
**SPENDING REVIEW: SUBMISSÃO DOS
ESTADOS AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA EM
TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO**

*SPENDING REVIEW: SUBMISSION OF STATES TO THE PRINCIPLES
OF EFFICIENCY IN TIMES OF GLOBALIZATION*

Federico Biagioli

Advogado da União em Volta Redonda

Especialista em Direito Internacional pela EAGU

Mestre em Comunicazione Aziendale pela Universidade de Veneza

SUMÁRIO: 1 contextualização do tema; 2 O Caso Italiano; 3 O Modelo Neoliberal de Organização do Estado; 4 Conclusões; Referências.

RESUMO: A transformação de espaços nacionais em arenas globais, operada pelo triunfo do ideário econômico neoliberal, induz a superação do modelo de organização estatal calcada na ideia clássica de soberania. Os estados não são mais soberanos, ao menos no aspecto substancial do conceito, já que não têm mais liberdade para decidir acerca de sua própria estruturação. A partir da desmaterialização da economia trazida pela revolução tecnológica da década de oitenta, houve significativas mudanças no concerto das nações, com o endividamento e crise dos países europeus que haviam adotado o modelo de estado do bem estar social. Nesse cenário, constata-se o ressurgimento da ideia de Estado Mínimo como paradigma adequado às orientações do neoliberalismo globalizado, cujos traços principais podem ser resumidos em uma cartilha que prega o incentivo às forças econômicas combinado com a austeridade das contas públicas por meio da busca da eficiência, medidas necessárias para atrair investimentos financeiros sem os quais os estados não têm condições de viabilizar sua inserção na economia mundial.

PALAVRAS-CHAVE: Neoliberalismo. Globalização. Crise. Redução de Gastos. Eficiência.

ABSTRACT: The triumph of the neoliberal economic ideas transforms national spaces into global arenas, leading to the overcoming of the model of state organization based in the classic idea of sovereignty. The states no longer have freedom to make decisions regarding their organization. Starting with the dematerialization of economy, brought by the technologic revolution in the eighties, significant changes happened in the dynamics of nations, including deep debt and crisis in the European countries that adopted the welfare state model. In this scenario, the idea of a minimal state comes up as an appropriate paradigm for the neoliberal globalized orientations, whose main features can be summarized in guidelines preaching incentives to the economic powers combined with the austerity of public accounting aiming for efficiency. Such measures are necessary to attract investments. Without them, the states are not able to participate in the world market.

KEYWORDS: Neoliberalism. Globalization. Crisis. Spending Review. Efficiency.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

O *Bundesverfassungsgericht* (tribunal constitucional alemão) aprova, com ressalvas, a participação da Alemanha no Mecanismo Europeu de Estabilização (MME). A União Europeia está salva¹. Por enquanto.

Não se sabe qual será o desfecho da crise na zona do euro, mas é possível analisar as razões que a motivam. As dificuldades atravessadas pelo velho continente são, em alguma medida, semelhantes a aquelas vividas pela Brasil na década de oitenta e sanadas na década de noventa². Há lições a serem aprendidas pelos europeus, mas a grande verdade é que nenhum estado pode ficar sem fazer a lição de casa, pois a economia neoliberal globalizada pune severamente quem descuidar das contas públicas.

A economia globalizada põe em xeque o modelo clássico de soberania estatal. Na década de setenta, Vezio Crisafulli³ já falava em coletividades difusas, em interesses amorfos e flutuantes que levavam a anarquia internacional, mas foi a partir da década de oitenta, com a revolução informática, que a abertura dos mercados levou a globalização de capitais e ao triunfo do modelo neoliberal consolidado na década de noventa.

A soberania estatal não é capaz de lidar com a globalização econômica, que desfruta de facilidade de deslocamento trazida com a desmaterialização digital e migra de um país para outro a depender das condições oferecidas por cada um. Mais do que isso, investiga as fragilidades da globalização jurídica para desfrutar de zonas francas de regulação⁴, espaços anômicos dos quais se aproveita.

A desterritorialização da atividade econômica cria empresas multinacionais sem sede definitiva, que buscam instalar suas fábricas nos países com menores custos de produção. É o que Loretta Napoleoni chama de economia canalha, caracterizada por forças econômicas obscuras e anárquicas que estão transformando o mercado global em um pesadelo⁵.

1 RODRIGUES, Otavio Luis. *Suprema Corte Alemã salva a união monetária na Europa*. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2012-set-12/decisao-suprema-corte-alemanha-salva-uniao-monetaria-europa>>. Acesso em: 12 set. 2012.

2 Ibid

3 CRISAFULLI, Vezio. *Lezioni di diritto costituzionale*. Padua: Cedam, 1970. p. 6.

4 CASSESE, Sabino. *La nuova costituzione economica*. Bari: Laterza, 2012. p. 325.

5 NAPOLEONI, Loretta. *Economia canalha il lato oscuro del nuovo ordine mondiale*. Milão: Is saggiatore, 2008. p. 12.

São redes flexíveis por onde são administrados os interesses econômicos globais, com uma competição dos estados por investimentos privados, muitas vezes caracterizada pelo poder de pressão imanente a negociações pragmáticas. Diante das dificuldades que o direito internacional enfrenta para ordenar o mundo, a observação da realidade nos mostra uma constelação de interesses especializados que coexistem em uma pluralidade de regimes diferenciados⁶.

