

DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL: REFLEXÕES SOBRE ESTRATÉGIA E SUBSTÂNCIA À LUZ DE *O PRÍNCIPE* DE NICCOLÒ MACHIAVELLI

MARIA JOÃO MELO TEDIM*

SUMÁRIO: 1. Considerações Iniciais; 2. Questões de legitimidade do poder no espaço jurídico administrativo global; 2.1. Uma mudança de paradigma; 2.2. Um exemplo paradigmático de mudança; 2.3. O resultado da mudança: questões que suscita; 3. O Projeto Direito Administrativo Global; 3.1. Princípios e exigências adequadas; 3.2. Soluções casuisticamente recortadas; 3.3. Críticas e reflexões correspondentes; 4. Reflexões de estratégia e substância à luz de *O Príncipe* de Niccolò Machiavelli; 4.1. Justificação teórica da relação proposta; 4.2. Projeto Direito Administrativo Global v. Projetos outros; 4.3. Análise das diferenças propostas à luz de *O Príncipe* de Niccolò Machiavelli. 5. Considerações Finais.

RESUMO: Cientes das inúmeras interpelações que a globalização suscita, e concretamente dos problemas de legitimidade e responsabilização do poder no espaço jurídico global, propomo-nos refletir um dos projetos de solução que tem ganho notoriedade nos últimos anos, notadamente, o Direito Administrativo Global. Mais. Realizaremos esta ponderação com o auxílio das preleções efetuadas em um clássico de estratégia política, designadamente em *O Príncipe*, de Niccolò Machiavelli. O objetivo será uma reflexão inovadora sobre os benefícios materiais e estratégicos do projeto de Direito Administrativo Global, em comparação com projetos outros.

PALAVRAS-CHAVE: Globalização; Direito Administrativo Global; *O Príncipe*; Niccolò Machiavelli.

ABSTRACT: Aware of the countless questions that globalization raises, and specifically the problems of legitimacy and accountability of power in the global legal space, we propose to reflect one of the solution projects that have gained notoriety in recent years, notably, the Global Administrative Law project. Also, we will carry out this weighting through the help of lectures given in a classic of political strategy, namely in *The Prince*, by Niccolò Machiavelli. The objective will be an innovative reflection on the substantial and strategic benefits of the Global Administrative Law project, compared to other projects.

KEYWORDS: Globalization; Global Administrative Law; *The Prince*; Niccolò Machiavelli.

* Doutoranda em Direito da Universidade Lusófona

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A proposta do Direito Administrativo Global, como desenlace de múltiplas tensões jurídicas mundiais, é uma que tem vindo a ser amplamente discutida. Nos seus termos, há um distanciamento de concepções absolutas de governança global, bem como de qualquer modo de atuar uniforme. Ainda assim, mesmo relativa, mesmo sectorial, apresenta-se-nos um projeto agregador do espaço jurídico global¹. No presente artigo, não capitulando às tentações constitucionais que outras abordagens consubstanciam, pretendemos demonstrar como a articulação de axiomas fundamentantes, com a ausência de uma narrativa ideal, permitem uma estratégia inovadora para uma primaz unidade possível. Em contrapartida, reconhecendo o mérito estratégico ao projeto, não deixaremos de lhe apontar os inevitáveis referentes de sentido político inteligíveis. Para o efeito, decidimos desenvolver a investigação à luz do compreendido em uma obra notável de estratégia política: *O Príncipe*, de Niccolò Machiavelli.

Partindo desta ideia, para melhor concretizar o tema, é mister estruturar o artigo em três partes. Na primeira parte, traçaremos o enquadramento da problemática jurídica, contemplando as interpelações que a globalização suscita, materializadas concretamente em questões de legitimidade de poder, em um quadro de governança global – aí observaremos os vários centros de poder que se configuram, bem como os diferentes partícipes e o tipo de relações que estabelecem entre si. Na segunda parte, trataremos da exposição de uma abordagem aos problemas que resultam da governança global, respetivamente a falta de regulação do poder, o défice democrático e a necessidade de mecanismos de responsabilização, tratando-se a proposta de resolução do projeto Direito Administrativo Global, como compreendido no artigo *The Emergence of Global Administrative Law*. Na terceira parte, procuraremos explicar o benefício da sobredita abordagem comparativamente a abordagens outras. Nesse preciso sentido, servirmos-nos das preleções de estratégia presentes em *O Príncipe*, de Niccolò Machiavelli. Por assim ser, iniciaremos o capítulo com a devida justificação, partindo em seguida para paralelos importantes entre as lições da obra e determinadas ideias mestras no debate sobre a governança global, como

a ideia do constitucionalismo global ou a ideia de uma democracia global. Para tanto, a metodologia preferida consistiu na exposição do desenvolvido por Benedict Kingsbury, Nico Krisch e Richard Stewart, no artigo *The Emergence of Global Administrative Law*, analisando-o a par dos contributos mais significativos da doutrina. Ao mesmo tempo, deter-nos-emos em reflexões estratégicas e substantivas, intencionando os preceitos mais significativos do Direito Administrativo Global e relacionando-os paulatinamente com a obra *O Príncipe*, de Niccolò Machiavelli.

