

SABINO CASSESE

A Crise do Estado

Estado Estado
Estado Estado
Estado Estado
Estado Estado
Estado Estado
Estado Estado
Estado Estado
Estado Estado
Estado Estado
Estado Estado

Copyright © by Sabino Cassese
Direito desta edição Saberes Editora - 2010

Capa, projeto gráfico e editoração
Bruna Mello

Revisão
Anna Carolina Garcia de Souza

Tradução
Ilse Paschoal Moreira
Fernanda Landucci Ortale

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
Sistemas de Bibliotecas da UNICAMP /Diretoria de Tratamento da Informação
Bibliotecário: Helena Joana Flipsen – CRB-8ª / 5283

C272c Cassese, Sabino.
A crise do Estado / Sabino Cassese ; tradução: Ilse Paschoal Moreira e
Fernanda Landucci Ortale. – Campinas, SP : Saberes Editora, 2010.

ISBN 978-85-62844-03-4

1. Direito administrativo . 2. Direito constitucional.
3. Administração pública – Direito I. Moreira, Ilse Paschoal.
II. Ortale, Fernanda Landucci. III. Título.

CDD – 341.3
- 341.2
- 347.013

Índices para Catálogo Sistemático

1. Direito administrativo - 341.3
2. Direito constitucional - 341.2
3. Administração pública - Direito - 347.013

Saberes
EDITORA 

Av. Santa Isabel, 260 - sala 5
Campinas - SP CEP- 13084-012
Fone: 19 32880013
www.sabereseditora.com.br
saberes@saberes.com.br

II

Poderes independentes, Estados, relações Supraestatais

1. Crise da unidade do Estado, crise de sua soberania econômica e ordens supranacionais

Gostaria de tecer algumas reflexões sobre dois temas. O primeiro se refere à crise da unidade dos Estados e do controle governamental dos aparelhos públicos. Como consequência dessa crise, um mundo repleto de autoridades independentes vem se juntar a outro repleto de governos nacionais

Já o segundo se refere às implicações da queda das barreiras nacionais e da abertura dos mercados sob o controle estatal dos próprios mercados. A erosão da soberania dos Estados tem como consequência a substituição de regras estatais por disciplinas bilaterais, multilaterais e supranacionais.

A crise da unidade dos Estados e a crise de sua soberania econômica convergem em um resultado único, a constituição de ordens supranacionais, organizadas em rede em vez de hierarquias.

Duas observações devem ser feitas. A primeira é que tendo em vista os estudos existentes, essas reflexões se tratam de uma exploração preliminar, apenas um início. A segunda observação é que os três fenômenos se desenvolvem tão rapidamente sob nossos olhos que poderia-

mos citar Heráclito quando este diz que entramos e não entramos no mesmo rio.

2. A fragmentação dos ordenamentos estatais

Início com o primeiro tema, a crise da unidade do Estado. A fragmentação dos poderes públicos é um dos principais problemas dos ordenamentos modernos. Nos ordenamentos unitários, a instituição e posterior multiplicação das entidades públicas nacionais e o surgimento de figuras híbridas, constituídas de organismos semipúblicos, tiraram o sono dos cultores do Estado. Mas também nas *stateless societies*, mesmo o ponto de partida sendo diferente, a multiplicação de organismos públicos não submetidos ao governo central trouxe problemas significativos.

Portanto, podemos dizer que o policentrismo dos ordenamentos gerais traz hoje alguns problemas comuns, embora com intensidades diferentes. O primeiro deles é o das definições. Inicialmente procurou-se definir o ente público, depois, a figura deste entrou em crise, e, por fim, percebeu-se que as noções são tão numerosas quanto os entes – ou categorias de entes – existentes. Posteriormente, recorreu-se a palavras compostas em inglês, como *quango* (*quasi-auto-nomous-non governmental organisations*), para indicar institutos pertencentes a gêneros diferentes.