Todos os países, com uma ou outra exceção, competem pelos recursos financeiros que circulam livremente pelo mundo e suas economias são constantemente alteradas pela continua realocação de investimentos, motivada por elementos os mais variados; por exemplo, a classificação operada por agências de classificação de risco como *Moody's*, *Fitch* e *Standart & Poor's*⁷. A alteração de um ou dois graus de risco, como aconteceu recentemente com a Itália, pode ser considerado um metafórico soco no estômago⁸.

Nesse panorama, formam-se blocos econômicos, às vezes até de modo informal ou por galhofa de economistas. É o caso do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), grupo de países emergentes cujas economias mostram-se sólidas como tijolos.

A solidez desse tijolo foi conquistada pelo Brasil com medidas que estão na ordem do dia na Europa: a edição de lei de responsabilidade fiscal (*compact fiscal act*), a assunção das dívidas públicas dos estados-membros pelo ente central e o fortalecimento do sistema bancário.

Os BRICs não podem descuidar, pois em torno dele está surgindo uma névoa de novos emergentes⁹: o MIST (México, Indonésia, Coréia do Sul e Turquia).

De outra banda, há também o bloco dos países europeus em crise: o PIG (Portugal, Irlanda e Grécia). O acrônimo ganhou mais duas letras com a inclusão da Itália e da Espanha.

Os PIIGS¹⁰ são motivo de grande preocupação para a zona do Euro. Suas economias entraram em crise por endividamento excessivo e ameaçam a integração europeia. A crise das contas públicas afeta a economia privada e vice-versa, numa espiral negativa. Medidas drásticas de austeridade são exigidas para retomar a confiança dos mercados e dos demais países da comunidade europeia.

6 GOZZI, Gustavo. *Diritti e civiltà*. Bolonha: il mulino, 2010. p. 346-347.

7 CASSESE, op. cit. p. 326.

8 *Corriere della Sera*, edição do dia 14 de julho de 2012.

9 *O Globo*, edição de 12/08/12.

10 Diz-se Spain em língua inglesa. Daí a letra "S" para designar a Espanha.

Há uma verdadeira crise de governabilidade que obriga os países em crise a adotar programas de redução de gastos. E por não terem outra escolha, constata-se o caráter totalitário do modelo neoliberal, que não admite o desbordamento de sua orientação.

Nesse passo, é curioso verificar as fissuras do projeto comunitário europeu. Os países do norte, que conseguiram preservar o modelo de bem estar social por meio de pesadas tributações aliada a uma estrutura de estado mínimo, não aceitam financiar a dívida dos países do sul europeu sem que eles passem primeiro por programas de revisão de gastos.

É o embate que se verifica entre os países denominados de virtuosos, por estarem com as contas em dia, com pequenos déficits ou endividamentos (Holanda, Finlândia, Noruega, Dinamarca, Áustria e Alemanha) e os países em crise já referidos. Em tal contexto, pertinente a provocação de Gustavo Gozzi: “*Qual o senso de dar vida a uma constituição europeia se não há um cidadão europeu, como as desavenças entre os membros deixam entrever?*”¹¹

Em verdade, o desenvolvimento de uma consciência europeia é mais lento do que os tempos do mundo atual e há o risco de que a integração econômica não se transforme em integração política. O modelo atual sofre com o problema das eleições internas, em que reformas necessárias - porém antipáticas aos eleitores- implicam em “suicídio eleitoral”.

Por mais esse motivo, as reformas de tipo *spending review* são postas em dúvida pelos agentes de mercado, pois temem a vitória nas eleições de grupos políticos com propostas demagógicas descompromissadas com os esforços de austeridade.¹²

É interessante notar que a crise atual pode levar ao avanço da integração da Europa que havia sido bloqueado com a não aprovação da constituição europeia.

Segundo Luigi Daniele¹³, a aprovação não seria uma panaceia, pois cuidava de questões formais como bandeira e hino, mas não adentrava em questões econômicas como as que estão sendo discutidas no atual momento. Ademais, previa a possibilidade de denúncia, o que demonstra que a natureza jurídica não era de verdadeira constituição, mas sim de tratado internacional.

Na ótica de Aristide Police¹⁴, a União Europeia pode chegar a ser um estado federal, porém é ainda uma união incompleta, em que

11 GOZZI, op. cit. p. 364.

12 *Corriere della Sera*, edição do dia 12/07/2012.

13 Aula ministrada no do dia 04/07/2012 aos alunos da AGU na Universidade Tor Vergata.

14 Aula ministrada no dia 09/07/2012 aos alunos da AGU na Universidade Tor Vergata.

permanece a soberania mitigada dos estados, a gerar um convívio de duas ordens jurídicas.

