

Mercado
entre o alter
e o ego do
POR EDSON NUNES
Estado

A verdadeira reforma do Estado brasileiro foi iniciada quando se escolheu o novo regime regulatório baseado em agências quase independentes. Esta modalidade de regulação da atividade dos entes privatizados inaugurou uma nova fase na relação Estado/Economia no Brasil. A regulação até agora era monopólio estatal concentrado, salvo raríssimas exceções, na administração direta. Desestatizar a regulação, como se fez, não significa necessariamente privatizá-la, embora isto, através da eventual captura da agência pelos regulados, deva estar no cálculo dos riscos e das escaramuças futuras.

A escolha deste modelo regulatório exerceu imediato fascínio sobre decisores, cidadãos, lobistas, políticos, que viram na criação de agências a solução para muitos dos problemas em outras áreas, tais como medicamentos, serviços privatizados nos estados, transportes. Como se a simples criação de agências, fosse, em si mesmo, uma solução. Não é, trata-se de apenas uma maneira distinta de lidar com os mesmos inferos astrais que atazanam, em várias de suas dimensões, a vida das pessoas. O sucesso ou fracasso desta estratégia dependerá de muitos fatores. No momento mesmo em que surgem estes novos entes reguladores, antes mesmo que os problemas reais trazidos por sua criação emerjam e precisem ser enfrentados, cabe analisar sua razão de existir e o fascínio que vem exercendo este “novo Estado” no imaginário coletivo.

As agências constituem quase um Estado dentro do Estado. Desempenham, por delegação do Congresso, simultaneamente, funções executivas, legislativas, judiciárias, procurando ordenar, organizar, a relação Estado/Economia através de amplos e imprecisos mandatos outorgados pelo Legislativo que pareceu ver, na criação das agências, uma nova forma-matriz para a ordenação de setores altamente especializados da economia.

Assim são os Estados: imprimem legibilidade à vida social, econômica e política. Esta vida, a olho nu, parece ser incompreensível, caótica. Emaranhado de paixões e interesses, sagrados e profanos, economia e sociedade. Estados são entidades uniformizadoras, seres da ordem. Nutrem-se de recenseamentos gerais, sobrenomes permanentes, listas nacionais de endereçamentos postais, regras e códigos destinados à uniformização, à legibilidade ordenada da desordem cotidiana.

Legibilidade, este é requisito crucial para a compreensibilidade da aparentemente caótica realidade social. Se o Estado a venera, sob a forma de regulamentos, recenseamentos e variadas provisões, o mer-

cado, agora sob a rubrica do “mundo global” a exige. Imagens, produtos, moda, trejeitos adquirem tradução televisiva de massa. Legível.

Estado e mercado, por razões distintas e cronologicamente descaçadas, reforçam a similitude, portanto a legibilidade, de tudo e todos. Os “de fora” são os incompreensíveis, os indesejados. Ciganos, *woodstocks*, *bag laddies*, *kerouacks*, MSTs, a sociedade desorganizada, o mercado selvagem e desregulado, a desordem criativa, são indesejados, assustadores. Ilegíveis. Se os imaginássemos como participantes de uma informal e insabida organização não-governamental, poderíamos chamá-la — e assim os trataremos neste texto, concedam o acronímico, de Aliança Contra as Tentativas do Ente Regulador (Alter).

Sem legibilidade, a vida assemelha-se a um caos. Em verdade, pode até ser um caos, mas precisa ser legível. Na ausência de conexões acordadas entre causas e efeitos, entre certo e errado, tudo é insuportável, porque imprevisível. Assim, sucedem-se os acordos temporários sobre aquilo que parece conhecimento constituído, provado. Sobre as conseqüências positivas ou negativas do conhecimento agora, temporariamente sacralizado. Como se existisse sacralização temporária. Este sagrado temporário de hoje inclui coisas e termos tais como: “este mundo globalizado”, o “Estado gerencial”, o “neoliberalismo”, os agora “emergentes”.