Em suma, o que se pretende alcançar é um reflexão inovadora sobre os benefícios substanciais e estratégicos do projeto de Direito Administrativo Global, em comparação com projetos outros.

2. QUESTÕES DE LEGITIMIDADE DO PODER NO ESPAÇO JURÍDICO ADMINISTRATIVO GLOBAL

2.1. UMA MUDANÇA DE PARADIGMA

Existem muitos modos de emitir juízos sobre os processos dinâmicos e complexos que têm ocorrido desde a segunda metade do século XX, notadamente sobre o fenómeno da globalização. Na presente investigação, centram-nos-emos com mais apreço no enquadramento de uma problemática jurídica em concreto, relacionada com questões de legitimidade do poder no espaço jurídico administrativo global². A problemática a que se alude é sobremodo complexa, conduzindo-nos a interrogações sucessivas, e nenhuma menos essencial do que outra, ou não seria imediatamente merecedor da nossa atenção o saber se existe um espaço jurídico administrativo global e, nesse seguimento, o saber se existe um Direito Administrativo Global. Bem vistas e analisadas as matérias, é bem certo que não podemos dizer que exista um Direito Administrativo Global *ipso facto*, “pretendendo a noção do direito administrativo global refletir a existência de uma pluralidade de ordenamentos jurídicos em que o direito surge num ambiente de cooperação internacional” (Oliveira & Dias, 2013). Em contrapartida, menos certo será a sua configuração no futuro ou os referentes de sentido que esta

¹ O projeto de pesquisa Direito Administrativo Global desenvolveu-se no Instituto de Direito Internacional e Justiça, da Faculdade de Direito, da Universidade de Nova Iorque, em conjunto com o Centro de Direito Ambiental e de Uso do Solo. Os fundadores do projeto são Benedict Kingsbury, Nico Krisch e Richard Stewart, notadamente mediante a publicação do artigo *The Emergence of Global Administrative Law*. O Direito Administrativo Global, com efeito, não é uma ideia estática, mas um projeto em desenvolvimento. Neste âmbito, são apresentadas propostas de soluções adequadas para questões de governança global, com material científico disponível no seguinte website: http://www.iilj.org/global_adlaw.

² Em todo o caso, em benefício de algum contexto, acrescentamos o seguinte sobre o fenómeno da globalização, bem como a inevitável jericidade que tais processos suscitam. O desenvolvimento tecnológico e a livre circulação de capitais proporcionaram a concessão de mercados cada vez mais desnacionalizados – um exemplo paradigmático desta realidade é o modo como corporações se descolocam pelo mundo, com o objetivo de encontrar e estabelecer relações mais eficientes. Os referidos processos, dinâmicos e complexos, económicos e sociais, implicam sempre jericidade – outro exemplo paradigmático, no mesmo sentido, é a forma como cada vez mais estas corporações transnacionais recorrem a processos de resolução alternativa de litígios.

“pluralidade de ordenamentos jurídicos” intencionam. Por outro lado, quanto à existência de um espaço jurídico administrativo global, diremos sempre que a uma distinta expressão normativa corresponderá sempre juridicidade. Em todo o caso, antes de abarcarmos estas questões, o objetivo primeiro será refletir o significado de uma mudança de paradigma. Com efeito, fruto da globalização, assistiu-se à superação de uma governação assente em dinâmicas bilaterais e multilaterais entre Estados, do modelo vestefaliano, por uma assente em dinâmicas transnacionais, de governança global (Rached, 2014). Neste quadro, além do Estado, existem empresas multinacionais, organizações internacionais, associações privadas de nível internacional e cidadãos. De tal sorte, o Estado perde importância considerável, atuando em rede com outros centros de poder e de decisão.

2.2. UM EXEMPLO PARADIGMÁTICO DE MUDANÇA

O que parece significativo, e nos preocupa na mesma medida, é o modo como se poderá eventualmente legitimar estes centros de poder que, por si mesmos, já condicionam, coordenam e disciplinam. Por outras palavras, como poderemos responsabilizar centros de poder, por si mesmos, já reguladores. Antes de mais, é mister ilustrar mais adequadamente esta questão. Para tanto, avaliemos as organizações internacionais que existem e consideremos a influência real que detêm. *Primo conspecto*, sabemos que desde o arquétipo clássico, composto por assembleia representativa e secretariado, já se criaram inúmeros modelos. Neste contexto, poderão estas organizações ser formadas e constituídas por Estados – veja-se a Organização das Nações Unidas –, formadas por partícipes privados, com participação de Estados – atente-se à Comissão do Codex Alimentarius –, formadas por instituições ou órgãos internos de Estados, em rede com associações de autoridades nacionais – como a Organização

Internacional das Comissões de Valores, constituída pelas autoridades nacionais de supervisão da Bolsa de valores – ou, mesmo, formadas de acordo com o direito interno de determinado Estado – note-se a Corporação de Internet para atribuição de Nomes e Números³, constituída nos termos do direito estadunidense, registada na Califórnia, conforme as normas deste Estado. Sabemos, de igual modo, que muitas vezes, além de assembleia representativa e secretariado, as organizações internacionais apresentam comités, onde se transmitem à administração transnacional os interesses das administrações nacionais⁴ (Cassese, 2010).