Isso dificulta a adoção das medidas necessárias para combater a crise econômica, pois as ordens internas de cada país limitam os poderes das autoridades centrais. Veja-se como exemplo a necessidade de que o tribunal constitucional alemão aprovasse a participação da Alemanha no Mecanismo de Estabilização Europeu.

O lado positivo da crise dos PIIGS é que ela desencadeou o avanço da integração financeira, medida necessária para a integração política.

Não é ocioso notar que, desde a sua criação pelo Tratado de Maastrich, a aceitação de um país na União Europeia já era precedida de um dever de controle interno das finanças públicas¹⁵, só que o controle interno não se mostrou eficiente.

Fez-se necessário o controle externo que está sendo gestado, com a criação da figura da *troika* (palavra russa que significa comitê de três membros; no caso: Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) e do cargo de superministro europeu das finanças, ambos com poder de participação nos orçamentos internos dos países que utilizarem recursos do Mecanismo Europeu de Estabilização.

Tudo está a indicar um caminho de submissão a entes econômicos de integração, com perda de autonomia, mas com a perspectiva de equalização financeira, requisito para a futura criação de um superestado europeu, com integração política e uma verdadeira constituição.

2 O CASO ITALIANO

Cada um dos PIIGS lançou planos de redução dos custos de seus estados. Aqui será feita uma análise do caso italiano, cujo programa ficou conhecido na mídia local pelo nome de *spending review*. O cenário de fundo, contudo, é similar para todos eles.

A Itália foi governada por muitos anos por Silvio Berlusconi. Sem fazer qualquer juízo de valor a respeito desse controvertido político, fato é que foi necessária a instalação da crise econômica para que houvesse a renovação dos quadros políticos, com o surgimento de novas forças eleitorais como o movimento *cinque stelle* (cinco estrelas) liderado por um ex-humorista que se tornou político: Beppe Grillo.

Vale a pena lembrar que a Itália é um país parlamentarista, que o senhor Mario Monti não é um político, é um técnico, e que foi ele erigido a condição de primeiro ministro para salvar as finanças do país

15 REIS, Vanessa Cerqueira. *Revista de direito da associação dos procuradores do Estado do Rio de Janeiro*. v. XIX. Rio de Janeiro: Lume Iuris, 2008. p.353.

e reconquistar a confiança dos investidores internacionais quanto ao equilíbrio das contas públicas.

E mais. Para que pudesse assumir a função, foi nomeado senador vitalício pelo presidente da república, na forma do artigo 59 da Constituição Italiana, que prevê a possibilidade de serem nomeados senadores vitalícios até cinco cidadãos que enaltecem a pátria, em virtude de elevadíssimos méritos no campo social, científico, artístico e literário.

O plano de austeridade, não obstante a radicalidade das medidas, foi aprovado pelo parlamento sem contestações, ou seja, mediante voto de confiança, tudo a demonstrar que se trata de uma questão de sobrevivência nessa arena que se tornou o mundo globalizado.

O jornal *Corriere della Sera* considerou as medidas traumáticas, porém inevitáveis, sensação compartilhada por todos os setores da sociedade e motivo para explicar a inexpressiva resistência aos cortes propostos¹⁶.

Em essência, o *Spending Review* de Mario Monti persegue o corte de luxos desnecessários, vistos como regalias pela população; o enxugamento da máquina estatal, com a extinção de estruturas ineficientes e a modernização tecnológica das restantes, de modo a imprimir tempos mais curtos e custos mais baixos.

O desiderato de levar os serviços a todos os cidadãos, típico das nações que conseguiram desenvolver o modelo do bem estar social, levou a uma expansão de estruturas que agora precisam ser revistas por conta de custos financeiros não mais assimiláveis.

Giancarlo Perone¹⁷ fala de *provenimenti a pioggia* (chuva de prestações), representada por uma capilarização dos serviços que leva a um cenário de ineficiência estatal, com estruturas inchadas, indicativas de uma patologia da descentralização.

Chegou-se a cogitar até mesmo de fechamento de pequenos hospitais considerados ineficientes, medida que encontraria sérias dificuldades em ser aceita por tribunais brasileiros, considerado o estágio atual da dogmática do direito a saúde.

No entanto, no dizer do professor Cesare Mirabele¹⁸, ex-presidente da Corte Constitucional italiana, uma medida do gênero não é necessariamente ofensiva aos direitos fundamentais dos cidadãos, pois o que importa é que o direito seja prestado pelo poder público, a quem

16 Edição do dia 07/07/2012.

17 Aula ministrada no dia 06/07/2012 aos membros da AGU na Universidade Tor Vergata.

18 Aula ministrada no dia 05/07/2012 aos membros da AGU na Universidade Tor Vergata.

é conferida liberdade de organização. Disse também que o fechamento de hospitais ou quaisquer outras estruturas estatais em que reste demonstrada sua ineficiência é, em tese, possível.

Em outras palavras: o serviço de saúde deve ser prestado *incontinenti*, porém o modo de organizar as estruturas de saúde é discricionário do administrador, que pode, por exemplo, concentrar máquinas caras para tratamentos de ponta em poucas unidades especializadas, sem a necessidade de que todos os hospitais tenham os mesmos equipamentos.

