

## Acerca de uma “Modernidade da Libertação” e seus possíveis Desdobramentos sobre a Atividade Regulatória

*On the Modernity of Liberation and its Contribution to Regulation*

Submetido(submitted): 31/03/2016

Parecer(revised): 14/05/2016

Aceito(accepted): 10/07/2016

Thiago Arruda Queiroz \*

### Resumo

**Propósito** – Esta pesquisa tem como propósito a localização de possíveis contribuições para a reflexão sobre a atividade regulatória a partir da perspectiva de uma “modernidade da libertação”.

**Metodologia/abordagem/design** – O artigo tem como referência teórica a elaboração de Immanuel Wallerstein, primeiramente sobre a natureza da modernidade como “normalidade da mudança”, bem como acerca do que seriam as duas conotações da modernidade – “modernidade da tecnologia” e “modernidade da libertação”. Após, relacionaremos tal formulação com aquela de Dwight Waldo sobre os problemas da relação entre democracia e eficiência. Recorremos nesta investigação basicamente à pesquisa bibliográfica, em termos de filosofia política, pesquisa sócio-histórica, administração pública e teoria da regulação, pela própria natureza abstrata do objeto pesquisado.

**Resultados** – Tem-se como conclusão do trabalho que, sob o enfoque de uma “modernidade da libertação”, aponta-se para uma expansão democrática e para a proteção dos direitos fundamentais no funcionamento dos mecanismos regulatórios, devendo aliar-se tais pressupostos ético-políticos ao conhecimento técnico voltado para o desenvolvimento da atividade regulatória.

Palavras-chave: Modernidade, Regulação, Democracia, Modernidade da libertação, Direitos fundamentais.

### Abstract

**Purpose** – *The purpose of this paper is to seek potential contributions from the point of view of “modernity of liberation” to the development of the theory of regulation.*

**Methodology/approach/design** – *As theoretical framework, we consider the elaboration of Immanuel Wallerstein about the concept of modernity as “normality of change” and also the thought of this researcher about two meanings of modernity – modernity of technology and modernity of liberation. Then, the article connects these ideas with the point of view of Dwight Waldo about the relationship between democracy and efficiency, digging into the literature of the fields of political philosophy, sociological and historical theory, public administration and theory of regulation.*

---

\*Professor vinculado ao Curso de Direito e ao Departamento de Agrotecnologia e Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Semi-Arido (UFERSA). Graduado pela UFC e Mestre pela UFPB. Email: [thiagorruadaqueiroz@gmail.com](mailto:thiagorruadaqueiroz@gmail.com).

**Findings** – *From the point of view of the modernity of liberation, there is an expansion of democracy and a strong concern about the protection of the human rights in regulation, and it is important to ally this moral content to the technical knowledge about regulation.*

*Keywords: Modernity, regulation, democracy, modernity of liberation, human rights.*

## Introdução

A regulação se apresenta, contemporaneamente, como uma importante linguagem para a compreensão e para a elaboração acerca do direito moderno. No entanto, se é verdade que nos situamos na modernidade como “fase histórica” e se é verdade, como afirma Immanuel Wallerstein (2002), que essa fase histórica é atravessada por uma tensão entre tecnologia e libertação – ou entre uma “modernidade da tecnologia” e uma “modernidade da libertação” – o desenvolvimento da atividade regulatória deve partir de pressupostos organizados a partir de uma síntese extraída dessa tensão. Tal choque entre “modernidades” – coexistentes no tempo, apesar de conflituosas – pode oferecer, portanto, uma “visão de mundo”, termo posto pelo próprio Wallerstein<sup>1</sup>, às formulações pertinentes ao campo teórico da regulação. Julgamos que, assim, torna-se possível pensar com mais transparência diversos problemas ligados à atividade regulatória, com foco, neste trabalho, no problema da democratização, dos direitos fundamentais e no problema do lugar da técnica (e, simultaneamente, da política – dois vetores necessários e necessariamente relacionados quando falamos em regulação).