O segundo problema é a determinação do setor público não estatal e suas dimensões. O número e a variedade de organismos que o compõem tornaram essa tarefa particularmente difícil. A insuficiência das categorias tradicionais a ser incluídas no paraestado levou a determinar também novas terminologias como, justamente, a de “setor público”.

O terceiro não é um problema de compreensão, mas operacional ou de gestão; trata-se da subordinação ao governo – e a outros órgãos representativos – do variado mundo dos poderes públicos não estatais. O que é difícil porque estes fogem, pela própria natureza, de sua coordenação e controle.

O quarto refere-se a *accountability* – a quem esses organismos respondem? Ao eleitorado, às comunidades locais ou aos cidadãos?

As dificuldades aumentam pela pouca comparabilidade *cross-nations* do extraordinário crescimento do ordenamento paraestatal e da consequente fragmentação dos ordenamentos unitários. Basta apenas lembrar que em muitos países a disciplina da concorrência é confiada a organismos independentes, mas, nos Estados Unidos, é confiada à Divisão Antitruste, que completou sessenta anos em 1994 e, no caso da União Europeia, a uma das Comissões, ou seja, ao executivo. Isso deveria nos fazer refletir a respeito da relatividade das escolhas e das qualificações jurídicas feitas pelos diferentes ordenamentos.

3. Os poderes independentes

A introdução das autoridades independentes agravou ainda mais a situação.

Primeiramente, nunca tanto poder normativo foi “delegado” pelo Parlamento (usamos a fórmula norte-americana *delegated legislation*, ainda que seja imprópria). Pode-se dizer que, nos ordenamentos modernos, assistimos a uma dualização do poder normativo; uma parte é conservada pelo Parlamento, enquanto outra é atribuída a autoridades independentes, embora nem todas tenham poderes normativos. Trata-se de um fenômeno desconhecido. Na realidade, há uma tendência paralela a dualizar o poder administrativo, dividindo, de um lado, direção e controle, e, de outro, gestão, sendo os dois primeiros atribuídos ao governo e o outro à direção administrativa.

Em segundo lugar, o regime da designação e da nomeação (parlamentar) dos titulares das autoridades independentes, a duração dos mandatos, a falta de subordinação às instruções da autoridade governamental e o regime da incompatibilidade colocaram o governo fora do circuito de poder de decisão atribuído às autoridades independentes. A elas é confiada, de maneira exclusiva, uma tarefa, na qual os governos não podem intervir. O Parlamento, ao “delegar” o poder normativo a

corpos independentes, mantém o controle sobre eles, nomeando titulares. Estes atuam com plena independência, inclusive em relação ao Parlamento, diferentemente das agências norte-americanas. Essa dupla independência visa assegurar outra, a independência em relação aos poderes econômicos submetidos a controle.

A consequência é a mudança no ordenamento tradicional, que via a administração inserida no aparelho executivo. Dessa forma, uma parte da administração pública foge ao governo, não está ligada a uma estrutura “hierárquica”. Assim, não se aplica nem mesmo o princípio da responsabilidade ministerial – um princípio do parlamentarismo inglês, do qual a Itália e outros países se apropriaram –, porque o governo está fora do jogo nas matérias confiadas às autoridades independentes.

O terceiro motivo pelo qual o surgimento de autoridades independentes complicou ainda mais a fragmentação dos poderes decorre da forma judiciária em que se desenvolve a atividade dessas autoridades. O fato de que seja atribuída a elas a tarefa de proteger setores sociais sensíveis, isto é, interesses dignos de proteção e constitucionalmente relevantes – o que não deve ser superestimado, porque nos ordenamentos modernos não existem funções que, pela própria natureza, devam ser administradas de maneira independente, assim como não há funções que, por sua natureza, devam ser atribuídas aos juízes –, exige que a atividade seja exercida nas formas próprias do processo. Daí os instrumentos complexos das autoridades independentes que agem aplicando princípios próprios do juiz, como notificação de acusações, oitiva das partes, exigência de motivação, poderes instrumentais de investigação e inspeção, poderes sancionatórios etc.

