

Luiz Eduardo Diniz Araujo

## Análise dos modelos de Estado social e regulador no Brasil a partir da obra *Raízes do Brasil*

### 1. Introdução

Obra de grande prestígio desde a sua primeira publicação, *Raízes do Brasil* procura conhecer a sociedade brasileira por meio da análise da gênese do Brasil, em especial o modo de colonização imposto pelos portugueses, a escravidão, a forma de ocupação da terra e a organização política. É nesse contexto que Sérgio Buarque de Holanda (1995) identifica fenômenos como a cultura da personalidade, o patrimonialismo, a sociedade civil frágil, ou gelatinosa, no dizer de Antonio Gramsci (BOBBIO, 2002).

Tais características, presentes na gênese da formação da sociedade brasileira e ainda hoje visíveis nas nossas instituições, desenharam o presente que vivenciamos e ainda prometem modelar o nosso futuro próximo. Pretende-se analisar a mudança do modelo de Estado Social, que teríamos tido até o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, para o modelo de Estado regulador, sob a ótica dos elementos colhidos na aludida obra.

A finalidade da análise é buscar identificar se a passagem do Estado social para o Estado regulador trouxe ganhos para a sociedade brasileira e, em caso positivo, em que medida tais ganhos teriam se dado.

### 2. Estado social e regulador: breves anotações e delimitação da discussão

De início, é pertinente fazer um breve desenho da passagem do modelo de Estado social para regulador no Brasil, ressaltando as características de cada modelo. Vale esclarecer que o enfoque que se pretende dar na distinção a ser feita é a atuação do Estado na ordem econômica em sentido lato, ou seja, como o Estado se comporta em um e outro modelo quanto à produção de bens e à prestação de serviços.

O Estado social ganhou terreno no mundo ocidental entre os anos 1920 e 1930 do século passado, quando se difundiu a chamada social-democracia ou intervencionismo. O socialismo ocidental, contrariamente ao socialismo marxista, não tem em mira a coletivização dos bens de produção nem a centralização do sistema econômico, mas advoga presença ativa e bastante ampla do Estado, inclusive na modalidade absorção, isto é, com o exercício da atividade empresarial pelo Estado em alguns tantos setores econômicos tidos como estratégicos.

Nas nações de atuação intervencionista mais madura, os Estados têm agido primordialmente no campo do bem-estar social. De outro lado, nos países de economia ainda por desenvolver, como é o caso do Brasil, a ação estatal ainda se preocupa com o objetivo de promover o desenvolvimento.

Muito se discute se o Brasil teria tido um Estado verdadeiramente social, com ênfase para o atendimento de necessidades essenciais da população, inclusive por meio de redistribuição de renda. Tal discussão, no entanto, será deixada de lado com a finalidade de concentrar a atenção na forma, e não na qualidade, da atuação do Estado brasileiro. Social ou não, fato é que o Estado brasileiro, até o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, possuía papel importante na produção de bens e serviços.

Efetivamente, quanto à produção de bens, os três níveis de governo integrantes do Estado brasileiro vinham se encarregando diretamente da organização de fatores de produção, podendo ser citadas, como exemplos do fenômeno, a produção de petróleo e energia e o exercício da atividade de siderurgia pela União e, até mesmo, a produção de leite por empresas pertencentes a estados, como era o caso da Companhia Industrial de Leite de Pernambuco - CILPE.

O mesmo fenômeno ocorreu quanto à prestação de serviços. Deve ser mencionado que um grande leque de atividades era qualificado como serviço público, inclusive alguns por determinação constitucional, tais como serviços de telefonia, transmissão e distribuição de energia elétrica (atividade, esta, geralmente exercida por empresas estatais estaduais). Outras tantas atividades, apesar de não qualificadas como serviço público, passaram a ser exercidas pelo Estado em regime de competição com a iniciativa privada, como é o caso dos serviços bancários prestados por bancos estatais estaduais. Característica do desempenho de tais atividades pelo Estado é a utilização da propriedade pública como forma de regular os mercados.

