

POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DE CHARLES TAYLOR PARA O ORÇAMENTO PÚBLICO: desafios para as políticas públicas

Luciana Costa Poli
Faculdade Estácio de Sá

Bruno Ferraz Hazan
Escola Superior Dom Helder Câmara/MG

POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DE CHARLES TAYLOR PARA O ORÇAMENTO PÚBLICO: desafios para as políticas públicas

Resumo: O estudo aborda o orçamento público como instrumento que evidencia uma série de escolhas pautadas por políticas públicas, revelando que sua elaboração deveria ao menos espelhar um espaço de luta política, a propiciar que as divergentes forças sociais se movimentem para buscar concretizar seus interesses. O artigo menciona, ainda, a experiência portuguesa da desorçamentação como processo de descentralização administrativa e os estudos de Charles Taylor sobre a desejada estruturação de novos significados para as ações humanas que possam trafegar entre as questões individuais e o espaço público em busca de um processo de reconhecimento. Propõe construir um modelo democrático de planejamento orçamentário associado a uma visão capaz de propiciar a participação de todos os destinatários de forma a se perseguir uma ética que permita aos indivíduos recuperar aquilo que lhes confere a possibilidade de projetar existencialmente formas significativas de vida e de engajamento na sociedade.

Palavras-chave: Orçamento público, políticas públicas, reconhecimento.

POSSIBLE CONTRIBUTIONS OF CHARLES TAYLOR FOR PUBLIC BUDGET: challenges to public policies

Abstract: The study addresses the public budget as an instrument that evidences a series of choices guided by public policies, revealing that its development should at least mirror an arena of political struggle, to provide that the divergent social forces move to achieve their interests. The article also mentions the Portuguese experience of off-budget as an administrative decentralization process and the studies of Charles Taylor concerning the desired structuring of new meanings for human actions that can travel between the individual issues and public space in search of a recognition process. It is proposed to build a democratic model of budget planning associated with a vision to provide the participation of all recipients in order to pursue an ethic that allows individuals to recover what gives them the possibility of designing existentially meaningful ways of life and engagement in society.

Keywords: Public budget, public policies, recognition.

Recebido em 25.02.2014 Aprovado em 22.04.2014

1 INTRODUÇÃO

A partir do início do presente século, a dimensão estratégica no processo orçamentário tornou-se mais presente na formulação das políticas públicas e, conseqüentemente, nas definições de prioridades governamentais, o que deveria direcionar o país para o desenvolvimento. No entanto, observa-se que as decisões macroeconômicas estão desassociadas de uma estratégia de políticas públicas de longo prazo que promovam a participação de todos os destinatários no processo orçamentário.

Uma abordagem participativa do orçamento poderia melhorar o incrementalismo com vistas a conduzi-lo a um caminho que considere a aprendizagem social, de forma que promova o desenvolvimento de novas estratégias de forma mais democrática, equitativa e eficiente.

Ultrapassando uma visão tecnicista, propõe-se a adoção de um processo orçamentário capaz de revelar a identidade da sociedade para a qual está dirigido.

A partir dos ensinamentos de Charles Taylor sobre o mal-estar contemporâneo e, principalmente, sobre sua crítica ao império do individualismo, o estudo dirige-se a demonstrar como o enfraquecimento e esquecimento das configurações morais da individualidade induzem à racionalidade do cálculo custo-benefício, que é a predominância da razão instrumental na sociedade.

Essa instrumentalidade da racionalidade leva à deterioração das dimensões de sentido que correspondiam aos fins e valores que orientavam a significação das ações dos homens frente à sua sociedade, às outras pessoas e aos demais seres e objetos do mundo.

Com isso, há um processo de perda de iniciativa e participação na esfera pública que acaba por permitir o controle de um Estado cada vez mais tutelar e paternalista sobre a sociedade civil, tirando a liberdade de autodeterminação dos indivíduos. Em uma abordagem tayloriana, necessário se balancear o individualismo com o reconhecimento dos horizontes valorativos que ultrapassam o *self*¹.

Isso implica a necessidade de uma aproximação dialógica com os demais membros da comunidade e do Poder Público. Esse horizonte deve ser suficientemente amplo para abarcar as mais diversas tradições e culturas, como formas de reconhecimento comunitário que são necessárias à construção da própria identidade do indivíduo, possibilitando-lhe discernimento como cidadão integrante dessa comunidade.

