

## O Direito Administrativo Global e seu potencial para a formação de uma rede regulatória transnacional na temática da saúde

*Global Administrative Law and its potential for the development of a transnational regulatory network on the health topic*

Valter Shuenquener de Araujo<sup>1</sup>

### Resumo

O texto apresenta alguns dos desafios a serem enfrentados pelo atual modelo internacional de criação de normas jurídicas por meio das tradicionais ferramentas do Direito Internacional e aponta a necessidade de desenvolvimento do Direito Administrativo Global como instrumento para o incremento da legitimidade das decisões do espaço jurídico global. A análise é feita com foco na temática da saúde e aborda o trabalho desenvolvido pelo CNJ na criação de uma rede regulatória plural nessa matéria. A dificuldade ensejadora da inefetividade de variadas normas produzidas no seio de organismos multilaterais justifica o incentivo ao aprimoramento de institutos desse novo ramo do Direito Administrativo focado em temas de interesse transnacional. O artigo sustenta, assim, a possibilidade de incremento do ambiente decisório estatal e internacional em relação à temática da saúde por meio de redes de regulação transnacionais que contemplem a participação dos principais *stakeholders* no tema. A metodologia da pesquisa foi bibliográfica e a análise do tema se deu de forma descritiva e crítica em relação ao modelo existente.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo Global. Organismos multilaterais. Redes de cooperação regulatória. Judicialização da saúde. Medicamentos.

<sup>1</sup> Kurzeitstudium (KZS) Doutorado-Sanduiche na Faculdade de Direito da Universidade Ruprecht-Karls de Heidelberg na Alemanha (2006-2007); Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (2005). Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (2003). *Legal Staff* na *Secretariat for Legal Affairs* da OEA. Email: vsaraujo19@gmail.com

## Abstract

The paper presents some of the challenges to be faced by the current international model of creating legal norms through the traditional tools of International Law and points out the need to the development of a Global Administrative Law as an instrument for increasing the legitimacy of decisions in the global legal space. The analysis is made with a focus on the theme of health and addresses the work developed by the CNJ in the creation of a plural regulatory network in this matter. The difficulty of the ineffectiveness of various norms produced within multilateral organizations justifies the incentive to improve institutes of this new branch of Administrative Law focused on topics of transnational interest. The article supports, therefore, the possibility of increasing the state and international decision-making environment in relation to the health topic through transnational regulatory networks that contemplate the participation of the main stakeholders in the subject. The research methodology was bibliographic and the theme analysis was descriptive and critical in relation to the existing model.

**Keywords:** Global Administrative Law. Multilateral organizations. Regulatory cooperation networks. Judicialization of health. Medicines.

## Sumário

*1. Introdução. 2. Dos organismos multilaterais: da origem aos desafios atuais. 3. Dificuldades a serem superadas no atual sistema de solução de conflitos por meio de organismos multilaterais. 4. O papel do Direito Administrativo Global no mundo contemporâneo. 5. O tema da saúde à luz do Direito Administrativo Global. 6. Conclusões. Referências.*

## 1. Introdução

O Direito Administrativo tem seu nascimento associado à necessidade de fortalecimento do poder de império estatal em relação aos seus súditos. Surge como disciplina intestina a um modelo de Estado que se impõe pela autoridade procedimental. Com as transformações mais recentes do Direito Público, e algumas já nem tão recentes assim, o Direito Administrativo procurou legitimar suas ações por meio de uma crescente aproximação com a sociedade, aproximou-se do pragmatismo jurídico para prestigiar as consequências das suas decisões e o contexto em que elas são tomadas, bem como investiu na análise das relações e diálogos estabelecidos entre os poderes estatais e o cidadão, partindo-se da premissa de que este último deve ser tido como o centro gravitacional de um ordenamento jurídico. Todo um movimento que ampliou o escopo de análise do Direito Administrativo, e originou ramificações que, pelo seu amadurecimento teórico, estão conquistando um espaço cada vez maior na literatura, tal como já ocorre com o multicitado Direito Administrativo Sancionador.

Essa evolução cria raízes em um mundo cada vez mais globalizado em que a necessidade de similitude normativa entre os diversos países se torna uma exigência incontornável. O objetivo deste artigo é o de, com amparo em pesquisa bibliográfica e de jurisprudência,

dência, demonstrar a relevância do Direito Administrativo Global (DAG) no âmbito do tema da saúde e do fornecimento de medicamentos pelo Estado, bem como apontar a necessidade do incremento da legitimidade decisória em relação a temas que reclamam uma regulação transnacional. O modelo tradicional do Direito Internacional de criação de normas de interesse da comunidade global precisa se conciliar com os institutos e preocupações próprias do DAG.

