Transadministrativismo: uma apresentação^{*}

A global law beyond nations (transnational administrative law): a presentation

Diogo de Figueiredo Moreira Neto^{**}

RESUMO

Definição do fenômeno. Assimetrias cratológicas como critério classificatório. O universo do poder e suas leis. O conceito de transadministrativismo como um direito administrativo sem Estado. Concertação privada em vez de imposição estatal de normas: um progresso ético.

PALAVRAS-CHAVE

Direito administrativo global e direito administrativo transnacional — assimetrias cratológicas — direito consensual sem Estado — progresso ético

* Artigo recebido em 17 de março de 2014 e aprovado em 25 de abril de 2014.

** Professor titular de direito administrativo da Universidade Cândido Mendes (Ucam). Sócio do Escritório de Advocacia Juruena e Associados. Procurador do estado do Rio de Janeiro aposentado. Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: diogo@juruena.adv.br.

ABSTRACT

Defining the phenomenon. Assymetries of Power (cratological assymetries) as a classification criterion. The universe of power and its laws, the concept of an administrative law without State imposition (a transnational administrative law): an ethical improvement.

KEYWORDS

Global administrative law — transnational administrative law — assymetries of power — stateless and consensual law — ethical progress

1. Definindo a nomenclatura: direito administrativo global, direito administrativo mundial ou direito administrativo transnacional?

Duas denominações para o mesmo fenômeno: o fato de existir um direito administrativo desengajado do Estado. Ambas as propostas têm tido aceitação, embora seja de toda conveniência unificar-se a nomenclatura em se adotando motivadamente uma delas.

As propostas mais antigas sugerem o emprego da expressão *direito administrativo global*, como é preferida pelos autores de língua inglesa (*global administrative law*), ou *direito administrativo mundial*, conotando-as diretamente ao fenômeno mais abrangente da *globalização* ou *mundialização* em curso.

Mais recentemente, tem recebido crescente aceitação a expressão *direito administrativo transnacional*, na qual a ênfase se desloca da globalização para o desligamento desta nova disciplina administrativa em relação ao Estado e, por essa razão, mais sucintamente denominada de *transadministrativismo*, uma expressão cunhada em paralelo à mesma linha doutrinal heterorreflexiva do *transconstitucionalismo*, entendida como a disciplina constitucional além do Estado.¹

¹ ACKERMAN, Bruce. The rise of world constitutionalism. *Virginia Law Review*, v. 83, 1997/1999; CANOTILHO, J. J. Gomes. *'Brançosos' e interconstitucionalidade*. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008; FISCHER-LESCANO, Andreas; NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 2009; SOLIANO, Vitor. Transconstitucionalismo, interconstitucionalidade e heterorreflexividade: alternativas possíveis para a proteção dos direitos humanos na relação entre ordens jurídico-constitucionais distintas — primeiras incursões. *Revista do Curso de Direito Unifacs*, n. 144, 2012;

Cumprê, pois, examiná-las com referência aos seus respectivos fundamentos, com o propósito a sustentar a designação que foi a optada neste ensaio. Para este fim, foram colhidos alguns interessantes subsídios na entrevista dirigida pela professora Clémentine Bories, a *maître de conférences* da Université de Paris Ouest Nanterre La Défense, com dois ilustres monografistas do tema: Alain Pellet, desta mesma Universidade, e Benedict Kingsbury, da New York University School of Law, em colóquio bilíngue desenvolvido sobre o tema.²

Iniciando com designação mais antiga, *direito administrativo global*, desde logo sobre ela desponta a dúvida sobre a adjetivação: *global* ou *mundial*? Qual seria a mais própria? A preferência seria a voz *global* — considerando-se o uso corrente, tanto da expressão *globalização*, como preferem os autores norte-americanos, ou, da quase sinônima, *mundialização*, mais empregada por autores europeus continentais?

Embora vulgarmente aceitas como equivalentes, há diferenças sutis no que se refere ao histórico dos dois termos — *globalização* e *mundialização*. *Mundialização* é a expressão mais antiga, tendo surgido conotada à aspiração kantiana de um Estado Mundial e, complementarmente, à emergência de uma cidadania mundial, uma tendência perfilhada em diferentes escritos e movimentos que se sucederam, tais como no campo do direito internacional público, na obra de G. Clark e L. B. Sohn,³ conexas aos dos seguidores do cosmopolitismo filosófico de Immanuel Kant,⁴ aos do monismo internacional sociológico de Georges Scelle⁵ e aos do conceito político de democracia internacional de Norberto Bobbio,⁶ que se sustentam na ideia da paulatina

TEUBNER, Günther. *Regime-Kollisionen: Zur Fragmentierung des globalen Rechts*. Frankfurt sobre o Meno: Suhrkamp Verlag, 2006; Id. Self-constitutionalization of transnational corporations? On linkage of “private” and “public” corporate codes of conduct. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 17, 2010.

