o de direção cultural. Mas é preciso acrescentar que essa diversa predominância assume dois aspectos diversos: a \ para Gramsci, o momento da força é instrumental e, portanto, subordinado ao momento da hegemonia, enquanto em Lênin, nos escritos da revolução, ditadura e hegemonia procedem de pari passu e, de qualquer modo, o momento da força é primário e decisivo; b \ para Gramsci, a conquista da hegemonia precede a conquista do poder, enquanto em Lênin a acompanha e mesmo a sucede”.(p. 47)

“... a hegemonia gramsciana (compreendendo, como vimos, além do momento da direção política, também o da direção cultural) abarca, como suas entidades portadoras, não só o partido, mas também as outras instituições da sociedade civil (entendida em sentido gramsciano) que tenha em nexos qualquer com a elaboração e a difusão da cultura”.(p. 48)



As igrejas, os sindicatos, as escolas
Lettere dal cárcere, apud Bobbio

“De modo mais sintético e preciso; a teoria da hegemonia liga-se em Gramsci não apenas a uma teoria do partido e do Estado, mas engloba a nova e mais ampla concepção da sociedade civil, considerada em suas diversas articulações e – no preciso sentido que delimitamos nos parágrafos precedentes – considerada como momento superestrutural primário”. (p. 48)

“Com isso, é mais uma vez reconhecido o posto central que o momento da sociedade civil assume no sistema gramsciano: a função resolutive que Gramsci atribui à hegemonia revela, com toda a força, a posição preeminente da sociedade civil, ou seja, do momento mediador entre a estrutura e o elemento superestrutural secundário.” (p. 48)

a hegemonia é o momento da vinculação entre determinadas condições objetivas e a dominação de fato de um determinado grupo dirigente: esse momento de vinculação ocorre na sociedade civil (p. 49)

A questão do fim do Estado em Gramsci
(presente de forma marginal em sua obra)

Gramsci a ‘sociedade sem Estado’ de *sociedade regulada*; a sociedade civil se amplia de tal modo que ocupa todo o lugar da sociedade política: “A classe social que conseguir tornar sua hegemonia tão universal a ponto de tornar supérfluo o momento da coerção terá colocado as premissas para a passagem à sociedade regulada”.

Em alguns momentos, Gramsci chama essa possibilidade de ‘Estado ético’ (p. 50)

Bobbio: pode-se dizer que “na teoria de Marx e Engels, acolhida e divulgada por Lênin, o movimento que leva à extinção do Estado é fundamentalmente estrutural (superação dos antagonismos de classe até chegar à sua supressão [a extinção da propriedade privada; o fim da burguesia]), enquanto em Gramsci é principalmente superestrutural (ampliação da sociedade civil até sua universalização)”. (50)

³⁰O poder é a finalidade última da política. Seguindo Bobbio, “emprega-se o termo *política*, normalmente, para designar a esfera das ações que têm relação direta ou indireta com a conquista e o exercício do poder último (supremo ou soberano) sobre uma comunidade de indivíduos em um território”. Relação de poder que pode ser entendida como “a capacidade de um sujeito influir, condicionar e determinar o comportamento de outro indivíduo”.³¹ O Estado é o local supremo da política, onde, nas democracias, o poder pode ser exercido legal e legitimamente por minorias em nome de uma maioria. Sobre isto, as teorias da democracia pouco divergem, desde que os gregos, na antiguidade, semearam no pensamento ocidental a idéia de um *poder de governo* derivado da soberania popular.

A idéia ocidental de democracia é semente que começou a germinar, na forma em que a encontramos hoje nos países capitalistas centrais, há pouco mais de 200 anos, na esteira do pensamento iluminista e das revoluções burguesas na Inglaterra e França, e da guerra de independência dos Estados Unidos. Nesses três cenários formou-se o conceito moderno de democracia representativa, republicana ou monárquica, parlamentar ou presidencialista, politicamente liberal e economicamente capitalista. Democracia, porém, que no seu processo evolutivo sempre conviveu com profundos paradoxos formais, como a escravidão, durante longo tempo; com a exclusão das mulheres, durante outro longo tempo; além da exclusão dos analfabetos. Paradoxos formais que foram sendo legalmente superados com o passar dos anos, dando com isso à democracia bases crescentes de participação social naquilo que é a sua face mais visível de inclusão democrática: os processos eleitorais de escolha dos representantes nos poderes executivo e legislativo. Um paradoxo, entretanto, persiste, porque de natureza não formal: a exclusão democrática que se acentua quanto mais o indivíduo se vê colocado abaixo na escala da distribuição das riquezas. Em palavras mais simples e diretas: a democracia politicamente liberal e economicamente capitalista é uma democracia que exclui sistematicamente os pobres em favor dos ricos. Essa verdade quase auto-evidente é, porém, mascarada pelos mecanismos de controle social que o sistema de poder dominante, o dos ricos, engendra para dissimular a sua hegemonia.