Para cumprir com esse escopo, primeiramente, discutiremos o conceito de modernidade, com base, especialmente, na obra de Immanuel Wallerstein, mas relacionando-a com outras elaborações a propósito do que é o moderno e contrastando-o com o que seria o pré-moderno e a (chamada) pós-modernidade. Em seguida, apresentaremos a tensão entre “modernidade da tecnologia” e “modernidade da libertação”, buscando situar o desenvolvimento histórico dessa tensão e sua situação atual, construindo assim uma síntese do conflito de “modernidades” que será utilizada como pressuposto para a reflexão sobre a regulação. Ao mesmo tempo, levantaremos aproximações entre essa perspectiva e aquela de Dwight Waldo acerca das relações entre democracia e eficiência. Por fim, teceremos relações entre a linguagem regulatória e o fortalecimento de uma perspectiva emancipatória da modernidade, com foco numa expansão democrática e na proteção de direitos fundamentais.

---

<sup>1</sup>Ver, por exemplo, Wallerstein (2002, p. 133).

## **Modernidade: sobre seu significado e sobre a possível “pós-modernidade”**

Falar sobre modernidade é falar antes de tudo sobre seu contraste com o “pré-moderno; mas é também falar sobre o pós-moderno, delimitando se há ou não a permanência do que temos caracterizado, genericamente, como modernidade. Wallerstein busca caracterizar o que seria a assim chamada “modernidade”, que, para ele (WALLERSTEIN, 2002, p. 135) emerge em meados do século XV:

“Modernidade é a combinação de uma determinada realidade social com uma determinada *Weltanschauung*, ou visão de mundo, que substituiu e até sepultou uma outra combinação que nós denominamos Ancien Régime (antigo regime), para indicar como ela está desatualizada. É claro que nem todos reagiram da mesma forma a essa nova realidade e essa diferença visão de mundo. (...) O modo como as pessoas inseridas na economia capitalista internacional reagiram a esse “ponto de inflexão” e lidaram com a gigantesca perturbação decorrente do abalo causado pela Revolução Francesa – a “normalização” da mudança política, que passou a ser considerada como algo inevitável e que ocorria com certa frequência – é um aspecto fundamental da história cultural desse sistema internacional.” (WALLERSTEIN, 2002, p. 83)

Aqui, tem-se dois elementos essenciais, portanto, à definição do que seria a modernidade. Em primeiro lugar, trata-se da “combinação” de uma realidade histórica com uma “visão de mundo”. Em segundo lugar, temos um elemento que marca a definição do moderno pelo autor, qual seja, a ideia da modernidade como “normalização da mudança”. Somem-se tais elementos àquele já citado acerca de qual seria o período de surgimento da modernidade – meados do século XV.<sup>2</sup>

Demarca-se, assim, o início de tal período sócio-histórico perante seu antecessor – o Antigo Regime. Por outro lado, é comum nos meios acadêmicos, políticos ou artísticos, ouvirmos falar que nos encontraríamos já em um outro momento da história mundial, a pós-modernidade. Geralmente, o termo, quando trabalhado em seus fundamentos, encontra-se acompanhado de apontamentos

---

<sup>2</sup>A isso, Wallerstein (2002, p. 133), soma observações sobre a definição e a origem do termo modernidade: “O Oxford English Dictionary, sempre um dos primeiros lugares a se consultar, nos diz que uma das acepções de moderno é historiográfica: “habitualmente aplicado (em contraposição a antigo e medieval) ao tempo posterior à Idade Média”. A OED cita um autor que usou a palavra “moderno” já com esse sentido em 1585. O dicionário também nos informa que moderno tem, além do antes mencionado, o significado de “próprio ou originário da época ou do período atual”, em cujo caso pós-moderno é um oxímoro que deveríamos desconstruir, a meu ver”.

sobre a estética, sobre transformações na dinâmica do mundo do trabalho ou ainda em termos epistemológicos.

Para Wallerstein, no entanto, o que há é um movimento pós-modernista, de tal forma que pode haver o “pós-modernismo”, mas não algo como a pós-modernidade. Em outras palavras, há o pós-modernismo como movimento, doutrina ou discurso; não há, no entanto, a pós-modernidade como fase histórica sucessora da modernidade ou como um outro e novo sistema internacional. Em síntese, para o autor, o que temos, desde meados do século XV até os dias de hoje, é um período histórico-social ou um sistema internacional moderno, mesmo que em crise, como se trabalhará mais adiante.

Tal compreensão é também reconhecida por diversos outros autores, tanto por aqueles que concentram suas pesquisas no campo da estética, como por pesquisadores mais voltados às mudanças no mundo do trabalho.

No primeiro conjunto, temos a obra de Frederic Jameson, que investiga a incidência do pós-modernismo sobre diversas dimensões da produção estética contemporânea, da arquitetura ao cinema. Para Jameson (1997), também não cabe falar em uma pós-modernidade, mas num pós-modernismo como “lógica cultural do capitalismo tardio” – aqui, o autor apoia-se na categoria “capitalismo tardio”, do pensador belga Ernest Mandel (1985).