A partir da perspectiva de Taylor o texto aponta para a adoção de um processo inclusivo, amplo, efetivamente participativo e promocional de construção do orçamento, possibilitando a participação de todos os atores políticos, observadas as diversidades regionais e culturais que compõem o país.

2 ORÇAMENTO

Tradicionalmente, o enfoque atribuído aos estudos sobre orçamento público no país sublinham os aspectos técnicos e disciplinadores da tomada de decisões ou escolhas. Essa aproximação revela a significância do modelo incremental no sistema brasileiro². Nessa perspectiva, os procedimentos de elaboração orçamentária se perfazem considerando as experiências do orçamento do ano anterior. Assim, a partir de dados do ano pretérito, busca-se estabelecer ajustes na alocação de valores entre as fontes disponíveis e os mais variados setores. A base orçamentária, portanto, já aparece pré-definida e a avaliação dos formuladores ou reformuladores concentra-se em procurar compreender os diversos fatores que explicam as eventuais mudanças marginais a essa base (DYE, 2009).

O orçamento não trata apenas de meros e frios cálculos matemáticos. Não se esgota em critérios objetivos, pois deve revelar os valores e princípios constitucionais em que se pauta, implicando, em última análise, numa série de escolhas pautadas por políticas públicas, muito embora nem sempre sensíveis aos reais anseios da sociedade. Nessa linha, para Furtado (2009, p. 51), o orçamento público é:

O documento de quantificação dos valores éticos, a conta corrente da ponderação dos princípios

constitucionais, o plano conta ´bil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas por poli´ticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados.

A discussão merece ser ampliada. A elaboração do orçamento público deve, ou deveria, ao menos espelhar um espaço de luta política, a propiciar que as divergentes forças sociais se movimentem para buscar concretizar seus interesses (SALVADOR, 2010). O orçamento público haveria que sintetizar o esforço organizacional de reivindicações e pautas de toda a sociedade. Não se pode perder de vista que se trata de mobilização de fundo público que enlaça, de certa forma, a capacidade de mobilização de recursos que o Estado dispõe para intervir não apenas na economia, mas também em toda a estrutura social.

Aliado ao uso do próprio orçamento, o gerenciamento de empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras, a política cambial e a maleabilidade da tributação são instrumentos de intervenção a refletirem as ações e políticas públicas.

Do ponto de vista econômico, Musgrave e Musgrave (1980) apontam três razões para a intervenção do Estado na economia: a promoção de uma eficiente afetação dos recursos, a estabilização da economia e a promoção da equidade, de forma a suprir as falhas de mercado – *market failure* (CORRY, 1997)³. Mesmo na ideal situação de concorrência perfeita, a *invisible hand* de Adam Smith – mão invisível do mercado – é insuficiente e o Estado pode ter mesmo que intervir, quer por razões de eficiência, quer por equidade.

O orçamento público pode ser compreendido como uma das formas de materialização e instrumentalização das ações do Estado, ou seja, é o espelho da primazia conferida a determinadas políticas públicas específicas ou gerais em uma determinada gestão governamental. Em tese, deveria ser determinado por opções ou escolhas efetuadas por sujeitos sociais portadores de racionalidades e imbuídos de intencionalidades

das mais diversas, capazes assim de exprimir os múltiplos contextos que compõem os conflitos e os anseios de toda a sociedade. Por outro lado, como lembra Arendt (1988, p. 34):

O cidadão, de modo geral, costuma ver o orçamento público como uma matéria técnica cujo entendimento é limitado a iniciados. Essa cultura tende a gerar nas pessoas o receio de uma maior aproximação ao tema, supostamente de exclusivo interesse administrativo e que, por isto, poderia ser mantido distante do olhar da sociedade.

Esses pensamentos parecem se amoldar à realidade brasileira. A elaboração orçamentária no país é compreendida como assunto de cunho eminentemente técnico, relegado a agentes investidos de atribuições mecanicistas. A participação dos cidadãos é passiva, não há uma apropriação dos processos de tomada de decisão e de escolhas. A elaboração dos orçamentos públicos é uma realidade distante aos olhos dos seus próprios destinatários, que se mantêm apáticos.

Por sua vez, há uma aparente e proposital inércia também dos agentes governamentais que parecem apreciar o distanciamento da sociedade, porque acreditam que o orçamento é matéria exclusiva e reservada para os especialistas e porque consideram que a dissipação desse conhecimento redundaria em perda de poder.