No âmbito jurídico, é de se destacar o fechamento de dezenas de pequenos tribunais e procuradorias, cuja quantidade pequena de processos não justifica os custos de sua manutenção.

É certo que a população terá que se deslocar até tribunais mais distantes de suas residências, mas isso pode ser resolvido com a adoção do processo eletrônico, realidade que tem acelerado os tempos de tramitação de demandas no Brasil e que poderia ajudar a Itália a se livrar das pesadas condenações do Tribunal Europeu de Direitos Humanos por descumprimento ao direito de razoável duração do processo positivado no art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Por causa delas, a Itália instituiu a Lei Pinto, reconhecimento estatal da morosidade no serviço e mecanismo de indenização por excessiva duração dos processos judiciais.

Sem adentrar no tema, é notório que a Itália já gastou muitos milhões de euros com isso, valores que poderiam ter sido utilizados para sanar as falhas no serviço judiciário; ao revés, a Lei Pinto causa retroalimentação no volume de processos, uma espécie de círculo vicioso a aumentar o tempo de resolução de conflitos.

Desde a edição da Lei Pinto em 2001, já foram mais de 40.000 demandas com essa causa de pedir e já foram pagos mais de 150 milhões de euros de um total de cerca de 267 milhões de euros reconhecidos até o ano de 2009.¹⁹

Em artigo sobre o tema, o vice-presidente do Conselho Superior da Magistratura, Michele Vietti, reconheceu que o atual sistema não é só ineficiente, mas é também economicamente insustentável, por conta do constante aumento de condenações por excessiva duração do processo em sede interna e Europeia²⁰.

19 DE PAOLIS, Maurizio. *Eccessiva durata del processo: rissarcimento del danno*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2012. p. 132.

20 *Corriere della Sera*, edição do dia 25 de julho de 2012.

Salta aos olhos que a Lei Pinto não contribui para a melhoria da eficiência da prestação jurisdicional. Por essa razão, louvável a iniciativa italiana de trilhar os caminhos muito conhecidos no Brasil dos filtros de admissibilidade para os tribunais. De par com isso, a virtualização da justiça encontra arrimo na diretriz de incentivo ao uso dos modernos recursos tecnológicos como forma de acelerar tempos e reduzir custos.

Em relação ao corte de despesas com estruturas e agentes públicos, muitas medidas foram previstas. Vejamos algumas delas:

- Redução em 50% das verbas para aquisição, manutenção e aluguel de veículos destinados a conduzir autoridades (carros oficiais).
- Proibição de consultorias privadas por funcionários aposentados, prática que era comum nas empresas estatais.
- Redução de 10% no número de servidores; 20% no caso de funções dirigentes, com preferência para os mais velhos, que serão postos em pré-pensionamento ou disponibilidade por dois anos, com o recebimento de 80% dos vencimentos nessas duas situações. No segundo caso, aqueles que não forem recolocados no prazo referido, poderão ser demitidos.
- Fechamento de entes considerados inúteis, como agências de crédito cuja função pode ser desempenhada por bancos estatais.
- Diminuição da composição dos conselhos de administração das estatais para três pessoas, sendo que duas devem ser funcionários.
- Diminuição pela metade dos valores de auxílio-alimentação.
- Extinção de províncias com menos de trezentos e cinquenta mil habitantes e extensão inferior a três mil quilômetros quadrados

Muitas outras medidas compõe o programa, mas as que foram mencionadas acima são suficientes para estimular a reflexão jurídica sobre o tema.

Em termos de direito positivo, o fundamento jurídico do *spending review* é o princípio da eficiência, arrimado no art. 97, I da Constituição

Italiana de 1947, que afirma que a administração pública deve ser organizada de modo a assegurar *buon andamento*.

A opinião difusa da doutrina italiana é de que *buon andamento* seja sinônimo de eficiência²¹. A controvérsia que se instalou era sobre a eficácia jurídica, se seria norma programática ou de eficácia direta e imediata.

Conforme se verá no próximo capítulo, a eficiência é a mola motriz do novo modelo de organização do estado, o que afasta por completo a ideia de norma programática.

Na legislação ordinária, é de se destacar o art. 21 da Lei nº 312/80:

L'organizzazione del lavoro dei pubblici dipendenti sarà ispirata al principio della partecipazione e della responsabilità, al fine di assicurarne un continuo adeguamento ai valori di democrazia, funzionalità, buon andamento e imparzialità. L'organizzazione del lavoro deve essere finalizzata nel suo dinamico adeguamento alla realtà operativa dell'amministrazione, agli obiettivi di efficienza, di economicità, di efficacia, e di redditività dell'azione tecnico amministrativa e volta ad assicurarne il massimo coordinamento tra i vari livelli dell'amministrazione pubblica ed il soddisfacimento della domanda di servizi da parte della collettività nazionale, eliminando interferenze e duplicazioni di competenze, pareri e concerti esterni non necessari.