Já no segundo conjunto, o estadunidense David Harvey (2006), acompanhado por brasileiros como Ricardo Antunes (1997; 1999) compreende – sem deixar de examinar aspectos estéticos, como se vê na análise de Harvey das mudanças no campo da Arquitetura – que o que se operou nas últimas décadas não foi uma superação da modernidade, mas um prolongamento de suas tendências à constante mudança (aqui, há relação com o que Wallerstein chama de “normalização da mudança”), de tal forma que o que se opera é uma “reestruturação produtiva” pós-fordista, sob um regime de “acumulação flexível”, capaz de gerar intensos impactos não apenas no campo da produção econômica, mas nas dimensões culturais, políticas e jurídicas.<sup>3</sup>

### **Modernidade da tecnologia x modernidade da libertação – o problema da “cosmovisão” para a ação regulatória**

Desenvolvendo as discussões sobre os sentidos da modernidade, Immanuel Wallerstein, após traçar a definição que expusemos acima, localiza duas conotações historicamente desenvolvidas em torno deste sistema histórico

---

<sup>3</sup>Sobre a questão, é interessante ainda a leitura de Robert Kurz (1993) e a polêmica que sua obra descortina acerca da permanência da centralidade do trabalho como categoria social.

e nele coexistentes: de um lado, o que chama de “modernidade da tecnologia”; de outro, uma “modernidade da libertação”. A história da modernidade seria, assim, uma história também da tensão entre tais modernidades, expressa na luta política em torno dos projetos societários.

Cerca de cinquenta anos atrás, “moderno” tinha duas conotações muito claras. Uma era positiva e vanguardista. Moderno era o mais avançado em tecnologia. O termo estava inserido no contexto conceitual do progresso tecnológico supostamente infundável e, portanto da constante inovação. Essa modernidade era necessariamente fugaz, pois o que é moderno hoje sempre será ultrapassado amanhã. Tratava-se de uma modernidade muito material na forma: aviões, ar-condicionado, televisão computadores. (...) Também existia uma segunda conotação principal do conceito de “moderno”, um sentido mais antagonístico do que afirmativo. Poderíamos definir essa conotação como mais militante do que vanguardista (e também enfatuada), menos material do que ideológica. Ser moderno significava ser antimoderno, uma antinomia na qual o conceito medieval representava acanhamento mental, dogmatismo e, sobretudo, as restrições de autoridade. (WALLERSTEIN, 2002, p. 133-134)

Assim, de um lado teríamos uma conotação “positiva” e “vanguardista” e, do outro, uma conotação “antagonista” e “militante”. De um lado, moderno seria o que fizesse avançar a racionalidade técnica, o progresso, o controle sobre a natureza, as forças produtivas; de outro, teríamos a busca pela emancipação, pelo “triunfo da humanidade” não sobre a natureza, mas “sobre si mesma, ou sobre os privilegiados” (WALLERSTEIN, 2002, p. 134). Para Wallerstein, essa seria a contradição essencial do “sistema do capitalismo histórico”.

Wallerstein aborda o que seria uma periodização histórica da modernidade considerando esta que seria sua contradição essencial. Traça, então, três períodos.<sup>4</sup> O primeiro, iniciado na primeira metade do século XV até o fim do século XVIII, traz um completo atrelamento entre a conotação tecnológica e a conotação libertadora, sob uma doutrina liberal que assumia uma função precipuamente insurgente – ou, como afirma o autor, os defensores de ambas as modernidades tinham “os mesmos inimigos” (WALLERSTEIN, 2002, p. 135), os antimodernistas, os defensores do que chamamos até aqui de Antigo Regime.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Nas palavras de Wallerstein (2002, p. 135), “sigamos o curso da história dessa simbiose confusa entre as duas modernidades – a da tecnologia e a da libertação – ao longo da história do nosso moderno sistema internacional. Vou dividir meu relato em três partes: os 300 a 350 anos transcorridos entre as origens do nosso sistema internacional moderno, em meados do século XV, e o fim do século XVIII; o século XIX e a maior parte do século XX, ou, usando as duas datas simbólicas deste segundo período, a era que vai de 1789 a 1968; e o período posterior a 1968”.

