

**Organizador**

*Márcio Iorio Aranha*

# **DIREITO DAS TELECOMUNICAÇÕES**

**Estrutura institucional regulatória e  
infra-estrutura das telecomunicações  
no Brasil**

**Autores**

*Gabriel Boavista Laender*

*Gierck Guimarães Medeiros*

*Jaqueline Mainel Rocha de Macedo*

*Juliana Rezio*

*Márcio Iorio Aranha*

© 2005. GETEL/Faculdade de Direito/UnB

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

Série Grupos de Pesquisa Nº. 2, Vol. 1

Tiragem: 1.000 exemplares

*Distribuição e informações:*

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

GRUPO DE DIREITO SETORIAL

GRUPO DE ESTUDOS EM DIREITO DAS TELECOMUNICAÇÕES

CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO – ASA NORTE

CEP70919-970 – CAIXA POSTAL 04413

TEL.: (61) 307-2349/307-2347 FAX: (61) 273-3532

*Organizador:*

Prof. Márcio Iorio Aranha (Faculdade de Direito da UnB)

*Autores:*

Gabriel Boavista Laender

Gierck Guimarães Medeiros

Jaqueline Mainel Rocha de Macedo

Juliana Rezio

Márcio Iorio Aranha

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

---

Direito das Telecomunicações: Estrutura Institucional  
regulatória e infra-estrutura das telecomunicações no Brasil  
/ Org. Márcio Iorio Aranha, - Brasília : GETEL , 2005.

250p.:il

ISBN 85-99485-01-6

I. Direito 2. Telecomunicação 3. Normas 4. Infra-estrutura 5.  
Origem II. Título

---

# **AGÊNCIA REGULADORA E ESPAÇO PÚBLICO: SUA FUNCIONALIDADE COMO ESPAÇO DE EXÉRCÍCIO DA VIRTUDE POLÍTICA**

*Márcio Iorio Aranha<sup>1</sup>*

Introdução: Corporação e cooptação no corporativismo.  
Corporativismo totalizante e representação democrática.  
Instâncias de espaço público. Agências reguladoras como  
alternativa institucional ao modelo representativo clássico.  
Conclusão. Bibliografia.

## **Introdução**

A preocupação que norteia este estudo de abertura está dirigida ao aprofundamento dos aspectos estruturais do conceito de agência reguladora. Busca-se, assim, fixar o caráter das instituições estatais reguladoras com pretensão a servirem de espaços públicos de mediação das questões setoriais telecomunicacionais mediante o esboço histórico dos conceitos de corporativismo e corporação e sua identificação, na primeira metade do século XX, com a democracia representativa.

Neste estudo, procura-se firmar a posição de instituições estatais responsáveis pela mediação da discussão pública setorial – no Brasil, as agências reguladoras – em face do conceito de espaço público, por intermédio da noção de corporativismo e corporação, reconhecendo-se, assim, a distinção fundamental entre instituições mediadoras da existência política como seu fim último e instituições mediadoras da existência política como meio de alcance do bem-estar dos seus

---

<sup>1</sup> Professor de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade de Direito da UnB, coordenador do Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações – Getel/UnB e Vice-Diretor da Faculdade de Direito da UnB.

membros. As primeiras, dentre as quais se insere a agência reguladora de telecomunicações brasileira, são norteadas por um projeto emancipatório dos interesses corporativos, enquanto, as últimas, entendidas aqui como corporações, representam um momento desta emancipação política, mas ainda separadas do momento político nacional como *interesses particulares de coletividades* inseridas na sociedade civil.<sup>2</sup>

Mediante a constatação de que as corporações, com seu caráter de unificação de seus associados a um fim comum, aproximam-se das instâncias políticas estatais por sua característica de nivelamento dos partícipes como membros da instituição, mas se afasta delas por seu fim último de condensação de interesses particulares exclusivos de grupos funcionalmente bem delimitados, a noção de corporação e corporativismo serve como meio de elucidação do que há de essencial no conceito de espaço público a caracterizar instituições estatais que se candidatem a servir como espaço de discussão política focada em setores, como o de telecomunicações.

## **Corporação e Cooptação no Corporativismo**

A pretensão de situar o corporativismo, no contexto deste estudo, vem delimitada pela convicção de que não se trata de *uma* ideologia experimentada em determinado momento histórico, ou mesmo, em um único território, mas, de um extrato de ideologias lapidadas nas distintas realidades sociais nacionais exaltadas e, até certo ponto, restauradas no final do século XIX e na primeira metade do século XX<sup>3</sup>, pautadas em princípios comuns que remontam a uma noção de corporação.

---

<sup>2</sup> "Os interesses particulares das coletividades que fazem parte da sociedade civil e se encontram situadas fora do universal em si e para si do Estado são administrados nas corporações" (HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 243).

<sup>3</sup> Afirmando o período citado como o pertinente ao ciclo histórico do corporativismo, vide: PAIM, Antônio. *Pensamento e ação corporativa no Brasil*. p. 121. In: SOUZA, Francisco Martins de. *Raízes teóricas do corporativismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999, p. 119-174.