No caso brasileiro, a regulação por meio da propriedade pública funcionou basicamente com a utilização das empresas estatais, ou seja, das empresas públicas e sociedades de economia mista.

A idéia que se tinha quanto a esta forma de regulação era que a propriedade pública conferiria ao Estado a habilidade para regular a economia e, principalmente, proteger os interesses públicos. Tal forma intervencionista de atuação do Estado não foi um fenômeno brasileiro isolado. Conforme anota Majone (1997), “historically, public ownership has been the main mode of economic regulation in Europe”.

Enfim, um ponto a ser destacado no modelo brasileiro de Estado social é o agigantamento das funções do Estado, o que, em contrapartida, passou a exigir uma elevada tributação. Não obstante a tributação no Brasil

sempre ter se mantido em graus elevados, não se pode afirmar que os serviços públicos brasileiros tenham tido alguma vez a qualidade correspondente ao seu custo.

Passando, agora, ao modelo regulador, sua característica é a diminuição do tamanho do Estado e a alteração da forma de atuação na ordem econômica: em vez da absorção, o Estado atua economicamente por meio da direção. No modelo regulador, a propriedade é estatal apenas no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado. No outro extremo – no setor de bens e serviços para o mercado –, a produção é realizada pelo setor privado.

A privatização da prestação de serviços de utilidade pública é normalmente seguida de regulação de preços, acompanhada da introdução da concorrência. Segundo idéia disseminada entre alguns doutrinadores, pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva a defesa da subsidiariedade da atuação do Estado: só deve ser estatal a atividade que não puder ser eficazmente controlada pelo mercado. Além disso, difundiu-se a idéia de que a crise fiscal retirou do Estado a capacidade

de investir nas empresas estatais, o que tornaria aconselhável privatizá-las.

A falha de regulação por meio da propriedade estatal também explicaria a mudança para um modo alternativo de controle no qual os serviços públicos e outros setores, considerados importantes por afetarem o interesse público, são deixados em mãos privadas,

mas sujeitos a normas elaboradas e aplicadas por agências especializadas.

Esse ideário, tal qual ora exposto, foi implantado no Brasil no curso do primeiro governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando foram promovidas as grandes privatizações e a quebra de monopólios estatais.

Ou seja, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, no âmbito da União, tanto houve a privatização de empresas estatais que exerciam atividade econômica em sentido estrito - como o ocorrido com a Companhia Vale do Rio Doce - quanto de empresas estatais que prestavam atividades enquadradas como serviço público, caso das empresas do sistema Telebrás e Embratel. No mesmo passo, parte da execução dos serviços públicos passou a se dar por meio de empresas privadas a título de concessões, e não mais pelo Estado.

É verdade que já no governo do Presidente Fernando Collor de Melo se instituiu o Plano Nacional de Desestatização, o que foi feito por meio da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Entre os anos de 1990 e 1994, foram

No modelo regulador, a propriedade é estatal apenas no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado.

privatizadas 33 empresas nos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica, tendo sido arrecadados US\$ 8,5 bilhões (oito bilhões e quinhentos milhões de dólares).

No entanto, a maciça desestatização apenas ocorreu efetivamente a partir da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, que, em seu art. 1º, dispunha que o Programa Nacional de Desestatização se destinava a reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público. Ainda consta expressamente do art. 1º a intenção de que o Estado deveria concentrar seus esforços nas atividades em que sua presença seja fundamental para a “consecução das prioridades nacionais”. Assim é que se transformaram em objeto de desestatização as empresas controladas direta ou indiretamente pela União, serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização, instituições financeiras públicas estaduais e, ainda, bens móveis e imóveis da União.