Recorramos ao pensador que, talvez, melhor do que ninguém, na virada do século XIX para o século XX, entendeu o que se passava, no justo momento em que o referido sistema dava sinais de grande vigor e maturidade, apesar do aparente sinal em contrário que fora a revolução bolchevique na Rússia em 1917. Refiro-me a Antonio Gramsci e ao modo como ele tentou decompor e entender a formação e ação das instituições liberais no contexto do que chamou de *ocidente*, contraponto ao orientalismo da revolução comunista na Rússia que ele não só apoiara, mas sonhava em ver ocorrer na Itália e nos demais países capitalistas centrais do seu tempo. Ciente da impossibilidade de ver ocorrer em seu país, bem como nos demais, o modelo de conquista revolucionária do Estado usado por Lênin na Rússia, Gramsci desenvolveu um pensamento político que tem na sociedade civil, no modo como ele a conceitua, um instrumento teórico de rara força e, friso, notável contemporaneidade. Recorro

³⁰ O trecho que se segue, nesta seção da apostila, foi extraída do texto de Murilo César Ramos, “A força de um aparelho privado de hegemonia”. In Valério C. Brittos e César R. Bolaño, **Rede Globo – 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Editora Paulus, 2005.

³¹ Norberto Bobbio. A Política. In: SANTILLÁN, José Fernandes (Org.). **O Filósofo e a Política** – Antologia. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto, 2003, p. 137.

novamente a Bobbio: “Pode-se apresentar o problema da relação entre Marx (e Engels) e Gramsci também do seguinte modo, ainda mais nítido: tanto em Marx como em Gramsci a sociedade civil e não mais o Estado, como em Hegel – representa o momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico. De modo que, em Marx, esse momento ativo e positivo é estrutural, enquanto em Gramsci é superestrutural. Em outras palavras; ambos colocam o acento não mais sobre o Estado, como fazia Hegel, opondo-se à tradição jusnaturalista, mas sobre a sociedade civil: ou seja, em certo sentido, eles invertem Hegel. *Mas com a seguinte diferença: a inversão de Marx implica a passagem do momento superestrutural ou condicionado ao momento estrutural ou condicionante, enquanto em Gramsci ocorre no próprio interior da superestrutura*”.³² (ênfase minha)

Adiante, argumenta Bobbio, agora comparando Gramsci a Lênin: “... em Lênin, prepondera o significado de direção política, enquanto em Gramsci predomina o de *direção cultural*. Mas é preciso acrescentar que essa predominância assume dois aspectos diversos: a) *para Gramsci, o momento da força é instrumental e, portanto, subordinado ao momento da hegemonia*, enquanto em Lênin, nos escritos da revolução, ditadura e hegemonia procedem de pari passu e, de qualquer modo, o momento da força é primário e decisivo; b) *para Gramsci, a conquista da hegemonia precede a conquista do poder*, enquanto em Lênin a acompanha e mesmo a sucede”.³³ (ênfases minhas)