Para os governantes, para os Estados, pouco importa saber se ignoram as conseqüências futuras de medidas hoje tomadas. Mais relevante, com irritante repetição, é o acordo sobre a conseqüência que se deseja, mesmo na ausência de qualquer evidência sobre os prováveis resultados futuros. Na política, acordos sobre futuros desejados, podem perfeitamente prescindir de exercícios referidos a contingências ou probabilidades decorrentes de interações futuras causadas por decisões presentes. Mais das vezes, basta a legibilidade da proposta. Propostas legíveis e amplamente aceitas substituem a ava-

liação de suas insabidas conseqüências. São tomadas como soluções, quando em verdade não passam de consolidação presente de expectativas de futuros desejáveis.

Não que a aceitação temporária de verdades sobre o futuro tomado como incondicio-

nal reflita apenas um expediente puramente enganoso daqueles que mandam. Enganoso é, mas não é unilateral. Governados e formadores de opinião participam deste simulacro de verdade, conferindo-lhe a necessária legitimidade. Algo que se aproxima de um pacto ideoló-

DESESTATIZAR A REGULAÇÃO, como se fez, não significa necessariamente privatizá-la, embora isto, através da eventual captura da agência pelos regulados, deva estar no cálculo dos riscos e das escaramuças futuras



Keystock

PLACA 11

pág. 96

gico vertical, transclassista. Suspeito que tais acordos sobre futuros desejáveis reflitam não mais do que um estratagema inconsciente para lidar com a complexidade do mundo social, emprestando-lhe legitimidade. Neste sentido, são acordos sobre “conhecimento temporariamente aceito”, através dos quais se empresta significado coletivo, sob a rubrica de “verdade aceita”, a enunciados sobre o futuro que não passam de expectativa bem-intencionada. Prefiro tratar estas situações como um “regime de verdade”, seguindo Foucault, prática inerente à constituição dos significados dos processos sociais.

A verdade, assim entendida, nas palavras de Foucault, é um “sistema de procedimentos ordenados para a produção, regulação, distribuição, circulação e operação de enunciados. “A verdade se liga, de maneira circular, com sistemas de poder que a produzem e sustentam e com efeitos de poder que a induzem e a sustentam”. “Estes regimes não são meramente ideológicos nem superestruturais: são condição de formação e desenvolvimento do capitalismo”. Neste contexto, o Estado aparece, aceite-se outro acronímico, como um Ente Governamental Organizador (o EGO). Organiza “regimes de verdade”, apresenta-se de maneira harmônica e ordenada, pauta-se por regras uniformizadoras, tem funcionários que se encarregam por zelar pela ordem. O Estado, além de materializar a legibilidade, é a única entidade viva capaz de cobrar impostos, prender pessoas, oferecer presentes e mimos desagregados, pessoais e coletivos, à custa de terceiros, arbitrar o certo e o errado. Por isso, é sempre desejado, temido, ou uma coisa e outra.

O EGO brasileiro agora está na fase do “agenciamento”. Seja por moto próprio, seja por resistência e pressão de segmentos de interesses econômicos, a legibilidade das relações entre o Estado e a economia no Brasil está delegada a agências. Estas agências são entidades predestinadas a monitorar, arbitrar, solucionar problemas de complexidade vasta. Processos regulatórios, tais como os previstos pela existência das novas agências, constituem tanto um pacto de legibilidade que repousa num regime de verdade negociada, quanto, no caso brasileiro, numa revolucionária inovação administrativa.

Agências são entidades híbridas. Meio Estado, meio sociedade. Sua identidade é ainda precária. São, por um lado, híbridos de funções legislativas, executivas e judiciárias, como se fossem um “quarto poder” emergente, que anuncia uma maneira nova de olhar a coexistência entre os poderes tradicionais, o Legislativo, o Executivo e o

Judiciário. As funções das agências, de fato, usurpam parte das funções típicas de cada um dos poderes tradicionais. Por outro lado, são apenas parcialmente sociedade visto que nelas estão mais presentes os grupos de interesse do que a representação da sociedade como um todo. São seres inconvencionais, posto que de mista identidade. No

presente, as agências, por sua legibilidade, mais do que pelo conhecimento das conseqüências materiais de sua existência, são apresentadas e aceitas como solução para qualquer problema de desgoverno nas áreas privatizadas, para crises e problemas emergentes, para

a solução de qualquer matéria até então insanada. Serão responsáveis, certamente, pela emergência de um novo Direito Administrativo no Brasil, bem como serão partícipes de inúmeros embates judiciais, com a inevitável criação de um novo contencioso.