Realmente, a partir de 1997, foram realizadas as grandes privatizações, com a venda da Cia. Vale do Rio Doce, o término da desestatização da RFFSA - Rede Ferroviária Federal S/A, com a venda da Malha Nordeste, o arrendamento do terminal de contêineres 1 do Porto de Santos, a venda do Banco Meridional do Brasil S.A., com arrecadação de mais de US\$ 4,265 bilhões (quatro bilhões e duzentos e sessenta e cinco milhões de dólares). Também se deu ênfase às privatizações de âmbito estadual.

A venda das empresas de telecomunicações de propriedade da União tornou-se possível com a edição da Lei Geral de Telecomunicações, em 16 de julho de 1997. No mesmo ano foram licitadas concessões de telefonia móvel celular para três áreas do território nacional, no valor de US\$ 4 bilhões (quatro bilhões de dólares).

Nos anos seguintes deu-se curso ao processo de privatização, tendo sido o ano de 2000 o de maior arrecadação, com o montante de US\$ 10,7 bilhões (dez bilhões e setecentos milhões de dólares).

Diminuiu-se, assim, o tamanho do Estado e a quantidade de atividades a seu cargo: algumas foram devolvidas integralmente à iniciativa privada; outras foram entregues à iniciativa privada por meio de concessões, restando ao Estado a regulação e a fiscalização.

Na outra ponta, no entanto, não houve diminuição da carga tributária, ou seja, apesar da diminuição do tamanho do Estado e de suas atividades, reduzindo-se presumivelmente o seu custo de instalação e de operação, não se pode afirmar que tal diminuição de custo tenha sido repassada à sociedade. Esta questão será retomada mais adiante.

Realizado breve esboço das formas de atuação do Estado brasileiro nas últimas décadas, os modelos de Estado social e regulador serão analisados, a seguir, frente a uma sociedade civil frágil e diante do fenômeno do patrimonialismo.

### 3. Sociedade civil frágil, patrimonialismo e o Estado social

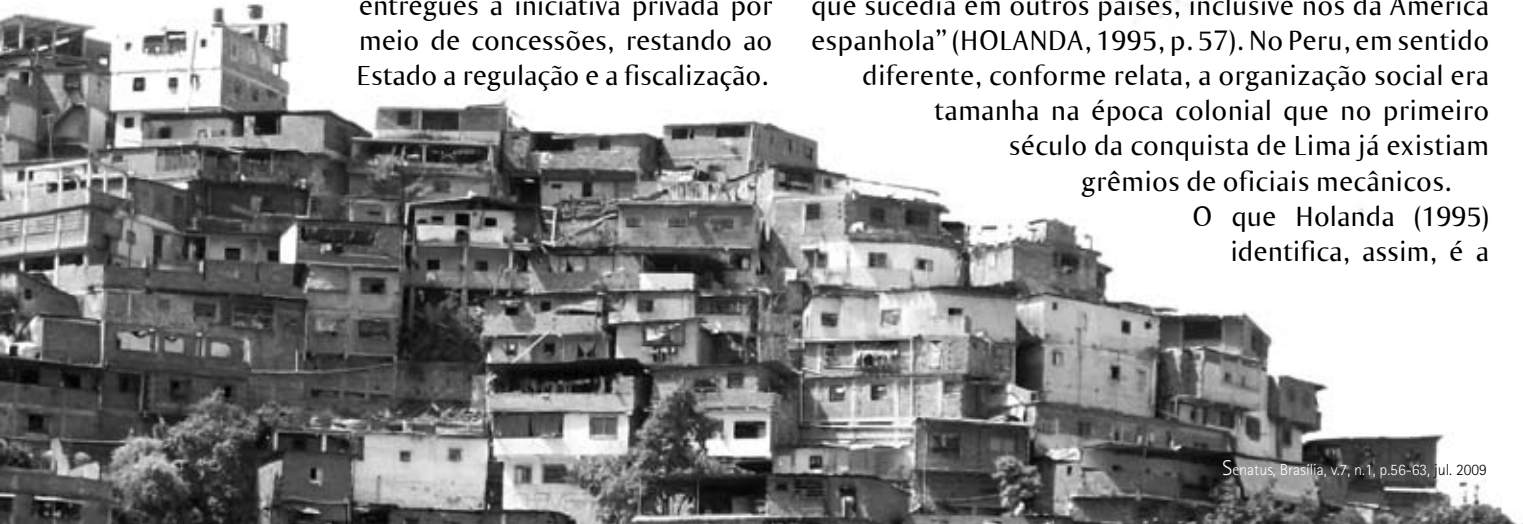
Em *Raízes do Brasil*, Holanda (1995) visualiza desde o início o caráter de fragilidade da sociedade civil e busca identificar as suas razões no contexto brasileiro.