Costuma-se representar o corporativismo a partir de sua orientação teleológica no ideal de superação do conflito por intermédio da “eliminação da concorrência no plano econômico, [da] luta de classes no plano social e [das] diferenças ideológicas no plano político”<sup>4</sup>, mas o corporativismo não se resume a esta orientação, transparecendo também elementos conceituais que foram, a partir de sua cogitação, agregados ao pensamento ocidental, dentre eles, a noção de corporação e sua posição institucional nacional.

Como ponto de partida para identificação da idéia de corporação, tem-se o caráter societário de agrupamentos de homens unidos por um *laço funcional comum* capaz de desenhar em suas mentes o *compartilhamento de destinos*, “uma *solidariedade orgânica* entre os homens, produzindo uma crescente *integração dos círculos sociais*”<sup>5</sup> e, portanto, uma consciência de *unidade*, de conjunto, e do conseqüente desejo de alcance do reconhecimento pelos seus pares de seus méritos e de sua devoção à causa comum da instituição que somente se apresenta como tal por intermédio da presença de seus membros.<sup>6</sup>

A corporação, por princípio, tem vocação clara, pois decorre da reunião de pessoas ou entidades com similitude funcional que se

---

<sup>4</sup> PAIM, Antônio. Pensamento e ação corporativa no Brasil. p. 121. In: SOUZA, Francisco Martins de. Raízes teóricas do corporativismo brasileiro. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999, p. 119-174.

<sup>5</sup> REALE, Miguel. Corporativismo e unidade nacional. p. 240. In: \_\_\_\_\_. Obras políticas: 1ª fase – 1931-1937. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 235-242 (Cadernos da UnB).

<sup>6</sup> Afirmando que as sociedades de artesãos e de operários são úteis à conscientização dos seus membros sobre seu lugar social, vide: PECCI, Giocchino [Papa Leão XIII]. *Literae encyclicae: quod apostolici muneris*. Santa Sé: s/e, 1878, § 15. Obtido na página eletrônica oficial do Vaticano em 15 de fevereiro de 2004. On-line: [[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_28121878\\_quod-apostolici-muneris\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_28121878_quod-apostolici-muneris_it.html)]. “Infine, siccome i seguaci del Socialismo principalmente vengono cercati fra gli artigiani e gli operai, i quali, avendo per avventura preso in uggia il lavoro, si lasciano assai facilmente pigliare all’esca delle promesse di ricchezze e di beni, così torna opportuno di favorire le società artigiane ed operaie che, poste sotto la tutela della Religione, avvezzano tutti i loro soci a considerarsi contenti della loro sorte, a sopportare la fatica e a condurre sempre una vita quieta e tranquilla”. Tradução livre: “Por último, desde que os seguidores do socialismo são recrutados principalmente entre os artesãos e os operários, os quais, estando talvez presos ao enfado do trabalho, são facilmente atraídos por morder a isca da promessa de riquezas e de bens, assim torna-se oportuno favorecer as sociedades artesanais e operárias que, postas sob a tutela da religião, acostumam todos os seus sócios a se considerarem contentes com a sua sorte, a suportarem a fadiga e a levarem uma vida sempre quieta e tranqüila”.

identificam por necessidades comuns; daí ser função da corporação protegê-los contra acidentes particulares por um lado, e de desenvolver neles as aptidões para dela fazerem parte.<sup>7</sup> Ela, no entanto, revela uma imanência *próxima* à de instituições que transparecem *conjugação entre unidade e particularidade*<sup>8</sup>: ela reconhece seus membros como tais, independentemente de outra demonstração exterior que não o fato de deterem a *qualidade* de vínculo funcional comum; de orientar sua conduta para fins comuns desta totalidade; de ocupar, enfim, um *lugar social*.<sup>9</sup> Por isso, em Hegel, a corporação, ao lado da família, “constitui a segunda raiz moral do Estado, que está implantada na sociedade civil”<sup>10</sup>.

Também se apresenta como espaço regrado concentrador dos recursos necessários a *prover as contingências de seus membros*, assim como *amenizador* dos interesses individuais em *fórmulas com pretensão de universalidade*, que, em seu sentido de conjunto, tornam possível a

---

<sup>7</sup> "Esta função [de representar concretamente o universal imanente à corporação] atribui à corporação o direito de gerir os seus interesses sob a vigilância dos poderes públicos, admitir membros em virtude da qualidade objetiva da opinião e probidade que têm e no número determinado pela situação geral, encarregando-se de proteger os seus membros, por um lado, contra os acidentes particulares e, por outro lado, na formação das aptidões para fazerem parte dela. Numa palavra, a corporação é para eles uma segunda família, missão que é indefinida para a sociedade civil em geral, mais afastada como esta está dos indivíduos e das exigências particulares" (HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 202).

<sup>8</sup> O espírito corporativo significa "a associação do particular ao universal" (HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 243).