Do que aqui se expõe, não é difícil questionar a legitimidade destas entidades, sobretudo influentes e sem nenhum controlo que não seja indireto. Assim, utilizando como exemplo paradigmático o caso das organizações internacionais, compreende-se que sejam estas razões explicativas que determinam exigências categóricas de responsabilização, pois encontramos-nos diante um espaço jurídico administrativo global, fragmentado em sectores diversos, do qual fazem parte entidades com capacidades regulatórias substanciais, não obstante, sem uma força maior que as limite.

2.3. O RESULTADO DA MUDANÇA: QUESTÕES QUE SUSCITA

No momento, em perspetiva ampla, verificamos um quase-Direito⁵, em que não existindo território concreto, existe um espaço administrativo, em que não existindo uma legislatura, existem regimes regulatórios que produzem legislação⁶, em que não existindo um número suficiente de tribunais, existem corpos quase-judiciais de controlo⁷, em que não existindo um ramo executivo, existe monitorização indireta através de corpos nacionais (Cassese, 2015).

A magna questão, portanto, é a de saber como legitimar um poder que se tornou não apenas distante, como pouco visível, sabendo que no paradigma anterior o poder se exercia, *malgré tout*, nos limites do Estado-nação. Esta questão é de

³ Reparemos, neste caso, que temos uma entidade de natureza privada com uma importantíssima função pública regulatória, cuja função consiste em organizar protocolos técnicos e gerir nomes de domínios a nível mundial (Cassese, 2010).

⁴ Pese embora se prefira este modo de exposição, inspirado pelo trabalho de Sabino Cassese, Kingsbury, Krusch & Stewart, 2005, no artigo *The Emergence of Global Administrative Law*, apresentam uma sistematização de cinco modos de administração global, mais frequentemente considerada na doutrina: administração por organizações internacionais intergovernamentais com base em tratado ou acordo executivo; administração fruto da cooperação informal entre reguladores estaduais; administração que resulta da atuação de agências reguladoras nacionais no espaço administrativo global; administração derivada da participação de órgãos privados; e administração híbrida privada-intergovernamental.

⁵ Devemos ressaltar que a expressão empregada é nossa, em Cassese, 2015, o autor defende a existência de um Direito Administrativo Global pleno.

⁶ Bem pode suceder que se trate de legislação produzida sob a forma de tratados e normas ou de criação de políticas e padrões (Cassese, 2015). Quanto à eficácia vinculante das normas produzidas pelas organizações internacionais, esta pode derivar diretamente da fonte que as gera ou atribuir-se por outro sujeito internacional, *ad exemplum*, os critérios estabelecidos pela Comissão do Codex Alimentarius, em 1995, adquiriram mais força jurídica porque a Organização Mundial do Comércio se remete a eles como forma de assegurar que se cumprem os limites impostos pelo comércio mundial em nome da segurança alimentar. Neste preciso sentido, podemos falar de algumas relações de uniformização, de carácter horizontal, mas sempre sujeitas ao princípio do mútuo reconhecimento (Cassese, 2010). *Ultima analysis*, é inegável que o consentimento dos Estados é fundamental para a receção de critérios jurídicos emanados de organizações internacionais (Sousa, 2018).

⁷ A resolução de litígios é efetuada mediante a articulação entre a hipótese de adjudicação, negociações diplomáticas ou decisões não vinculativas de diferentes órgãos quase judiciais. Sobre órgãos quase judiciais é mister acrescentar: consistem na existência de comités de conformidade, ou painéis de inspeção dentro das organizações, que se propõem a uma revisão judicial *sui generis*, atuando com alguma semelhança a tribunais, reativos a petições de cidadãos afetados pelas decisões administrativas de cariz global. Embora não sejam legalmente reconhecidos como órgãos judiciais, exercem fiscalização jurisdicional *de facto* (Cassese, 2009).

suma importância na medida em que aponta imperiosamente para proposições de ordem substantiva, as quais, em regra, não produzem concordância. De tal modo assim é que rapidamente surgiram numerosas correntes de pensamento, propondo-se solucionar as questões enunciadas. No próximo ponto de análise, não caberá desenvolvê-las *ex professo*, senão ilustrar compreensivamente a que mais nos parece eficaz, notadamente o projeto de Direito Administrativo Global.