A norma colacionada tem baixa densidade normativa, dado o caráter abstrato de suas proposições. Melhor do que classifica-la como *soft law*, todavia, é atribuir-lhe o caráter de mantra, um ideário a iluminar a atividade da Administração e dos servidores públicos.

É de particular relevância a parte final, que trata de eliminar interferências e duplicação de competências. A observação da realidade demonstra que muitas vezes complica-se o simples através do desnecessário.

No Brasil, em passado não muito distante, tivemos um ministério voltado para a desburocratização e uma emenda constitucional (EC 19/98) voltada para a reforma do estado, de modo a torna-lo mais eficiente. A eficiência passou a constar expressamente como um dos princípios que regem a administração pública. A dogmática precisa evoluir para reconhecer que a ineficiência deve ser encarada como um vício jurídico que macula a integridade do ato praticado.

21 BATISTA, Onofre Alves. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 194

Um confronto da recente reforma estatal italiana com a constituição brasileira leva a conclusão de que ela não seria viável em *terrae brasiliis*. Com efeito, uma primeira constatação é que a constitucionalização das regras atinentes aos servidores públicos observada na CFRB/88 tornaria impossível, por inconstitucional, várias das medidas adotadas na Itália, a exemplo do pré-pensionamento com redução de vencimentos.

O fato de a constituição italiana não minudenciar regras sobre servidores públicos como faz a brasileira, permite passos mais largos na redução dos custos estatais. No caso italiano, a dificuldade sempre foi política, face à força institucional dos sindicatos de servidores públicos.

Outra constatação é da facilidade maior que o estado de tipo unitário, caso da Itália, tem para promover reformas. O estado de tipo federal tem por obrigação resguardar a autonomia dos estados-membros, outro obstáculo a engessar a possibilidade de modificação de estruturas.

Antes de passar ao estudo do novo modelo teórico de organização do estado, convido o leitor a um retorno ao passado, com vistas a descobrir as origens históricos da princípio da eficiência que será a base do novo modelo.

Na Itália, as raízes do princípio da eficiência podem ser encontradas em afrescos da idade média. Na cidade de Siena, mais especificamente no Palácio Municipal, o pintor Ambroglio Lorenzetti erigiu um conjunto pictórico de imensa carga semântica.

Em uma das paredes da sala de reunião dos nove conselheiros que comandavam a cidade, está a Alegoria do mal governo e de seus efeitos sobre o campo e a cidade. Nas outras duas, já que a quarta parede tem janelas e cortinas, estão a alegoria do bom governo e de seus efeitos sobre o campo e a cidade.

A obra foi realizada entre 1338/1339 e cogita-se que o autor tenha sido influenciado pelo livro *De bono communi* escrito pelo filósofo Remigio de Girolami em 1304. Nele se prega a submissão dos interesses individuais aos coletivos e a perseguição do bem comum como a razão de ser do Estado²².

Aconselha-se o leitor a procurar na internet as imagens, com vistas a melhor visualizar a descrição feita aqui. Inicia-se pela Alegoria do mal governo. Ele é figurado pela tirania, uma imagem diabólica ao pé da qual está amarrada a justiça entre os pratos despedaçados de uma balança. Nas palavras latinas que ornem a imagem (didascália), lê-se que o governo sem justiça não procura o bem comum.

22 CARLOTTI, Mariella. *Il bene di tutti. Gli affreschi del buon governo*. Florença: ed. Società Fiorentina, 2010. p. 58-59

A figura da tirania é estrábica: não enxerga direito e tem detalhes diabólicos tais como chifres e asas de morcego. Acima dela estão a vaidade, a avareza e a glória vã; do lado direito: a crueldade, a traição e a fraude; e do lado esquerdo: a fúria, a divisão e a guerra.

Os efeitos sobre a cidade e o campo são previsíveis: a cidade está em ruínas, somente o produtor de armas trabalha, a violência impera; no campo, incêndios queimam as plantações e grupos armados espalham o terror.

Do outro lado da sala, em oposição antinômica, a alegoria do bom governo. Da didascália que adorna a parte baixa, extrai-se o elogio a justiça pela frase "*diligite iustitiam qui iudicatis terram*", ou seja: amem a justiça vós que governam a terra. Sentada em um trono destacado do lado esquerdo da parede, ela é ajudada pela sapiência que segura a tradicional balança.

Em um dos pratos está representada a alegoria da justiça retributiva, que dá a cada homem o que merece, representada por um anjo que com uma mão corta a cabeça de um assassino e com a outra coroa o guerreiro vencedor; no outro prato da balança, a metáfora da justiça comutativa, que dá a cada um o que é seu, com um anjo que entrega a dois comerciantes os pesos e medidas para a honesta mercancia.

Do lado direito dessa mesma parede está outro trono, um pouco maior, ocupado por um ancião que personaliza o governo da cidade e o bem comum, conforme referido na didascália. Lá é dito os homens que amam a justiça tendem ao bem comum, condição de paz e prosperidade para qualquer comunidade humana, daí tais figuras aparecerem em tronos postos um do lado do outro.