## 2. Dos organismos multilaterais: da origem aos desafios atuais

As duas grandes Guerras Mundiais decorreram, em grande parte, do esgotamento de um modelo de diálogo entre os estados soberanos acompanhado da construção de uma narrativa nacionalista para o resgate de um projeto de país que figura no ideal de uma nação. Disputas econômicas, territoriais, ressentimentos por decisões do passado, tal como as que se materializaram pelo Tratado de Versalhes, e o expansionismo japonês sem qualquer ambiente para um franco e perene diálogo serviram de combustível para deflagrar as duas grandes guerras.

Superados os dois grandes conflitos armados mundiais, e como forma de se evitar um novo confronto de ampla proporção, foram criados organismos internacionais/multilaterais integrados por nações soberanas para estimular o diálogo e a expansão de valores universais, tais como o da proteção dos direitos humanos, da democracia, da liberdade e da promoção da paz.

Nesse contexto, o mundo apostou em um modelo de conserto entre as nações para a obtenção da paz fundado em princípios basilares como o da soberania, da igualdade entre as nações e o da não intervenção.

No âmbito da Conferência da Paz de Versalhes que pôs fim à Primeira Guerra Mundial em 28 de abril de 1919, surgiu a Liga das Nações. Dentre seus objetivos maiores, está o de promover a paz através de mecanismos jurídicos como a arbitragem.

Em 24 de outubro de 1945, por sua vez, surge a Organização das Nações Unidas como consequência direta das conferências de paz realizadas no final da Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, foi constituída por cinquenta países que assinaram a Carta das Nações Unidas, ficando de fora os que integraram o Eixo.

Pouco tempo depois, em 1948, a OEA foi fundada com a assinatura, em Bogotá, Colômbia, da Carta da OEA que entra em vigor em dezembro de 1951. O foco de atuação da OEA baseia-se em seus principais quatro pilares: a democracia, os direitos humanos, a segurança em uma perspectiva multidimensional e o desenvolvimento integral. É importante destacar, neste ponto, que, quando a OEA assume a preocupação com a promoção da democracia, o tema deixa de ser de competência exclusiva de cada Estado, e se torna uma matéria do Direito Internacional.

Atualmente a OEA é integrada por 35 países membros e investe na solução de conflitos regionais por meio de um sistema interamericano que estimula o debate para a cons-

trução de textos normativos de alcance regional sobre matérias de interesse comum.

A despeito do grandioso esforço dos organismos multilaterais, o mundo nunca esteve em paz. Sempre esteve em guerra. Atualmente, além da guerra da Rússia com a Ucrânia, que teve início em 24 de fevereiro de 2022, temos mais, pelo menos, dez conflitos armados no mundo. Há, a título de ilustração, conflitos na Líbia, no Sudão do Sul, no Iêmen, na Etiópia, no Afeganistão, na Síria, entre Israel e a Palestina, na Região do Sahel, entre a Turquia e curdos armados, entre Armênia e Azerbaijão.

Os conflitos armados acabam se apresentando como algo simultaneamente indesejado, mas necessário, do ponto de vista de cada um dos envolvidos, para a mudança e reconfiguração necessária dos países de acordo com o seu poderio econômico. Nessa perspectiva, o conflito armado é também um conflito em que se busca a imposição de um ordenamento jurídico sobre outro. E, na ausência de um efetivo canal de mediação e diálogo entre as nações envolvidas, a solução para o impasse chega pela força.

Nesse contexto, a redução dos conflitos reclama uma estratégia capaz de aproximar normas jurídicas de relevância transnacional dos variados países por meio de um modelo que incentive o diálogo, a transparência e a *accountability* como forma de legitimação.