<sup>9</sup> "Na corporação, não só encontra a família um terreno firme, pois a capacidade que lhe assegura a subsistência é uma riqueza estável (...), como ainda lhe são reconhecidas tal subsistência e tal riqueza, isto é: o membro de uma corporação não precisa procurar estabelecer, em outras demonstrações exteriores, o valor dos seus recursos e do seu sucesso. É reconhecido, ao mesmo tempo, que ele pertence ao todo, que é ele mesmo um membro da sociedade em geral e que o seu interesse e esforço se orientam para fins não egoístas desta totalidade. A sua honra está, portanto, no seu lugar social." (HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 202).

<sup>10</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 203.

*convivência* com grupos caracterizados por finalidades opostas.<sup>11</sup> Enfim, afigura-se como instituição que reflete a identidade de grupos unidos por fins funcionais comuns e que, mediante tal diferenciação e formação de nichos, serve a fins de isolamento para viabilização da convivência com o Outro, mesmo que isso signifique a defesa de interesses contrários aos dos seus próprios membros.

Exatamente neste ponto a corporação revela seu caráter derradeiro: a cooptação. Não há cooptação onde apenas se acena com a proteção dos interesses inerentes ao associado, pois este já abraça tais interesses como seus. A cooptação ocorre quando o associado, a despeito de ver apenas parte de seus interesses diretamente refletidos na corporação, assimila os demais interesses que ela desenvolveu enquanto instituição, tomando partido da causa corporativa como causa particular. A cooptação, então, se desenvolve mediante uma força institucional, que impõe um rol de pressupostos às causas particulares de seus membros, o que explica a existência de posicionamentos da corporação prejudiciais aos interesses imediatos de seus membros, mas partilhados como causa comum. Esta causa deixa de defluir da reunião das causas particulares e passa a decorrer da vivência institucional da própria corporação; novos interesses são criados em nome do reconhecimento estatal da corporação. Assim, como um agregado necessário ao conceito de corporação, além das idéias de laço funcional comum de seus membros, de apoio às contingências, de conjugação entre unidade e particularidade, o caráter cooptativo apresenta-se como uma noção corretiva do norte corporativo rumo não só à potencialização dos interesses de seus membros, mas à construção do interesse da própria instituição.

---

<sup>11</sup> Reconhecendo a corporação como espécie de associação civil caracterizada pelo apoio a seus membros e pela viabilização da convivência de grupos com interesses opostos, vide: PECCI, Giocchino [Papa Leão XIII]. *Litterae encyclicae: rerum novarum*. Santa Sé: s/e, 1891, § 36. Obtido na página eletrônica oficial do Vaticano em 15 de fevereiro de 2004. On-line: [[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_it.html)]. “Finalmente, a dirimere la questione operaia possono contribuire molto i capitalisti e gli operai medesimi con istituzioni ordinate a porgere opportuni soccorsi ai bisognosi e ad avvicinare e udire le due classi tra loro.” Tradução livre: “Finalmente, para solução da questão operária, muito poderão contribuir os capitalistas e os próprios operários com instituições destinadas a oferecer oportuno socorro aos necessitados e a aproximar e unir as duas classes entre si.”

Este é um elemento de claro afastamento entre os conceitos de corporação e de espaço público. Na corporação, a construção do interesse da própria instituição vai além de sua vocação de servir de meio à reunião de seus membros. Ela incorpora a generalização dos interesses de seus membros e projeta esta universalidade como uma *particularidade* no meio estatal. Já as instituições inclinadas à noção de espaço público perderiam seu objeto se se rendessem à construção de interesses próprios que não o de manutenção do espaço público de negociação. Outra distinção entre os conceitos de corporação e de espaço público advém da presença, na corporação, de uma igual consideração dos seus membros enquanto atores funcionais. Por outro lado, nas instituições de representação e participação políticas, denominam-se como membros todos com capacidade política reconhecida, estejam ou não desempenhando função específica; sua única função é a de fazer parte. Por meio destas distinções, pode-se evidenciar com maior clareza o evento histórico totalizante da primeira metade do século XX.

## **Corporativismo Totalizante e Representação Democrática**

Compreender o ambiente político, como ambiente comum, significa lidar com a possibilidade de se estabelecerem espaços de tolerância da diversidade ou, por outro lado, de eliminação da diferença. Desta última opção, aproximou-se o ideal corporativo, na primeira metade do século XX, pela proposição de substituição do sistema representativo de partidos políticos por um sistema representativo de corporações<sup>12</sup>. A migração proposta a partir do corporativismo católico<sup>13</sup> pautado na doutrina dos *corpos naturais* e da

---

<sup>12</sup> "Quer haja uma ou duas câmaras corporativas, os membros do Parlamento não poderiam ser, como já o demonstramos, senão os representantes das corporações" (MANÓILESCO, Mihail. O século do corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro. Trad. Antônio José Azevedo Amaral. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938, p. 252).