Ao governo da cidade, sua prefeitura, atribui-se o nome de *comune*, ou seja, comum a todos. Isso significa que ele não é apenas um aparato político burocrático, ele é a *comunitas* que se organiza para a realização do bem comum. Disso decorre a identificação entre o bom governo e o bem comum.

A figura do bom governo é cercada de um lado pelas virtudes teológicas: a fé, a esperança, a caridade; do outro, pelas virtudes morais: a força de vontade, a prudência, a temperança, a magnanimidade e a paz.

Os efeitos do bom governo sobre a cidade e o campo são diametralmente opostos a aqueles do mal governo. A cidade viceja, com operários que constroem e comerciantes em plena atividade; no campo, os agricultores produzem em abundância, com paz e tranquilidade.

Os efeitos positivos da sábia administração da coisa pública são louvados nos versos finais da didascália, nas seguintes palavras: "*Per questo com trionfo a llui si danno, censi, tributi e signorie di terre, per*

*questo senza guerre, seguita poi ogni civile effetto, utile, necessario e di diletto*²³.

Vale referir que a expressão *comune* é utilizada até hoje para designar os municípios e seus governos, ainda que tenha surgido em um contexto de cidades-estado antes da unificação da Itália.

Essas cidades viviam em estado permanente de desconfiança recíproca, muitas vezes resultante em guerras, nos moldes da célebre frase de Hobbes: *homo homini lupus*.

A unificação italiana decorreu de uma variedade de fatores históricos, econômicos, políticos e sociais. Um dos fatores que contribuíram para isso²⁴, em maior ou menor modo, foi a influência dos sermões de São Bernardino por toda a Itália, que pregavam a paz e o bom governo²⁵, por vezes com referência expressa às imagens da pintura de Ambroglio Lorenzetti²⁶.

Com o advento do estado unitário e depois da república italiana, a ideia de estado inserida desde sempre no conceito de *comune* (comunidade, comum) amplia seus horizontes geográficos, porém mantém a essência de seu sentido, de coisa comum a todos: a *res publica*.

3 O MODELO NEOLIBERAL DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Além de uma doutrina econômica, o neoliberalismo pode ser visto como uma modalidade de governo dos homens. Não deve ser considerado como uma força externa ao Estado, que o corrói por fora, e sim um ideário de eficiência que mantém azeitadas suas engrenagens.

Sim, pois há um consenso sobre a razão de existir do Estado. É a realização do bem comum. É para isso que o Estado serve e ele não pode bem servir se não funcionar de modo eficiente. O cidadão tem direito fundamental a um Estado bem organizado, que funcione direito. Um bom governo.

A eficiência é a *grundnorm* kelseniana desse novo modelo e sofre a influência de conceitos como a produtividade, a celeridade, a economicidade, desburocratização e a responsabilidade fiscal. Anda de mãos dadas com princípios jurídicos de alto calibre, entre os quais a moralidade, a razoabilidade e a impessoalidade.

²³ Em tradução livre: Por isso a ele se dão (ao governo), censos, tributos e a senhoria de terras, por isso sem guerras, seguidas de cada efeito civil, útil, necessário e estimado.

²⁴ FACCHINETTI, Vittorino. *San Bernardino da Siena místico sole del secolo XV*. Milão: santa lega eucarística, 1933. p. 594.

²⁵ *Ibid.*, p. 172.

²⁶ CARLOTTI, op. cit. p. 61.

A necessidade de que as prestações públicas sejam universais, de modo a atender ao máximo o princípio da impessoalidade, faz com que elas sejam mínimas, de modo a não se tornarem inexecutíveis.

Michel Foucault foi um pioneiro das ideias aqui tratadas. Em célebre passagem, consignou o salto epistemológico das razões de Estado do modelo clássico da soberania para as razões de Estado Mínimo²⁷, um novo paradigma de organização. É esse modelo de Estado Mínimo que as nações devem perseguir para adequar-se à práxis do século XXI.

Não é, contudo, o Estado Mínimo do liberalismo clássico, no qual a burguesia ascendente postulava que o Estado interferisse o menos possível no mercado. No neoliberalismo, o papel do Estado é fundamental, ainda que sob outro viés, o de ser um guardião do desenvolvimento e da segurança dos mercados²⁸.

Entre o liberalismo e o neoliberalismo, houve um momento histórico em que se desenvolveu, principalmente na Europa, a doutrina do Estado de bem estar social (*welfare state*). Esse modelo com generosas prestações mostrou-se inviável.

Com efeito, até o início do século XX, a despesa pública dos países desenvolvidos girava em torno de 10% do Produto Interno Bruto. Para fazer frente às prestações do modelo do *welfare state*, a despesa pública italiana foi no ordem de 35% do PIB em 1980, 45,3% em 1990 e 59% em 2010²⁹, momento em que o endividamento começou a afetar a estabilidade do país.

Não é sem motivo que José Joaquim Gomes Canotilho disse que a constituição dirigente morreu³⁰. No atual cenário de competição globalizada, os estados são estrangulados a fazer cortes nas despesas relativas aos direitos sociais, sob pena de inviabilizar o equilíbrio das contas públicas.