A crise do Estado soberano também provoca, diante desse cenário, uma instabilidade no modo como os organismos internacionais deliberam e atuam para a obtenção de uma solução consensual. De um lado, a presença do poder de veto de determinados países aparece como problema, de outro a igualdade no direito de voto entre os Estados dificulta a aceitação do que restou decidido quando o Estado com maior população e expressão econômica não consegue fazer valer sua posição. Os organismos internacionais não podem agir para massacrar os países com uma menor expressão econômica, mas, também, não podem desprezar os interesses das nações mais poderosas, sob pena de perderem expressivo apoio institucional. E o equilíbrio entre essas forças é permanentemente almejado pelos representantes do Poder Executivo de cada país que se reúnem nesses organismos. Ocorre que os interesses em jogo na comunidade global já não mais dizem respeito exclusivamente ao Poder Executivo de cada nação. Por essa razão, é preciso identificar as dificuldades existentes no procedimento de construção de normas de interesse transnacional para a sua superação.

### **3. Dificuldades a serem superadas no atual sistema de solução de conflitos por meio de organismos multilaterais**

A aposta mundial, e também regional, na criação de organismos multilaterais é exitosa, notadamente se considerarmos o avanço que ela representa em relação ao estágio anterior de relacionamento entre os países. Os organismos multilaterais provocaram uma maior aproximação entre os Estados soberanos, o que permitiu a criação de um ambiente de diálogo. No entanto, alguns desafios precisam ser enfrentados para a evolução daquilo que a humanidade se propôs a alcançar ao término das duas grandes Guerras Mundiais.

A seguir, apresentamos algumas das principais barreiras enfrentadas pelo modelo atual de solução de conflitos no cenário mundial em que o diálogo entre as nações fica centralizado na esfera do Poder Executivo.

- i) Falta de efetividade jurídica (*enforcement*) de algumas das decisões tomadas pelos organismos multilaterais: a ausência de uma efetiva força que possibilite a concretização de todas as decisões torna algumas delas meras recomendações que nem sempre são observadas pelos países que delas são destinatários. O princípio da não intervenção apresenta este aspecto negativo para a concretização das políticas públicas com pretensão universal.
- ii) Existência de conflitos de interesses entre os integrantes do organismo multilateral e entre eles e a própria entidade que geram impulsos políticos contraditórios: A circunstância de a adesão e a permanência em um organismo multilateral ser facultativa dificulta a criação de pressões jurídicas e políticas muito fortes e intensas que sejam contrárias ao interesse de um Estado específico.

A ideia de que os organismos multilaterais seriam “clubes de amigos” ainda está enraizada em muitos dos países que os integram. E quando o esforço pela concretização de uma pretensão universal implicar prejuízos expressivos para os interesses de um país específico, dificilmente o Estado prejudicado permitirá a aprovação da medida ou, se ela for inevitável, exsurge o risco de abandono do pacto e adesão à entidade multilateral. O organismo criado para pacificar e para viabilizar uma eficaz tutela de interesses transnacionais, na prática, só consegue desempenhar sua função na plenitude quando não estiver desagradando em excesso. Ausente o consenso por superposição (*overlapping consensus*) a que se refere John Rawls,<sup>2</sup> dada a dificuldade de sua obtenção quando se está diante de uma comunidade internacional com costumes e ordenamentos completamente distintos entre si, a criação de atos jurídicos com eficácia global torna-se difícil. Daí porque a vagueza principiológica não comprometida com o detalhe, e nem com a efetividade dele decorrente, tornou-se o idioma utilizado em muitos dos tratados internacionais.

Noutro giro, quando um órgão atua contra os interesses de um dado Estado, o próprio país pode acabar adotando medidas, no sentido de dificultar o financiamento e funcionamento do organismo multilateral. Ora é entrevistado como um clube entre amigos, ora um árbitro de conflitos, o que gera crises de legitimidade decisória e dificulta o enfrentamento de graves problemas mundiais.

- iii) A rotatividade na gestão do organismo multilateral segue uma lógica descasada dos acontecimentos políticos globais: É mais do que razoável que haja rotatividade no preenchimento dos órgãos de direção de organismos internacionais. Medida necessária para que todos tenham a oportunidade de participar da gestão. No entanto, os critérios utilizados para a rotatividade no poder estão dissociados do que está ocorrendo no mundo. Exemplo de situação inusitada do passado recente foi a assunção pela Rússia, em plena guerra com a Ucrânia, da

---

<sup>2</sup> RAWLS, John. *The Idea of an Overlapping Consensus*. Oxford Journal of Legal Studies. Vol. 7, No. 1 (Spring, 1987), pp. 1-25. Oxford University Press.



presidência do Conselho de Segurança da ONU. Esse descasamento entre a eleição e o cenário político pode acarretar uma dificuldade adicional de aceitação das decisões tomadas pelas lideranças dos organismos internacionais.

