

**PARTE I**

**TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO  
ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO**

# TRANSADMINISTRATIVISMO - UMA APRESENTAÇÃO -

Diogo de Figueiredo Moreira Neto\*

**Sumário:** I - Definindo a nomenclatura: direito administrativo global, direito administrativo mundial ou direito administrativo transnacional?; II - Assimetrias cratológicas como critério para conceituar o transadministrativismo; 1. A transestatalidade; 2. O tema central das assimetrias cratológicas, instrumento das civilizações; 3. O universo do poder e suas respectivas leis; III - O conceito de transadministrativismo; IV - Em conclusão.

## I - Definindo a Nomenclatura: Direito Administrativo Global, Direito Administrativo Mundial ou Direito Administrativo Transnacional?

Duas denominações para o mesmo fenômeno, que é o fato de existir um Direito Administrativo desengajado do Estado. Ambas as propostas de nomenclatura têm tido aceitação, mas é de toda conveniência que se as unifique, 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 esta 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.<sup>1</sup>

Cumpre, pois, examiná-las com referência aos seus respectivos fundamentos, com o propósito a sustentar a designação que se opta neste ensaio. Para este fim,

\* Procurador do Estado do Rio de Janeiro

<sup>1</sup> ACKERMAN, Bruce. *The Rise of World Constitutionalism*. *Virginia Law Review* Vol. 83, 1997/1999; CANOTILHO, J. J. Gomes. *'Brançosos' e Interconstitucionalidade. Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2008; NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Livraria Martins Fontes Ed., 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; 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*, Vol. 17, 2010.

foram colhidos alguns interessantes subsídios na entrevista dirigida pela Professora CLÉMENTINE BORIES, *Maître de Conférences* da *Université de Paris Ouest Nanterre La Défense*, com dois ilustres monografistas do tema: ALLAIN PELLET, desta mesma Universidade, e BENEDICT KINGSBURY, da *New York University School of Law*, em Colóquio bilíngue desenvolvido sobre o tema.<sup>2</sup>

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 de *global* - considerando-se o uso corrente, tanto da expressão *globalização*, como a utilizam os autores norte-americanos, como da, quase sinônima, *mundialização*, mais empregada por autores europeus continentais.

Embora vulgarmente aceitas como equivalentes, existem 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, conseqüentemente, à emergência de uma cidadania mundial, refletindo 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<sup>3</sup>, conexas aos dos seguidores do cosmopolitismo filosófico de IMMANUEL KANT<sup>4</sup>; aos do monismo internacional sociológico de GEORGES SCELLE<sup>5</sup> e aos do conceito político de democracia internacional de NORBERTO BOBBIO<sup>6</sup>, movimentos que se sustentam na ideia da paulatina aproximação entre as sociedades humanas, que evidenciaria essa tendência à formação de um Estado Mundial.

Por outro lado, distintamente, a expressão *globalização* não reflete uma aspiração juspolítica monista, senão que, simplesmente, reconhece as tendências à multiplicação e à diminuição de poder dos Estados-nação, com o conseqüente esbatimento das fronteiras políticas e o encolhimento do planeta, como efeito da revolução das comunicações, visualizando 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*.

<sup>2</sup> Publicada sob o título *Views on the Development of a Global Administrative Law*, inserto na coletânea bilíngüe *Un Droit Administratif Global- A Global Administrative Law*, dirigida por Clémentine Bories, Paris: Editions A. Pedone, 2012, ps. 11 a 23.

<sup>3</sup> CLARK, G e SOHN, L. B., *World peace through world law*, Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 1958.

<sup>4</sup> KANT, I. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Tradução de Artur Morão. Lisboa-Portugal: 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.

<sup>5</sup> SCELLE, G., *Manuel de droit international public*, Paris, 1948

<sup>6</sup> BOBBIO, N., *O futuro da democracia - Uma defesa das regras do jogo*. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

As novas formas de integração surgem como resultado do aparecimento do fenômeno observado por H. M. Mc LUHAN<sup>7</sup>, 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 idéia 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, sobreestatais e, mais recentemente, a que aqui se estuda, as *transestatais*.

Como se observa, no 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 articulam, que refletem o resultado do exercício normativo de todos e quaisquer *centros de poder capazes de administrar interesses de natureza coletiva* em atividade, o que não implica no abandono do conceito *central do poder estatal*, ainda 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 múltiplos *centros de poder transestatais*, como tal entendidos aqueles que se originam de necessidades ordinatórias das diversas sociedades não providas pelos Estados, nem em âmbito nacional, nem internacional.