<sup>13</sup> Sobre a doutrina dos corpos naturais: "os católicos procuram fixar certas distinções [do corporativismo fascista]: seu modelo passa a ser o da chamada democracia orgânica que pretende seja mantida a democracia mas não com base nos partidos políticos. O ponto de apoio dessa democracia são os chamados 'corpos naturais'. Entre estes, as corporações continuam desfrutando um lugar de peso, mas compreende e admite outras formas de organização profissional e repousa ainda nas famílias." (PAIM, Antônio. Pensamento e ação corporativa no Brasil. p. 123. In: SOUZA, Francisco Martins de. Raízes teóricas do corporativismo brasileiro. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999, p. 119-174).

*democracia orgânica* para o *corporativismo fascista*, em que “o cidadão dá lugar ao produtor”<sup>14</sup>, expressa-se em sua doutrina totalizante, ao pretender resumir a totalidade da vida política e social a interesses criados por relações funcionais institucionalizadas nas corporações. Quando se passa a entender as corporações como a *única base legítima do poder político*, já se está imerso no ideal totalizante daquilo a que Manoïlesco chamou *corporativismo puro*<sup>15</sup> e que faria do Parlamento, para Mussolini, “uma coisa um pouco mais séria”<sup>16</sup>.

Enfim, aquilo que o conceito de *corporativismo* carrega que ultrapassa a condição de composição do corpo social mediante unidades de interesses e passa a se infiltrar no aspecto representativo,

---

<sup>14</sup> BARTHÉLEMY, Joseph. La crise de la démocratie représentative. Paris: Marcel Giard, 1928, p. 23.

<sup>15</sup> Segundo Mihail Manoïlesco: “o fascismo, na sua fase pós-revolucionária, tornou-se positivo e realizou uma obra construtiva de valor universal, que foi a organização corporatista. Esse corporativismo é essencialmente caracterizado por traços fascistas e adapta-se às condições políticas do fascismo e às exigências da vida italiana [§] Daí redonda a necessidade de elaborar uma doutrina autônoma, se quisermos destacar do fascismo italiano o que ele encerra de universal” (p.XV). Mas, para Manoïlesco, o universal do fascismo – o corporativismo – exprime algo totalitário: “o ponto fundamental da doutrina [é] a integração orgânica de todas as forças nacionais” (p.XVI). A idéia totalitária é resumida, enfim, no que o autor chama de corporativismo puro: “o corporativismo é puro por julgar que as corporações econômicas e não-econômicas constituem a base e a única legítima, sobre a qual se devem estabelecer o poder político e a suprema autoridade legislativa [§] De acordo com o conceito do verdadeiro corporativismo, as corporações não promanam de qualquer autoridade estranha a elas, mas são a única fonte donde procede todo o poder do Estado” (p.XVIII). A “verdadeira solução e a única possível é o corporativismo puro, isto é, o sistema político em que a fone do poder legislativo supremo é constituído pelas corporações” (p.116). Esta postura totalitária é mitigada, de forma hesitante, no decorrer da obra: “Na base da idéia corporativista, pusemos o princípio funcional. Destinam-se as corporações a constituir o fundamento da organização social e bem assim a do Estado, para que elas exercitem um papel funcional excedente em importância ao de outra forma de integração social e política” (p.93). In: MANOÏLESCO, Mihail. O século do corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro. Trad. Antônio José Azevedo Amaral. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938 – grifos nossos. Partindo-se, portanto, da visão de que o corporativismo puro é a manifestação do que o fascismo encerra de universal, exime-se, este estudo da diferenciação entre fascismo e corporativismo nos campos de atenção de Stepan: o político e o ideológico. Cf. STEPAN, Alfred. Estado, corporativismo e autoritarismo. Trad. Mariana Leão Teixeira Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 73-77 (Coleção Estudos Latino-Americanos, vol.17).

<sup>16</sup> MUSSOLINI, Benito. La riforma elettorale. p. 199. In: HOEPLI, Ulrico (org.). Scritti e discorsi di Benito Mussolini: L'inizio della nuova política. Vol. III, 28 ottobre 1922 – 31 dicembre 1923, p. 187-203. O fascismo “vuole fare del Parlamento una cosa un po' più seria, se non solenne, vuole, se fosse possibile, colmare quell'*hiatus* che esiste innegabilmente fra Parlamento e Paese”.

fazendo com que se veja a sociedade como um simples agregado de corporações, é produto da inclinação ideológica fascista da primeira metade do século XX.

O que parece essencial na distinção entre um modelo parlamentar corporativista de existência política e um modelo parlamentar partidário-representativo de existência política é de que, no primeiro, “o indivíduo não tem um valor meramente quantitativo (...) que o iguala a todas as outras unidades humanas. Possui uma significação qualitativa que lhe confere valor político proporcional à função que exerce na sociedade”<sup>17</sup>. Quando o sistema representativo, tal como o *corporativismo puro*, passa a exprimir a pretensão de esgotar em si a existência política, assume um viés totalitário, o que explica a facilidade de transposição do modelo representativo tradicional para o de democracia orgânica do corporativismo totalizante, mediante a substituição dos partidos políticos por uma representação corporativa. Embora com menor grau totalitário, a representação partidária, como ideologia que exclui outras formas de manifestação da existência política no Estado, não deixa de ter conteúdo totalizante.