² Publicada sob o título “Views on the development of a global administrative law”, inserto na coletânea bilíngue *Un droit administratif global: a global administrative law*, dirigida por Clémentine Bories. Paris: Editions A. Pedone, 2012. p. 11 a 23.

³ CLARK, G.; SOHN, L. B. *World peace through world law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

⁴ KANT, I. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2004. (Textos Filosóficos). A tese central desta obra, escrita em 1795, repousa na ideia de que a grande missão jurídica da humanidade consiste em institucionalizar um governo *mundial*, tendo servido de base para o projeto de uma República Mundial, elaborado pelo filósofo alemão contemporâneo Otfried Höffe.

⁵ SCELLE, G. *Manuel de droit international public*. Paris: Domat-Montchrestien, 1948.

⁶ BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

aproximação das sociedades humanas, que evidenciaria essa tendência à formação de um Estado Mundial.

Por outro lado, distintamente, a expressão *globalização* não suscita uma aspiração juspolítica monista, senão que, simplesmente, reconhecendo as tendências à multiplicação e à diminuição de poder dos Estados-nação, com o consequente esbatimento das fronteiras políticas e o encolhimento do planeta como efeito da revolução das comunicações, visualiza a progressiva intensificação de toda sorte de relações entre os povos — notadamente as econômicas e as sociais —, que passam, assim, a serem interconectados por *novos vínculos jurídicos*, de distinta natureza, além dos tradicionais vínculos jurídicos com suas características *estatais*.

As novas formas de integração surgem como resultado do aparecimento do fenômeno observado por H. M. McLuhan,⁷ que o batizou de *aldeia global*, surgido com a notável expansão da tecnologia da comunicação, com difusão quase ilimitada, redesenhando um mundo sem fronteiras.

Assim, em síntese, passando ao plano estritamente jurídico, enquanto na ideia central de *mundialização* existe uma aspiração ideal à *unificação da ordem jurídica*, na de *globalização*, ao revés, descreve-se uma situação real, que é a *proliferação planetária de ordens jurídicas* de toda natureza: estatais, infraestatais, interestatais, sobre-estatais e, mais recentemente, a que aqui se estuda, as *transestatais*.

Como se observa, com o conceito de *direito administrativo global*, há a pretensão de se abarcar a totalidade dessas expressões, envolvendo, portanto, o conjunto das ordens jurídicas em vigor, não importa como se articulem, que refletem o resultado do exercício normativo de todos os *centros de poder capazes de administrar interesses de natureza coletiva* que estão em atividade, o que não implica o abandono do *centro de poder estatal* como a primordial referência normativa.

É, pois, desse gênero amplíssimo, o do *direito administrativo global*, que o *direito administrativo transestatal* — o *transadministrativismo* — é espécie, pois que se apresenta exclusivamente referida ao produto normativo desses *centros de poder transestatais*: aqueles que se originam de necessidades ordinatórias das diversas sociedades, que não são providas pelos Estados, nem nacional, nem internacionalmente.

⁷ McLUHAN, Herbert Marshall. *Os meios de comunicação como extensão do homem*. 9. ed. Tradução de Décio Pignatari. São Paulo: Cultrix, 1998.

Surge e se desenvolve preocupantemente no mundo contemporâneo um *déficit da soberania estatal*, como precisamente a identificou J. Bartelson em sua *Crítica do Estado*,⁸ pois que, como ficção jurídica que é, na realidade, a soberania, ela apenas reflete historicamente o poder real das diferentes nações, que são cada vez menos aptas para reger eficientemente essas multifárias relações econômicas e sociais, que estão permanentemente deles a exigir a indispensável *segurança jurídica*.

Como, não obstante, esse déficit é real, exigindo ser preenchido nas relações que se travam entre povos cada vez mais conscientes e interagentes, por isso a reclamar ordenamentos capazes de prover segurança jurídica às suas multifárias relações, as sociedades, postas independentemente dos Estados e de suas respectivas soberanias, elas próprias, para atender a essas demandas, passam a criar *novos centros de poder* além dos afetos aos Estados-nação: portanto, não mais nacionais, nem internacionais, nem supernacionais, mas *transnacionais*.