“O maior mérito de Gramsci”, escreveu Carlos Nelson Coutinho, “consiste em ter ‘ampliado’ a teoria marxista clássica do Estado. Ele viu que com a intensificação dos processos de socialização da política, com algo que ele chama algumas vezes de ‘standardização’ dos comportamentos humanos gerados pela pressão do desenvolvimento capitalista, surge uma esfera social nova, dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas, e – o que nem sempre é observado – de uma dimensão material própria. É essa esfera que ele vai chamar de ‘sociedade civil’, introduzindo uma novidade terminológica com relação a Marx e Engels (para os quais ‘sociedade civil’ é sinônimo de relações de produção econômicas), mas retomando alguns aspectos do conceito tal como aparece em Hegel (que introduzia na sociedade civil as ‘corporações’, isto é, associações político-econômicas que, de certo modo, podem ser vistas como formas primitivas dos modernos sindicatos). Nessa nova situação, ou seja, nas formações sociais que Gramsci chama de ‘ocidentais’ por contraste com as ‘orientais’ e mais primitivas, o Estado – os mecanismos de poder – não se limita mais aos institutos de dominação direta, aos mecanismos de coerção. Em suma: ao que Gramsci chama ora de ‘sociedade política’, e que ele identifica com o governo, com a burocracia executiva, com os aparelhos policial-militares, com os organismos repressivos em geral. É claro que tais institutos continuam a existir nas sociedades ‘ocidentais’ mais complexas; continuam a ter papel fundamental na reprodução da sociedade segundo os interesses de uma classe dominante. Mas, ao lado deles, Gramsci vê a emergência da ‘sociedade civil’. E o que especifica essa sociedade civil é o fato de, através dela, ocorrerem relações sociais de direção político-ideológica, de hegemonia, que – por assim dizer – ‘completam’ a dominação estatal, a coerção, assegurando também o *consenso* dos dominados (ou assegurando tal consenso, ou hegemonia, para as forças que querem destruir a velha dominação)”³⁴.

³² Norberto Bobbio. **O Conceito de Sociedade Civil em Gramsci**. Rio de Janeiro, RJ: Graal, 1982, p. 33-34.

³³ Idem, p. 47.

³⁴ Carlos Nelson Coutinho. **Cultura e Sociedade no Brasil**. Ensaios sobre idéias e formas. Rio de Janeiro, RJ: DPA Editora, 2000, p. 15-16.

Ainda segundo Coutinho, “com as revoluções democrático-burguesas, com o triunfo do liberalismo, acontece um fato novo: o que poderíamos chamar de laicização do Estado. As instâncias ideológicas de legitimação passam a ser algo ‘privado’ em relação ao ‘público’: o Estado já não impõe uma religião, ou uma visão do mundo em geral; a religião deve conquistar consciências, deve confrontar-se, entrar em luta com outras ideologias, contra outras visões de mundo. Criam-se assim, enquanto portadores materiais dessas visões de mundo, o que Gramsci chama de *‘aparelhos privados de hegemonia’*. Por um lado, velhos ‘aparelhos ideológicos de Estado’ (como as Igrejas, as Universidades) tornam-se autônomos, passam a fazer parte da ‘sociedade civil’; e por outro, com a própria intensificação das lutas sociais, criam-se novas organizações, novos institutos também autônomos do Estado - os sindicatos, os partidos de massa, os jornais de opinião etc. -, os quais, embora possam ter como objeto a defesa de interesses particulares, ‘privados’, tornam-se também portadores materiais de cultura, de ideologias. Vemos assim que a sociedade civil tem, por um lado, uma função social própria: a de garantir (ou de contestar) a legitimidade de uma formação social e de seu Estado, os quais não têm mais legitimidade em si mesmos, carecendo do consenso da sociedade civil para se legitimarem. E, por outro lado, que ela tem uma materialidade social própria: apresenta-se como um conjunto de organismos ou de objetivações sociais, diferentes tanto das objetivações da esfera econômica, quanto das objetivações do Estado *strictu sensu*. Digamos que, entre o Estado que diz representar o interesse público e os indivíduos atomizados no mundo da produção, surge uma esfera pluralista de organizações, de sujeitos coletivos, em luta ou em aliança entre si. Essa esfera intermediária é precisamente a *sociedade civil*, o campo dos aparelhos privados de hegemonia, o espaço da luta pelo consenso, pela direção político-ideológica. (Não é aqui necessário falar sobre o papel dos partidos políticos nesse quadro: o de agregar as correntes dominantes na sociedade civil, de promover uma síntese política que sirva como base para a conservação da velha dominação ou para a construção de um novo poder de Estado.) Quando surge esse mundo intermediário da ‘sociedade civil’, e quando ele não está totalitariamente subordinado a um Estado despótico, podemos dizer que a sociedade passou de seu período meramente liberal para um período liberal-democrático”.³⁵