3. O PROJETO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL

3.1. PRINCÍPIOS E EXIGÊNCIAS ADEQUADAS

O projeto Direito Administrativo Global, como corrente de pensamento, pretende resolver as questões enunciadas, observando a atuação jurídica administrativa no quadro jurídico global e procurando sistematizar os princípios jurídicos fundamentais que a orientam. Neste ponto de análise, de forma sucinta, pretendemos expor as ideias fundamentais alcançadas, como compreendidas no artigo *The Emergence of Global Administrative Law*, em Kingsbury, Krisch & Stewart, 2005. Os autores iniciam a sua exposição constatando o aumento de formas de regulação transnacionais *de facto*, como consequência da interdependência global de áreas múltiplas⁸, bem como declarando que tais modos de regulação resultam da cooperação entre redes transnacionais. Nessa medida, observando como fontes essenciais o costume, tratados e princípios gerais, verificam do mesmo modo que na implementação de preceitos administrativos, por órgãos administrativos transnacionais, não existe um controlo direto (Kingsbury, Krisch & Stewart, 2005). Neste aspecto, salientamos que o controlo indireto proporcionado pela presença de representantes da sociedade civil⁹ no processo de regulação, não significa a legitimidade do poder exercido. Note-se, a título exemplificativo, decisões implementadas diretamente contra partes privadas ou por meio de implementação no direito interno dos Estados. Por outros termos, note-se que a representação civil nestes organismos é limitada e que o poder exercido não é adequadamente controlado. Partindo desta ordem de ideias, em Kingsbury, Krisch & Stewart, 2005, *prima facie*, defende-se a emergência no quadro jurídico administrativo global de determinados princípios e exigências, dos quais sublinhamos a existência: (I) de participação processual e transparência; (II) de decisões fundamentadas; (III) de mecanismos de revisibilidade; (IV) e de critérios substantivos relacionados com proporcionalidade, com correspondência entre meios e fins, com ausência de meios restritivos não necessários e com proteção de expectativas legítimas.

3.2. SOLUÇÕES CASUISTICAMENTE RECORTADAS

A mencionada defesa é empreendida mediante uma análise casuística fundamentada e fundamentante, onde à exceção do ponto quarto – critérios substantivos relacionados com proporcionalidade, correspondência entre meios e fins, ausência de meios restritivos não necessários e proteção de expectativas legítimas –, em que se verifica uma aplicação mínima *de facto*, se verifica uma aplicação considerável dos pressupostos citados no quadro jurídico administrativo global. Com efeito, são múltiplos os casos apresentados pelos autores nesta defesa. Por outro lado, concretamente sobre os critérios, podemos dizê-los essencialmente inspirados no direito administrativo interno, assim como – de acordo com o argumentado em Kuo, 2013 –, resultando todos eles de uma ideia de publicidade no exercício de poderes públicos.

É importante realçar que a inspiração desta forma de atuar em princípios de direito administrativo interno é uma que é propugnada de modo responsabilizante. Para os autores, o atual paradigma jurídico administrativo global representa o estágio embrionário do Direito Administrativo Global, pelo que as condutas principiológicas observadas devem ser reforçadas com prudência (Kingsbury, Krisch & Stewart, 2005). Dir-se-á que o artigo que aqui analisamos é sobretudo estratégico, pois ao contrário de concepções absolutas de governança global – *problemas globais requerem soluções globais* – os autores tomam estas soluções dogmáticas com certa moderação – uma ordem múltipla e fragmentada requer soluções múltiplas e adequadas. Eis aí o *leitmotiv* da sua abordagem, o desenvolvimento de soluções casuisticamente recortadas.

De facto, fruto de críticas relacionadas com a legitimidade do poder exercido, e, sintomaticamente, com a falta de responsabilização, os centros de poder transnacionais cada vez mais ecoam princípios fundamentais de direito administrativo (Rached, 2014). Não obstante, precisamente por ser uma tendência fragmentada e não sistemática, devem ainda os proponentes de projetos semelhantes ter o cuidado de agir mais de acordo com uma dinâmica *ser v. dever-ser*, do que propriamente com persistências *dever-ser v. dever-ser*.

3.3. CRÍTICAS E REFLEXÕES CORRESPONDENTES

Um exemplo da ausência de uma uniformização de conduta administrativa global é o modo como países mais pequenos, ou considerados menos desenvolvidos,

⁸ *Ad exemplum*: regulação bancária, regulação de movimentos transfronteiriços de populações, regulação de proteção ambiental, entre outras.