Eis um ponto central de preocupação para o presente estudo: a presença de instâncias outras de existência política além da parlamentar segue um viés anti-totalitário. Ao se possibilitar o exercício da virtude política mediante instâncias setoriais de congregação de interesses, preserva-se a liberdade política de fazer parte de determinada temática social, e permite-se a formação de uma comunidade política mediante reconhecimento dos pares por seu interesse comum de discussão tematizada.

## **Instâncias de Espaço Público**

Verificada a origem ideológica da proposição de assimilação, na esfera representativa, das corporações, mas, mais do que isso, da proposição de identificação entre os habilitados a figurarem no espaço

---

<sup>17</sup> MANOÏLESCO, Mihail. O século do corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro. Trad. Antônio José Azevedo Amaral. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938, p. XVI.

público e as instituições corporativas, pode-se dar um passo adiante na medida em que o pressuposto de rechaço à ideologia fascista firma o norte de análise das instituições que se candidatam a funcionarem como espaços públicos alternativos ao parlamento, como é o caso das agências reguladoras. A noção de corporação, pautada que é, dentre muitas, pela idéia de proteção dos interesses dos seus membros, não se coaduna com a de espaço público, justamente porque este último está predestinado a ser um espaço de *suspensão das particularidades* em nome da igual consideração de todas as partes. O espaço público serve como meio de contato entre as corporações, ou seja, entre interesses precisamente focados, mas não serve somente a este fim. Ele também se apresenta como o local de encontro de interesses ainda em processo de definição. Esse espaço somente não pode prescindir da inclinação dos indivíduos em integrá-lo; da abdicação da condição particular de cada qual em nome de uma condição de *parte do todo*.

Por isso, a concepção hegeliana do Estado como instância ética, como meio de manifestação do que “deve ser assegurado de modo universal”<sup>18</sup>, dá o tom do espaço político no universal que este detém: não se confundir com o interesse particular, que não seja o interesse de se integrar no todo.

Existem *esferas de universal* a que o indivíduo é livre para se vincular. O Estado é apenas uma delas. Ele não esgota o sentido da *existência política*. Seguindo-se a linha de raciocínio de Hegel<sup>19</sup>, a existência política adquiriria sua mais perfeita manifestação no Estado, mas não seria ele o único caminho de elevação do particular ao universal. O indivíduo seria livre para decidir que esfera de universal deveria tomar seus esforços. Não seria, portanto, a *participação* no

<sup>18</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Princípios da Filosofia do Direito. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 198.

<sup>19</sup> O trecho a seguir é esclarecedor: “Na sua esfera corporativa, municipal etc. atinge ele [o indivíduo] a sua real e viva vocação para o universal (§ 251). É livre, no entanto, pelas suas aptidões e sua capacidade, para introduzir-se em qualquer das ordens (incluindo a classe universal). [§] Naquela opinião de que todos devem participar nos assuntos do Estado, também se supõe que todos têm deles alguma sabedoria, o que não deixa de ser insensato, embora seja dito muitas vezes. Na opinião pública (§316), todavia, pode cada qual encontrar os meios de se exprimir e de fazer valer a opinião subjetiva que do universal possui.” (HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Princípios da Filosofia do Direito. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 255).

Estado, ou mesmo, a *representação democrática* as únicas vias de exercício da virtude política. A virtude seria projetada em direção a um conceito mais geral: o de espaço público, esteja ele desenhado como poder estatal geral (representação democrática), como poder estatal especial (órgãos estatais de funções específicas), como poder institucional difuso (opinião pública), como poder institucionalizado (participação democrática) ou mesmo, dentro de limites ainda mais estreitos, como instituições aglutinadoras de universos menores dentro do Estado, como é o caso das corporações.

### **Agência Reguladora como Alternativa Institucional ao Modelo Representativo Clássico**

Enfim, há instâncias de espaço público além da esfera representativa. Ela é apenas um método de mediação de interesses em grau de generalização elevado e, portanto, inclinada à politização de questões fundamentais. Dizer que se presta a hospedar questões específicas significa ordenar-se o vício de limitação procedimental das decisões como fatalidade. O espaço público é um espaço construído diuturnamente e depende de quem se habilite a criá-lo. A delimitação temática induz à seleção do público interessado e viabiliza a especialização da virtude política enquanto esta encarnar uma opção; uma opção sobre com *o que* se preocupar já que ela é, em si, um compromisso de preocupar-se com o todo de que se faz parte.

A proximidade entre as instituições estatais vocacionadas a setores de atividades específicas – as agências reguladoras, por exemplo – e as corporações pertinentes a cada setor não retira das primeiras a condição de espaços públicos. Tais instituições não se confundem com as corporações exatamente porque estão impregnadas de função pública de espaço de mediação dos interesses corporativos que nela se manifestam. Rendem homenagem aos seus fins institucionais enquanto enxergam as corporações não como tais, mas como partes do processo de formação da decisão política.