Uma primeira razão para a existência de uma sociedade civil inexpressiva seria a herança portuguesa de uma cultura da personalidade, dando-se mais importância ao individual que ao coletivo.

Para Holanda (1995, p. 37), “foi essa mentalidade, justamente, que se tornou o maior óbice, entre eles (portugueses), ao espírito de organização espontânea, tão característica de povos protestantes, e sobretudo de calvinistas”. A unificação social seria sempre produzida por uma força externa, como o governo, a quem caberia se preocupar com o coletivo: “nelas predominou, incessantemente, o tipo de organização política artificialmente mantida por uma força exterior que, nos tempos modernos, encontrou uma das suas formas características nas ditaduras militares”. Apesar de todas as diferenças que as separam, a cultura brasileira absorveu da portuguesa esta cultura da personalidade.

Outras causas dessa ausência de preocupação com o coletivo e com o exercício de atividades econômicas voltadas para o coletivo seriam a lavoura latifundiária na estrutura da economia colonial e a escravidão, que teriam desestimulado “qualquer esforço sério na cooperação nas demais atividades produtoras, ao oposto do que sucedia em outros países, inclusive nos da América espanhola” (HOLANDA, 1995, p. 57). No Peru, em sentido diferente, conforme relata, a organização social era tamanha na época colonial que no primeiro século da conquista de Lima já existiam grêmios de oficiais mecânicos.

O que Holanda (1995) identifica, assim, é a





falta de uma capacidade livre e duradoura de associação entre os elementos empreendedores do País, o que trazia dificuldade para execução de atividades voltadas para o coletivo, como o seriam os serviços públicos.

Utilizando a imagem criada por Gramsci (BOBBIO, 2002), pode-se comparar a sociedade brasileira nascente (e, aliás, também a sociedade brasileira de até há pouco tempo) com as sociedades orientais, onde o Estado é tudo e a sociedade civil é primitiva e gelatinosa; não se observa autonomia da sociedade em relação ao Estado.

Assim, a sociedade civil brasileira, historicamente, pouco participou da definição de seus destinos, não se podendo falar que tenha conhecido longos períodos verdadeiramente democráticos. Para Mello (2004, p. 95), aliás, até o momento, o Brasil teve pouco mais de 35 anos de cambaleante democracia política; “democracia social não teve um único dia”. Essa também era a leitura de Holanda (1995), que interpretava a democracia brasileira como artificial e imposta pelas classes dominantes conforme seus interesses.

Nesse contexto, deve-se compreender que o Estado foi assumindo naturalmente a responsabilidade pela execução de atividades que normalmente competiriam à sociedade civil. Ou seja, o Estado não se limitava a promover a justiça estatal, a educação, a saúde, dentre outros serviços tidos como essenciais, mas passou a exercer, diretamente ou por meio de autarquias ou empresas estatais, atividades econômicas em sentido estrito e a qualificar outras tantas atividades como serviço público, executando-as também diretamente ou por meio da administração indireta. A sociedade civil brasileira permitiu que o Estado se agigantasse.

Em outras sociedades, como é o caso da norte-americana, historicamente, o Estado pouco tem se preocupado com a execução direta de atividades econômicas, já que a sociedade civil é organizada a ponto de atender a quase todas as suas necessidades.

Enfim, deve-se ressaltar que, responsável por um grande leque de atividades, o Estado viu-se na contingência de aumentar a tributação para fazer frente às grandes despesas e investimentos a si atinentes.