Surgiu e se desenvolveu, assim, preocupantemente, no mundo contemporâneo, um *déficit da soberania estatal*, como precisamente a identificou J. BARTELSON em sua *Crítica do Estado*<sup>8</sup>, pois que, como *ficção jurídica que na realidade o é, a soberania*, ela apenas reflete historicamente o poder real das diferentes nações, que aparecem cada vez menos aptas para reger eficientemente uma cópia de importantes relações econômicas e sociais, que passam a exigir a indispensável *segurança jurídica* para que floresçam em normalidade.

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

Chega-se, assim, a um ponto deste ensaio em que cabe intentar o estabelecimento de algumas bases teóricas seguras para, a partir dela, desenvolver-se um conceito do *transnacionalismo* aplicado ao Direito Administrativo.

<sup>7</sup> McLUHAN, Herbert Marshall: *Os meios de comunicação como extensão do homem*. Tradução de Décio Pignatari. São Paulo: Cultrix, 1998, 9ª edição.

<sup>8</sup> J. BARTELSON, *The Critique of the State*. Cambridge: Cambridge University, 2001, ps. 154 e ss.

## II - Assimetrias Cratológicas como Critério para Conceituar o Transadministrativismo

### 1.A transestatalidade

O Renascimento, ao retornar a concentração do poder de criação da norma legal nos governos dos Estados independentes, então em surgimento, elevou a *estatalidade* à principal referência dos sistemas jurídicos e, para muitos, à sua condição de existência.

Assim é que o correlativo conceito de *validade*, como elemento essencial à norma jurídica, veio-se a considerar como um conseqüente da pré-existência de um *Estado legislador*, atuando internamente em quase todos os campos das relações humanas e, adiante, estendendo a estatalidade ao plano externo, através de consensos negociados, conferindo, assim, por sua vez, validade derivada a essas *normas internacionais*.

A característica comum aos dois tipos de normas estatais, tanto as nacionais como as internacionais, é, pois, a sua *validade territorial*, uma vez que ambos só produzem efeitos em territórios determinados. Todavia, esta limitação hoje não se cinge apenas a este aspecto territorial, passando a abranger também o material, pois, inexoravelmente, o ritmo expansivo da civilização vai impondo a necessidade de ordenação de um cada vez maior número de relações que se travam entre as pessoas.

Assim, o que agora se observa é um deslocamento contingencial dessa histórica referência estatal, pois que vai deixando de atender a contento a realidade da incessante multiplicação das demandas de juridicidade. Em outros termos: trata-se de um significativo câmbio no antigo enfoque quanto à justificação da *validade* das normas jurídicas.

Desse modo, não mais são válidas, apenas, as normas jurídicas produzidas por *centros de poder estatal*, como o serão, igualmente, as que dimanem de quaisquer outros *centros de poder* que independem do Estado para sua instituição e para sua operação, de modo que elas possam produzir efeitos independentemente dos lindes territoriais sob domínio dos Estados existentes.

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 a garantam, mas depende apenas da existência de *consenso* instituidor das partes interessadas, visando a dar existência a um novo ordenamento independente, dotado das específicas regras de que necessitem os que recorram àqueles centros de poder autônomo em busca de justiça.

Essa *normatividade*, que se institui além do Estado-nação, torna-se, por isso, o grande tema em desenvolvimento que se apresenta neste século para o *Direito Administrativo*, uma vez que, distintamente dos mais de duzentos ordenamentos existentes no mundo, de Direito Constitucional, de Direito Civil, de Direito Penal, de Direito Processual e demais ramos e sub-ramos puramente estatais, que são

limitados geopoliticamente, e mesmo em seus ramos internacionais, ela apresenta a peculiaridade de ser, no conjunto de todas as suas manifestações atualmente existentes e naquelas em curso de existência, a novidade de constituir-se uma nova espécie de ordenamento - dúctil, flexível e desburocratizado - que é o que nos reserva o futuro, tal como já se antecipa no próprio título da obra seminal de SABINO CASSESE: "Além do Estado".<sup>9</sup>

Para se bem entender o processo de validação dessa normatividade transnacional, impende desdobrar uma digressão sobre o fenômeno antropológico fundamental do surgimento e desenvolvimento histórico das *assimetrias cratológicas*, pois que estas constituem as autênticas *fontes de poder* nas sociedades humanas.