A partir das características dos poderes independentes apresentadas, compreendemos que sua instituição desafia os princípios mais reverenciados dos ordenamentos modernos.

Primeiramente, o princípio da unitariedade organizacional ou de ações dos poderes públicos. Com as autoridades independentes são estabelecidos novos procedimentos de criação do direito e, portanto, diversificados os produtores de normas. Além disso, reafirma-se o princípio

de que nem todos os órgãos públicos se reportam a uma pessoa jurídica e que a entidade subjetiva Estado, no direito interno, exprime apenas parte da organização pública. Por isso, como observou Mario Nigro algumas décadas atrás em relação ao Conselho de Estado, ao Tribunal de Contas e aos tabeliães, no ordenamento jurídico, além do aparelho personificado, movem-se numerosos órgãos e conjuntos de órgãos que não estão em terra de ninguém, mas que constituem a República como organização global da Comunidade nacional.

Além disso, questiona-se o princípio da democraticidade dos ordenamentos, já que os componentes das autoridades não são colocados sob o controle dos eleitores, mas, como no caso de sacerdotes, estudiosos, especialistas e juizes, recorremos a seus conhecimentos e valores.

Questiona-se ainda o princípio da tripartição dos poderes. De fato, as autoridades independentes dispõem tanto de poderes normativos como administrativos e jurisdicionais. Por outro lado, quem acredita na distribuição dos poderes entre aparelhos – como os críticos norte-americanos das agências na *progressive* era, que se recusavam a reconhecer a existência de um quarto poder – chega à fácil conclusão de que as autoridades independentes fazem parte do aparelho executivo, integram a administração pública. Dessa forma, comete-se o erro de atribuir as autoridades a um dos três poderes, aceitando o dogma de que tudo o que não é jurisdição e legislação é administração. Um equívoco que se encontra refletido na própria expressão, de origem francesa, “autoridades administrativas independentes”.

Por fim, as autoridades independentes questionam o modelo das relações entre governo e Parlamento, próprio de sistemas parlamentares. Nestes, diferentemente dos presidenciais, o governo é, por assim dizer, filho do Parlamento, mas também o controla, cabendo frequentemente a ele a iniciativa legislativa e o poder de controlar a atividade legislativa do Parlamento por meio da maioria que o apoia etc. – por esse motivo insistiu-se, no passado, a respeito da natureza de “comitê diretor do Parlamento”, própria de governo. Com a instituição das autoridades independentes, uma ou mais áreas fogem ao governo, porque

o Parlamento acaba controlando toda a matéria, da regulamentação à execução. Por isso, as autoridades independentes, na realidade, não são poderes administrativos. Fazem parte do direito constitucional e representam, historicamente, uma alternativa ao governo econômico constituído pelo planejamento (enquanto no planejamento as prescrições são finalísticas e as responsabilidades recaem sobre o governo, no modelo *regulating business by independent commissions*, as prescrições são condicionais e as responsabilidades, próprias de autoridades independentes). Portanto, as autoridades independentes se inserem entre os poderes estatais em nível constitucional, representando uma atenuação daquilo que no século XIX era definido como monstruoso conúbio de democracia e centralização. Em termos modernos, poderíamos dizer que a organização distribuída ou dividida dos poderes representa uma correção, sob o prisma organizacional, da concentração produzida pela democracia.

4 . As reações dos ordenamentos

O sistema das autoridades independentes não é desprovido de defeitos e inconvenientes; são três os principais. O primeiro é a “balcanização” do executivo e o círculo vicioso que se constitui, setor por setor, entre opinião pública, Parlamento e reguladores ou fiscalizadores, com a conseqüente falta de um elemento de racionalização e uniformidade intersetorial, sem as características desta ou daquela área.

O segundo é a ausência de coordenação e, particularmente, os conflitos que podem surgir entre autoridades. Visto que não atuam isoladamente nem distantes umas das outras, a solução de conflitos que possam surgir entre elas traz o seguinte dilema: ou as autoridades são capazes de resolvê-los de forma pacífica, ou então é necessário recorrer a uma autoridade superior, o governo; mas isso significa a diminuição da independência das autoridades.