Para Chauí (2004), a marca fundamental da sociedade brasileira revela-se pelo autoritarismo social que se configura a partir de dois movimentos constantes e dinâmicos: verticalização e hierarquização do poder. As relações sociais são realizadas por cumplicidade ou sob a forma de mando e obediência. Esse padrão societário, segundo a visão da autora, resulta invariavelmente na baixa densidade da participação popular e no desconhecimento de direitos básicos de cidadania.

A questão é complexa, já que vivenciar e experimentar direitos exige não apenas desenvoltura e penetração nos círculos da política de maneira geral, mas também domínio de outros conhecimentos que são

paulatinamente negados ao cidadão. Telles (2006, p. 105-106) contribui para consolidar essa linha de raciocínio ao lembrar que esse movimento expressa a:

[...] lógica de uma cidadania restrita em que os direitos não se universalizam. Pois, para além do que existem como regra formal, os direitos – desde que reconhecidos – estruturam a linguagem que torna a defesa de interesses audível na sociedade e dá forma reconhecível aos conflitos. As práticas regidas pelos direitos montam o cenário no qual a experiência da diversidade conflituosa dos interesses se faz como história na medida mesmo em que constrói as balizas por onde o conflito se faz legível e compreensível nos registros de seu acontecimento.

A configuração da sociedade brasileira revela esse perfil. Implantaram-se e consolidaram-se, ao longo dos séculos, modelos de governo de feições aparentemente divergentes, mas com um signo em comum: forte caráter assistencialista, filantrópico e clientelista, que tem se solidificado com as políticas do novo desenvolvimentismo.

Como contraponto histórico aos ideais da política liberal, esse movimento foi incapaz de gerar uma intervenção social organizada de forma a permitir mudanças de caráter estrutural. Embora tenha ocorrido a elevação do salário do trabalhador com carteira assinada e o incremento dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, tais alterações provocaram a ampliação dos níveis de consumo a uma camada substancial da população, mas perpetuam a marginalização do cidadão aos debates e processos de tomadas de decisões.

3 ORÇAMENTO, DESCENTRALIZAÇÃO E EQUIDADE: a experiência portuguesa

Como dito alhures, a organização orçamentária reflete uma faceta da intervenção estatal, que pode dar-se, retomando a lição de Musgrave e Musgrave (1980), por questões de equidade. Sob essa perspectiva, verte-se a objetivos de justiça social e promoção de

medidas redistributivas (por meio dos impostos, das despesas públicas ativas, como uma obra pública, dentre outros).

Nesse contexto, as questões orçamentárias ultrapassam o viés único de alocação matemática (despesa/receita pública). Para além de uma finalidade jurídico-financeira (PEREIRA, 2009), a provisão de um bem público radica seus efeitos ao domínio extrafinanceiro. Ou seja, não basta utilizar o dinheiro público de forma a atingir um mero equilíbrio financeiro, porque a necessidade pública em si não é apenas financeira, mas principalmente social, ou seja, extrafinanceira.

A decisão orçamental há que ser pensada e programada de forma a se contextualizar com as mais diversas demandas sociais enquadradas no espaço e no tempo.

Interessante notar que no Brasil o orçamento reflete, numa perspectiva objetiva, o conjunto das atividades econômicas de qualquer natureza exercidas pelas entidades públicas – Estado, associações e instituições públicas – e, num sentido subjetivo, o conjunto homogêneo dos agentes que as desenvolvem. A política orçamental vincula-se certamente a critérios de eficiência e eficácia e a valores e princípios constitucionais.

No ordenamento português evidencia-se que a política orçamentária obedece: (i) o princípio da plurianualidade, (ii) o princípio da estabilidade, (iii) o princípio da transparência, (iv) o princípio da sustentabilidade e (v) o princípio da responsabilização (SOUSA FRANCO, 2008) – Lei n. 91, de 20 de agosto de 2001 republicada pela Lei n. 22, de 20 de maio de 2001.

Em Portugal, Cunha (2006) alerta que a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n. 22, de 20 de maio de 2011), ao contrário do que ocorre na Espanha, nomeadamente, com as autarquias locais (Ley General de Estabilidad Presupuestaria – Lei n. 18, de 12 de dezembro de 2001), exclui as empresas públicas, as fundações de origem pública, as associações de entidades públicas ou de entidades públicas e privadas majoritariamente financiadas por dinheiros públicos, as regiões autônomas e as autarquias locais do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado.