Nesta linha de raciocínio, o ideal de Estado-Mínimo somente é

aplicado às atividades que não detêm o caráter de elevação das particularidades ao universal, pois às que detêm – e nestas estão as atividades reguladoras setoriais, de administração prestacional e ordenadora – aplica-se o raciocínio inverso: aquilo que interessa a todos somente pode representar-se sem manipulações de particularidades preconcebidas como prevaletentes, se inserido em uma instituição que interesse a todos por representar a própria convivência social, e, em sentido imanente, a unidade entre o universal e o particular. Daí partir-se, neste estudo, do pressuposto de que a esfera própria de manifestação da discussão política setorial seja uma instituição reconhecedora da paridade dos seus potenciais partícipes. Assim, uma instituição estatal que seja afastada por determinação legal ou constitucional de interferência hierárquica do próprio Governo encaixa-se melhor nesta finalidade que o próprio Parlamento, ou mesmo um órgão ministerial do Poder Executivo. A virtude de uma instituição reguladora setorial está exatamente em, não sendo parte a não ser do dever de sua preservação como instância ética pautada em seu fundamento de existir – a Constituição do Estado como “fim e (...) realidade em ato da substância universal e da vida pública nela consagrada.”<sup>20</sup> – firma-se como momento de unidade exterior em que os interessados no setor – usuários, sociedade civil, investidores, empresas, o próprio Governo etc. – não figurem lá com pesos distintos, mas como partícipes, como membros, como iguais. Sua voz deve ser ouvida em razão unicamente de fazerem parte dos interessados no setor e não porque de seu timbre ecoe um poder representativo monocrático ou colegial.

## **Conclusão**

As corporações seriam, portanto, espaços necessários de encontro de interesses individualizados e de manifestação do resultado institucional deste convívio no tempo, cumprindo a função de se evitar

---

<sup>20</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 155.

a confusão destes interesses corporativos com a Idéia de união dos mesmos interesses em um espaço comum, não porque dele sairá uma decisão que homenageie os interesses de determinados grupos, mas exatamente porque nele se promove a submissão dos interesses de grupos a um valor maior de compartilhamento da discussão, de destinos, enfim, do convívio humano. O que Hegel demonstra é que o Estado somente se apresenta como unidade ideal se partilhá-la com a diversidade concreta<sup>21</sup>, pois esta unidade ideal depende de um reconhecimento pelo sujeito da razão que está por trás das coisas segundo seu método imanente: o dialético.<sup>22</sup>

Enfim, o Estado, como manifestação de interesses concretos de solução da questão social ombreia com o espaço público do seu *ser-em-si*. Ou seja, o Estado, significando o espaço de solução da *questão social*, ombreia com o Estado, significando abertura de espaço ao público, de espaço à virtude política. Resumir-se o conceito de espaço

---

<sup>21</sup> O Estado em Hegel não é um Absoluto em si, mas exatamente a representação da união de Idéias imanescentes ao que reúne. Sua virtude está em ser um espaço de reunião destas Idéias imanescentes e não, de carregar, em si, uma Idéia que prescindiria das partes. O sistema de Hegel é de pluralidade de forças para presença do Estado: soberania de um lado; corporações de outro; elemento subjetivo do funcionalismo de outro, cada qual com sua verdade imanente necessária ao conjunto (p. 46). O Estado, para Hegel, é a representação mais evidente de uma instituição abrangente reunidora das sínteses oriundas da relação entre o ser-em-si e o ser-para-si. Dizer que ele idolatra o Estado é uma afirmação falaciosa. Ele idolatra a autoridade das leis morais (p.150), que estariam sedimentadas no Estado como conteúdo da moralidade objetiva (da ética). Conferir, para tanto: HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Princípios da Filosofia do Direito. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, pp. 150 e 246.

<sup>22</sup> O método dialético, em Hegel, é o método imanente ao ser (ou, o que é o mesmo para Hegel, imanente ao pensamento). Significa deixar o pensamento a si mesmo, abandoná-lo a seu movimento próprio (Selbstbewegung des Begriffs) de ver a experiência e entendê-la por seu oposto dirigida para o reconhecimento ou conscientização da razão que dirige tudo. “O indivíduo, ou espírito subjetivo, expressa-se como alma, enquanto dependente da Natureza; consciência (Bewusstsein), enquanto oposição à Natureza; e Espírito, enquanto síntese com a Natureza pelo conhecimento” (p.22). A dialética, para Hegel, é “o princípio motor do conceito – enquanto não é simplesmente análise, mas também produção das particularidades do universal” (p.62). Não se trata de uma dialética negativa, como se pode encontrar até em Platão, que se contenta em atingir, como seu último fim, o oposto de uma representação. Em Hegel, “a dialética superior do conceito consiste em produzir a determinação, não como oposição e limite simplesmente, mas compreendendo e produzindo por si mesma o conteúdo e o resultado positivo, pois só assim a dialética é desenvolvimento e progresso imanente. Tal dialética não é, portanto, a ação extrínseca de um intelecto subjetivo, mas, sim, a alma própria do conteúdo, de onde, organicamente, crescem os ramos e os frutos” (p.62). É algo que existe como razão da coisa. Conferir: HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Princípios da Filosofia do Direito. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997.

público ao de instâncias superiores decisórias do Estado implica uma totalização do conceito em detrimento de seu sentido imediato: o de espaço pautado pela perseguição incondicional de sua sobrevivência.