⁹ *Reconhecida esta presença mediante a participação de representantes de Estados, de empresas e de organizações não governamentais como modo de defesa de interesses próprios e de supervisão do processo.*

são submetidos a medidas regulatórias mais intrusivas. Tal ponto de constatação pelos autores merece destaque pois é mencionado sobremodo em algumas críticas pertinentes, a saber: tais mecanismos de direito interno, correspondem a uma conceção nórdica e ocidental de direito administrativo, pelo que a sua aplicação a países outros se afiguraria de igual modo injusta (Harlow, 2006). Com efeito, autores há que entendem a sistematização de princípios universais de direito administrativo pouco desejável, considerando tal modo de proceder um ataque ao pluralismo e à diversidade, especialmente pela linha ténue que existe entre tais princípios e princípios constitucionais (Harlow, 2006). Ora, reconhecendo que nesta discussão jurídica toda a vantagem está na limitação do abuso de poderes públicos, e não tomando essa aspiração como património ocidental nem tão-pouco nórdico, somos forçados a discordar. *Data venia*, os argumentos que são propostos seriam mais pertinentes numa fase mais avançada do processo¹⁰, além disso, como já se teve oportunidade de constatar, as soluções propostas não são estáticas, devendo ser aferidas caso a caso. De todo o modo, sobre as críticas empreendidas, devemos ressaltar a razoabilidade da dita linha ténue que se traça entre estes princípios gerais e aquilo que seriam princípios constitucionais. Sobre esta matéria, versaremos no próximo capítulo, notadamente “Reflexões de estratégia e substância à luz de *O Príncipe*, de Nicolau Niccolò Machiavelli”.

Antes de prosseguirmos para as dilucidações sobreditas, é mister finalizar a conceção que se expõe mediante duas constatações. Primeiro, dizer que os autores do projeto equacionam a criação de normas de conflito para, precisamente, se dois regimes regulatórios entrarem em colisão, se poder fazer um juízo casuístico e tomar uma decisão proporcional. Segundo, reforçar que esta corrente de pensamento não pretende ser universal em termos de soluções processuais, defendendo que, não seguindo a ordem jurídica global um modelo único, deve qualquer modo de atuar ser sensível a diferentes setores, considerando a individualidade de cada caso (Rached, 2014). Em suma, mediante a análise de empresas intelectuais desenvolvidas sobre governança global, e efetuando o cruzamento estratégico de referências científicas disponíveis, o projeto esforça-se para uma quase sistematização do paradigma prelecionado, dir-se-á: para a primaz sistematização possível. É neste exato sentido que nos encontramos de acordo com a Escola de Germânica de Heidelberg quando propõem ser mais apropriado falar-se de um exercício de autoridade pública transnacional e não propriamente de um Direito Administrativo Global. De todo o modo, como veremos no capítulo seguinte, é esta a abordagem mais eficaz em termos de *realpolitik*.

4. REFLEXÕES DE ESTRATÉGIA E SUBSTÂNCIA À LUZ DE *O PRÍNCIPE*, DE NICCOLÒ MACHIAVELLI

4.1. JUSTIFICAÇÃO TEÓRICA DA RELAÇÃO PROPOSTA

O presente capítulo tem indubitavelmente um *leitmotiv* curioso, designadamente, a associação do projeto Direito Administrativo Global à obra *O Príncipe*, de Niccolò Machiavelli. Uma tal relação de consciência deve ser devidamente justificada, e, por assim ser, terminámos o capítulo anterior com uma referência à *realpolitik*. Deveras, são muitas, senão todas, as análises que concebem o projeto como uma abordagem prática, assistemática e realista, empregando-se o termo *realpolitik* para a descrever (Rached, 2014). E para quem se encontre recordado das matérias principais da filosofia do direito, do mesmo modo encontrará a natural correspondência entre aquela abordagem e a proposta pelo autor de *O Príncipe*. Exemplificativo disto mesmo, será o capítulo dedicado a Machiavelli, na obra *Filosofia do Direito e do Estado*, em Moncada, 2014.

Nestes termos, debruçados sobre o paralelo primeiro, entre a abordagem utilizada no projeto Direito Administrativo Global e a abordagem utilizada em *O Príncipe*, notamos ainda paralelos outros, que não nos foi possível ignorar. Em primeira ordem, notar-se-á a semelhança que existe no Tempo em que as abordagens são concebidas. Notadamente, tanto no período final da Idade Média como no quadro contemporâneo se verificam dinâmicas de poder múltiplas, no primeiro caso entre os senhores feudais e os príncipes, no segundo caso entre os partícipes já ilustrados. Mais. A sua multiplicidade é uma que se expressa sob a forma de relações horizontais, interdependentes e fragmentadas. Um segundo ponto, tratará de pôr em consideração a semelhança que existe no Objeto de estudo, ou não tratam as referidas matérias de propostas de legitimidade e de tratamento do poder? Efetivamente, se verificamos no clássico florentino preleções sobre como obter e manter o poder, também no projeto que aqui tratamos se estudam formas de o regular – sendo que nos dois casos se reconhece a importância da legitimidade popular para o efeito. Finalmente, e talvez o mais importante sinal de parença, verifica-se no Modo como interpelam o Objeto. Pois ambas as abordagens se apresentam estratégicas, pragmáticas e assistemáticas – exemplo disso far-se-á notar nas próximas páginas. De qualquer modo, são estas as categorias discursivas em que com cuidado se vê correspondência – Tempo, Objeto e Modo –, e que, nessa medida, nos permitem cogitar a problemática de um ponto de vista outro. Por outras palavras, admitimos a semelhança suficiente entre a abordagem empreendida por Niccolò Machiavelli, em *O Príncipe*, e a abordagem desenvolvida pelos autores

¹⁰ Aludimos, aqui, ao processo de formação de um Direito Administrativo Global.

supra citados, no projeto Direito Administrativo Global, para nos arrogarmos capazes de relacioná-las justamente. Eis, *ipso facto*, a devida justificação.