Apesar de o Estado brasileiro ter se tornado uma grande estrutura, com grande poder político frente a uma sociedade civil amorfa ao longo dos tempos, com graus elevados de tributação (carga tributária em elevação nos anos recentes), representando, assim, um custo elevado para os brasileiros, cabe perguntar por que nem assim as suas obrigações mais básicas foram cumpridas. Ou seja, por que a educação e a saúde de qualidade não foram postas à disposição da totalidade da população, e por que não houve redistribuição de renda por meio da tributação e de programas sociais e assistenciais.

É evidente que a resposta a essas perguntas não é nem simples, nem algo evidente. Se o fosse, já as teríamos há muito respondido e encontrado o caminho da justiça social. Mas é certo que parte da resposta pode ser reputada ao que Holanda (1995) chama de patrimonialismo.

Ele desenvolve a exposição com a descrição do círculo familiar típico formado no Brasil, constituído nos domínios rurais pelos senhores de engenho, em um primeiro momento, e pelos barões do café, em momento posterior. Esse círculo familiar, desenvolvido distante dos centros urbanos, se organizava segundo as normas do velho direito romano-canônico, também herança ibérica, no qual era característica a imensa autoridade patriarcal. A entidade privada representava uma instituição tão estruturada e organizada que resultaria natural que tivesse mais importância que a esfera pública.

Segundo análise feita por Holanda (1995, p. 82), “o resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família”.

Tal invasão do público pelo privado, ou seja, a familiarização do Estado, teria ocorrido sobremaneira quando da chegada da família Real portuguesa ao Brasil em 1808. A partir de então, o Brasil ganhou importância política e se revelou necessária a formatação de uma burocracia administrativa. Os filhos da “nobreza” nativa ocuparam, sem dúvida, tais espaços, imbuídos, evidentemente, do espírito “familiar” no qual haviam sido criados, o que, para Holanda (1995, p. 145), era algo inevitável: “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público”.

Desse modo, a burocracia administrativa e a classe política brasileira nasceram a partir das famílias da classe dominante. Havia como que uma descendência em linha reta da família para o Estado e não uma oposição entre ambos. O Estado, portanto, não era uma instituição supra-familiar, transcendente da família, mas se encontrava envolvido com a família de modo inseparável.

Frente a essas constatações Holanda (1995, p. 146) faz uma consideração bastante veemente, melhor entendida quando lida em suas próprias palavras:

No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que

se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas.

Com efeito, o patrimonialismo tem se manifestado ao longo de nossa história de forma bastante visível no Estado brasileiro. Existem inúmeros exemplos conhecidos de todos; dois, porém, são bem claros: a possibilidade, antes da Constituição Federal (CF) de 1988, da nomeação de servidores públicos efetivos sem concurso, ao bel prazer das autoridades, e, mesmo após a CF/88, a existência de enorme quantidade de cargos de provimento em comissão na estrutura administrativa brasileira.

Nesse aspecto, é de se notar que, quanto maior o tamanho do Estado, mais espaço existe para a prática do patrimonialismo. Assim, a adoção de um modelo de Estado social veio a coincidir com o anseio de alguns grupos familiares pela conquista de espaço público. Quanto mais cargos, contratos e financiamentos para

dividir entre os familiares e amigos, mais destaque teria o grupo do poder.

As empresas estatais, responsáveis pelo exercício de atividades econômicas ou serviços públicos, foram particularmente utilizadas conforme os interesses dos ocupantes do poder e de seu grupo. E, segundo Mello (2004), a razão é simples: as empresas estatais surgiram como figuras híbridas, ou seja, públicas na essência do capital, mas privadas na forma de atuação. Deste modo, durante muito tempo se tentou, com sucesso, que as empresas estatais escapassem das amarras impostas à Administração Pública em geral, como a obrigatoriedade de licitar, de admitir trabalhadores exclusivamente por concurso público, do controle pelos Tribunais de Contas, etc.