Assim, precisadas as relações entre as noções de espaço público, corporação e instituições estatais setoriais, tem-se como pressuposto dos estudos desenvolvidos neste livro que as agências reguladoras e o regramento jurídico estatal se apresentam como *representações exteriores* de um conceito ideal; de uma *Idéia* em termos hegelianos. A *Idéia* de reconhecimento pela individualidade do caráter essencialmente universal do *ser-em-si*, como *conteúdo moral objetivo*<sup>23</sup>; como algo que identifica os entes partícipes de uma instituição como *unidade*, como voltados a um mesmo objetivo de construção de um espaço público acessível por todos.

A noção de agência reguladora, como instituição resultado da progressiva reconformação da *existência política* em torno a um setor específico, e, portanto, utilizando-se um termo de Hegel, como *substancialidade imediata do espírito*, pode apresentar-se em uma roupagem de viés corporativo totalizante, como espaço que encarne uma facção de interessados – daí o fenômeno conhecido por *captura do órgão regulador*, em que há a contaminação do espaço público pelos interesses particulares de quaisquer dos partícipes como fins –, ou pode firmar-se na posição a ela designada de espaço de suspensão das particularidades do Governo, do Congresso, da sociedade civil,

---

<sup>23</sup> A pertença do que é subjetivo à uma realidade moral objetiva é fundamental para percepção pelo ser-para-si da existência do ser-em-si. “A moralidade objetiva é a idéia da liberdade enquanto bem vivente, que tem na consciência de si o seu saber e o seu querer e que, por meio de sua ação, tem a sua realidade. Esta ação tem o seu fundamento em si e para si, e a sua finalidade motora na existência moral objetiva” (p.149). A moralidade objetiva ou ética é a “substância concreta” (p.149) da subjetividade. As leis e instituições são mantidas pela estabilidade alcançada pelos ciclos de diferenciações representadas no conteúdo objetivo da moralidade, ou seja, na ética. Seria a manifestação da liberdade, como “vontade que existe em si e para si”, como uma realidade objetiva (p.150). A “substancialidade moral” (p.154) presente nas instituições é o outro lado da “particularidade” (p.154); é a representação da relação entre o ser-em-si e o ser-para-si; entre o universal e o particular. “Nesta identidade da verdade universal e da particular, coincidem o dever e o direito e, no plano moral objetivo, tem o homem deveres na medida em que tem direitos, e direitos na medida em que tem deveres” (p.154-155). “A substância moral, como o que contém a própria consciência refletida, unida ao seu conceito, é o espírito real de uma família e de um povo” (p.155), in HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997.

dos usuários, das empresas, em nome de uma *persona* destinada a ser parte de um projeto maior de coexistência de interesses particulares, que são idealmente, assim, afogados em um espaço catalisador para um fim comum de enriquecimento do conceito que aquela instituição traz em si, embora revele-se, na experiência cotidiana e, portanto, provisória, formal, destinada à superação, como manifestação de vontades dos *seres-para-si* – das particularidades. A presença das corporações nos espaços públicos de formação da decisão política setorial afigura-se sim necessária, mas não para o fim de cooptação da instituição estatal. As corporações são, pelo contrário, a *garantia de vigilância*.<sup>24</sup>

A presença de um espaço institucional é necessária exatamente porque se parte da crença na virtude política como ser livre para ser *parte – parte de uma unidade*. A instituição é a representação desta unidade política, em que os interesses privados das partes somente encontram o “meio do universal”<sup>25</sup> para se manifestarem. A presença de um espaço institucional eleva a individualidade natural de cada parte a um saber universal nos limites daquele espaço, auxiliando na formação de uma *cultura* de indução da subjetividade à objetividade.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> "A preservação do Estado e dos governados contra o abuso do poder cometido pelas autoridades e pelos funcionários imediatamente consiste, por um lado, na hierarquia e na responsabilidade e reside, por outro lado, no reconhecimento das comunas e corporações, impeditivo de que o arbítrio individual se confunda com o exercício do poder entregue aos funcionários assim completando, vindo de baixo, a vigilância que, vinda de cima, é insuficiente quanto aos atos particulares de administração" (HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 245).

<sup>25</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 171.