- iv) Falta de correlação entre a expressão econômica e política de um país e sua participação no organismo multilateral: Este é, talvez, um dos problemas mais sérios no que diz respeito à aceitação de algumas decisões sensíveis oriundas de organismos multilaterais. Países com centenas de milhões de habitantes têm o mesmo voto que uma nação com menos de quinhentos mil nacionais e com uma expressão econômica incomparavelmente menor.

Essa igualdade no direito ao voto decorre do princípio da igualdade jurídica entre os Estados. Todavia, essa igualdade entre os países cria uma brutal desigualdade entre o peso de cada cidadão. A vontade de um cidadão em um país com muitos habitantes vale muito menos do que a vontade de um habitante de uma nação com baixa população.

É que não se pode agradar simultaneamente a dois valores que se impulsionam em sentidos contrários: a preservação da unidade em torno do conceito de Estado soberano e a ideia de que a comunidade internacional é formada por indivíduos independentemente de suas nacionalidades. E a prevalência da primeira premissa compromete a vontade de países mais populosos, dificultando que aceitem, ainda que na posição de vencidos em uma dada votação, o ato jurídico produzido pelo organismo internacional.

- v) Sistemas jurídicos com origens variadas: Há, no mundo, dois grandes sistemas jurídicos. O sistema de origem romano-germânica e o de raiz anglo-saxônica. Em linhas gerais, o primeiro investe na codificação e este último na força dos precedentes. Na comunidade internacional, essa variedade no arcabouço jurídico pode dificultar a aceitação das decisões tomadas, notadamente quando sua construção e/ou seu conteúdo estiverem dissociados da lógica de um dos dois grandes sistemas.

Diante da exemplificativa listagem acima de fatores capazes de dificultar a aceitação de soluções para problemas transnacionais, é preciso reconhecer a necessidade de uma nova forma de atuação dos organismos internacionais. Em lugar de se fundamentar a vontade de cada nação exclusivamente na representação designada pela chefia de cada Estado, usualmente materializada na pessoa do Presidente da República, do Primeiro-Ministro ou de eventual Monarca, é preciso ampliar o leque dos participantes desse processo. Uma espécie de sociedade aberta dos intérpretes da vontade mundial.

Essa mudança de paradigma é fundamental para que os organismos multilaterais continuem a liderar no cenário global. E essa liderança, que reclama o incremento da participação da sociedade civil no processo decisório internacional, pode advir de um fortalecimento de institutos do Direito Administrativo Global em cada país soberano. A crise do Estado-nação, especialmente para a solução de problemas que ultrapassam suas fronteiras, nos leva a buscar meios alternativos para se alcançar a Paz Perpétua defendida por Kant.

O brocardo latino “*si vis pacem para bellum*” (se você quiser paz, prepare-se para a guerra) ainda tem utilidade nos dias de hoje, mas não significa uma preparação exclusivamente armamentista e bélica. A busca pela paz também pressupõe uma atuação focada na segurança jurídica e na uniformização e coerência dos ordenamentos jurídicos, especialmente diante do caráter cada vez mais global das relações comerciais alicerçadas em plataformas tecnológicas que desprezam as fronteiras que aparecerem pela frente. Um ambiente de caótica e irracional diversidade normativa sobre temas transnacionais de interesse global pode, se desacompanhado de canais efetivos para o diálogo, contribuir para o incremento da tensão e o surgimento de conflitos entre os países.

A preparação para uma pacificação jurídica pode se dar, assim, por meio da criação de fóruns de debate entre os países sobre institutos do Direito Administrativo de espectro transnacional para a construção de um ambiente normativo plural e de onde se extraia o máximo de consenso. Os organismos multilaterais devem, cada vez mais, se adaptar a uma função de cooperação com os estados para que possam aprimorar o direito interno.

No caso específico do tema da saúde pública, por exemplo, que ultrapassa interesses domésticos, é preciso fortalecer o debate sobre, *verbi gratia*, quais medicamentos devem ser fornecidos gratuitamente para a população, quais os limites de intervenção regulatória do Estado em relação aos medicamentos e aos pacientes, que autoridades devem decidir em tempos de pandemia e que medidas restritivas devem ser admitidas nesse período, quais devem ser os deveres das operadoras de planos de saúde em complementação ao serviço de saúde pública, dentre outros temas.