<sup>5</sup>Conforme Wallerstein, “o pensamento do iluminismo poderia ser resumido dizendo que ele se apresentava como uma crença na identidade entre a modernidade da tecnologia e a modernidade da libertação” (WALLERSTEIN, 2002, p. 136).

No segundo período, que se estende do início do século XIX até 1968, desenvolve-se um conflito latente, mantido sob controle pela ideologia liberal que busca atrelar as duas conotações de modernidade, subordinando o aspecto libertador ao aspecto tecnológico. O fim do primeiro período e o início do segundo tem como marco a Revolução Francesa, processo que permite que apareçam as diferenças entre as duas modernidades. A subordinação da modernidade da libertação à modernidade da tecnologia relaciona-se com o período de apogeu do liberalismo em escala planetária: os liberais, ao longo da história, demonstraram maior preocupação com o progresso técnico do que a emancipação.<sup>6</sup> O problema do socialismo, aliás, para o autor, não foi seu distanciamento em relação ao liberalismo, como a crítica comum costuma apontar. Ao contrário, é a aproximação junto ao liberalismo exatamente no que diz respeito à primazia da modernidade da tecnologia que comprometeu o caráter emancipatório do socialismo no século XX.<sup>7</sup> Dessa forma, Wallerstein, na nossa opinião, consegue dar conta de duas questões. A primeira, demonstrar o desempenho ou a função histórica do liberalismo, bastante seletivo em relação à aplicação de ideais como liberdade e igualdade e de diversas premissas clássicas da própria doutrina liberal. A nosso ver, isso se relaciona com a aliança prioritária que os liberais (sejam eles filósofos, cientistas ou militantes políticos) tem mantido com as classes proprietárias. Há, portanto, incoerência doutrinária, mas não sociopolítica no desempenho histórico que os liberais conferiram ao próprio liberalismo. Por outro lado, ao buscar ajustar a crítica que é feita ao socialismo, Wallerstein o faz sustentando a crítica ao liberalismo e, ao mesmo tempo, a busca por uma alternativa emancipatória pós-liberal.

O terceiro período da modernidade nos conduziria ao momento atual, tendo seu marco inicial no ano de 1968. Neste intervalo, aberto simbolicamente pelo “Maio de 1968”, tecnologia e libertação se encontrariam em luta aberta, franca, a partir da pressão de movimentos contestatórios. As reivindicações ligadas às políticas sociais e ao mundo do trabalho somaram-se outras ao longo deste período, tais como as demandas pela defesa do meio ambiente e antibelicistas.<sup>8</sup> Segue abaixo uma tabela-síntese da periodização que abordamos acima:

---

<sup>6</sup>Nas palavras de Wallerstein (2002, p. 138), “os liberais estavam totalmente comprometidos com a modernidade da tecnologia, mas tinham pouco apreço pela modernidade da libertação. Libertação para os técnicos, na opinião deles, era ótima ideia; já a libertação para as pessoas comuns tinha seus perigos.

<sup>7</sup>O autor afirma que “uma vez que os movimentos socialistas e de trabalhadores acabaram por aceitar o caráter central e inclusive a primazia da modernidade tecnológica, eles perderam a luta de classes. Trocaram sua lealdade aos estados por concessões muito modestas (embora reais) na concretização da modernidade da libertação (WALLERSTEIN, 2002, p. 142).

<sup>8</sup>Ver Wallerstein (2002, p. 144): “em 1968, essa indistinção conceitual entre as duas modernidades, muito conveniente, foi desafiada com estardalhaço e impetuosidade por uma revolução de alcance mundial que se apresentou sobretudo, mas não exclusivamente, nas revoltas estudantis. Nos Estados Unidos e na França, na Tchecoslováquia e na China, no México e na Tunísia, na Alemanha e no Japão, houve insurreições (em certos casos

| Período histórico                         | Relação entre modernidade da tecnologia e modernidade da libertação                |
|---|--|
| Meados do séc. XV até o fim do séc. XVIII | Completo atrelamento, sob um liberalismo ainda insurgente (Iluminismo)             |
| Século XIX a 1968                         | Conflito latente, mantido sob controle pela ideologia liberal que as busca atrelar |
| De 1968 aos dias atuais                   | Luta aberta, sob pressão de movimentos contestatórios                              |

**Tabela 1** – Periodização da relação entre modernidade da tecnologia e modernidade da libertação, de acordo com WALLERSTEIN (2002, p. 133-150)

Com isso, chega-se a uma crise da supremacia da modernidade da tecnologia e, consequentemente do liberalismo como ideologia definidora da geocultura (WALLERSTEIN, 2002, p. 145) e uma crise, enfim, do próprio sistema histórico mundial.<sup>9</sup> A essa crise – a crise da modernidade, de uma modernidade que (ainda) não acabou – caberia, para Wallerstein, como resposta, “o início, pela primeira vez, de uma autêntica modernidade da libertação” (WALLERSTEIN, 2002, p. 150).

