

A & C

As Redes como Figuras Organizativas de Colaboração¹

Sabino Cassese

Professor Catedrático de Direito Administrativo da Universidade La Sapienza, de Roma

1 Introdução

O Estado sofreu generalizações, mistificações e glorificações: Silvio Spaventa declarava ser um “adorador do Estado”, e Santi Romano dizia que o Estado era “uma estupenda criação do Direito”. As redes, antes de difundirem-se e consolidarem-se, correm o mesmo perigo.

Para evitar a retórica das redes, tentarei fazer um discurso crítico, articulado em três partes. A primeira é semântica e conceitual e visa determinar a noção de rede. A segunda é histórica e trata de analisar a evolução do tipo organizativo. A terceira é morfológica, para chamar a atenção aos conceitos abstratos e direcionar o estudo da realidade jurídica na indicação de um método.

2 A semântica e o conceito

Rede é um emaranhado constituído por fios interligados e entrelaçados, usada para capturar peixes e camarões. O termo indica também uma estrutura resultante de elementos que se ligam e formam uma trama com malhas, ramos e nós. Este último uso é metafórico, no sentido que transfere um significado da palavra do seu sentido próprio para um outro figurado que mantém com o primeiro uma relação de semelhança.

Também o uso do termo rede no Direito e nas ciências da organização representa uma figura retórica. Aqui ele indica uma figura organizativa composta por ofícios públicos e caracterizada pelos seguintes elementos ou traços: pertencer a entidades ou aparatos diversos e colaboração ou interdependência.

Estes elementos podem apresentar-se com graus e medidas diversas. A diversidade dos aparatos e das entidades pode levar à separação ou mesmo consistir numa distinção-integração. A colaboração pode ser voluntária ou imposta.

De outro lado, a estes elementos necessários podem ser acrescentados outros eventuais. A série de ofícios entre os quais se estabelece a colaboração pode ser aberta ou fechada. A interdependência pode ser somente horizontal ou também vertical.

Por causa destes elementos ou traços distintivos, a figura organizativa denominada rede se contrapõe àquela própria do Estado (ou hierárquica). O

¹ Tradução de Cibele Fernandes Dias (Mestre em Direito Administrativo pela PUC/SP).

Estado é resultado do paradigma da unidade, na qual os ofícios públicos fazem parte da mesma pessoa; então, não há separação. Em segundo lugar, o Estado está constituído sob a égide do princípio hierárquico, pelo qual os ofícios públicos são supra-ordinados e subordinados; então, não há colaboração. Enfim, o Estado é um ordenamento fechado ou definitivo.

Isto não quer dizer que o Estado não possua figuras organizativas com os traços próprios da rede. No ordenamento italiano, por exemplo, há o serviço sanitário nacional, o sistema estatístico nacional e o sistema escolástico. Todavia, eles formam uma rede homogênea, porque todos os ofícios que dele fazem parte desenvolvem funções similares, e, então, a colaboração desenvolve-se de forma limitada.

3 As figuras organizativas reticuladas do passado

A figura organizativa apenas delineada não constitui uma novidade absoluta. Trata-se mais da sua difusão.

É possível citar pelo menos duas utilizações importantes desta figura organizativa no passado. A primeira é aquela do ordenamento medieval, a segunda, de alguns impérios coloniais.

O ordenamento pré-estatal da área europeia, na alta Idade Média e na metade de tal período, era caracterizado, de um lado, pela ausência de um ordenamento superior, que se impusesse aos menores; e, de outro, pela presença de um conjunto de autoridades, em posição ora de dependência recíproca, ora de concorrência: cidadãos das comunas e rurais, cidade-Estado, Universidades, senhores rurais, feudais, Estados regionais, Papado, império.