Chega-se, assim, a um ponto deste ensaio em que se pode intentar estabelecer as bases teóricas seguras para um conceito do *transnacionalismo* aplicado ao direito administrativo.

2. Assimetrias cratológicas como critério para conceituar o transadministrativismo

2.1. A transestatalidade

O Renascimento, com o retorno da concentração do poder de criação da norma legal nos governos dos Estados independentes, elevou a *estatalidade* à principal referência dos sistemas jurídicos desde então.

Assim é que o conceito de *validade*, essencial à norma jurídica, tornou-se um consectário da preexistência de um Estado legislador, atuando em quase todos os campos das relações humanas e estendendo a estatalidade ao plano internacional, por meio de consensos negociados que, por sua vez, conferiam validade às normas assim produzidas.

A característica comum a essas normas estatais, tanto nacionais como internacionais, é, pois, sua *validade territorial*, uma vez que só produzem efeitos em territórios determinados.

⁸ J. BARTELSON. *The critique of the State*. Cambridge: Cambridge University, 2001. p. 154 e ss.

Todavia, essa limitação não se cinge apenas a esse aspecto territorial, como também abrange o material, pois o ritmo da civilização vai impondo a necessidade de ordenação de cada vez maior número e tipos de relações que se travam entre as pessoas.

Assim é que o que se nota é um deslocamento contingencial dessa histórica referência estatal, uma vez que vai deixando de atender à realidade da incessante multiplicação das demandas de juridicidade; é um câmbio no enfoque justificativo da validade das normas jurídicas.

Portanto, não mais são válidas apenas as normas jurídicas produzidas por *centros de poder estatal*, mas, igualmente, as que dimanam de quaisquer outros *centros de poder* instituídos, operando e produzindo efeitos independentemente dos lindes territoriais estatais.

Uma relevante característica desses novos *centros de poder* está na sua formação *espontânea*, o que vale dizer que a *impositividade* de suas normas não resulta da existência de uma ou de várias entidades dotadas de soberania que as garantam, mas depende apenas da existência de *consenso* instituidor das partes interessadas, visando dar existência a um novo ordenamento que venha dotado das regras específicas de que necessitem os que a eles recorram.

Essa *normatividade além do Estado-nação* é, por isso, o grande tema em desenvolvimento que se apresenta neste século para o *direito administrativo*, uma vez que, distintamente dos mais de 200 ordenamentos de direito constitucional, os de direito civil, de direito penal, de direito processual e dos demais ramos e sub-ramos puramente estatais — todos limitados geograficamente, mesmo em seus ramos internacionais —, apresenta a peculiaridade de ser, no conjunto de todas as suas manifestações atualmente existentes e possíveis de existir, a novidade de se constituir como um ordenamento dúctil, flexível e desburocratizado, que nos reserva o futuro, como na antecipação do título da obra seminal de Sabino Cassese: *Além do Estado*.⁹

Para entender o processo de validação dessa normatividade transnacional, impende desdobrar uma digressão sobre o fenômeno antropológico que se apresenta com as *assimetrias cratológicas*, que constituem as verdadeiras fontes de poder nas sociedades humanas.

⁹ CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*. Roma; Bari: Laterza, 2006.

2.2. O tema central das assimetrias cratológicas, instrumento das civilizações

O *poder* é o fenômeno humano relacional por excelência. Como já se expôs em monografia publicada há mais de duas décadas,¹⁰ ele tem a antiguidade do homem e sempre exerceu fascínio, quando não assombro e medo, por isso considerado, junto com o amor, “um dos mais antigos fenômenos das emoções humanas”.¹¹

Não obstante essa antiguidade, somente ao final do século XIX o tema começou a ser estudado sistematicamente a partir da obra de Ludwig Von Gumplowicz,¹² embora sejam encontradas observações esparsas em Maquiavel, Hobbes e Locke, pois, na Antiguidade e no Medievo, o poder permaneceu como um tema tabu, geralmente conotado a mitos, a religiões ou a artes mágicas.

Mesmo assim, a cratologia, como ciência do poder, só veio a se desenvolver nos dois últimos séculos, para defini-lo como uma *vontade* dotada de *capacidade* de produzir os *resultados* desejados e, assim, considerado como uma constante nas relações humanas, que é gerado a partir de *diferenciais* possíveis, como da intensidade da vontade ou da determinação e da capacidade de produzir efeitos desejados, seja por um indivíduo, seja por grupos, como um fenômeno relacional caracterizador de *assimetrias cratológicas*, que estão na gênese do poder.