### 2. O tema central das assimetrias cratológicas, como instrumento das civilizações

O *poder* é o fenômeno humano relacional por excelência. Como já se expôs em monografia publicada há mais de duas décadas<sup>10</sup>, 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*."<sup>11</sup>

Não obstante essa antiguidade, somente ao final do século XIX o poder começou a ser estudado sistematicamente, a partir da obra de LUDWIG VON GUMPLOWICZ<sup>12</sup>, muito embora sejam encontradas observações esparsas em MAQUIAVEL, HOBBS e LOCKE, isso porque, durante a Antiguidade e o Medievo, o poder permaneceu como um tema tabu, conotado a mitos, a religiões ou a artes mágicas.

Mesmo assim, a Cratologia, como Ciência do Poder, só se veio a desenvolver nos dois últimos séculos, para então defini-lo como uma *vontade* dotada de *capacidade* de produzir os *resultados* desejados, constituindo-se, assim, como uma *constante natural nas relações humanas*, que deve o seu surgimento a uma cópia de *diferenciais* de toda natureza existentes entre indivíduos ou entre grupos: sejam diferenciais de força de *vontade* e determinação ou da *capacidade* disponível, caracterizando as *assimetrias cratológicas*, que se constituem, assim, na gênese do poder.

A rica bibliografia produzida a partir de então tem focado esse fenômeno, das assimetrias cratológicas, sob as mais diversas abordagens disciplinares: na Filosofia, na Antropologia, na Sociologia, na Economia e na Psicologia e, mais particularmente concentrada nas três Disciplinas que o tratam destacadamente - na Política, na Estratégia e no Direito - que, por isso, podem ser classificadas como as Ciências do Poder, pois que o têm como seu núcleo fenomenológico.

<sup>9</sup> CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*. Roma-Bari: Editori Laterza, 2006.

<sup>10</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Teoria do poder*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

<sup>11</sup> BERLE, Adolf A. Em seu clássico *Power*. New York: Harcourt, Brace & World Inc., 1969.

<sup>12</sup> GUMPLOWICZ, L. Von. *Die Soziologische Staatsidee*, 1882.

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

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

Na *abordagem sociológica* importam as assimetrias cratológicas nos diferentes contextos sociais: portanto, como nelas surgem, se desenvolvem e interagem.

Na *abordagem econômica* destacam-se as assimetrias que se produzem no campo das riquezas: como são geradas e as suas consequências.

Na *abordagem psicológica*, o objeto são as assimetrias volitivas e seu papel propulsor na gênese e no desenvolvimento do poder.

Já, quanto às *Ciências do Poder*, portanto, em abordagem política, examinam-se a origem e o desenvolvimento histórico das assimetrias nas sociedades politicamente organizadas, cuja imensa diversidade histórica responde por toda sorte de regimes de mando já praticados, desde os patriarcais e místicos da Antiguidade aos de hoje, em sua maioria constitucionalizados.

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

Por fim, na *abordagem jurídica*, a que mais proximamente interessa a ser elucidada nesta exposição, apura-se o tratamento institucional das assimetrias, de modo que, como finalidade, as ordens jurídicas adotadas possam estabelecer limites ao crescimento e ao exercício do poder nas respectivas sociedades – sem, contudo, estorvar o livre desenvolvimento de seus aspectos construtivos – de modo a garantir uma convivência pacífica, produtiva e segura.

São, portanto, essas caleidoscópicas assimetrias cratológicas os elementos dinâmicos da convivência humana, que devem ser, simultânea e equilibradamente, limitados e protegidos em razão dos benefícios que produzem, embora sempre cuidadosamente observados e controlados, para que não gerem distorções que levem ao abuso, ao arbítrio e à injustiça, seja entre pessoas, seja nas relações destas com quaisquer centros de poder instituídos ou informais.

Só assim, com o emprego dos instrumentos jurídicos que se tem desenvolvido através dos tempos, no paralelo acompanhamento da história natural do poder durante a evolução das diferentes culturas e civilizações, os seus benefícios serão plenamente construtivos: se contidos e limitados por normas de conduta justas, consensualmente assumidas, institucionalmente adotadas e a todos impostas, ou seja, em suma, o Direito é a condição cratológica do surgimento e desenvolvimento das civilizações.