O império colonial inglês era inspirado no princípio da colaboração, que se manifestava nas *indirect rule*, estudada pelo antropólogo Malinowski e fundada sob a divisão do trabalho entre as autoridades locais e os poderes de controle da Inglaterra, entre os quais, porém, havia uma relação de colaboração: tarefas internas e administrativas eram deixadas às instituições locais, enquanto o aspecto constitucional, as funções militares, externas e de ordem pública eram deixadas ao controle da potência colonizadora. As características das *indirect rule* tornam-se evidentes quando postas em confronto com o ordenamento colonial francês, que substituiu integral, constitucional e administrativamente os países colonizados.

4 Morfologia das redes

Para reconstruir os modelos de estrutura reticular, parte-se da análise empírica dos modos de colaboração.

O primeiro tipo é aquele que se estabelece entre órgãos públicos de entidades diversas que dividem as próprias competências no sentido de distinguir fins e meios. Por exemplo, o art. 54 da Lei n. 52/96, referente à colaboração entre Comissões da União Europeia e Autoridades garantidoras da concorrência e do mercado, estabelece que esta última presta assistência aos agentes da Comissão da Comunidade Europeia em relação ao desenvolvimento das suas tarefas e à execução das fiscalizações no território do Estado.

Neste caso, um órgão nacional opera uma função serviente ou instrumental em relação à comunitária. A divisão de trabalho é a seguinte: tratando-se da aplicação de normas comunitárias, incidem os poderes comunitários, os instrumentos são comunitários (agentes da Comissão que operam), mas com o auxílio da Autoridade nacional. Normas e poderes comunitários poderiam encontrar atuação também de forma direta. Mas a colaboração com a Autoridade nacional ajuda na sua atuação.

O segundo tipo é aquele que se estabelece entre órgãos públicos separados, no qual, porém, um dos dois desenvolve um papel maior, sempre de natureza instrumental. É o caso, por exemplo, disciplinado no art. 54 supra citado, no qual a Autoridade da concorrência e do mercado provê à execução das verificações requeridas pela Comissão da Comunidade Europeia.

Neste caso, o órgão comunitário opera somente por meio do nacional. O grau de interdependência recíproca é, então, maior. O órgão nacional torna-se instrumento da fase instrutória de um procedimento comunitário. Mas esta não pode desenvolver-se sem a colaboração nacional.

Um terceiro tipo de colaboração, também esta assimétrica, no sentido de que um órgão está numa posição de instrumentalidade em relação a outro, é aquele estabelecido entre a Consob (e o Banco da Itália e o Ministério do Tesouro, do Orçamento e da Programação Económica) e a União Europeia pelo art. 2º do Decreto Legislativo n. 58/98, segundo o qual a Consob exercita os seus poderes “em harmonia com as disposições comunitárias”.

Neste caso, o órgão nacional segue leis nacionais e exercita poderes próprios, mas às suas finalidades se sobrepõem aquelas próprias da União, que constituem uma espécie de legalidade de segundo grau.

Um quarto tipo de colaboração é o de tipo paritário, como aquela relativa às relações entre Consob e Banco da Itália, de um lado, e autoridades competentes da União Europeia e dos Estados comunitários singulares de outro, disciplinada pelo art. 2º do Decreto Legislativo n. 58/98. Aqui cada autoridade ou órgão público opera com base nas suas próprias normas, no exercício de

poderes próprios, com instrumentos próprios e consecução de fins próprios, que, porém, coincidem com os de outros ofícios e, então, reclama-se colaboração, com troca de informações para cooperação mútua no desempenho das respectivas funções.

Um quinto tipo de rede é aquele do Sistema europeu dos bancos centrais, que tem seus próprios fins (art. 105.1 e 2º do Tratado) e estatuto próprio (art. 106.4), mas não tem organização própria, sendo regido pelos órgãos do Banco Central europeu.

Neste sentido, que formas de colaboração produzem redes? Nesta medida, elas correspondem ao figurino indicado no início?