Em seu tempo, Gramsci via a sociedade civil, estruturada pelo que tão apropriadamente chamou de *aparelhos privados de hegemonia*, como alternativa viável de produção de novas hegemonias emancipatórias, na medida em que subentendia um relativo equilíbrio entre esses aparelhos, da igreja laicizada às escolas igualmente laicas, dos sindicatos em ascensão política à imprensa de opinião ainda não totalmente comercializada; em especial na Europa. Ele acreditava ser possível a produção de consensos emancipatórios pela via de uma cultura e uma prática política revolucionárias, ao alcance de um proletariado socialmente majoritário e politicamente educado, graças ao partido de massas – o moderno Príncipe. O que Gramsci não antecipou foi a rápida e progressiva modificação da imprensa; os jornais de opinião logo perderiam espaço acelerado para os jornais de massa, comerciais, e, em pouco tempo mais, século XX a dentro, para um rádio e uma televisão igualmente massificados e ainda mais dominados pelo financiamento comercial atrelado ao consumo capitalista e por conteúdos de lazer escapista tão mais atraentes quanto fossem seus conteúdos ideologicamente alienantes.

³⁵ Idem, p. 18

Sobre essa transformação estrutural, escreveu Octavio Ianni: “O que singulariza a grande corporação da mídia é que ela realiza limpidamente a metamorfose da mercadoria em ideologia, do mercado em democracia, do consumismo em cidadania. Realiza limpidamente as principais implicações da indústria cultural, combinando a produção e a reprodução cultural com a produção e reprodução de capital; e operando decisivamente na formação de ‘mentes’ e ‘corações’, em escala global”. Daí ter recorrido à metáfora clássica de Maquiavel, encontrada também em Gramsci, para dizer que “o príncipe eletrônico”, para ele, as instituições capitalistas de comunicação – imprensa, rádio e televisão, “é o arquiteto do *ágora* eletrônico, no qual todos estão representados, refletidos, defletidos ou figurados, sem o risco da convivência nem da experiência. Aí, as identidades, alteridades e diversidades não precisam desdobrar-se em desigualdades, tensões, contradições, transformações. Aí, tudo se espetaculariza e estetiza, de modo a recriar, dissolver, acentuar e transfigurar tudo o que pode ser inquietante, problemático, aflitivo”. E complementa: “O Príncipe Eletrônico ..., não é nem *condottiere* nem partido político, mas realiza e ultrapassa os descortínios e as atividades dessas duas figuras clássicas da política. O Príncipe Eletrônico é uma entidade nebulosa e ativa, presente e invisível, predominante e ubíqua, permeando continuamente todos os níveis da sociedade, em âmbito local, nacional, regional e mundial. É o intelectual coletivo e orgânico das estruturas e blocos de poder presentes, predominantes e atuantes em escala nacional, regional e mundial sempre em conformidade com os diferentes contextos socioculturais e político-econômicos desenhados no novo mapa do mundo”.³⁶

Se atualizarmos para hoje a idéia gramsciana de *aparelhos privados de hegemonia*, a compor a sociedade civil contemporânea, nela encontraremos, possivelmente, a seguinte hierarquia, por ordem de capacidade de projeção de poder: *a Empresa, ou seja, o conjunto ideológico dos preceitos que conformam o que também chamamos de mercado; as Instituições de comunicação, ou, como as tratamos mais comumente, a Mídia; o Grupo, conjunto de associações pessoais que mais influenciam nossos comportamentos; a Família; as Igrejas; a Escola; o Sindicato ou Associação, de trabalhadores ou empresariais; e o chamado Terceiro Setor.*³⁷

Ou seja, Empresa e Mídia são os principais aparelhos privados de hegemonia; este, a Mídia, uma forma singular daquela, a Empresa. Mas, uma forma muito mais poderosa justamente pela sua singularidade: a de produtora e disseminadora de conteúdos jornalísticos, informativos em geral, e de entretenimento, embebidos em sua virtual totalidade da lógica do consumo total que é a principal força ideologicamente reprodutora do capitalismo.

³⁶ Octavio Ianni. O Príncipe Eletrônico. In: Ladislau Dowbor, Octavio Ianni, Paulo Edgar A. Resende, Hélio Silva (Orgs). **Desafios da Comunicação**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000, p. 64-69.

³⁷ Esta é uma classificação ainda preliminar, decorrente de pesquisa em andamento. O importante a destacar nela, acredito, como autor, é a inclusão de dois agentes não encontrados habitualmente na literatura do campo: a *Empresa* e o *Terceiro Setor*. Aquela é um agente ideológico central, mas que em geral se dilui na categoria muito mais abstrata de mercado; este é um agente controverso, que a literatura em ciências sociais, mesmo aquela que se considera crítica, tende a fundir com a idéia mais ampla de sociedade civil, fazendo desaparecer no processo de fusão todo o potencial transformador que aqui se tenta atribuir à sociedade civil nos termos em que Gramsci a formulou e discutiu. Sobre esse último aspecto, ver em especial Carlos Montañó. **Terceiro Setor e Questão Social - Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo, SP.: Cortez Editora, 2002.