### 3.O universo do poder e suas respectivas leis

O poder, portanto, como gerador das condutas humanas, sempre respondendo a impulsos da vontade, com intenções e consequências que tanto podem ser benéficas como malélicas, e tanto construtivas como destrutivas, pois esta ambiguidade decorre da própria condição humana; daí a importância de definir as *leis* que ajudem

a compreendê-lo e norteiam o seu emprego quanto a seus meios e fins, de modo a contê-lo em seus excessos, na composição possível dos incontáveis tipos de conflitos que possam advir<sup>13</sup>.

Este esforço será sempre válido, ainda que, por vezes, demande abnegação e heroísmo, sempre que informado do alto propósito civilizatório de salvaguardar os *valores* consensualmente tidos, nas diversas culturas, como de sua necessária preservação.

Assim, e por que está sujeito a intrínsecos condicionamentos, essa necessária imposição de limites e contenções de toda ordem à ação do poder não pode dispensar um satisfatório conhecimento das contingências naturais que o regem e o explicam – as *leis do poder*.

O entendimento de como atuam essas leis naturais de seu nascimento, crescimento e transformação, se faz indispensável para que as assimetrias cratológicas, em todas as proteicas formas possíveis de expressão da *prístina energia social*<sup>14</sup> que as anima, sejam compensadas por uma imposição corretiva de postuladas *simetrias de direito*, o que vem a ser uma resposta que nos remonta ao permanente 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<sup>15</sup>, monografistas da Cratologia têm formulado interessantes propostas de *leis do poder* cada vez mais aperfeiçoadas, tendo cabido a ADOLF A. BERLE<sup>16</sup>, ao cabo de cinquenta anos, em Prefácio a seu próprio livro, arrolar pioneiramente uma lista de cinco, denominando-as adequadamente de “*leis naturais do poder*”.

Com o tempo, essa relação se dilatou de tal forma que, em 1992, em monografia intitulada *Teoria do Poder*<sup>17</sup>, o autor deste ensaio teve ocasião de propor e justificar um elenco de dez 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.

Uma conclusão que, desde logo, se retira desse conjunto é *ser da natureza do poder o enfrentamento*<sup>18</sup> – em quaisquer âmbitos ou situações em que tenha aplicação – assim se definindo a gênese das *relações de antagonismo*.

<sup>13</sup> “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.” (Lewis. A. COSER. *The functions of social conflict*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1956).

<sup>14</sup> Ao caracterizar o poder como a *energia social*, BERTRAND RUSSELL abriu o caminho para a investigação das leis que o regem (*Power – A new social analysis*, N. York: Routledge, 1938, *passim*).

<sup>15</sup> KIDD, Benjamin. *The Science of Power*. N. York & Londres: G. P. Putnam's Sons, 1918.

<sup>16</sup> BERLE, A. Adolf A. *Op. cit.*

<sup>17</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Op. cit.*, os 173 a 182.

<sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 182.

Mas, do mesmo modo, observa-se, também, que *é da natureza do poder o crescer-se*, o que ocorre sempre que se apresente oportunidade de absorver mais vontades e mais meios, também assim se definindo as *relações de cooperação*.

Desta dupla forma de relacionamento – de antagonismo e de cooperação - todas as assimetrias possíveis tanto poderão produzir enfrentamentos como gerar associações de toda sorte, o que revela as extraordinárias possibilidades do poder, entre as quais, as de, paralelamente, tanto originar a *instituição de regras de composição de conflitos*, como de regras de *associação cooperativa*, ou, em síntese, a *instituição de normas de composição atinentes às distintas modalidades de assimetrias cratológicas*.

### III - O Conceito de Transadministrativismo

Historicamente, essas normas de composição de assimetrias tiveram surgimento, inicialmente, na forma de leis religiosas ou leigas originadas de *consensos*, mas, na medida em que despontavam indivíduos revestidos de alguma expressão de poder sobre o grupo e ganhavam a necessária autonomia decisória, as normas passaram a ser por eles ditadas, a partir de hipotéticos consensos que presumidamente, seriam captados pelo exercente da *autoridade*, portanto, validando-se por uma suposta *ficção de legitimidade*, mas que, com o tempo, passou apenas a refletir uma expressão personalizada das assimetrias religiosas ou políticas dominantes.