No campo da Administração Pública, aproximando-nos dos problemas relativos à atividade regulatória, Dwight Waldo teceu considerações congruentes a muitos dos apontamentos feitos por Wallerstein que aportamos acima. Waldo se insere, na década de 40, na crítica ao esvaziamento filosófico e político do seu campo de estudo; numa crítica, portanto, ao tecnicismo que dominava os estudos da Administração Pública até então.

---

com mortes) que, embora diferentes no aspecto local, tinham como motivação essencial as mesmas questões: a modernidade da libertação é tudo, e não foi atingida. A modernidade tecnológica é uma armadilha enganosa. Não se pode confiar nos liberais, seja qual for a sua vertente – liberais liberais, liberais conservadores e principalmente liberais socialistas (isto é, a Velha Esquerda) –, porque eles são, na verdade, o principal obstáculo à libertação”.

<sup>9</sup>A crise do sistema histórico da modernidade se apresentaria através do enfraquecimento de quatro dos seus “pilares socioeconômicos”. Estaria ocorrendo (1) o esvaziamento da reserva de mão-de-obra barata em escala global; (2) o “aperto” sofrido pela classe média e a pressão desse setor social por melhores condições de vida; (3) o crescimento da defesa do meio ambiente ou a “pressão ecológica” crescente; (4) o aumento da diferença demográfica entre Norte e Sul, implicando numa intensa “pressão migratória” do Sul para o Norte. Ver WALLERSTEIN (2002, p. 149).

Tal propósito de D. Waldo se apresenta desde as bases de sua reflexão, já no seu aspecto epistemológico. Sua compreensão das origens dos estudos em Administração Pública inicia-se pela busca do que chama de “material background”, assim como de um “ideological framework”. Em outras palavras, o que poderíamos chamar de *contexto material* e de *quadro ou referencial ideológico* são indispensáveis a uma interpretação sobre as origens e o desenvolvimento da Administração Pública nos Estados Unidos.<sup>10</sup>

Da mesma forma, compreende que a Administração Pública mantém forte relação com a filosofia política e que não há como dissociar essas dimensões por completo retirando o conteúdo político-filosófico de um campo caracterizado por um conhecimento prescritivo – ou normativo<sup>11</sup>.

Waldo critica o cientificismo (que busca expulsar a filosofia) dentro do seu campo, inclusive na formação dos estudantes de Administração Pública<sup>12</sup> e argumenta, portanto, a favor de uma síntese apropriada entre *técnica* e *política*. O problema da relação entre técnica e política, aqui, nos remete, como o leitor já deve notar a essa altura, a Wallerstein, para quem a técnica deve estar subordinada à política, ou seja: toda racionalidade tecnológica só ganha verdadeiro sentido sócio-histórico a partir da função política que cumpre. A política fundamentaria a técnica. A dialética entre essas conotações da modernidade (para Wallerstein, posta em termo de “tecnologia” e “libertação”) deveria considerar a primazia da política/libertação sobre a técnica. A técnica é ‘meio’, e não “fim”, de modo que tanto em termos de procedimento (forma) como em termos de funcionamento efetivo (conteúdo), a dimensão tecnológica deve dirigir-se a realização de uma política emancipatória.

Em sentido semelhante, Waldo põe a questão da necessidade de conciliação entre democracia e eficiência. Aqui, podemos aproximar os significados, juntando um novo termo: temos política-libertação-democracia-emancipação, de um lado; de outro, economia-progresso-tecnologia-eficiência. Essa aproximação semântica deve ajudar-nos a construir uma síntese apropriada entre as duas conotações da modernidade.

<sup>10</sup>Ver Waldo (1948, p. 3).

<sup>11</sup>Já em seu prefácio de “The Administrative State”, Waldo (1948, p. V) afirma que “it seeks to review and analyze the theoretical element in administrative writings and to present the development of the public administration movement as a chapter in the history of American political thought”.