Conclusão parcial: No âmbito do modelo atual de governança dos organismos multilaterais, a criação de um ambiente normativo de consenso em relação a temas transnacionais é de difícil obtenção e, mesmo quando isso ocorre, há dificuldade de cumprimento das medidas aprovadas em relação àqueles Estados que discordaram da norma aprovada. Assim, a construção de uma normativa jurídica global em matéria de medicamentos e de saúde, temas de relevo transnacional, merece uma formatação diversa da que hoje tem prevalecido nas relações internacionais.

#### 4. O papel do Direito Administrativo Global no mundo contemporâneo

O Direito Administrativo surge como ciência jurídica para prioritariamente legitimar o exercício do poder pelo Estado soberano em relação aos seus súditos. Ele se desenvolve, mais recentemente, como instrumento do Poder Legislativo para controlar os limites de atuação do Poder Executivo (e sua discricionariedade). No caso do Direito Administrativo Global (DAG), por sua vez, cria-se, nesse novo espaço teórico e regulatório, um ambiente normativo transnacional em relação a temas de interesse de mais de um país, o que pode contribuir para a prevenção de conflitos.

O DAG recebe influência tanto do Direito Internacional quanto do Direito Administrativo doméstico. Ocupa-se de temas que se situam no espaço de intervenção administrativa global ou regional. Um novo ramo do Direito com objeto de pesquisa em temas

de impacto transnacional. Não se confunde com o Direito Internacional, porque seus institutos e suas ferramentas são distintos daqueles tradicionalmente empregados por aquela disciplina jurídica. O reconhecimento da sua relevância no mundo contemporâneo decorre do fato de que, cada vez mais, decisões regulatórias domésticas afetam pessoas para além das fronteiras de um dado país que editou uma norma.

A origem desse novo ramo do Direito Público remonta ao artigo acadêmico *The Emergence of Global Administrative Law* (O Surgimento do Direito Administrativo Global) publicado em 2005 pelos professores Benedict Kingsbury, Nico Krisch e Richard B. Stewart. Nele, há o objetivo de aprofundamento no estudo de institutos capazes de ter uma funcionalidade e aplicação transnacional. Referido trabalho científico foi resultado do projeto *Global Administrative Law (Direito Administrativo Global)* conduzido pelo *Instituto de Justiça e Direito Internacional (Institute for International Law and Justice - IILJ)* da Universidade de Nova Iorque.

No pioneiro texto, Benedict, Nico e Richard apontam a existência de cinco tipos de Administração Global: i) administração por meio de organizações internacionais; ii) administração baseada em ações coletivas de redes de cooperação transnacionais entre as autoridades regulatórias (Ex: Comitê de supervisão Bancária da Basileia); iii) administração compartilhada conduzida por reguladores nacionais com base em tratados ou em outros regimes de cooperação; iv) administração por meio de uma estruturação híbrida entre governo e particular. Exemplo: Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), e v) administração por instituições privadas com funções regulatórias. Exemplo: ISO - International Standardization Organization.

Temos, assim, um leque de variadas possibilidades para a formação da vontade em relação a temas de interesse transnacional, especialmente se considerarmos que estas cinco possibilidades acima podem se sobrepor ou mesmo se combinar. O desenvolvimento dessas formas de cooperação passa a ser objeto de estudo do DAG. Referida disciplina jurídica surge, assim, em um contexto de incremento da função regulatória das autoridades internacionais que passam a cuidar de uma série de temas antes de competência estritamente local. Seu foco é, portanto, desenvolver um Direito Administrativo com governança global.

O Estado-nação não tem mais condições de isoladamente disciplinar todos os temas de Direito Administrativo sem considerar o cenário internacional. Meio ambiente, saúde, finanças, telecomunicações, padrões de legislação trabalhista, inovações tecnológicas, criminalidade internacional, dentre tantos outros temas reclamam a construção de uma rede internacional para a formatação das normas jurídicas. E essas normas precisam ser desenhadas não apenas por autoridades estatais, mas com a participação de entidades privadas ou mesmo público-privadas. Hoje em dia existe um espaço administrativo global (*global administrative space*) que demanda essa nova forma de produção normativa.<sup>3</sup> E as ações internacionais contribuem para as-

---

<sup>3</sup> A expressão foi mencionada por Nico Krisch e por Benedict Kingsbury no artigo *Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order*. *The European Journal of International Law* Vol. 17 no.1, 2006., p. 1-13. DOI: 10.1093/ejil/chi170.



sistir ou coordenar o direito administrativo local.