A rica bibliografia produzida desde então tem focado essas assimetrias cratológicas sob várias abordagens disciplinares: na filosofia, na antropologia, na sociologia, na economia e na psicologia e, mais particularmente, nas três disciplinas que o tratam destacadamente — na política, na estratégia, e no direito —, que, por isso, são classificadas como ciências do poder.

Na abordagem filosófica, releva a fundamentação ética do emprego do poder a partir de premissas axiológicas tais como, em destaque: o primado da pessoa humana e, como corolários, o respeito à sua dignidade, à sua liberdade e à igualdade.

Na abordagem antropológica estudam-se as assimetrias naturais do homem, físicas e mentais, seja individualmente, seja em grupo.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Teoria do poder*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

¹¹ BERLE, Adolf A. *Power*. Nova York: Harcourt, Brace & World Inc., 1969.

¹² GUMPLOWICZ, L. Von. *Die Sociologische Staatsidee*. Innsbruck: Wagner, 1882.

Na abordagem sociológica importam as assimetrias cratológicas da perspectiva de diferentes contextos sociais: como elas surgem, se desenvolvem e interagem.

Na abordagem econômica destacam-se as assimetrias no campo das riquezas, portanto: como são geradas e quais as suas consequências.

Na abordagem psicológica interessam as assimetrias volitivas e o papel da determinação de cada indivíduo ou grupo na gênese e no desenvolvimento do poder.

Já, quanto às ciências do poder, portanto, na abordagem política examinam-se a origem e o desenvolvimento histórico de todas essas caleidoscópicas assimetrias, cuja diversidade responde por toda sorte de regimes de mando historicamente já praticados, desde os patriarcais e místicos, da Antiguidade, aos hoje constitucionalizados.

Na abordagem estratégica o que importa é o manejo das assimetrias nos confrontos de poder, notadamente em sua expressão coletiva.

Finalmente, na abordagem jurídica, a que mais proximamente interessa a esta exposição, releva a disciplina incidente sobre o manejo das assimetrias de maior relevância, de modo a garantir, embora sem eliminá-las, uma convivência pacífica, produtiva e segura.

São, portanto, as *assimetrias cratológicas* os elementos dinâmicos da convivência humana, que, por isso, devem ser juridicamente protegidos em razão dos benefícios que produzem, mas, simultaneamente, controlados, para que não gerem distorções que possam conduzir ao abuso, ao arbítrio e à injustiça entre pessoas ou grupos de pessoas.

Em suma, os benefícios naturais do poder só serão plenamente construtivos se contidos e limitados por normas de conduta consensualmente assumidas, formalmente adotadas e institucionalmente a todos impostas, ou seja, com isso, *o direito é a condição cratológica do surgimento e desenvolvimento das civilizações*.

2.3. O universo do poder e suas leis

O poder, portanto, é o gerador de condutas humanas, sempre em resposta a impulsos da vontade, com intenções e consequências que tanto podem ser benéficas como maléficas, e tanto construtivas como destrutivas, daí a importância da existência de *leis* que ajudem a compreendê-lo, norteiem o seu emprego quanto a seus fins e possibilitem contê-lo em seus excessos para a

composição pacífica das miríades de tipos de conflitos que perturbem a paz,¹³ sempre com o alto propósito civilizatório de salvaguardar *valores* consensualmente tidos, nas mais diversas culturas, como de necessária preservação.

Ora, como o próprio poder está sujeito não apenas às circunstâncias em que se dá o seu emprego, como a intrínsecos condicionamentos próprios de sua natureza, essa necessária imposição de limites e contenções de toda ordem à sua atuação não pode dispensar um satisfatório conhecimento das contingências naturais que o regem, que são as *leis do poder*.

O entendimento de como atuam essas *leis do poder* se faz indispensável para que as *assimetrias cratológicas*, em todas as proteicas formas possíveis de expressão de *energia social*,¹⁴ sejam compensadas pela imposição corretiva de *simetrias de direito*; a resposta que nos remonta ao constante fenômeno histórico da doma do poder através da *normatização jurídica das relações humanas*.

Nessa linha, há quase um século, desde 1918, com a obra pioneira de Benjamin Kidd,¹⁵ monografistas da cratologia têm formulado propostas de *leis do poder*, cabendo a Adolf A. Berle,¹⁶ 50 anos depois, no Prefácio de seu próprio livro, arrolar uma lista de cinco delas, denominando-as de “leis naturais do poder”.