O terceiro inconveniente – já mencionado – é a *accountability*. Se as autoridades são confiadas a especialistas, é necessário que estes também sejam sábios e tenham a sabedoria de compreender os próprios

limites. Sem as três características, serão necessárias correções externas e, portanto, limitações da autonomia. Além disso, é necessário assegurar, do ponto de vista institucional, a “visibilidade” e a “legibilidade” dos poderes independentes – apenas se forem transparentes serão realmente *accountables*.

A esses inconvenientes soma-se a tendência, própria de ordenamentos públicos baseados na tradição do Estado unitário, de subordinar as autoridades independentes à categoria das administrações públicas, reduzindo um corpo novo, que não pode ser incluído em nenhum dos três poderes tradicionais, como mostramos, a apenas um deles. Essa tendência é tão forte que envolve até mesmo países incluídos entre as *stateless societies*. Nos Estados Unidos, por exemplo, onde há grande experiência por parte das autoridades independentes e a fragmentação do poder público central prevalece sobre a unidade, Scalia, juiz da Suprema Corte, defendeu a concepção unitária do poder presidencial e a *non-delegation doctrine*, que estava em declínio após o *New Deal*, foi revigorada – críticos afirmam que a unidade do executivo é um mito, porque o sistema dos *checks and balances* pressupõe não a unidade ou a uniformidade, mas a fragmentação e a difusão dos poderes.

O exemplo mais completo disso é o caso francês. Uma vez instituídas as autoridades independentes – as primeiras remontam ao período de 1941 a 1972; houve aceleração entre 1973 e 1978; outras foram instituídas a partir de 1982 –, questionou-se sobre sua natureza e as consequências do desapossamento do governo das matérias que lhes foram confiadas. A partir de 1982, o *Conseil Constitutionnel* pôde se pronunciar muitas vezes sobre o tema. Ele se preocupou com as funções de soberania atribuídas a autoridades independentes e com a supressão – que se verifica com as autoridades – do poder do governo de determinar e conduzir a política nacional. Como consequência, o órgão francês de justiça constitucional reconheceu poderes de decisão e sancionatórios às autoridades, mas à custa de atenuação de sua independência e enquadramento no sistema administrativo. Dessa forma, as autoridades independentes acabaram sendo canalizadas para a administração pú-

blica, sua independência foi minimizada, seu poder normativo reconhecido, mas não equiparado ao do legislativo, e sua atividade submetida ao controle jurisdicional. Por fim, foi negada a essas autoridades a natureza de instância constitucional.

Deduz-se, então, que o Conselho constitucional – e desde 1987 também o *Conseil d'Etat* – se tornou prisioneiro dos princípios tradicionais e acabou atrelando-se à administração e submetendo as autoridades independentes ao juiz administrativo, tornando precária e vulnerável a posição política e constitucional delas.

O exemplo mais característico dessa reação dos poderes independentes tradicionais – o juiz constitucional e administrativo – aos novos poderes independentes é o caso da impugnação dos atos da autoridade da concorrência na Corte de Apelação de Paris. A impugnação foi motivada pelo legislador com o argumento de que, na França, a autoridade judiciária ordinária julga as relações econômicas – desde Napoleão, julga também os casos relativos à propriedade, como de expropriação. Dessa forma decidiu-se que uma parte do contencioso administrativo seria confiada ao juiz ordinário. Mas o *Conseil Constitutionnel*, com a decisão nº 86-224 DC, de 23 de janeiro de 1987, declarou a lei inconstitucional, afirmando que o tema das competências não é remetido ao legislador, mas faz parte dos princípios fundamentais. Uma lei sucessiva, enfim, não impugnada pelo juiz constitucional, conferiu novamente à Corte de Apelação de Paris a jurisdição sobre as decisões da autoridade.