O autor denomina este fenômeno de desorçamentação, configurada como atividade orçamental à margem do Orçamento do Estado ou, num sentido mais amplo, independência orçamental. Nesse sistema, as regiões autônomas, as autarquias locais e as empresas públicas colocam-se fora do alcance do Orçamento do Estado, o que caracteriza uma exceção ao princípio da plenitude orçamental.

Segundo Sousa Franco (2008), a desorçamentação na experiência portuguesa desencadeia uma série de efeitos em cadeia por toda a estrutura do Estado, que podem ser sentidos pela ampliação do horizonte de poderes do Executivo, conferindo-lhe a possibilidade de dirigir o controle de certos fundos públicos (causas políticas) ou criando oportunidades por meio de promulgação regras jurídicas especiais para regulamentação desses fundos (causas jurídicas).

Assim, a desorçamentação é um fenômeno que abrange a independência orçamental, a autonomia financeira, a autonomia administrativa e a gestão de fundos públicos por entidades privadas. Mas isso basta para conferir eficiência financeira e extrafinanceira? A eficiência extrafinanceira reclama a equidade, a ponderação, a justa escolha na alocação e distribuição dos recursos e a participação de todos os interessados no processo orçamentário.

O processo de satisfação das necessidades coletivas não se concretiza por decisões discricionárias, ainda que a descentralização administrativa seja um fator de proximidade às necessidades públicas. Saliente-se que no ordenamento português as autarquias locais e as regiões autônomas possuem orçamentos próprios. Essa autonomia financeira permite de certa forma, uma redistribuição corretiva dos recursos (ZBYSZEWSKI, 2006).

Mas a descentralização gera desafios: o controle torna-se dispendioso e difícil. Para Mayston e Muraro (1993) há um maior risco de corrupção e, como efeito inverso, acaba por

gerar perda de autonomia dos governos locais em face das políticas dos governos centrais de contenção no repasse de recursos.

No direito pátrio, essa experiência ocorre pela implantação do Orçamento Participativo (CAVALCANTE, 2001) que implica na tentativa de possibilitar a intervenção (participação direta, consultiva ou deliberativa) do cidadão no processo de decisão orçamental. Esse instrumento, na conjuntura nacional, apresenta-se como um mecanismo governamental com vistas à implementação de democracia participativa.

Esse viés descentralizado do orçamento pode traduzir-se em uma *mais-valia* na definição das necessidades públicas locais, orquestrando interesses públicos nacionais e interesses da comunidade local. Todavia, a eficiência extrafinanceira parece um horizonte distante, considerando-se o ainda distanciamento massivo dos cidadãos dos processos orçamentários.

4 A CONCEPÇÃO DE CHARLES TAYLOR: políticas de reconhecimento

O conceito de reconhecimento – *Anerkennung*⁴ – tornou-se célebre a partir dos estudos de Hegel, em especial dos *escritos de Jena*⁵ e, posteriormente, consagrado na obra *Fenomenologia do Espírito*. No cenário filosófico, das ciências sociais e políticas suas ideias têm sido constantemente revisitadas e rediscutidas, inspirando um acalorado e profícuo debate.

Retrabalhada, principalmente por Axel Honneth, Nancy Fraser e Charles Taylor, o tema do reconhecimento tem sido vértice da teoria crítica da sociedade contemporânea⁶. Embora cada um possua seu modo próprio de pensá-lo, é possível notar uma íntima relação de influência entre os estudos desses pensadores no debate contemporâneo. E é possível detectar, embora adotados por vezes premissas distintas, pontos de confluência e complementaridade essenciais à compreensão da noção de reconhecimento.

A abordagem deste texto centra-se nos estudos do filósofo canadense Charles Taylor que nos alerta para uma reflexão, interpretação

e esclarecimento daquilo que constitui a identidade do homem moderno para a compreensão de uma série de conflitos e demandas enfrentadas na atualidade. Sua crítica voraz ao liberalismo procedimental e à reformulação do pensamento político-liberal são alguns exemplos das várias proposições de Taylor tão caras à análise da estrutura do Estado Brasileiro. O autor procura fazer um resgate dos elementos constitutivos da identidade moderna que permaneceram *inarticulados* ao longo do desenvolvimento da história moral e política (LLAMAS, 2001).