As agências americanas, genitoras de proveta das agências brasileiras, foram envelopadas em cuidadoso sistema de procedimentos destinados a garantir sua transparência e a possibilidade de apelo e protesto das partes atingidas. Existindo, ainda, sobre elas, a supervisão executiva e a revisão, por parte do Ministério do Orçamento e da Administração (OMB), da agenda regulatória e das razões para regular este ou aquele setor. Ainda assim, abundaram discussões sobre sua legitimidade, “accountability” e sobre a constitucionalidade da delegação de atribuições legislativas genéricas. No caso inglês, que procurou evitar o “procedimentalismo” americano (até mesmo pela escassa prática inglesa com lei escrita), as discussões não têm sido menos intensas, embora a Inglaterra tenha mostrado preocupação mais clara com o lado do consumidor e com questões de equidade e justiça na constituição, nas responsabilidades dos reguladores e nas responsabilidades dos entes privatizados.

A privatização era tema inexistente na constituição das agências americanas. Já na Inglaterra, como no Brasil, os novos entes reguladores, inicialmente indivíduos subordinados à supervisão ministerial, são produto do massivo processo de privatização. As questões de “accountability” e a preocupação com a função social e a obrigação pública das unidades privatizadas foram assunto relevante. Não é claro que no Brasil tenha havido esta preocupação. De toda forma, em ambos os casos, nem sempre o objetivo de deixar as cortes fora do tema regulatório foi completamente bem-sucedido.

Comparado com os EUA ou Inglaterra, o Brasil, em virtude mesmo de nossa raiz jurídica, é terra do direito positivo, muito mais do

AS AGÊNCIAS AMERICANAS, genitoras de proveta das agências brasileiras, foram envelopadas em cuidadoso sistema de procedimentos destinados a garantir sua transparência e a possibilidade de apelo e protesto das partes atingidas

que de procedimentos alegais. Esta matriz jurídica, com certeza, fará da atividade das agências assunto de frequentes disputas judiciais. O recente entrevero entre Aneel e a Light já deixou vislumbrar o apetite da concessionária para discutir na Justiça a interpretação que a Aneel tinha do contrato de concessão.

Visto que inexistente no direito administrativo brasileiro jurisprudência, ou normas, para lidar com esta nova face da relação entre setor público e sociedade, deve-se esperar turbulenta vida para a ação normativa e punitiva das agências, na sua interação com as empresas privatizadas. Por outro lado, a proteção dos direitos dos indivíduos possivelmente demandará ação das cortes, visto que as agências, no presente arcabouço, não são órgãos protetores dos consumidores. De fato, pode residir aqui, no papel do judiciário, um dos mais potentes desafios ao “agenciamento” contemporâneo de EGO.

Esta coisa de ALTER e EGO nem sempre é, por sua vez, totalmente compreensível. Depende da idade, da maturidade, da pujança de cada um, a resultante palpável de sua interação. Houve tempo em que se argumentou que um mandava no outro. Ou o outro no um. Houve também o tempo em que se argumentou que, nos subdesenvolvidos (nome antigo para os emergentes), EGO era vital para o progresso das sociedades, posto que ALTER era confuso e inconfiável. Agora argumenta-se, ou melhor, concede-se, que EGO envelheceu e que ALTER remoçou e ganhou irresistível globalidade

O Brasil, como não podia deixar de ser, acabou se envolvendo nesta escaramuça e meteu mãos ao esfaqueamento de EGO, ainda que inconscientemente, por via de Fernando Collor. Aberta a via, o processo de retirada de EGO foi seguido por Fernando Henrique Cardoso. O golpe *collorido* teve o mérito, via desmonte, Regime Jurídico Único e controle predatório de salários, de quebrar o *esprit de corpe* de EGO, até então, desde 1930, ator vital na construção do Brasil moderno.