6. A hipótese de um conceito alternativo de regulação.

Regulação assume nesta disciplina, dadas as argumentações acima, uma dupla conceituação, que classifiquei como:

- a) **Regulação jurídico-econômica**
- e
- b) **Regulação político-social.**

Por regulação jurídico-econômica entendo aquela que tem no mercado a sua raiz, que se materializa em ambientes institucionais formais, privilegia a esfera privada, e se projeta em instrumentos legais cujo foco principal é a geração de lucros para os agentes prestadores dos serviços sob regulação.

Por regulação político-social entendo 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 qualificar a distinção conceitual acima, lanço 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* (ênfase minha) 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”.*

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

* 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.

Em suma, o que a pesquisa, em andamento, da qual foi composta este texto para a disciplina, visa é, a partir do caso brasileiro, formular um conceito ampliado de regulação que supere 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 impera a efetiva participação popular no processo político, nas decisões do Governo, no controle da Administração Pública. Conceito aqui tentativamente chamado de *regulação político-social*, em contraposição à regulação jurídico-econômica. Esta, a regulação jurídico-econômica, mais próxima teoricamente da economia, ou 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.

7. Conclusão (1): 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, 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.³⁸

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:

³⁸ 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.

“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”.³⁹ (ênfase minha)

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**.⁴⁰

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, Pennsylvania, 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 Pennsylvania, 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 estados originais, em 2 de julho de

³⁹ World Bank, *World Development Report 1994 – Infrastructure for Development*, p. 114.

⁴⁰ 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.

1788,⁴¹ 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, trata-se 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*”.⁴²

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, 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:

⁴¹ 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

⁴² Joaquim Barbosa Gomes, *Agências Reguladoras (uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado)*. Brasília, mimeo, p. 2.

“... 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**”.⁴³ (ênfase minha)

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’.⁴⁴ 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

⁴³ Idem, p. 3-4.

⁴⁴ Murilo César Ramos, “Tão ruim quanto uma má idéia é uma boa idéia mal copiada”. Revista **Teletime**, p. 36-38, Maio de 2003.

*objetivado, ao menos inicialmente (sic), oferecer segurança a investidores estrangeiros, atraindo-os para a compra de ativos estatais”.*⁴⁵

Em outras palavras, a atribuição de autonomia para assegurar a tranquilidade 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 tranquilizar 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**.⁴⁶ Não se tratava de uma questão administrativa e financeira – para o que havia ainda o recurso adicional do contrato de gestão⁴⁷ - 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

⁴⁵ Carlos Ari Sundfeld, “Introdução às Agências Reguladoras”. In Carlos Ari Sundfeld (coord.), **Direito Administrativo Econômico**, p. 23-24. São Paulo: Malheiros Editores e SBDP, 2002, 1ª edição, 2ª tiragem.

⁴⁶ 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 norte-americanas, para mais uma vez retoricamente forçar na LGT a idéia esotérica de independência.

⁴⁷ 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)

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 para a Anatel a condução quase total da política setorial.⁴⁸ Por essa visão, atribuía-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”.⁴⁹

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 pretensiosa ‘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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Barbosa Gomes, *ibid.*, p. 3.

7. Conclusão (2): a reconciliação com a política.

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 redimi-las. 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.⁵⁰ 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 para maquinário agrícola, seja para peneirar os investidores locais ou estrangeiros que terão acesso aos diferentes mercados. Foi a política, na forma da *glasnost*,⁵¹ 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 relativa⁵², 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?

⁵⁰ Ver Abel Aganbenkian, **A Revolução na Economia Soviética: a Perestroika**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1988.

⁵¹ Ver Mikhail Gorbachev, **Perestroika – Novas Idéias para o Meu País e o Mundo**. São Paulo: Editora Best Seller, 1988.

⁵² 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.

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 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.

Acima, 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:

Recuperando:

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 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.

A necessidade de reconciliação das agências reguladoras com a política nada mais é, acredito, do que sintoma de doença social maior e mais grave; a despolitização 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, maio de 2005