4.2. PROJETO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL V. PROJETOS OUTROS

Feita esta ressalva, comecemos por expor mais adequadamente a diferença fundamental entre o projeto Direito Administrativo Global e projetos outros. Para tanto, voltemos a considerar a fragmentação do espaço jurídico administrativo transnacional, bem como o problema da falta de responsabilização que sobreleva. Poderemos mesmo dizer que metáforas hierárquicas não se ponderam? Mais ainda se considerarmos a necessidade de uma força vinculativa e, nessa medida, de uma ordem substantiva comum. Numa palavra, poderemos mesmo evitar o debate constitucional? Tudo visto e ponderado, sempre diremos que não.

Consequentemente, no que concerne a propostas de solução para problemas de governança global, sempre se apresentará uma distância entre aqueles que defendem a constitucionalização do espaço jurídico global e aqueles que, pelo contrário, a negam com convicção. Naturalmente, verificar-se-ão as mesmas preocupações em ambas linhas de pensamento: um déficit de responsabilização e um déficit de legitimação do poder. Contudo, se os primeiros se propõem resolver este quadro mediante propostas mais substantivas e absolutas, os segundos afastam-se estrategicamente de tais modos de ver. Por outras palavras, se os primeiros se permitem equacionar uma ordem constitucional global, fundamentada em princípios democráticos e desvinculada da figura do Estado-nação, os segundos não consideram esta solução proposta, uma adequada ao tempo que vivemos. Ora, o projeto Direito Administrativo Global, como pudemos constatar, nega uma ambição constitucional, desenvolvendo antes, mediante um processo de gestão singular, mecanismos processuais de responsabilização dos corpos regulatórios transnacionais. Com efeito, não entra em questões de legitimidade de poder diretamente, manifestamente associadas ao déficit democrático, mas procura impor princípios de gestão responsabilizantes que, estratégica e indiretamente, contribuem para a legitimação gradual do poder.

Por outro lado, também se verificará uma diferença outra, designadamente entre este projeto e projetos nascidos de escolas de pensamento mais céticas, quer dizer, as que colocam expressamente em dúvida a existência de um Direito Administrativo Global, propondo ser mais adequado falar-se de um exercício de

autoridade internacional pública (Bogdandy, Dann & Goldmann, 2009).

Neste aspecto, bem sabemos que os autores do projeto defendem a existência de um Direito Administrativo Global, materializado na redes regulatórias crescentes, com uma influência cada vez mais globalizadas e com mecanismos cada vez mais eficientes.

4.3. ANÁLISE DAS DIFERENÇAS PROPOSTAS À LUZ DE O PRÍNCIPE, DE NICCOLÒ MACHIAVELLI

Reconhecidas que estão as diferenças, podemos partir para a correspondente análise hermenêutica à luz de *O Príncipe*, de Machiavelli. O objetivo será demonstrar, a partir de preleções do autor, porque é que a abordagem que estudamos nos parece a mais eficaz.

Num primeiro momento, comecemos por considerar o debate constitucional *supra* referido e o modo contundente como se distanciam Benedict Kingsbury, Nico Krisch e Richard Stewart de quaisquer associações ao constitucionalismo global. Em paralelo, olhemos para o que nos ensina o autor florentino, em *O Príncipe*, a saber: quando o poder se encontra fragmentado em diferentes centros, submetê-lo a uma só figura, ainda que possível, é uma situação muito difícil de se poder manter; por exemplo, é mais difícil deter o poder no reino de França, com os seus inúmeros senhores feudais, do que no Império Otomano; a razão explicativa é relativamente simples, no Império Otomano já existe uma estrutura hierárquica muito clara, só se substituindo uma por outra, ao passo que no reino de França, os senhores feudais detêm tanto poder que este circula de forma horizontal, e submetê-lo inteiramente ao príncipe de um momento para o outro, ou seja, substituir uma dinâmica instituída por outra absolutamente diferente, é pouco desejável (Machiavelli, 2014). Por outras palavras, relacionando com o quadro hodierno global, quando o poder se encontra fragmentado em diferentes centros, como personificados na figura dos barões medievais, submetê-lo a uma só Constituição, como personificada pela figura do príncipe, ainda que possível, é uma situação difícil de se manter. Com efeito, seria mais desejável um controlo exercido estratégica e gradualmente¹¹. O que dizemos é mais evidente se considerarmos, como consideram autores tantos, que na verdade as medidas propostas pelos autores, em Kingsbury, Krisch & Stewart, 2005, não só têm inspiração constitucional, como inspiração do direito norte-americano (Kuo, 2013). Desse modo, existe um *quantum* ineliminável de substância de que os autores não se podem afastar e o que podemos inferir deste afastamento de qualquer associação ao constitucionalismo é somente um

¹¹ Sobre a necessidade de um exercício de controlo gradual, observe-se a seguinte passagem, em Machiavelli, 2015, p. 36: “Depois, os estados que surgem de imediato, como todas as outras coisas da natureza que nascem e crescem depressa, não podem ter as suas raízes e ramificações de modo tal que o primeiro tempo adverso os não extinga”.

modo estratégico de atuar, em que se responsabiliza o poder gradualmente e se o legitima indiretamente.