<sup>26</sup> O trecho a seguir extraído de Hegel foi utilizado como fundamento a partir da consideração da sociedade civil e do Estado como fases de um mesmo fenômeno: o da presença do particular na unidade, mediante a progressiva conscientização da Idéia do particular não como sujeito isolado, mas como parte de um todo. “Ao desenvolver-se até a totalidade, o princípio da particularidade transforma-se em universalidade, pois só aí começa a sua verdade e a legitimação da sua realidade positiva. Em virtude da independência dos dois princípios que reside no nosso ponto de vista da divisão (...), esta unidade não é a identidade moral, objetiva, e não existe, portanto, como liberdade, mas como necessidade: o particular é obrigado a elevar-se à forma do universal e nela procurar e encontrar a sua estabilidade” (HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 171). Aqui pode-se visualizar claramente a diferença conceitual da liberdade em Hannah Arendt e em Hegel. Para ela, a liberdade política é uma necessidade de ser parte. Hegel reconhece esta necessidade, mas a coloca como meio para alcance da verdadeira liberdade, como consciência do ser-em-si e para-si perante a Idéia do universal e Absoluto.

Uma cultura que demonstre em si sua razão de ser: o “pensamento do indivíduo na forma do universal”<sup>27</sup>, mediante o despir-se cada qual de sua particularidade para abraçar o fim comum de parte do corpo.

A regulamentação estatal dos setores ditos regulados, dentre eles o de telecomunicações, não se afigura, assim, como uma resposta estatal provisória fadada a superação e exigida somente enquanto não for alcançado o *bom funcionamento do mercado*. Desde que a regulamentação estatal esteja revestida do caráter de viabilização da existência política dos interessados, ela está assentada em um valor perene, pois substitui uma circunstância objetiva de apresentação conjuntural do mercado por um processo de participação do sujeito no exercício de sua liberdade, de sua virtude política. Deixar que as coisas se acomodem por si sós, sem o esforço diuturno dos interessados é declarar a escravização do sujeito a um rumo fixado por algo alheio a ele e, portanto, também é uma opção ideológica de entrega do sujeito ao curso dos acontecimentos, pressupondo-os produto do acaso ou da ordem tidos como alheios a arte humana.<sup>28</sup> Não importa que as decisões geradas no exercício da virtude política não sejam as melhores, pois ela nunca pretendeu que assim fossem, nem mesmo no formato parlamentar da existência política.<sup>29</sup> Trata-se da emancipação do sujeito enquanto cidadão de “circunstâncias exteriores e combinações remotas”<sup>30</sup>, que o escravizam em uma condição nada nobre de *ser* cujo destino não lhe é próprio.

<sup>27</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Princípios da Filosofia do Direito. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 182.

<sup>28</sup> Para uma exposição coerente e profunda dos conceitos de natureza, caos e artifício, vide: ROSSET, Clement. Anti-natureza: elementos para uma filosofia trágica. Trad. Getulio Puell. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1989, p. 13-33.

<sup>29</sup> “A instituição representativa não se destina a fornecer, quanto aos assuntos do Estado, deliberações e decisões que sejam as melhores, pois deste ponto de vista ela é apenas complementar; porque o seu destino próprio é o de conferir direito ao fator de liberdade formal dos membros da sociedade civil que não participam no governo, informando-os sobre os assuntos públicos e, sobre eles, convidando-os a deliberar – aplica-se tal exigência de informação universal mediante a publicidade das deliberações das assembleias” (HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Princípios da Filosofia do Direito. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 258, § 314).

<sup>30</sup> “Mas o que, sobretudo, torna necessária uma fiscalização e direção universais é a dependência em que se encontram amplos ramos industriais devido a circunstâncias exteriores e combinações remotas que não oferecem uma visão de conjunto aos homens que a elas se acham vinculados e sujeitos” (HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Princípios da Filosofia do Direito. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 196).

## Bibliografia

- BARTHÉLEMY, Joseph. **La crise de la démocratie représentative**. Paris: Marcel Giard, 1928.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptação e Notas de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997.
- MANOÏLESCO, Mihail. **O século do corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro**. Trad. Antônio José Azevedo Amaral. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938.
- PAIM, Antônio. *Pensamento e ação corporativa no Brasil*. p. 121. In: SOUZA, Francisco Martins de. **Raízes teóricas do corporativismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999, p. 119-174.
- PECCI, Gicchino [Papa Leão XIII]. *Litterae encyclicae: quod apostolici muneris*. Santa Sé: s/e, 1878, § 15. Obtido na página eletrônica oficial do Vaticano em 15 de fevereiro de 2004. On-line: [[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_28121878\\_quod-apostolici-muneris\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_28121878_quod-apostolici-muneris_it.html)].
- PECCI, Gicchino [Papa Leão XIII]. *Litterae encyclicae: rerum novarum*. Santa Sé: s/e, 1891, § 36. Obtido na página eletrônica oficial do Vaticano em 15 de fevereiro de 2004. On-line: [[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_it.html)].
- REALE, Miguel. *Corporativismo e unidade nacional*. p. 240. *Irr. \_\_\_\_\_*. **Obras políticas: 1ª fase – 1931-1937**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 235-242 (Cadernos da UnB).
- ROSSET, Clement. **Anti-natureza: elementos para uma filosofia trágica**. Trad. Getulio Puell. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1989.
- STEPAN, Alfred. **Estado, corporativismo e autoritarismo**. Trad. Mariana Leão Teixeira Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. (Coleção Estudos Latino-Americanos, vol.17).