Também existem inúmeros exemplos de utilização de recursos públicos com finalidade exclusivamente privada utilizando-se, para tanto, empresas estatais; merecem destaque dois casos, um caso mais emblemático e outro mais recente: os bancos estatais foram utilizados durante muito tempo para conceder empréstimos baratos aos produtores de cana-de-açúcar, que não honraram a dívida e deixaram um prejuízo de mais de R\$ 2 bilhões de reais; mais recentemente, pode-se citar a utilização de empresas estatais no financiamento de campanhas políticas no Rio Grande do Sul.

Ou seja, o que se pretende, aqui, é enfatizar que a cultura do patrimonialismo encontrou um habitat propício para se desenvolver no modelo de Estado social. Não que o Estado social traga, em si, o mal – peso desarrazoado para a sociedade e ineficiência – que acometeu o Estado brasileiro. Na experiência brasileira, a cultura do patrimonialismo corroeu as forças do Estado,



desviando-as do atendimento de necessidades públicas e colocando-as a serviço de interesses particularizados.

Visto isso, cabe analisar, a seguir, qual a repercussão de uma sociedade civil frágil e da cultura do patrimonialismo no âmbito do Estado regulador.

#### 4. Sociedade civil frágil, patrimonialismo e o Estado regulador

De início, deve-se falar que o advento do Estado regulador poderia representar um amadurecimento institucional para o Brasil. Poderia, mas não representou. E não representou, em primeiro lugar, porque a mudança de atuação e de intervenção estatal na economia não foi debatida nem decidida com a participação ativa da sociedade. A alteração na forma de atuação e de intervenção do Estado na economia foi imposta de cima para baixo, contrariamente ao que ocorreu em outros países, tornando evidente, mais uma vez, a fragilidade da sociedade civil, excluída, neste caso, da definição de seu próprio destino.

Majone (1997) relata que, na Europa, a opção pelo Estado regulador foi feita pelos eleitores, que foram convencidos da necessidade de se apoiar um novo modelo de governança que incluísse a privatização de muitas partes do setor público, mais concorrência em toda a economia pelo lado da oferta e reformas de longo alcance no estado do bem-estar.

Ultrapassada esta questão preliminar, cumpre-nos indagar qual a influência de uma sociedade civil frágil e da cultura do patrimonialismo no âmbito do Estado regulador.

De início, no entanto, é importante ressaltar o fortalecimento da sociedade civil brasileira a partir de meados da década de 1980. Segundo Cardoso (2007), a liberdade individual e a inovação tecnológica possibilitaram novas formas de ação política, realizadas fora dos partidos políticos e sindicatos, o que, sem dúvida, teria fortalecido a sociedade frente ao Estado.

Sorj (2007) concorda com o fortalecimento da sociedade civil brasileira, principalmente a partir da década de 1980, e ressalta o papel importante da difusão das organizações não-governamentais, as quais se caracterizariam pela defesa de interesses difusos, como a ordem moral, por exemplo.

Deve-se lembrar que a fragilidade da sociedade civil requer ou possibilita a atuação do Estado nos espaços deixados em aberto por ela. No modelo social, o próprio Estado preenche os espaços vazios. Já no modelo regulador, cabe ao Estado, em regra, promover a sua ocupação pela iniciativa privada, sob a sua regulação e fiscalização.

Assim, um fenômeno que poderá se revelar no Estado regulador, frente a uma sociedade civil relativamente frágil, será o excesso de regulação, ou seja, excesso na expedição de normas para regular as atividades econômi-

cas e mediar os conflitos existentes entre a sociedade civil consumidora e os prestadores de serviços. Também se dá o nome de juridificação a tal fenômeno.