Bem diferente é o debate que existe em torno da questão de saber se existe ou não um Direito Administrativo Global. Quando em Bogdandy, Dann & Goldmann, 2009, se propõe preferível falar-se de um exercício de autoridade internacional pública, com a correspondente resposta em Cassese, 2009, argumentando a existência daquele direito no quadro global, é-nos permitido refletir comparativamente este ponto. O bom senso não exige um juízo muito profundo e é bem claro que inúmeros autores se referem a este direito, como o já fizemos no início da investigação; em todo o caso, pretendendo apenas “refletir a existência de uma pluralidade de ordenamentos jurídicos em que o direito surge num ambiente de cooperação internacional” (Oliveira & Dias, 2013). Pois, na verdade, ao discuti-lo mais profundamente, não nos parece que tal direito exista, embora também não se acompanhe o defendido em Bogdandy, Dann & Goldmann, 2009, já que não se considera que o que existe consista apenas em um exercício de autoridade internacional pública. Deveras, nem o direito opera verdadeiramente de forma global, nem somente de forma internacional (Roque, 2014), trata-se antes de um direito transnacional em processo de formação¹².

Ainda assim, *ultima analysis*, parece-nos mais estratégica a opção de falar deste direito como se tratando de um Direito Administrativo Global:

Porque, caminhando os homens sempre pelas vias batidas por outros e procedendo nas suas ações por imitação, não se podendo as vias dos outros manter em tudo nem alcançar a virtude daqueles a quem tu imitas, deve um homem prudente meter sempre por vias batidas por grandes homens e imitar aqueles que foram os mais excelentes, a fim de que, se não chegar à sua virtude, dela exale ao menos algum odor. (Machiavelli, 2015, p. 30)

Dada a natureza dos princípios que se propõem limitar os centros de poder transnacionais, e mesmo a retórica empreendida, onde se afirma uma inspiração inegável nos ordenamentos jurídicos internos, bem poderemos extrair a influência daqueles grandes homens que, séculos antes, disseminariam as ideias que limitariam o poder dentro dos Estados-nação. Assim, no exemplo maquiavélico que se segue ao excerto citado, deve o arquiteto prudente apontar a seta ligeiramente mais alto se quiser atingir o seu alvo (Machiavelli, 2015), no caso em análise, não um Direito Administrativo Global *de facto*, mas tão só a responsabilização dos centros de poder transnacionais e a sua gradual legitimação indireta, conduzindo

naturalmente à diminuição do défice democrático. De facto, nestas matérias, tudo o quanto sabemos nada é em comparação ao muito que nos falta saber, pelo que uma abordagem cautelosa e imbuída de parca substância é a mais desejável. Para finalizar a investigação, percorridas como foram as matérias, resta-nos interrogar se uma substância de facto não existe subjacente à estratégia do projeto. Pois se sabemos, em primeira ordem, que os mecanismos propostos não se pretendem uma solução final, mas um passo intermédio, igualmente constatamos que emanam inevitavelmente um *quantum* ineliminável de substância. Assim, a questão que impera é a de saber que substância fundamentante, para assim nos podermos adivinhar conhecedores do caminho que na verdade se traça.

Uma inspirada por aquilo que possa ser designado o Estado de Direito democrático? Ainda que indiretamente, sempre diremos que sim. Na verdade, os autores não negam que se debatem com questões de legitimidade democrática. O que acontece é que separam estrategicamente estas questões, cientes de que os conceitos de responsabilidade e legitimidade nem sempre se sobrepõem, e, sintomaticamente, que o poder poderá ser exercido de uma forma responsável, sem que seja exercido de uma forma legítima (Rached, 2014). Assim, se a transição que ocorreu da Idade Média para a Idade Moderna pode ser considerada como um período intermédio, observando-se uma uniformização progressiva baseada numa certa racionalidade, do mesmo modo poderemos considerar-nos em um período de transição para uma primaz unidade possível, devendo notar-se com atenção a racionalidade em que nos alicerçamos. Esta linha de raciocínio, com certeza não escapa aos autores do Projeto, de facto, segundo o que nos parece, mesmo que aparentemente afastados de questões substantivas, será o Projeto Direito Administrativo Global uma estratégia mais adequada quer para o desenvolvimento jurídico-administrativo quer para o desenvolvimento político, porque em boa verdade, não sabemos o que vem a seguir.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Niccolò Machiavelli inicia um processo de rutura concetual com a Idade Média, situando-se naquilo que se possa considerar um período transitório, não obstante, em todo o seu pensamento se patenteia a ação prudente, estratégica e realista. Consequentemente, é precisamente nesse modo de estar que revemos o projeto

¹² No entanto, há aqui uma esperança, note-se o muito bem sucedido caso da União Europeia que construiu uma ordem jurídica própria supranacional – assente em vários princípios, entre os quais, o mais significativo, o do primado do direito europeu sobre o direito interno dos Estados-membros – e onde existe efetivamente um direito administrativo, também supranacional, ainda que limitado. Nessa medida, não podemos negar que a experiência da União Europeia possa ser encorajadora para defensores de um Direito Administrativo Global.