Com o tempo, essa relação se dilatou e, em 1992, em monografia intitulada *Teoria do poder*,¹⁷ o autor deste ensaio propôs e justificou a existência de 10 leis, assim classificadas: cinco, como *leis da orgânica do poder* — lei da universalidade, da pluralidade, da interdependência, da integração e da neutralidade —, e cinco, como *leis da atuação do poder* — lei da conservação, da expansão, da relatividade, da eficácia e da defrontação.

São *leis da orgânica do poder*:

1. A lei da universalidade

O poder está em toda parte na sociedade, participa em todas as relações e impõe-lhes suas próprias leis.

¹³ “O conflito deve ser entendido em sua plenitude conceitual sociológica, envolvendo todas as formas de enfrentamento de interesses: espirituais e materiais, racionais ou afetivos, sociais ou econômicos; bem como na sua diversidade dimensional: individuais ou coletivos, grupais ou nacionais etc. É nesse sentido amplo que se pode deduzir a função social do conflito assim como sua patologia, quando não for corretamente administrado.” (COSER, Lewis A. *The functions of social conflict*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1956).

¹⁴ Ao caracterizar o poder como a *energia social*, Bertrand Russell abriu o caminho para a investigação das leis que o regem (RUSSEL, Bertrand. *Power: a new social analysis*. Nova York: Routledge, 1938, *passim*).

¹⁵ KIDD, Benjamin. *The science of power*. Nova York; Londres: G. P. Putnam’s Sons, 1918.

¹⁶ Adolf A. Berle, *Power*, *op. cit.*

¹⁷ Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Teoria do poder*, *op. cit.*, p. 173 a 182.

2. *A lei da pluralidade*

As concentrações de poder, institucionalizadas ou não, convivem em todos os níveis de expressão, interagindo-se e fecundando-se reciprocamente.

3. *A lei da interdependência*

As expressões de poder são interdependentes; nenhuma é autossuficiente ou hegemônica na vida da sociedade.

4. *A lei da integração*

A eficácia do poder aumenta na proporção em que ele desenvolve sua vocação natural de integração e organização de seus próprios elementos; unificando o consenso sobre os objetivos e aprestando os meios materiais e imateriais disponíveis para alcançá-los.

5. *A lei da neutralidade*

O poder, em si mesmo, não é bom nem mau, dependendo do emprego que se lhe dê.

Quanto às *leis da atuação do poder*, assim podem ser enunciadas:

1. *A lei da conservação do poder*

O poder muda de aspecto, mas não de natureza.

2. *A lei da expansão do poder*

Todo poder tende a se expandir até que seja impedido por outro.

3. *A lei da relatividade*

Qualquer expressão de poder, individual ou grupal, seja em sua atuação interna ou externa, seja em sua atuação imediata ou diferida, seja em sua atuação próxima ou remota, só pode ser considerada relativamente ao objetivo a que se proponha a alcançar ou ao antagonismo que deva para tanto superar.

4. *A lei da eficácia*

O poder é função de sua própria eficácia

5. *A lei da defrontação*

O poder que se expande defrontará outro.

Desse conjunto de leis, retira-se a importante conclusão de que é da natureza do poder o enfrentamento,¹⁸ em quaisquer âmbitos ou situações em

¹⁸ Ibid., p. 182.

que tenha aplicação, reconhecendo-se o normal surgimento de *relações de antagonismo*.

Porém, do mesmo modo, observa-se que também é da natureza do poder o crescer-se, sempre que se apresente a oportunidade, o que enseja a, também normal, produção de *relações de cooperação*.

Sendo esta uma dupla alternativa de fechar-se um relacionamento — o de *antagonismo* e o de *cooperação* —, observa-se que todas as assimetrias de poder teoricamente possíveis tanto poderão produzir enfrentamentos como gerar associações de toda sorte, o que bem revela sua ductibilidade e suas extraordinárias possibilidades de, alternativamente, tanto originar a instituição de *regras de composição de conflitos*, como de *regras de associação cooperativa*, o que leva a concluir-se, em síntese, que é de sua natureza um contínuo desdobramento em forma de regras aplicáveis e distintas e sempre novas modalidades de assimetrias *cratológicas*.