Calha referir a crítica de José Eduardo Faria ao princípio da vedação do retrocesso. Para o autor, cada programa de bem-estar consolidado passa a ser considerado como direito adquirido por seus usuários, a alimentar a crise fiscal, pois é inexorável a propensão dessas

27 FOUCAULT, Michel. *Nascita della biopolitica I*. Corso al Collège de France (1978-1979). Milão: Feltrinelli, 2005. p. 36. apud GARAPON, Antoine. *Lo stato minimo*. Milão: Raffaello Cortina. 2012. p. 10.

28 GARAPON, op. cit. p. 175.

29 CASSESE, op. cit. p. 302.

30 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra. 2001 apud COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a Constituição dirigente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 5.

despesas a se expandirem numa velocidade superior ao suportável pela estrutura econômica em que estão inseridas³¹.

O enfrentamento dos déficits que o modelo do *welfare state* gera é necessário para equacionar as finanças do estado, de modo a estabelecer um planejamento responsável voltado para as reais atribuições do poder público, pois não se concebe mais a ideia de um Estado que seja garantidor universal³², como certas decisões de nossos tribunais, em especial no campo da saúde, insistem em afirmar com convicção.

Mais do que uma teoria jurídica, a reserva do possível é uma realidade financeira. Variados países europeus, comumente citados na doutrina jurídica brasileira como modelos a serem seguidos, estão limitando os direitos sociais por não conseguirem arcar com seus custos.

A busca de eficiência vai além dos mercados, espalha-se para variados setores da vida humana: instituições, tribunais, governos. Veja-se o fenômeno da agencificação³³, ou seja, a criação de agências nacionais que premiam com recursos os melhores projetos, em vez de distribuir equitativamente o orçamento entre os variados órgãos. É a prova de que a concorrência chega até o interior das estruturas públicas

Com efeito, a ideia de sobrevivência das estruturas eficientes em um contexto de concorrência estende sua aplicação a hipóteses antes impensadas e até impensáveis, como as grandes ONGs internacionais, que precisam adotar um esquema de funcionamento muito próximo aos modelos empresariais, com marketing, estratégias de comunicação, valoração de desempenho, tudo com vistas a atrair financiamentos públicos e privados³⁴.

A natureza jurídica das ONGs afasta o intuito empresarial, mas precisam se organizar desse modo para atingir o desiderato não empresarial, conforme descrito com fina ironia no romance “A exceção”, de Christian Jungersen³⁵.

Em tese, a análise econômica utilitarista que move o neoliberalismo pode ser encontrada até mesmo em nível microscópico, no comportamento de cada pessoa, pois cada decisão humana é tomada a partir do cotejo entre custos e benefícios.

A ideia de responsabilidade fiscal, que demorou tanto tempo até ser assimilada pelos poderes públicos, é conceito basilar da economia

31 FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. Malheiros, 2004. p. 120.

32 REIS, op. cit., p. 352.

33 GARAPON, op. cit. p. 14.

34 Ibidem

35 JUNGENSEN, Christian. *A exceção*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

doméstica: não se deve gastar mais do que se ganha, sob pena de criar-se um déficit que leva ao endividamento, situação que as pessoas responsáveis procuram evitar. Quando as contas não fecham, reduzem os gastos.

Não é só com o corte de gastos que o Estado busca eficiência de gestão. O combate ao déficit público pode ser feito também através do aumento da arrecadação de receitas do Estado.

Há, entretanto, limites ao estado neoliberal guiado pela eficiência, como alerta Onofre Alves Batista Jr: “*o princípio da eficiência não veicula, de modo algum, um vetor constitucional que forneça ao estado instrumental antidemocrático de transposição de garantias postas em lei*”³⁶.

Nesse diapasão, é preciso distinguir as iniciativas válidas daquelas eivadas de vícios que a maculam com a pecha da abusividade inaceitável, algumas a revelar caminhos perigosos que podem desembocar em distopias da eficiência.

Tome-se como exemplo os serviços de *easy parking* praticados em aeroportos da Itália (para informações e reservas: www.adr.it) e da Inglaterra. Eles envolvem não só o estacionamento, mas também o desembarço alfandegário por vias preferenciais.

O privilégio antes reservado a chefes de estado e agentes diplomáticos, sob a justificativa de serem prerrogativas do cargo, agora está ao alcance de todo cidadão, desde que pague o estado pelo tratamento preferencial.

E não há problemas em estipular tratamento diferenciado a clientes *vip* na parte privada da atividade: cadeira de avião, fila do *check-in* pela companhia aérea, até mesmo no estacionamento do aeroporto, normalmente operado em regime de concessão. O limite está nas atividades típicas de estado, as quais não podem tratar diferencialmente os cidadãos, sob pena de fazer tábula rasa desse conceito fundamental que é a cidadania e criar cidadãos de categorias diversas, divididos em inaceitáveis castas econômicas.