Nesse particular, pode-se falar que já existem sinais da juridificação no Brasil. Efetivamente, apenas considerando o âmbito federal brasileiro, são muitos os entes a exercitarem o poder normativo em áreas específicas, por exemplo: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Para se ter noção da dimensão da atividade normativa da Administração Pública federal brasileira, vale destacar os seguintes dados:

1. Entre janeiro de 2004 e março de 2007, a ANEEL editou 257 resoluções normativas;
2. Entre fevereiro de 1997 e março de 2007, a ANATEL editou 459 resoluções normativas;
3. Entre janeiro de 2004 e março de 2007, a ANP editou 127 resoluções de caráter normativo;
4. Entre outubro de 1992 e março de 2006, a ANVISA editou 48 instruções normativas;
5. Entre abril de 1978 e fevereiro de 2007, a CVM editou 448 instruções de caráter normativo;
6. Entre maio de 1992 e fevereiro de 2007, o CADE editou 44 resoluções normativas.
7. Entre fevereiro de 2002 e dezembro de 2006, a ANS editou 49 instruções normativas e 148 resoluções normativas.

Partilhando do mesmo entendimento quanto ao excesso de normas regulatórias, Falcão (2008) chama atenção para o problema ao registrar que:

Em 2007, o Congresso aprovou 198 leis. Em compensação, apenas três das principais agências reguladoras produziram 1.965 resoluções. A Agência Nacional de Energia Elétrica editou 635, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, 726, e a Agência Nacional de Águas, 604. Mesmo sem considerar resoluções das outras sete agências federais (ANVISA, ANS, ANCINE, ANATEL, ANP, ANTAQ e ANAC), são quase dez vezes mais atos normativos. Nos estados, o cenário se repete. No Rio Grande do Sul, por exemplo, a AGERGS (Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul) produziu 580 resoluções enquanto a Assembléia Legislativa gaúcha elaborou apenas 188 leis estaduais. Existem agências em 19 estados e também no Distrito Federal. Em alguns, mais de uma, como São Paulo e Rio .

Uma sociedade civil frágil também pode conduzir a outras perplexidades no âmbito do Estado regulador, uma vez que o processo de decisão das agências reguladoras envolve, em regra, procedimentos de audiência e consulta públicas nos quais os agentes do mercado e os consumidores são ouvidos quanto às normas a serem aplicadas a determinadas relações econômicas e de consumo. Quando a sociedade civil não está estruturada a ponto de participar tecnicamente do debate, haverá um confronto desigual com os agentes do mercado, que certamente disporão de todos os argumentos técnicos a favor de suas posições.

Caso emblemático é o das revisões tarifárias dos contratos de distribuição de energia elétrica. Essas revisões envolvem elementos tão complexos (parcela A e parcela B da tarifa, empresa de referência, fator X, perdas comerciais, conta de desenvolvimento energético – CDE, contratos de longo prazo, *pool*, etc.) que, supondo-se que haja um grave erro em sua elaboração pela Agência Nacional de Energia Elétrica, ao consumidor leigo não seria dado entender a questão e pleitear pela sua correta revisão. Apenas a organização da sociedade civil de forma a dispor de consultoria especializada possibilitaria a defesa de seu ponto de vista, em busca da modicidade tarifária.

A cultura do patrimonialismo, apesar de encontrar seu habitat no modelo de Estado social, em razão da dimensão da propriedade pública, pode se manifestar de forma diferente no Estado regulador, mas ainda assim encontra condições para se fazer presente.

Elemento que deve ser citado nesse sentido é a forma de nomeação dos dirigentes das agências reguladoras, que propicia composições políticas com a finalidade de conduzir, a tais posições de autoridade, pessoas comprometidas com determinados grupos ou interesses.

Na prática, exemplo dessa situação pode ser visto no voto do Desembargador Francisco Cavalcanti, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, quando do julgamento da apelação cível de nº 342.739/PE. Nesse caso, o TRF da 5ª Região, em ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, anulou o ato de designação dos presidentes da Tele Norte Leste Participações S/A, da Telemar Norte Leste S/A e da Telebrasil para integrarem conselho consultivo da ANATEL, na qualidade de representantes dos usuários e da sociedade. Certamente esse é apenas um dentre vários exemplos que podem ser citados.