O DAG rompe a tradicional dicotomia “local-internacional” e cria um terceiro gênero em que as funções são desempenhadas de forma global por meio de um processo decisório global que é diferente dos meios tradicionais. Em lugar de os atores privados, tal como hoje ocorre, apenas participarem da fase de cumprimento das medidas aprovadas no cenário internacional, eles passam a participar ativamente do processo decisório.

No DAG, há uma regulação em “multi camadas” (*multi-layered*),<sup>4</sup> haja vista que a edificação normativa se materializa por meio de órgãos administrativos globais que compreendem órgãos regulatórios domésticos, redes regulatórias intergovernamentais, órgãos público-privados de regulação e até mesmo órgãos regulatórios privados que exercem funções transnacionais.

Segundo Eyal Benvenisti, professor da Universidade de Tel Aviv, o Direito Administrativo passa a ter uma nova arena para sua evolução no âmbito das instituições internacionais.<sup>5</sup> Isso porque elas não seguem a lógica doméstica democrática em que as normas jurídicas são fruto de uma construção dialógica permeada pela separação de poderes entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. O modelo tradicional de democracia republicana em que as forças impulsionadoras do processo decisório estatal são filtradas e equilibradas pela separação de poderes tem sido substituído por “redes regulatórias transgovernamentais” (*transgovernmental regulatory networks*).

Essa tendência tem como um de seus objetivos proporcionar uma uniformização regulatória, que se apresenta como fundamental para a segurança e integridade da cadeia de suprimentos (*supply chain*) e para possibilitar a colaboração e participação do setor privado. Medidas domésticas e transnacionais voltadas para a uniformização regulatória podem se complementar e essas redes regulatórias devem ter essa preocupação de harmonização.

Mas esse tipo de regulação ainda não é muito transparente, adota um formato do tipo “club-like” e suas normas são geralmente criadas sem que os países em desenvolvimento tenham uma participação efetivamente influente na sua produção.

Nesse contexto, há uma preocupação no Direito Administrativo Global de que se lance um padrão adequado de transparência, uma ampla participação no processo decisório, uma motivação suficiente das decisões e a sua possibilidade de controle.

Uma das principais críticas que se faz quanto a esse novo modelo decisório é a de que esse processo tem sido transferido para organismos internacionais que não contam com a participação dos cidadãos e isso provoca uma mudança em termos de *accountability* (responsabilização perante os órgãos de controle). Sobre este tópico

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, confira-se o texto de KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico, STEWART, Richard B. *The Emergence of Global Administrative Law*. Disponível em: <http://law.duke.edu/journals/lcp>. Acesso em: 14 de junho de 2023, p. 19.

específico, existem *stakeholders* internos e externos e uma harmonização regulatória deve almejar a *accountability* em relação a esses dois. O jogo é do tipo “*two level game*”, o que exige dos negociadores o convencimento de suas propostas no cenário internacional e nacional. A complexidade dessa regulação multinível decorre da circunstância de que as preferências domésticas podem restringir o processo decisório em nível internacional e vice-versa.

Sem embargo dos desafios existentes, há um amplo leque de matérias que podem ser consideradas no escopo do DAG, tais como a regulação da água, o controle de armas, a segurança alimentar, a padronização contábil e financeira e de normas trabalhistas, a proteção ambiental e a saúde. Todos esses temas envolvem interesses que não raro ultrapassam as fronteiras de um país. Noutra giro, uma legislação trabalhista confusa e ultrapassada em um país pode ensejar uma indesejada migração em massa para outros com ambiente normativo mais avançado. Uma regulação desorganizada em nível internacional sobre o tema da saúde e de medicamentos também pode, por sua vez, inviabilizar o enfrentamento de uma pandemia ou originar uma variação de preços e dos estoques dos remédios que não seja proveitosa para os pacientes e nem mesmo para um dado Estado.

No setor de medicamentos, existe um paradigmático exemplo do que há de mais moderno em termos de governança regulatória global. Cuida-se do Conselho Internacional para a Harmonização (*ICH - International Council for Harmonization*).<sup>6</sup> Referido conselho conta com a participação de governos, autoridades regulatórias, associações privadas do setor e dos mais variados *stakeholders* do setor para debater o registro de medicamentos e uniformizar o tema. Todos participando ativamente e conjuntamente para a criação de uma regulação mais eficiente e responsiva. No que diz respeito à legitimidade democrática desse modelo inspirado no Direito Administrativo Global, o fato de a produção normativa ocorrer no formato “*bottom up*” compensa o fato de as normas não serem produzidas pelo Poder Legislativo de cada país.