A relação entre Estado e Economia, no Brasil, foi exaustivamente estudada e codificada, conhecendo-se a relevância do Estado na constituição do capitalismo brasileiro, através, inicialmente, de pesada regulação trabalhista, encravada na mais alta iconografia do imaginário das relações Capital-Trabalho. O que ocorre no presente, em termos da retirada de EGO, é absoluta novidade. No cume do simbolismo, Edward Amadeo, ministro do Trabalho, no dia 7 de agosto de 1998, declarou o fim, ou o princípio do fim, da era do trabalhismo de Vargas. Naquele dia o Estado brasileiro, pela boca do ministro, declarou que iria flexibilizar as relações de trabalho no Brasil. Por detrás da palavra do jovem e brilhante ministro ouvia-se a cacofonia de seus assessores petistas, coligados à social democracia de FHC, e coligados, todos, por sua vez, com a máquina conservadora e modernizante do PFL, sob a batuta de ACM. O PT e ACM querem dar cabo de

Vargas. Não é surpresa, portanto, que este fim de século no Brasil seja quase incompreensível para aqueles que acompanharam a trajetória brasileira a partir de 1930.

Talvez por associação subconsciente de imagens vem à retina aquela foto de Clinton, de braços abertos por trás de Arafat e Begin, celebrando o tratado de paz, o encontro dos contrários. Esta foto, se feita no Brasil, mostraria FHC de braços abertos, sobraçando, risinho, ACM e Lula, na assinatura do acordo simbólico de encerramento da era de Vargas. Nesta imagem, aqui está o novo. Incompreensível, palpável apesar disso, inusitado, inteligível apesar disso. Como se o Brasil moderno emergisse, sob o abraço titubeante do PSDB, através da coligação entre quadros do PT e do PFL. Esta coligação informal uniria o braço moderno do movimento dos trabalhadores, certamente interpretado pelo ministro e seus assessores, ao vislumbre conservador e calculista da oligarquia brasileira mais competente. Se este ato puder ter simbolizado uma confluência madura de interesses e de visões do capitalismo brasileiro, restaria agora interpretá-lo e explorar para o melhor as suas virtualidades, uma das quais está a se materializar neste segundo turno em Brasília, onde, formalmente, o PFL apoiou o PT na luta sucessória.

Com as reformas propostas para o trabalho, para a CLT, atinge-se o ápice do conjunto de reformas destinadas a flexibilizar o mercado brasileiro. Este mercado, desde o início dos tempos modernos, tem sido um mercado regulado, distorcido, parametrado sob a mão estatal. O mercado brasileiro é filho do Estado. Nada é mais significativo disto do que o Estado getulista que fincou bases para o desenvolvimentismo de JK e a construção triunfante do período militar recente. É este ciclo longo que agora se quer encerrar.

A CLT, os direitos trabalhistas, são mais do que o arcabouço de rigidez hoje criticados. Marcam a constituição do Estado Nacional brasileiro, a partir de 30, dedicado a coisas nacionais, extensivamente reguladas. Se o governo Collor pretendeu encerrar o ciclo varguista, não teve tempo para fazê-lo. Mas o atual governo tem. Se o Brasil de Vargas é um marco histórico, igualmente o será o Brasil de Collor e FHC.

É neste macrocontexto de transformações que se insere a reforma administrativa e sua companheira mais importante, a reforma regulatória, esta, sim, marco da reforma do Estado brasileiro. A nós, atentos às transformações e virtualidades aqui discutidas, caberá a observação crítica, emoldurada pela certeza de que estamos vivendo o momento, para o bem ou para o mal, em que se dá a ruptura — e sua legibilidade — com o legado do Estado Novo, com o capitalismo estatizado.

O A U T O R
EDSON NUNES, cientista político