3. O conceito de transadministrativismo

Historicamente, as normas de composição de assimetrias surgiram, inicialmente, na forma de leis, religiosas ou leigas, originadas de consensos formados no grupo, mas, na medida em que uma autoridade revestida de poder sobre o grupo ganhava maior *autonomia decisória*, as normas passaram a ser ditadas a partir de consensos hipotéticos, gerados com uma ficção de legitimidade, mas que, com o passar do tempo, apenas refletiam a expressão dominante das assimetrias religiosas ou políticas que nele se formavam.

Com o aparecimento do Estado moderno, com seu protagonismo na produção de normas, que, por sua vez, foram geratrizes de *novas assimetrias de natureza política*, como as que se processaram entre as sociedades e seus respectivos governos, que aos poucos se tornaram imperativas e incontestáveis, iniciou-se uma longa era dos absolutismos.

Passava, então, a ser necessário impor *limites e condicionamentos* a essas imensas assimetrias formadas entre governos absolutos, de um lado, e sociedades subjugadas, de outro, *definindo-os juridicamente*, dando assim surgimento a um sistema de normas diferenciado, até então praticamente inexistente: não mais referido apenas às relações entre os governados, porém entre estes e o Estado, orientado pelo conceito em formação do *interesse público*, marcando desse modo o aparecimento de um *direito público*.

Por outro lado, as assimetrias desenvolvidas entre grupos e, depois, entre nações — como produtoras de conflitos e de alianças — também evoluíam com o desenvolvimento do Estado moderno, ganhando um regramento diferenciado a partir de pactos associativos gerados por consensos entre os governos, gerando, portanto, outro novo sistema de normas diferenciado entre Estados: um *direito internacional público*.

Mas esse processo inevitavelmente prosseguiria, com a expansão dos campos de assimetrias no contexto hegemônico dos Estados nacionais, dando origem ao desenvolvimento de novas e complexas *assimetrias extraestatais*, que passaram assim a coexistir com as tradicionais, as intra e interestatais, produzidas na modernidade.

Com isso, ao lado dos múltiplos direitos nacionais, internos, e do direito internacional, externo, despontava uma nova modalidade com *natureza extraestatal* — um direito transnacional — voltada a compor conflitos e gerar consensos normativos em uma cópia de recentes e diversificadíssimas assimetrias, que se produziam com o surgimento de centenas de *novos centros de poder não estatais*, que se instituíam por vontade das partes interessadas em reger conflitos existentes ou potenciais em inúmeros campos específicos das atividades humanas, insuficientemente regrados além das fronteiras políticas traçadas no ecúmeno.

Como esses *centros de poder não estatais* dispõem, em sua quase totalidade, sobre *relações administrativas*, sua atuação deverá se dirigir a assegurar a preponderância de um *interesse geral* a ser satisfeito sobre eventuais interesses singulares discordantes. Assim, o novo campo aberto do jurismo é um *ramo transnacional* do direito administrativo, ou seja, um *direito administrativo transnacional*, destinado a desenvolver o campo de uma nova visão científica e de uma nova técnica de controle do poder: o *transadministrativismo*.

Portanto, em síntese, o *transadministrativismo* é a disciplina jurídica das *relações assimétricas de poder que se institucionaliza consensualmente fora e além do Estado*.

4. Em conclusão

Este aparecimento de um novo ramo, como expõe Clémentine Bories,¹⁹ foi inevitável, pois, como cada sociedade tem o seu direito (lembrando

¹⁹ BORIES, Clémentine. *Um droit administrative global: a global administrative law*. Paris: A. Pedone, 2012. p. 25.

Ulpiano: *ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus*), esse ramo aí está para refletir as percepções e as aspirações de cada uma e, afinal, de todas as sociedades e suas frações, intemporalmente, de modo que “em face de uma realidade jurídica compósita e, por vezes, dificilmente perceptível, o direito dos fenômenos administrativos que se produzem além da esfera estatal não cessa de ser apresentado e analisado sob prismas diferentes”.

Parece incontroverso que a bem lançada observação de Marcelo Neves,²⁰ para o vizinho campo jurídico do *transconstitucionalismo*, sobre o qual pioneiramente discorre — de que a pós-modernidade está diluindo o constitucionalismo em sua estrutura confinada a um Estado soberano — igualmente se aplica ao *transadministrativismo*.

Com efeito, antes mesmo, Sabino Cassese²¹ já observara que “o constitucionalismo nacional sofre limitações ou desvios quando mudam algumas de suas ditas condições”, alinhando três delas: (1) os tratados internacionais, com um direito mais elevado; (2) quando exista aceitação automática de normas internacionais; e (3) a que deriva da difusão de instrumentos de garantia estabelecidos no *espaço público não estatal*.