A área de saúde e medicamentos é, à semelhança do que ocorre com a temática de enfrentamento à criminalidade transnacional, de acesso à informação e de proteção de dados, um campo em que os interesses estatais e individuais não ficam adstritos ao território de cada país. O interesse é global de harmonização e de coerência regulatória. E uma política regulatória que não observe essa característica acaba por contribuir com estímulos contrários ao desenvolvimento do processo civilizatório da humanidade.

No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem desempenhado um primoroso papel na construção de fóruns técnicos, na aproximação com órgãos especializados em matéria de saúde, inclusive do Poder Executivo, e trazendo o setor privado para o debate. Tudo feito para auxiliar os juízes brasileiros na tomada da melhor decisão em cada processo. A experiência do CNJ pode, inclusive, servir de modelo brasileiro para uma estatalidade aberta de repercussão internacional.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.ich.org/>. Acesso em: 15 de junho de 2023.

<sup>7</sup> A expressão é utilizada por Schmidt-Assman. In: SCHMIDT-AßMANN, Eberhard. The internationalization of administrative relations as a challenge for administrative law scholarship. In: The Exercise of Public Authority by International Institutions. Heidelberg: Springer, 2010. p. 951.

## 5. O tema da Saúde à luz do Direito Administrativo Global

A concretização do direito à saúde é dimensionada por cada Estado soberano de uma maneira muito específica. O liberalismo econômico associado a um modelo constitucional minimalista em que o acesso à justiça é extremamente oneroso torna-se campo fértil para um sistema em que a judicialização da saúde seja bem reduzida. No Brasil, por outro lado, em que existe uma Constituição maximalista, em que há um modelo democrático de forte viés social, ao menos na narrativa contada, e em que o acesso à justiça é extremamente facilitado, a judicialização da saúde chega a patamares alarmantes.

Os números da judicialização da saúde no Brasil são impactantes e o Poder judiciário tem procurado atuar, cada vez mais, com apoio técnico e em colaboração com a Administração Pública. Nessa seara, o CNJ tem desempenhado um notável papel. O Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (FONAJUS) é um exemplo de como a regulação do tema pode ser inclusiva. Criado no âmbito do CNJ pela Resolução nº 107 do CNJ, aludido fórum tem como missão “*elaborar estudos e propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, o reforço à efetividade dos processos judiciais e à prevenção de novos conflitos na área da Saúde Pública e Suplementar*”<sup>8</sup>. Trata-se de um plural ambiente envolvendo autoridades públicas e integrantes da sociedade civil para a formatação das melhores sugestões em termos de política pública no setor e de criação normativa. Medidas como esta devem ser seguidas no plano internacional.

## 6. Conclusões

O Direito Administrativo tem seu alicerce fundado em um modelo de Estado nação que detinha o monopólio do poder e se articulava internacionalmente por meio quase que exclusivamente de organismos multilaterais. Em tempos de globalização, exsurge um movimento de deslocamento do poder decisório estatal para outros centros de competência que contam com a participação de fontes não estatais de produção normativa.

Nesse cenário, para além da tradicional regulação estatal, o mundo contemporâneo exige governança global em relação a temas de interesse da humanidade. A uniformização de institutos do Direito Público, e, em especial, do Direito Administrativo pode contribuir para a pacificação social e para o amortecimento das mudanças sociais e econômicas. E como poderíamos disciplinar juridicamente a temática do meio ambiente desprezando a necessidade de se alcançar uma mínima coerência normativa sobre o tema entre as nações? No caso da saúde, que afeta intensamente a dignidade de todos os seres humanos, a mesma reflexão se justifica.

A formação de redes transnacionais de cooperação na matéria da saúde é extremamente relevante para a construção de um ambiente global de harmonização norma-

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-3/>. Acesso em: 16 de junho 2023.

tiva/regulatória, bem como para a edificação de uma jurisprudência internacional no tema. A decisão sobre se um Estado deve fornecer aos seus cidadãos medicamentos de alto custo para doenças raras, ou se, por exemplo, deve disponibilizar medicamentos ainda não aprovados pelas agências reguladoras domésticas são de envergadura global. São decisões sobre temas que exigem um compromisso da humanidade como um todo.