Além disso, o ordenamento francês é regulado pelo artigo 20 da Constituição de 1958, segundo o qual o governo dispõe da administração. Trata-se de uma norma bem mais ampla do que a contida no artigo 95 da Constituição italiana, inspirada – como demonstramos – no princípio inglês da *ministerial responsibility*. Na Itália, esse princípio foi atenuado pelos decretos legislativos nº 748, de 1972, e nº 29, de 1993. Esses decretos atribuíram à direção administrativa, como funções próprias, as tarefas de gestão. Portanto, o ministro e o Conselho de Ministros poderão ser responsáveis pela orientação e controle, mas não

pela gestão. Se acrescentarmos o fato de que, para as autoridades independentes, o governo não participa nem mesmo da escolha dos titulares e não pode fornecer diretrizes, compreendemos que na Itália as premissas institucionais são completamente diferentes.

Contudo, mesmo lá registram-se reações preocupadas com a instituição das autoridades independentes. Reações que mais uma vez têm como protagonistas as autoridades independentes da primeira geração, o Tribunal de Contas e o Conselho de Estado. Aquele porque pretende assimilar as autoridades independentes a um algum órgão administrativo e, violando normas de autonomia e independência, espera o respeito de normas que têm a dupla característica de ser de origem estatal e ditadas por órgãos que fazem parte da administração pública.

Já o juiz administrativo aplica às autoridades independentes os mesmos cânones de controle judiciário que utiliza para as administrações estatais. Não queremos abordar aqui o problema das implicações da natureza não administrativa das autoridades independentes de que trata o artigo 113 da Constituição – ponto de vista não levantado e não considerado nas decisões nº 419 e nº 435, de 1995, da Corte Constitucional. Mas não podemos deixar de reconhecer que a escolha específica dos titulares das autoridades, tanto em relação a requisitos quanto a procedimentos, em relação ao regime das incompatibilidades, às formas judiciárias em que se desenvolve sua ação e à independência a elas atribuída exigiriam pelo menos um comportamento de *self-restraint* por parte do juiz administrativo. Um comportamento que assumiu, em muitas circunstâncias, em relação a outros corpos, por exemplo, limitando, no passado, o próprio exame das escolhas das comissões de concurso para a nomeação de professores universitários, com base no reconhecimento da mais alta discricionariedade que a comissão deveria usufruir. Para lembrarmos outro comportamento que os juízes também têm em outros ordenamentos, basta pensarmos que dos dez recursos impetrados contra os atos da *Monopolies and Mergers Commission* inglesa, entre 1948 e 1992, seis concluíram-se a favor da Comissão.

Para examinar esse último tema, é necessário lembrar dois aspectos, um histórico-comparativo, outro genético. O primeiro diz respeito aos Estados Unidos, onde Landis, ao defender a instituição das agências independentes, observava que suas funções não poderiam ser conferidas aos juízes *jack of all trades and masters of none*, porque não podiam garantir ações eficazes em matérias tão técnicas. A mesma consideração foi feita na fase da gênese de algumas autoridades independentes italianas, como a Autoridade fiscalizadora da concorrência e do mercado. As autoridades independentes, portanto, nasceram como alternativa à entrega dessas funções ao juiz. Como pensar que agora possam ser totalmente submetidas a ele? Por outro lado, o mesmo Conselho de Estado admitiu, de maneira significativa, que a autoridade fiscalizadora da concorrência e do mercado “é um órgão dotado de competência específica e colocado por lei numa posição de imparcialidade comparável a de um juiz” (Comissão especial, 22.6.1995, nº 51).

Às reações do Tribunal de Contas e do Conselho de Estado somam-se as de outros aparelhos administrativos, principalmente o Tesouro. Estes, valendo-se de normas gerais e regulares (por exemplo, normas de 1923, sobre a contabilidade, de 1975, sobre o paraestado, de 1979, sobre a contabilidade dos entes públicos, de 1990, sobre o procedimento, de 1993, sobre os funcionários e, de 1994, sobre o controle), que uniformizam fenômenos ou matérias anteriormente heterogêneas ou reguladas de forma heterogênea (por exemplo, relações entre órgãos de cúpula e de gestão), procuram fazer valer para as autoridades independentes regras gerais, como a separação das tarefas do colégio e da estrutura – principalmente a direção –, a determinação de cargas de trabalho, a redeterminação dos quadros de funcionários e das contratações, o bloqueio temporário destas, a aplicação direta da lei sobre o procedimento administrativo etc.