Com o aparecimento do Estado moderno e de seu protagonismo institucional na produção de normas que, por seu turno, geram *novas assimetrias de natureza política* - aquelas que se processaram entre as sociedades e seus respectivos governos -, aos poucos as normas estatais se tornaram imperativas e incontestáveis, o que marcou profundamente toda a Era dos absolutismos.

A necessidade de impor limites e condicionamentos juridicamente definidos a essas crescentes assimetrias entre governos, de um lado, e sociedades, de outro, definindo-os juridicamente, deu surgimento a um sistema de normas diferenciado durante a Modernidade, até então praticamente inexistente, que não regesse apenas as relações entre os governados, mas entre estes e o Estado, assim marcando o aparecimento de um *Direito Público*.

Por outro lado, as assimetrias desenvolvidas entre grupos e, depois, entre nações, todas elas produtoras de conflitos e de alianças, do mesmo modo evoluíram com o desenvolvimento das relações cada vez mais intensas entre os cada vez mais numerosos Estados modernos, ganhando um regramento diferenciado a partir de pactos associativos, gerados presumidamente por consensos entre governos, surgindo, portanto, um novo sistema de normas diferenciado a vigorar entre Estados, por isso, um *Direito Internacional Público*.

O processo inevitavelmente prosseguiria para expandir novas e diversificadas assimetrias fora do contexto hegemônico dos Estados nacionais, dando origem ao surgimento de uma nova categoria de complexas *assimetrias extraestatais*, que, assim, passaram a coexistir com as tradicionais *assimetrias intra e interestatais*, que haviam aparecidas no curso da Modernidade.

Com este recente e último desenvolvimento das assimetrias cratológicas no plano extraestatal, despontava, ao lado das centenas de *Direitos Nacionais*, internos, e do *Direito Internacional*, externo, uma nova modalidade de natureza extraestatal, por isso, um *Direito Transnacional* - destinado a compor conflitos e gerar consensos normativos em resposta ao desafio proposto por essas recentes e diversificadíssimas assimetrias, constantemente produzidas por *novos centros de poder não estatais*, instituídos consensualmente pela vontade das próprias partes interessadas em reger seus conflitos existentes ou potenciais, que, suscitados em inúmeros campos específicos das atividades humanas, não têm tutela além das fronteiras políticas.

Como esses *centros de poder não estatais* regulam, em sua quase totalidade, *relações de natureza administrativa*, a sua atuação está voltada a assegurar a preponderância de um definido *interesse geral*, que deva ser satisfeito preferentemente a *interesses individuais* com ele incompatíveis. Assim, este novo campo do jurismo nada mais é do que um ramo transnacional do Direito Administrativo, ou seja, é um *Direito Administrativo Transnacional*, o que vale dizer tratar-se de um novo aspecto da Ciência voltada ao controle do poder posto em outro nível de conflitualidade, caracterizadamente extraestatal: 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*.

### IV - Em Conclusão

Este novo ramo do jurismo, como expõe lucidamente CLÉMENTINE BORIES<sup>19</sup>, foi inevitável, pois como cada sociedade tem o seu direito (lembrando ULPiano: *ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus*), ele aí está para refletir as percepções e as aspirações de cada uma e, afinal, de todas as manifestações possíveis em sociedade, de modo que, como expõe a autora: *“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<sup>20</sup> a propósito do vizinho campo jurídico do *transconstitucionalismo* - de que a pós-modernidade está diluindo o constitucionalismo na sua estrutura submetida a um Estado soberano - igualmente se aplica ao fenômeno afim e paralelo do *transadministrativismo*.

<sup>19</sup> BORIES, Clémentine. *Un droit administrative global – A Global Administrative Law*. Paris: A. Pedone, 2012, p.25.

<sup>20</sup> 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.

Com efeito, como pioneiramente SABINO CASSESE<sup>21</sup> já declarara, “o constitucionalismo nacional sofre limitações ou desvios quando mudam algumas de suas ditas condições”, desde logo alinhando três exemplos: (1) os tratados internacionais que afirmam um direito mais elevado; (2) quando contenham normas de aceitação automática de normas internacionais e (3) a que deriva da difusão de instrumentos de garantia estabelecidos no que como *espaço* ou, como o denomina, “*área ultraestatal*”.