São encontrados, nos casos examinados, os seguintes traços: em primeiro lugar, ofícios públicos que pertencem a pessoas jurídicas unitárias (Estado e União Européia) não operam como uma unidade. O Estado e a União estão desagregados. Há duas partes singulares. Em segundo lugar, estabelece-se uma colaboração entre as partes. Tal colaboração é mais ou menos assimétrica ou paritária. Não há uma autoridade que se imponha a outra, mas há uma autoridade funcional ou instrumental à outra. Em todo caso, há uma dependência recíproca.

Os maiores problemas colocam-se em relação à divisão do trabalho, que é a base da colaboração e da separação: basta recordar a separação de funções entre o Banco da Itália e a Autoridade nacional da concorrência e do mercado com base no objeto e nos efeitos.

Por último, é interessante o resultado, constituído — como se disse — por um sistema de *governance without government*, no qual não há uma estrutura unitária e compacta de governo, mas deste último existe a ação ou as funções.

Concluo retornando às observações iniciais sobre a noção de rede. Como procurei demonstrar, esta aparece com atraso em relação ao fenômeno que indica, pois a sua experimentação teve início há muito tempo. O atraso é agora compensado por uma literatura que contribui, porém, para aumentar a ambigüidade do conceito. Desta ambigüidade, é possível fugir somente quando se parte da noção histórica e analisa-se a morfologia das redes, reportando-se ao estudo no âmbito da abstração desta realidade.

5 Bibliografia

A bibliografia sobre as redes é hoje vastíssima. Recordam-se aqui alguns escritos.

Em geral, G.Thompson-J. Frances-R. Levavic-J. Mitchell (org). *Markets, Hierarchies and Networks. The coordination of social life*. Sage, London, 1991;

P. Perulli. *Stato, regioni, economie di rete*, Stato e Mercato, n. 44, agosto 1995, p. 231; P. Bonaverò-E. Dansero (org). *L'Europa delle regioni e delle reti*. Utet, Torino, 1998.

Sobre a Consob, V. Colantuoni, *La Consob nella rete europea e sovranazionale dei poteri pubblici*, in "Il Diritto dell'Unione Europea", n. 2, 1999, p. 269.

Sobre a Autoridade da concorrência, S. Cassese, *Il posto dei poteri indipendenti nell'ordinamento*, in Autorità garante della concorrenza e del mercato "La tutela della concorrenza: regole, istituzioni e rapporti internazionali", edição especial "Temi e problemi", outubro 1996, p. 249; M. Todino, *L'Autorità e l'applicazione decentrata degli articoli 85 e 86 del Trattato Ce*, in Autorità garante della concorrenza e del mercato "Temi e problemi", dezembro 1997; A.Pera-P. Cassinis, *Applicazione decentrata del diritto comunitario della concorrenza: la recente esperienza italiana e le prospettive della modernizzazione*, in "Diritto del commercio internazionale", 13.3, 1999, p. 701.

Sobre a regulação global no setor farmacêutico e sobre suas implicações, D. Vogel, *The Globalization of Pharmaceutical Regulation*, in "Governance", v. 11, n. 1, January 1998, p. 1.

Sobre a noção de rede, P. Bogason-T.A.J. Toonen, *Introduction: networks in public administration*, in "Public Administration", v. 76 Verão 1998, p. 205; T.A.J. Toonen, *Networks, management and institutions: public administration ad "normal science"*, in "Public Administration", v. 76 Verão 1998, p. 229; T.A. Börzel, *Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks*, in "Public Administration", v. 76, Verão 1998, p. 253; A.L. Oliver-M. Ebers, *Networking Network Studies: An Analysis of Conceptual Configurations in the Study of Inter-organizational Relationships*, em "Organization Studies", 1998, 19/4, p. 549; W.J.M. Kickert-E-H.Klijn-J.F.M. Koppenjan (editores), *Managing Complex Networks*, London, Sage, 1997.

Sobre as redes transeuropeias, A. Predieri, *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, no "Il diritto dell'Unione europea", fascículo 3, 1997, p. 287 e *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in "Il diritto dell'Unione europea", fascículo 4, 1997, p. 569.