Ora, se tais limitações já são, de tal modo, reconhecidas no direito constitucional, um ramo jurídico por definição atinente ao ordenamento aplicável a todas as relações juridicizadas no espaço onde tem vigência, com muito mais razão e amplitude — não apenas essas como muitas outras mais — o serão, nas específicas *relações jurídicas administrativas globalizadas*, que se travam nesse *espaço público ultraestatal*, no qual passa a ter vigência um complexo *ordenamento transadministrativo*, em que se aplicam princípios e regras de um *direito administrativo transnacional*.

Em suma: onde existam relações em que algum *interesse de natureza pública* esteja em jogo *fora da órbita jurídica dos Estados*, elas poderão ser objeto de uma normatização ultraestatal multipolar, posta a cargo de um *centro de poder* politicamente independente, instituído consensualmente pelos próprios interessados em regrá-lo.

Esses *centros de poder*, com suas respectivas *ordens normativas*, se multiplicam a cada ano, de muito ultrapassando os números, já hoje impressionantes, de 7.306²² organizações ultraestatais em atividade em 2005, tal como

²⁰ Cf., passim, na erudita monografia de NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, um importante estudo sobre os efeitos jurídicos transnacionais do fenômeno da globalização.

²¹ CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*. Roma; Bari: Editri Laterza, 2006. p. 183 e ss.

²² Os dados foram colhidos no *Yearbook of international organizations* de 2005. A edição 2011-12, com seis volumes, eleva essa cifra a aproximadamente 64 mil organizações transnacionais,

mencionadas por Sabino Cassese²³ em sua obra pioneira, o que representa uma cifra incomparavelmente maior que a de número de Estados soberanos, com seus respectivos ordenamentos jurídicos, à época, em número de 191, correspondente ao de Estados então filiados à ONU.

O tema também suscitou o interesse pioneiro de professores norte-americanos — Benedict Kingsbury, Nico Krisch e Richard Stewart — que desenvolveram um projeto de pesquisa sobre *direito administrativo global* na Universidade de Nova York, do qual resultou um trabalho inicial, no ano de 2004, publicado sob o título *A emergência de um direito administrativo global*.²⁴ Esse estudo examina os sistemas que regem os corpos administrativos privados atuando em um “espaço administrativo multifacetado distinto dos domínios do Direito Internacional Público e do Direito Administrativo Nacional”.²⁵

A essas importantes obras pioneiras seguiram-se inúmeros trabalhos, de diversos autores e de diversas fontes acadêmicas, que apontam a abertura de um novo ramo disciplinar voltado para o futuro, que, na expressão dos referidos autores norte-americanos, “provavelmente tanto aprofundarão uma teoria democrática transnacional e global, como levantarão desafiadoras questões sobre sua aplicação em estruturas administrativas específicas e para todo o projeto do Direito Administrativo Global”.²⁶

Argutamente, o prócer Sabino Cassese²⁷ observou o rápido desenvolvimento (*Un sviluppo rápido...*) desse nascente ramo disciplinar, com a proposta de seguir analisando os novos ordenamentos e responder à questão que se segue: em que medida os Estados são ainda protagonistas da ordem jurídica global...

quase decuplicando aquele número em sete anos (uma publicação da Union of International Associations (UIA), um instituto de pesquisas e centro de documentação baseado em Bruxelas, Bélgica, fundado há mais de 100 anos por Henri La Fontaine (Prêmio Nobel da Paz de 1913), e Paul Otlet, o fundador do que hoje se denomina *ciência da informação*. É uma organização apolítica, independente, não governamental e sem fins lucrativos, pioneira na pesquisa e na informação organizada a respeito de organizações internacionais e extranacionais desde 1907. Maiores informações no site: <www.uia.org>).

²³ Os estudos sobre o fenômeno do transconstitucionalismo e do transadministrativismo foram iniciados por Sabino Cassese com a publicação da primeira obra de uma trilogia sobre o tema: *La crisi dello Stato*, em 2002; *Lo spazio giuridico globale*, em 2003 e *Oltre lo Stato*, em 2006, todos lançados pela Editora Laterza.

²⁴ KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard. *The emergence of global administrative law*. IILJ Working Paper, 2004/1 (Global Administrative Series). Disponível em: <www.iilj.org>.

²⁵ Richard Stewart, *The emergence of global administrative law*, op. cit., p. 48.