Sem esquecer que o sistema de *common law* de viés liberal adotado nos Estados Unidos é visceralmente distinto do nosso, vejamos alguns exemplos da realidade americana: muitas cidades cobram cerca de 10 dólares para o motorista poder dirigir na faixa seletiva reservada a ônibus e taxis³⁷, escolas públicas vendem espaço publicitário até mesmo

36 BATISTA JUNIOR, op. cit, p. 705.

37 SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra-limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 24

nos boletins com as notas dos alunos³⁸: A publicidade invade até as laterais das carros de polícia, ambulâncias e caminhões de bombeiros³⁹.

Essa realidade chamou a atenção do jornalista Massimo Gaggi, que em sua coluna de jornal criticou acidamente a venda de espaço publicitário em documentos escolares. Segundo ele, tais práticas suscitam “*uma série de problemas práticos e interrogações éticas*”.⁴⁰

Na visão de Michael Sanders, trata-se de uma forma de corrupção de valores, pois a corrupção não envolve apenas pagamento de propina, ela pode significar a degradação de um bem ou prática social.⁴¹

Não se pode aceitar que o neoliberalismo implique em mercificação de todas as coisas que integram o mundo⁴², pois desde a antiguidade muitas delas devem ser consideradas como *res extra commercium* (bens fora do comércio), porquanto degradadas ou corrompidas quando transformadas em mercadorias.⁴³

4 CONCLUSÕES

O neoliberalismo é uma realidade. Sem demonizá-lo, é necessário não só enfrentar suas consequências negativas, mas também usufruir o que traz de positivo para a sociedade, mormente a busca de eficiência da máquina estatal para melhor perseguir o bem comum.

Antoine Garapon afirma que o neoliberalismo amputa, mas não mata⁴⁴. Ao contrário, a ablação dos cortes promovida por programas de tipo *spending review* é apresentada como uma forma de medicina terapêutica, curativa da moléstia representada por estruturas ineficientes.

O controle dos gastos estatais e o equilíbrio das contas públicas são fundamentais para que os estados não enfrentem crises de desconfiança dos mercados desterritorializados, cuja marca distintiva é a facilidade de circulação do dinheiro⁴⁵.

Somente o desenvolvimento de entes internacionais de regulação poderá combater o totalitarismo do modelo neoliberal globalizado⁴⁶.

38 SANDEL, op. cit., p. 199

39 Ibidem. p. 193.

40 Corriere della sera, edição do dia 8 de julho de 2012.

41 SANDEL, op. cit., 38

42 GARAPON, op. cit., p. 13.

43 SANDEL, op. cit., 16.

44 GARAPON, op. cit., p. 188.

45 Ibidem p. 117.

46 GOZZI, op. cit., p. 370.

Sem embargo, talvez sejam necessárias estruturas supra estatais para combater o os efeitos colaterais das transformações econômicas que levaram a crise de soberania das nações, em especial o fluxo de capitais, boa parte deles com origem ilícita.

Conforme dito no início, nenhum país pode deixar de fazer a lição de casa. O Brasil está em situação confortável no panorama mundial por ter adotado medidas saneadoras na década de noventa como a estabilização do valor da moeda com o Plano Real, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a assunção e refinanciamento das dívidas dos estados-membros pelo ente central, questões que, *mutatis mutandi*, estão sendo enfrentadas pela Europa no momento atual.

Uma medida recente que merece encômios é a Lei de Acesso a Informação, que deu efetividade ao art. 5º, XXXIII da CFRB/88, ao permitir o controle dos gastos estatais pela coletividade dos cidadãos. Graças a ela, descobriram-se inúmeros servidores com vencimentos superiores ao teto constitucional, o que não pode ser aceito em um estado de direito.

A incerteza da economia mundial, todavia, recomenda que outras medidas sejam adotadas espontaneamente, antes que se instale uma crise de confiança que obrigue a toma-las por coação irresistível dos mercados.

REFERÊNCIAS

CRISAFULLI, Vezio. *Lezioni di diritto costituzionale*. Padua: Cedam, 1970.

GARAPON, Antoine. *Lo stato mínimo*. Milão: Raffaello Cortina, 2012.

GOZZI, Gustavo. *Diritti e civiltà*. Bolonha: il Mulino, 2010.

FACCHINETTI Vittorino. *San Bernardino di Siena místico sole del secolo XV*. Milão: Santa Lega Eucarística, 1933.

CARLOTTI, Mariella. *Il bene di tutti*. Florença: società editrice fiorentina, 2010.

DE PAOLIS, Maurizio. *Eccessiva durata del processo: risarcimento del danno*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2012.

NAPOLEONI, Loretta. *Economia canaglia il lato oscuro del nuovo ordine mondiale*. Milão: il Saggiatore, 2008.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a Constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SANDEL, Michael. *O que o dinheiro não compra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

BATISTA, Onofre Alves, *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo horizonte: Mandamentos, 2004.

REIS, Vanessa Cerqueira. O federalismo fiscal e a lei de responsabilidade fiscal: mitos e realidades. *Revista de direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, v. XIX, 343-368, 2008.