<sup>12</sup>Afirma Waldo (1948, p. 23) que “the present curriculum, practically in its entirety, is the product of the secular, practical, empirical, and “scientific” tendencies of the past sixty or seventy years. American students – dismayed at the inadequacies of the ethical approach in the Gilded Age (...) have sought to recreate political science as a true science. To this end, they set about observing and analyzing “actual government”. (...) They have borrowed both ideas and examples from the natural sciences and the other social disciplines. (...) So far did they advance from the old belief that the problem of good government is the problem of moral men that they arrived at the opposite position: that morality is irrelevant, that proper institutions and expert personnel are determining. The new amorality became almost a requisite for professional respect”.



O fundamental, nesse aspecto, para Waldo, é que a eficiência é sempre meio, e não fim; é sempre instrumental. Através da Administração – e para nós, no que nos interessa particularmente, também cabe a mesma observação à regulação – operam-se visões de mundo (ou cosmovisões). Para Waldo (1948, passim), os clássicos da Administração Pública nos Estados Unidos promoviam, numa perspectiva cientificista, a autonomia da *eficiência* em relação aos valores de fundo que promoviam. Através desse movimento, fortaleciam-se formas antidemocráticas, sempre implícitas, de administrar. Waldo comenta:

“Surely, it is impossible – or at least immoral – to posit the desirability of accomplishing all purposes efficiently. For some purposes are execrable. Moreover, the proposal to base the “science of administration” upon efficiency is open to the objection that it provides no real differentia for that science. (...) We hold that efficiency cannot itself be a “value”. Rather, it operates in the interstices of a value system; it prescribes relationships (ratios or proportions) among parts of the value system; it receives its “moral content” by syntax, by absorption. Things are not “efficient” or “inefficient”. They are efficient or inefficient for given purposes, and efficiency for one purpose may mean inefficiency for another. (...) We propose this formula: the descriptive or objective notion of efficiency is valid and useful, but only within a framework of consciously held values.” (WALDO, 1948, p. 202-203)

Portanto, a eficiência é sempre instrumental, uma forma de viabilizar valores. Assim como a eficiência sempre carrega um conteúdo ético-político – ou “conteúdo moral”, como prefere Dwight Waldo –, o mesmo podemos dizer da tecnologia. Com Waldo e Wallerstein, a necessidade do estabelecimento consciente de um conteúdo ético-político à prática tida como técnico-científica é reafirmada: num caso, abstratamente, referindo ao sistema histórico como um todo; em outro caso, referindo-se à prática, mais concreta, daquele que se propõe a elaborar e a pôr em funcionamento modelos de administração do Estado. E, em ambos, a preocupação central se dirige à democracia; em ambos os casos, a técnica pela técnica ou a técnica *per se* é insuficiente: carece de uma definição consciente de seus propósitos para que opere de forma desejável junto aos grupos humanos; para que não se converta em tecnocracia. Por outro lado, em nenhum caso, trata-se de dispensar o saber técnico ou o desenvolvimento tecnológico, mas de tão somente posicioná-lo em caminhos refletidos, explicitados e desejáveis desde um ponto de vista participativo e ligado ao interesse público.

### **Técnica e conteúdo ético-político, regulação e “modernidade da libertação”**

Seguindo o processo de concretização que temos construído, chegamos finalmente, após tratar de uma perspectiva global e passar pelo campo da administração pública, ao campo da regulação e às possíveis contribuições que

pode aportá-la uma perspectiva da “modernidade da libertação”. Entenderemos regulação aqui como:

“a presença de regras e atuação administrativa (law and government) de caráter conjuntural pautadas no pressuposto de diuturna reconfiguração das normas de conduta e dos atos administrativos pertinentes para a finalidade de redirecionamento constante do comportamento das atividades submetidas a escrutínio, tendo-se por norte orientador parâmetros regulatórios definidos a partir dos enunciados de atos normativos e administrativos de garantia dos direitos fundamentais.” (ARANHA, 2014, p. 63)

Dois elementos que compõem o conceito acima nos são particularmente interessantes. O primeiro deles diz respeito ao “caráter conjuntural”, de “Direito Administrativo Conjuntural” (ARANHA, 2014) que compõe a regulação. A regulação, portanto, realiza-se pelo acompanhamento constante, pela atenção permanente aos resultados do modelo regulatório posto perante a atividade social regulada, na sua interação dialética. Isso porque é inegável a preocupação teleológica posta na regulação. Boas intenções não são suficientes, havendo a necessidade de que o modelo regulatório adotado produza resultados correspondentes ao que é politicamente desejado/estabelecido.