## 5. Conclusão

Após tal análise, o que se observa é que a mudança da forma de atuação do Estado apenas desloca os problemas ocasionados por uma sociedade civil frágil e pela cultura do patrimonialismo para um outro centro de poder, não representando uma virada substancial na história do Estado Brasileiro.



No Estado regulador, o patrimonialismo tenderá a se fazer presente na elaboração de normas, face à supressão da propriedade pública na exploração de atividade econômica, assim como a fragilidade da sociedade mostrará a sua face também nessa mesma fase de elaboração de normas.

Se o Estado regulador possui algumas vantagens em relação ao Estado social, não se pode falar que a sociedade brasileira tenha colhido todas elas. Apesar de se ter notado uma melhora considerável na prestação de determinados serviços públicos por meio de empresas privadas (como é o caso da telefonia, que se revelava arcaica enquanto prestada diretamente pelo Estado), a diminuição do tamanho do Estado não representou a redução da carga tributária.

Na verdade, o Estado regulador se desincumbiu de algumas obrigações, que passaram a ser cobradas adequadamente pelos investidores privados, e o cidadão viu-se na contingência de ter que pagar tributos (impostos e taxas basicamente) e tarifas por serviços que originariamente eram obrigação do Estado. Tome-se, como exemplo, a utilização de determinadas rodovias que foram privatizadas. Anteriormente à privatização, competia ao ente público promover a sua manutenção com os recursos provenientes da arrecadação de impostos, o que deixou de ocorrer após a privatização, sem que houvesse, no entanto, redução da carga tributária. Some-se a isso, a necessidade de se conferir remuneração ao investidor privado por meio de tarifas. Fica claro, nesse processo, que o único prejudicado, economicamente, foi o cidadão brasileiro, obrigado a pagar duas vezes pelo mesmo serviço.

Para se usar um sentido figurado, o cidadão brasileiro paga o preço de um Estado “máximo” para ter à disposição um Estado “mínimo”. E, o pior de tudo, o Estado brasileiro ainda se revela ineficiente no mínimo que se dispõe a fazer, vide, por exemplo, a situação da saúde e da educação no Brasil.

Desses fatos se pode extrair que, conforme a percepção de Holanda (1995), a simples substituição dos detentores do poder público, com suas diferentes visões quanto à atuação do Estado, é algo meramente superficial e não conduz a transformações significativas.

Adotando, em parte, a visão defendida por Holanda (1995), pode-se concluir que a evolução do modelo social para o regulador teve como ponto positivo a redução do tamanho do Estado e, conseqüentemente, de sua utilização para fins privados, o que deveria representar, também, a redução do seu peso sobre a sociedade com a diminuição da carga tributária.

Uma das formas mais eficazes de se combater o patrimonialismo na manipulação do Estado é a estruturação de instrumentos de controle sobre a sua

atuação. No modelo de Estado regulador, torna-se imprescindível a estruturação de controle efetivo sobre a atividade normativa das agências reguladoras – ainda inexistente no Brasil –, seja em razão da ausência de participação substancial da sociedade civil na produção da regulação, seja em razão da inexistência de mecanismos de controle concentrado de legalidade e legitimidade dessas normas.

### Referências bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique. A democracia no centro da agenda. In: SORJ, Bernardo, OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Sociedade civil e democracia na América Latina: crise e reinvenção da política*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007.
- DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- FALCÃO, Joaquim. Agências reguladoras e o Poder Judiciário. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 maio 2008.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- MAJONE, Giandomenico. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*. v. 17, part 2, May-Aug. 1997.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46. p. 55, jun. 2001.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: Introdução ao direito econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- SORJ, Bernardo, OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Sociedade civil e democracia na América Latina: crise e reinvenção da política*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007.



Luiz Eduardo Diniz Araujo  
Procurador Federal em Brasília/DF e  
mestrando em Direito pela Universidade  
Federal de Pernambuco – UFPE  
luizeduardodiniz@hotmail.com