5 . A cooperação internacional e supranacional

Trataremos agora concisamente do segundo tema, relativo às implicações da perda da soberania econômica dos Estados.

Os dados são conhecidos; desde 1947, o volume do comércio mundial tornou-se dez vezes maior; os investimentos externos, apenas na década de 80, cresceram quatro vezes mais rapidamente do que o produto mundial e três vezes mais do que o comércio mundial.

O diagnóstico também é sabido. A globalização e as interrelações internacionais ocasionam desterritorialização das atividades econômicas.

Os Estados, que atuam em territórios delimitados, acabam ficando desorientados.

As implicações desse fenômeno e as formas como os poderes públicos tentam revertê-lo são menos estudadas. A implicação principal é a assimetria entre economia e Estado. Como foi mostrado, de um lado temos nações sem riqueza, de outro, riqueza sem nações.

Podemos resumir em quatro as formas como os poderes públicos procuram resolver esse desequilíbrio. A primeira é a cooperação entre autoridades de diferentes nações, disposta por leis nacionais. Em seguida, há a cooperação, disposta por acordos bilaterais, entre autoridades de diferentes nações. A terceira forma é a cessão de tarefas estatais a organismos supranacionais, constituídos com base em acordos multilaterais. Por fim, há os organismos supranacionais que absorvem funções estatais, submetendo os organismos estatais às próprias decisões.

Examinemos rapidamente os diversos tipos. O primeiro consiste em obrigações de colaboração, cooperação e troca de informações. São obrigações estipuladas, geralmente, sob a condição de reciprocidade, tanto no âmbito dos ordenamentos gerais supranacionais – como a União Europeia –, como fora deles. Visam estender a operacionalidade de autoridades nacionais para fora do território nacional. São dispostos por leis nacionais, mas produzem efeitos nas relações entre órgãos

públicos de Estados diferentes. Estabelecem vínculos entre órgãos de diferentes nações, mais fortes do que os existentes entre o órgão e o Estado a que pertence; basta lembrar a norma referente à reciclagem em que o segredo de ofício, que deve ser respeitado nas relações nacionais, não se aplica nas relações supranacionais, com as autoridades de outros Estados.

Na Itália, a norma mais abrangente é a referente à Comissão Nacional para as Sociedades e a Bolsa (Consob), para a qual pelo menos quatro Leis (nº 94, de 1974, nº 77, de 1983, nº 1 e nº 157, de 1991) preveem obrigações desse tipo. Mesmo a disciplina relativa à Autoridade fiscalizadora da concorrência e do mercado prevê formas de cooperação (artigos 1, 2, 3 e 10.4 da Lei nº 287, de 1990), mas apenas do tipo incluído em ordenamentos supranacionais. Na realidade, a Autoridade nacional “mantém com os órgãos da Comunidade Europeia as relações previstas pela norma comunitária em matéria”.

Esse tipo de cooperação poderia evoluir bastante se fosse aceita a proposta, em processo de discussão, de emprego coordenado das leis nacionais da concorrência. Essa utilização pressupõe o reconhecimento mútuo das leis da concorrência e exige a não aplicação da lei nacional ou a disponibilização dos próprios poderes, por parte da autoridade nacional, a favor da autoridade nacional de outro país. No primeiro caso, a lei nacional é recessiva, no segundo, dotada de ultratividade.