²⁶ Todo o parágrafo no original: “Work on the normative issues is likely both to deepen transnational and global democratic theory and to raise challenging questions about its application to specific administrative structures and to the whole project of global administrative Law”. Ibid., p. 48.

²⁷ Sabino Cassese, *Oltre lo Stato*, op. cit., p. 7.

Enfatize-se, como signo auspicioso na milenar evolução do direito, que as tendências examinadas neste ensaio apontam a *revalorização do consenso normativo*, que se vem formando, com crescente intensidade, através de ligações horizontais, tanto entre indivíduos como, principalmente, entre organizações privadas, criando centros de poder independentes e, assim, reduzindo a influência decisional do Estado em um sem-número de relações sociais e econômicas.²⁸

Como esse retorno do consenso, prestigiado e reapreciado, devolve a produção do direito às suas prístinas origens romanistas, como um legítimo produto das sociedades, aliviando-as da pletora impositiva da legislatura imperial típica dos Estados da modernidade, como consequência observa-se a erosão de sua absoluta unilateralidade, supremacia e monopólio da legislatura.

Como se pode concluir, o *transnacionalismo* realmente merece ser atentamente estudado e adequadamente orientado desde hoje, para que a sua construção doutrinária no amanhã possa aproveitar ao máximo os avanços científicos já alcançados pelo direito, em geral, e pelo direito administrativo, em particular, e prosseguir na democrática e autêntica via do progresso ético da humanidade.

Referências

- ACKERMAN, Bruce. The rise of world constitutionalism. *Virginia Law Review*, v. 83, 1997/1999.
- BARTELSON, J. *The critique of the State*. Cambridge: Cambridge University, 2001.
- BERLE, Adolf A. *Power*. Nova York: Harcourt, Brace & World Inc., 1969.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BORIES, Clémentine. *Um droit administrative global: a global administrative law*. Paris: A. Pedone, 2012.

²⁸ Ver CONTICELLI, Martina. Na *Apresentação* do número 2 da *Rivista trimestrale di diritto pubblico — Diritto e amministrazione nello Spazio Giuridico Globale*. Dirigida por Sabino Cassese e ela própria. Milão: Giuffrè Editore, 2006, p. 14. Na nota 22, à mesma página e no mesmo sentido, cita a autora, os magistérios de M. R. Ferrarese e de A.-M. Slaughter.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *'Brançosos' e interconstitucionalidade*. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*. Roma; Bari: Laterza, 2006.

CLARK, G.; SOHN, L. B. *World peace through world law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

CONTICELLI, Martina. Na Apresentação do número 2 da *Rivista trimestrale di diritto pubblico — Diritto e amministrazione nello Spazio Giuridico Globale*. Dirigida por Sabino Cassese e ela própria. Milão: Giuffrè Editore, 2006.

COSER, Lewis. A. *The functions of social conflict*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1956.

FISCHER-LESCANO, Andreas; NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 2009.

GUMLOWICZ, L. Von. *Die Sociologische Staatsidee*. Innsbruck: Wagner, 1882.

KANT, I. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2004. (Textos Filosóficos).

KIDD, Benjamin. *The science of power*. Nova York; Londres: G. P. Putnam's Sons, 1918.

KINGSBURY, Benedict. Views on the development of a global administrative law. In: BORRIES, Clémentine. *Un droit administratif global: a global administrative law*. Paris: Editions A. Pedone, 2012.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard. *The emergence of global administrative law*. IILJ Working Paper, 2044/1.

McLUHAN, Herbert Marshall: *Os meios de comunicação como extensão do homem*. 9. ed. Tradução de Décio Pignatari. São Paulo: Cultrix, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Teoria do poder*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

RUSSELL, Bertrand. *Power: a new social analysis*. Nova York: Routledge, 1938.

SCELLE, G. *Manuel de droit international public*. Paris: Domat-Montchrestien, 1948.

SOLIANO, Vitor. Transconstitucionalismo, interconstitucionalidade e heterorreflexividade: alternativas possíveis para a proteção dos direitos humanos na relação entre ordens jurídico-constitucionais distintas — primeiras incursões. *Revista do Curso de Direito Unifacs*, n. 144, 2012.

TEUBNER, Günther. *Regime-Kollisionen: Zur Fragmentierung des globalen Rechts*. Frankfurt sobre o Meno: Suhrkamp Verlag, 2006.

_____. Self-constitutionalization of transnational corporations? On linkage of “private” and “public” corporate codes of conduct. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 17, 2010.