O “norte orientador” que é posto pelos “parâmetros regulatórios” – e este é o segundo aspecto para o qual chamamos atenção – é justamente aquilo que é politicamente desejado/estabelecido. Aquele que se envolve com a construção e acompanhamento de modelos regulatórios deve ser capaz de reconhecer nos direitos fundamentais o seu conteúdo ético-político. Sem tal habilidade, não estará apto a desenvolver um modelo capaz de ser eficiente para realizar aquilo que se pretende no Estado Democrático de Direito. Num paralelo com D. Waldo, aqui fica muito claro o que o pesquisador estadunidense quis dizer: é preciso que aquele que lida com a regulação tenha condições de traduzir em um marco regulatório o propósito máximo de realização dos direitos fundamentais.

Ao invés, portanto, de um sujeito isolado e tecnicista, ao bom funcionamento cotidiano da regulação é necessária a interação com os setores sociais que tem sua atividade regulada; é necessário compreender os pressupostos ético-políticos que fundamentam a regulação.

A partir disso, já estamos traçando intersecções e aportando contribuições à teoria da regulação que uma perspectiva da “modernidade da libertação” pode carregar. Em primeiro lugar, portanto, a ideia, subjacente ao conceito de “modernidade da libertação”, de uma modernidade como “normalidade da mudança” e, daí, o correspondente acompanhamento conjuntural como elemento essencial da regulação. Em segundo lugar, a compreensão do lugar da técnica e da necessidade de explicitação de seu conteúdo ético-político, no sentido da superação de qualquer vício tecnocrático.

Em terceiro lugar, é sem dúvida um desafio da atividade regulatória as relações que se estabelecem num plano internacional.<sup>13</sup> Num momento em que os Estados Nacionais parecem esvaziar-se perante o poder dos mercados financeiros, ou melhor, num momento em que *o setor financeiro hegemônico parece regular o Estado, e não o contrário*, surge um imenso desafio acerca de como o poder político pode reagir e interagir, em nível global, para conduzir ou manobrar da melhor forma as atividades econômicas.

Em quarto lugar, um desafio que poderíamos extrair de Wallerstein e sua ideia de sistema histórico mundial seria como promover tal regulação, em nível nacional ou mesmo supranacional, articulada à participação democrática e aos movimentos sociais. Parece-nos que, sob uma perspectiva da “modernidade da libertação”, não é possível pensar a regulação de maneira democrática ou mesmo eficiente sem a participação da sociedade civil implicada desde (1) a formulação de um marco normativo regulatório; (2) a participação nas decisões tomadas pelos órgãos responsáveis pela regulação; e (3) o diálogo junto aos movimentos sociais no acompanhamento cotidiano da atividade e dos impactos do modelo regulatório estabelecido.<sup>14</sup> Não se ignore que, para além disso, a pressão extrainstitucional exercida pelos movimentos sociais dinamiza e oxigena todo e qualquer tipo de política pública, consistindo também em uma das formas, mesmo que não regulamentada, de “feedback” acerca da regulação de determinada atividade.

Um quinto desafio, sem dúvida mais profundo, diz respeito ao papel que a regulação pode cumprir em um momento de crise da modernidade – e de uma possível refundação do sistema histórico em marcos emancipatórios. Parece-nos que, nesse sentido, há uma série de discussões em pauta nos meios jurídico e econômico pertinentes à teoria da regulação, diante da recessão que atravessa o país e, de forma mais larga, em meio à crise financeira internacional disparada em 2008. Desde uma nova regulação dos mercados financeiros de

---

<sup>13</sup>Um exemplo de problema posto para a teoria da regulação em nível internacional, relacionando-o ainda com o papel da regulação perante as inovações tecnológicas, é citado por BALDWIN; CAVE; LODGE (2012, p. 6): “one example is the challenge presented by the arrival of genetically modified (GM) food where conflicts about regulation have shaped local, national, and international regulatory regimes and geopolitics. In this context, regulation has become a central feature not just in the debates regarding the control of new or changing technologies, but also in the context of new technologies that change the frontiers of existing regulatory regimes – as with the array of possibilities and control issues that arise with the development of gambling via the Internet”.