No campo da saúde e medicamentos, o Poder Judiciário brasileiro tem se aproximado da sociedade civil por intermédio do Conselho Nacional de Justiça. Referido órgão tem viabilizado o assessoramento técnico nessas matérias aos órgãos do Poder Judiciário, o que reforça a legitimidade democrática das decisões tomadas. Esse modelo deve ser experimentado no cenário internacional para que as decisões sobre saúde e medicamentos sejam transparentes, democráticas, harmônicas no âmbito global e promovam soluções eficientes do ponto de vista da tutela da dignidade da pessoa humana.

No que concerne à internalização dessas normas pelos Estados soberanos, ainda que ela se concretize pela via tradicional dos tratados, ela terá como origem um procedimento de origem mais transparente e plural. E essa circunstância poderá dificultar o acolhimento de pretensões descabidas de grupos de interesses exclusivamente domésticos, bem como estimular o alcance de objetivos mais universais e de longo prazo para gerações futuras

## Referências

- BADIN, Michelle Ratton Sanchez. El Proyecto Derecho Administrativo Global: Una Reseña Desde Brasil. Octubre 2008. *Revista de Derecho Público*, v. 24. 2010.
- BENVENISTI, E. *Public Choice and Global Administrative Law: Who's Afraid of Executive Discretion?* IILJ Working Paper 2004/3
- BERMAN, A. *The Role of Domestic Administrative Law in the Accountability of Transnational Regulatory Networks: The Case of the ICH*. IRPA GAL Working Paper 2012/1.
- CASSESE, S., CAROTII, B., CASINI, L., MACCHIA, M.; MACDONALD, E., SAVINO, M. (2008). *Global administrative law: cases, materials, issues*. IRPA/IILJ.
- FARIA, J.E. O direito na economia globalizada. São Paulo: Malheiros, 1999.
- HARLOW, C.. *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*. EJIL (2006), Vol. 17 No. 1, 187–214.
- KEOHANE, Robert O., *Global Governance and Democratic Accountability' (Miliband Lectures, London School of Economics 2002)*. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228582436\\_Global\\_Governance\\_and\\_Democratic\\_Accountability](https://www.researchgate.net/publication/228582436_Global_Governance_and_Democratic_Accountability) Acesso em: 14 de junho de 2023.
- KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico, STEWART, Richard B. *The Emergence of Global Administrative Law*. Disponível em: <http://law.duke.edu/journals/lcp>. Acesso em: 14 de junho de 2023.
- KRISCH, Nico; KINGSBURY, Benedict. *Introduction: Global Governance and Global Adminis-*

*trative Law in the International Legal Order. The European Journal of International Law*. Vol. 17 no.1, 2006., p. 1–13. DOI: 10.1093/ejil/chi170.

LIVSHIZ, D. *Updating american administrative law: WTO, international standards, domestic implementatio and public participation*, Wisconsin International Law Journal, v. 24, n.4, pp. 961-1016.

RAWLS, John. *The Idea of an Overlapping Consensus*. Oxford Journal of Legal Studies.Vol. 7, No. 1 (Spring, 1987), pp. 1-25. Oxford University Press.

SALAMA, B. Como Interpretar as Normas Emitidas pelo BACEN e CMN? Uma Resposta a Partir da Evolução do Modelo de Estado Brasileiro, Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais (2009).

SANCHEZ BADIN, M.R. *The WTO and THE OECD rules on export credits: a virtuous circle? : the example of the Embraer case and the 2007 civil aircraft understanding*, Direito GV Working Paper 29.

SCHMIDT-AßMANN, Eberhard. *The internationalization of administrative relations as a challenge for administrative law scholarship. In: The Exercise of Public Authority by International Institutions*. Heidelberg: Springer, 2010.

STEWART, R., U.S. *Administrative Law: A Model for Global Administrative Law*, I IILJ Working Paper 2005/7.

SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. *Teorias do direito administrativo global e standards: desafios à estatalidade do direito*. Dissertação de Mestrado – FGV, 2019.

\_\_\_\_\_. *Teorias do direito administrativo global e standards: Desafios à estatalidade do Direito*. São Paulo: Almedina, 2020.

VERDIER, P. *Transnational regulatory networks and their limits*, *The Yale Journal of International Law*, v. 34, pp. 113-172.