O segundo tipo de cooperação é mais conhecido, porque consiste em acordos bilaterais entre Estados, como os acordos entre Estados Unidos e Alemanha e entre Estados Unidos e Canadá, referentes à concorrência. Mas, mesmo nesse caso, podemos registrar fatos novos. Um deles é o acordo entre Estados Unidos e União Europeia sobre concorrência. Nele, uma das partes é, ao mesmo tempo, ordenamento geral que abrange vários Estados e deve, por sua vez, assegurar a integração dos direitos estatais no ordenamento da União. Outro fato novo é a multiplicação de contatos e de quase acordos bilaterais, não entre Estados, mas entre autoridades independentes. Estas, por um lado, usufruem de sua independência dos Estados e, por outro, da homogenei-

dade e unidade supranacional dos setores controlados e dos interesses protegidos, para adquirir capacidade própria e direta nas relações internacionais.

O terceiro tipo é o da cooperação multilateral, particularmente eficaz quando origina organismos supranacionais estáveis. Um exemplo recente é o da Organização Mundial do Comércio, que se desenvolveu a partir do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), cujos membros passaram de 23, em 1947, para 80, em 1971, para 85, em 1981, e para 123, em 1994.

No âmbito do GATT – e agora da Organização Mundial do Comércio –, discute-se há tempos a possibilidade de redigir uma lei mundial sobre a concorrência, baseada no respeito a níveis semiautomáticos para definir os limites da concorrência ou a possibilidade de assegurar harmonização das leis nacionais, de maneira a estabelecer, pelo menos nos aspectos essenciais, um modelo comum. Mas essas propostas encontram dificuldade; são discutidas no âmbito de um organismo que se ocupa dos Estados, não das empresas – exceto se a ação destas for determinada pelos Estados –, e que se preocupa com os instrumentos, não com os efeitos econômicos produzidos.

O quarto tipo de cooperação é ainda mais estrito. Consiste na ampliação das fronteiras, graças à instituição de organismos supranacionais. Mas, se dessa maneira os Estados, em parte, readquirem o controle que haviam perdido sobre a economia, ao mesmo tempo, cedem funções e poderes às autoridades supranacionais e se reduzem a terminais operacionais dessas últimas.

6. Reações e consequências da cooperação

A crescente cooperação, em suas diversas e variadas formas, provoca reações de vários tipos. Entre elas, duas se destacam.

A primeira reação é cultural. Arraigado na ideia de Estado, se reduz todo esse rico mundo de relações supraestatais a produto do Estado, afirmando que este é fruto de suas autolimitações. Quem pensa

desse modo, porém, não percebe que há diferença entre a fase genética e a de desenvolvimento; as mesmas relações que se estabelecem em virtude de autolimitações dos Estados se desenvolvem com força própria e acabam se impondo a eles.

A segunda é institucional. Os governos – pelo menos os que funcionam – preocupados com as tendências centrífugas, constituem, e depois multiplicam, organismos de coordenação, para se manter informados sobre uma atividade que se desenrola cada vez mais na arena internacional. Na realidade, o resultado desse emaranhado de linhas setoriais que unem partes de Estados corresponde à imagem do poder público na Inglaterra vitoriana que John Stuart Mill apresentava a um interlocutor francês, que a relatou da seguinte maneira: “Nós dividimos as funções administrativas ao infinito e as tornamos independentes umas das outras”.

As consequências dessa crescente cooperação são muito interessantes. Certamente não produzem um governo mundial, uma *kosmopolis*, mas um mundo de relações muito densas, ordenadas em rede. Do ponto de vista estrutural, este tem um baixo nível de institucionalização. Do ponto de vista funcional, é baseado principalmente em procedimentos de negociações e acordos. Prevaecem interferências, sobreposições e complementariedades. O mundo dos Estados, regidos pela hierarquia, é substituído pelo mundo das redes transestatais, regidas pela interdependência. Em relação a elas, podemos nos lembrar da citação de Alexis de Tocqueville, em 1835, sobre a organização pública inglesa: “Há linhas que se cruzam em todos os sentidos, um labirinto”.

Giraudoux certa vez observou que o direito é a melhor escola da imaginação. Eis um bom lugar onde muitos juristas podem se exercitar.