<sup>14</sup>Sobre a participação da sociedade civil na regulação, ver, por exemplo, ARANHA (2014, p. 31): “enquanto no Estado-Polícia, ao particular é reservada a função jurídica de súdito; no Estado Liberal, a de bourgeois dotado de atributos oponíveis ao Estado; no Estado Social, a função de beneficiário utente de serviços públicos estatais definidores da esfera concreta dos direitos fundamentais; no Estado Regulador, o particular é um ator do ambiente regulador, partilhando com o Estado a responsabilidade pelo alcance do interesse público. O cidadão do Estado Regulador é uma engrenagem essencial e uma força motriz necessária à implementação do interesse público, mediante co-participação na prestação de atividades socialmente relevantes”.

modo geral, passando pela taxaço de grandes fortunas e as propostas de auditorias da dívida pública, como poderíamos suscitar uma discussão regulatória acerca dessas questões? Como a regulação, recusando a função de mecanismo de reprodução do conjunto de relações econômico-jurídicas postas e a serviço de uma reestruturação democrática e igualitária de nossas sociedades (sendo esse seu conteúdo ético-político), poderia compor uma reação da política e figurar como um instrumento nesses processos? Como medidas coercitivas e não-coercitivas poderiam ser combinadas e aplicadas nesse caso? É possível construir modelos regulatórios novos para o setor financeiro? É possível construir modelos regulatórios complexos, combinando medidas sucessivas, de diversas naturezas, para um modelo tributário voltado à taxaço progressiva e à distribuição da renda? Poderia ainda servir ao fortalecimento de alternativas produtivas comunitárias, voltadas mais à “libertação” do que à “tecnologia”? Seria possível, através da teoria da regulação a construção de um Estado Planejador nesse sentido?<sup>15</sup>

### Considerações finais

Buscamos, neste artigo, sintetizar algumas contribuições teóricas, especialmente de Immanuel Wallerstein, mas também de Dwight Waldo e Márcio I. Aranha, para uma reflexão sobre a regulação desde uma perspectiva que: (1) reconhece a necessidade de instrumentalização dos aspectos técnicos em relação aos valores, ou seja, aos conteúdos morais ou, como preferimos, ético-políticos; (2) e que, ao mesmo tempo, sustenta que a primazia deve ser dada, em termos valorativos, ao fortalecimento da democracia e dos direitos fundamentais perante o ímpeto das forças de mercado.

Ainda, trouxemos os potenciais rebatimentos desta perspectiva para a teoria da regulação, tais como a compreensão: (1) da necessidade do acompanhamento cotidiano inerente à regulação; (2) da importância da percepção política e filosófica para a construção de modelos regulatórios; (3) da indispensabilidade da participação da sociedade civil nas várias dimensões da regulação; (4) da importância da dimensão internacional para a teoria da regulação; (5) do papel que a regulação pode cumprir na refundação do Estado,

---

<sup>15</sup>Sobre o caráter planejador do Estado Regulador, ARANHA (2014, p. 25) afirma que “afora a apropriação indevida do conceito de planejamento ao de Estado Socialista, algo negado pela extensa literatura do Estado Social e Democrático de Direito, o qualificativo ‘planejador’ é hoje inafastável do Estado Regulador. A regulação assimila a qualidade do ‘planejamento’ estatal não como ideologia, mas como método, ou melhor ainda, como tecnologia; como forma de expressão humana criativa oriunda da relação do ser humano com a natureza. Enquanto tecnologia, a regulação é uma forma de produção da existência social dependente de um projeto humano de acompanhamento conjuntural dos sistemas sociais. Assim entendida, a regulação seria melhor definida como uma tecnologia social de sanção afluiva ou premial orientadora de setores relevantes via atividade contratual, ordenadora, gerencial ou fomentadora”.

rumo a um Estado Planejador, que poderia apresentar-se como alternativa para a equalização das desigualdades sociais e do déficit democrático.

Certamente, há muitas outras relações a serem feitas entre a teoria da regulação e o referencial teórico aqui exposto, sendo nossa intenção tão somente contribuir com o que pode ser a construção de um determinado ponto de vista sistêmico sobre a regulação.

### Referências bibliográficas

- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1997.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório**: fundamentos de direito regulatório. 2ª ed. Coleford, UK: Laccademia Publishing, 2014.
- BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **The Oxford handbook of regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 15ª ed. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2006.
- JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo**: a lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Ática: 1997.
- KURZ, Robert. **O colapso da modernização**: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- WALDO, DWIGHT. **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration**. New York: The Ronald Press Company, 1948.
- WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **Após o liberalismo**: em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis: Vozes, 2002.