Ora, se tais limitações são reconhecidas no Direito Constitucional, como ramo jurídico por definição atinente ao ordenamento jurídico aplicável a todas as relações juridicizadas no território onde tem vigência, com muito mais razão e amplitude, não apenas essas, como muitas outras limitações o serão nas específicas relações jurídicas administrativas globalizadas, que se travam nesse novo *espaço público ultraestatal*, em que vige um ordenamento *transadministrativo*, que aplica princípios e regras próprios de um *Direito Administrativo Transnacional*.

Em suma: onde exista uma relação, em que certo *interesse de natureza pública* esteja em jogo e posta *fora da órbita jurídica dos Estados*, tal relação poderá ser objeto de uma normatização consensual, ultraestatal e multipolarizada, por isso, posta a cargo de *centros de poder* politicamente independentes.

Esses *centros de poder*, com as suas respectivas *ordens normativas*, se multiplicam a cada ano, de muito ultrapassando os números, já impressionantes, de 7.306<sup>22</sup> organizações ultraestatais em atividade em 2005, tal como mencionadas por SABINO CASSESE<sup>23</sup> em sua obra pioneira; uma cifra incomparavelmente maior do que a do número de Estados independentes, com seus respectivos ordenamentos jurídicos, à época, em número de 191, correspondente aos de Estados então filiados à ONU.

Quase ao mesmo tempo, o tema suscitava o interesse, também pioneiro, de juristas norte-americanos – BENEDICT KINGSBURY, NICO KRISCH e RICHARD STEWART - que desenvolveram um Projeto de Pesquisa sobre *Direito Administrativo Global* na Universidade de Nova Iorque, do qual resultou um trabalho inicial, publicado no ano de 2004, sob o título “*A emergência de um Direito Administrativo Global*”<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*. Roma e Bari: Editori Laterza, 2006, p. 183 e ss.

<sup>22</sup> Os dados foram colhidos no *Yearbook of International Organizations* de 2005. A edição 2011-2012, com seis volumes, eleva esta cifra a aproximadamente 64.000 organizações transnacionais, 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 cem anos Henri La Fontaine (Prêmio Nobel da Paz de 1913) and 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 organizações internacionais e extranacionais desde 1907. Maiores informações no sítio: <http://www.uia.org>).

<sup>23</sup> 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*, e 2006, todos lançados pela Editora Laterza (Roma-Bari).

<sup>24</sup> KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico e STEWART, Richard. *The Emergence of Global Administrative Law*. IILJ Working Paper, 2044/1 (Global Administrative Series) [www.ijl.org](http://www.ijl.org).

Esse estudo examina os sistemas que regem os corpos administrativos privados, que atuam em um “*espaço administrativo multifacetado distinto dos domínios do Direito Internacional Público e do Direito Administrativo Nacional*.”<sup>25</sup>

A essas obras pioneiras, na Itália e nos Estados Unidos da América, seguiram-se inúmeros trabalhos, de diversos autores e de diversas fontes acadêmicas, tudo a indicar a abertura de um *novo ramo disciplinar* voltado para um futuro que se inicia e, na expressão dos referidos pioneiros norte-americanos acima mencionados, “*provavelmente tanto aprofundarão uma teoria democrática transnacional e global, como levantarão desafiantes questões sobre sua aplicação em estruturas administrativas específicas e para todo o projeto do Direito Administrativo Global*”.<sup>26</sup>

Argutamente, o Mestre SABINO CASSESE<sup>27</sup> observou o célere desenvolvimento (*Un sviluppo rápido*) que se registraria para este nascente ramo disciplinar, formulando a proposta de seguir-se analisando os novos ordenamentos e dar resposta à questão que se segue: *em que medida os Estados são ainda protagonistas da ordem jurídica global...*

Como se pode concluir, o *Transadministrativismo* realmente merece ser estudado atentamente, desde hoje, para que a sua construção doutrinária do amanhã possa valer-se ao máximo dos avanços científicos experimentados pelo Direito, em geral, e do Direito Administrativo tradicional em particular, nas últimas décadas, prosseguindo na democrática e autêntica via do progresso ético da humanidade e na histórica doma do poder, não importa onde e como ele se encontre.

*Teresópolis, revisto no inverno de 2014.*

<sup>25</sup> *The Emergence of Global Administrative Law*, *Op. cit.*, p. 48.

<sup>26</sup> 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*” *The Emergence of Global Administrative Law*, *Op. cit.*, p. 48.

<sup>27</sup> CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*. *Op. cit.*, p. 7.