Direito Administrativo Global, que, deparando-se com um período transitório no espaço jurídico administrativo global, se propôs adaptar pragmaticamente axiomas fundamentantes às diversas questões de governança global.

Verificamos que sob um manto diáfano e estratégico de mecanismos processuais, se desvelam fundamentos conhecidos a todos de substância, a nosso ver, das conhecidas formas de legitimação e de responsabilização do poder difundidas no mundo ocidental. Sobre isto, cientes de que um mundo globalizado não é ocidental, os autores atuam gradualmente, delineando de modo estratégico uma primaz unidade possível.

Com efeito, quanto a questões de legitimidade e responsabilização do poder em matéria de governança global, não capitulam a abordagens absolutas, nem se conformam a correntes céticas. Antes, situando-se como que na época medieval, em que se constata uma ausência de racionalização e institucionalização da sociedade política, vão intencionando processualmente um quadro político-legislativo – que sempre orienta a Administração – ainda que segmentado, ainda que rudimentar.

Ora, conscientes das preleções adquiridas em *O Príncipe*, de Niccolò Machiavelli,

bem como dos mútuos referentes de sentido que se acham entre aquela época e a que vivemos agora, não podemos deixar de constatar a necessidade de estratégia e realismo, quando o que vem adiante não se adivinha. Assim, tendo sido pretendido *ab initio* uma reflexão inovadora sobre os benefícios substanciais e estratégicos do projeto de Direito Administrativo Global à luz do clássico florentino, terminamos esta investigação com uma preleção última, de Niccolò Machiavelli, que nos parece conformadora do que aqui se tem proposto, a saber:

Mas, tendo a minha intenção sido escrever coisa que seja útil a quem a escute, pareceu-me mais conveniente ir atrás da verdade efetiva da coisa do que da sua imaginação. Muitos imaginaram repúblicas e principados que não foram jamais vistos nem se soube se existiram de verdade. Porque é tanta a distância de como se vive a como se deveria viver, que aquele que deixa o que se faz por aquilo que se deveria fazer, mais depressa conhece a sua ruína do que a sua preservação (Machiavelli, 2015, p. 77).

BIBLIOGRAFIA

- BOGDANDY, A., Dann, P., & Goldmann, M. (2009). Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities. Em: von Bogdandy, A., Wolfrum, R., von Bernstorff, J., Dann, P., & Goldmann M. (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions* (3-32). Heidelberg: Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- CASSESE, S. (2010). El Derecho Global: Justicia y Democracia Más Allá Del Estado. Sevilla: Editorial Derecho Global.
- CASSESE, S. (2015). Global Administrative law: The state of the art. *International Journal of Constitutional Law*, 13 (2), 465-468.
- CASSESE, S. (2009). Is There a Global Administrative Law? Em: von Bogdandy, A., Wolfrum, R., von Bernstorff, J., Dann, P., & Goldmann, M. (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions* (761-776). Heidelberg: Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- CHIMINI, B. S. (2005). Cooption and Resistance: Two Faces of Global Administrative Law. *NYU Journal of International Law and Politics*, 37, 799-827.
- HARLOW, C. (2006). Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. *European Journal of International Law*, 17 (1), 187-214.
- MONCADA, L. C. (2014). *Filosofia do Direito e do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora.
- OLIVEIRA, F. P., & Dias, J. E. (2013). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra: Edições Almedina.
- KINGSBURY, B., Krisch, N., & Stewart, R. B. (2005). The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*, 68 (3/4), 15-61.
- KUO, M.-S. (2013). On the constitutional question in global governance: Global administrative law and the conflicts-law approach in comparison. *Global Constitutionalism*, 2 (3), 437-468.
- MACHIAVELLI, N. (2015). *O Príncipe*. Lisboa: Bertrand Editora.
- RACHED, D. H. (2014). Doomed aspiration of pure instrumentality: Global Administrative Law and accountability. *Global Constitutionalism*, 3 (3), 338-372.
- ROQUE, M. P. (2014). *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo: Uma visão cosmopolita das situações jurídico-administrativas*. Lisboa: AAFDL Editora.
- SOUSA, N. J. (2018). O Direito Administrativo Internacional. Em: Vilela, A., Godinho, I.F., Leite, J., & Meira, J. B. (eds.), *As Novas Fronteiras do Direito* (177-196). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.