Aduz o autor que devido a esta *inarticulação*, a modernidade tem enfrentado problemas graves, que se materializam em disputas quase inconciliáveis. Suas críticas se dirigem à política liberal que, mascarada sob o manto da democracia, impulsiona o individualismo exarcebado, sobrelevando a figura do sujeito atomizado, distante de ética que visa ao bem comum nas relações comunitárias dos indivíduos em sociedade.

Esse individualismo, a princípio aplaudido por valorizar a capacidade de cada um eleger por si próprio suas regras, formas de vida e projetos de vida, isola e destitui o homem de uma ética solidária. Para o autor, a liberdade sem sua configuração atual foi conquistada quando se abandonou horizontes morais condicionantes do passado, quando o homem desvinculou-se da noção de que participava de uma grande cadeia,

[...] onde cada qual se encontrava frequentemente confinado em lugar, um papel e um posto determinados que eram estritamente os seus e dos quais era quase impensável afastar-se. A liberdade moderna sobreveio graças ao descrédito de ditas ordens. (TAYLOR, 1994, p. 38).

Estas ordens encaradas como superiores limitavam a liberdade humana, todavia, conferiam sentido ao mundo e às ações dos indivíduos na esfera social. Nessa perspectiva, as coisas, as pessoas, os animais e a própria natureza não significavam meros instrumentos disponíveis à satisfação dos projetos pessoais.

Todas estas coisas tinham seu lugar numa hierarquia dos bens e valores,

e os rituais e cerimônias da própria sociedade possuíam uma significação além de qualquer coisa de instrumental para nós. (TAYLOR, 1994, p. 39).

A descrença em qualquer tipo de ordem moral que transcenda ao indivíduo é compreendido por Taylor como um processo de desencantamento do mundo, responsável pela perda de algo significativo que esvazia o homem contemporâneo. Centrado no individualismo, vaga como um ermitão, não reconhece nenhum horizonte de valor que o inspire. É a época do niilismo⁷ radical, de uma geração narcísica. A consequência dessa visão do mundo é a perda do interesse pelas outras pessoas e pela sociedade de forma geral. O indivíduo baila à luz de suas necessidades imediatas, agarrando-se a todas as conveniências disponíveis, distanciando-se gradativamente do sentimento de pertença a uma comunidade.

Esse fenômeno não é novo. Já havia sido retratado por Dostoiévski (2008, p. 134), na obra *Irmãos Karamazov*, na célebre sentença do personagem Ivan: “Se Deus não existe, tudo é lícito.” Essa passagem retrata, de certa forma, o drama do homem moderno⁸.

Taylor aponta, ainda, outra forma de prevalência da razão instrumental⁹ na sociedade, desencadeada por esse desencanto na forma de perceber o mundo. Os seres, ao perderem seu valor intrínseco conferido pelas ordens ou configurações morais das sociedades tradicionais, estão à disposição para serem manipulados em benefício da comodidade individual. Nesse contexto, aponta Taylor, temas socialmente relevantes que deveriam ser decididos considerando-se critérios mais elaborados, acabam sendo resolvidos pela tábua de análise do custo-benefício.

Esse processo, que na sua concepção culmina com o mal-estar contemporâneo, é alimentado também pela perda da aspiração dos indivíduos de participarem ativamente do governo de suas sociedades. Ao centrarem-se com vigor na sua própria vida, na busca da concretização de seus objetivos pessoais e profissionais, reduzem as possibilidades de que os indivíduos se reúnam em prol de uma causa

comum e que lutem junto a seus dirigentes governamentais para que propiciem condições favoráveis para o alcance de suas metas.

Com arrimo nas análises de Tocqueville (1968), que aponta para o surgimento de um novo tipo de despotismo – um despotismo brando¹⁰ – que se assenta na ideia de que liberdade política reflete a capacidade de participação e controle dos indivíduos nas possíveis soluções de problemas em uma sociedade cada vez mais conflituosa e multifacetária, o diagnóstico de Taylor demonstra o isolamento dos indivíduos que não se interessam pela participação no espaço público e se voltam para si mesmos, na busca de sua realização profissional e pessoal, como se fosse possível desgarrar-se da sociedade em que estão inseridos. Esta é a visão de um “[...] eu desengajado [...]” e de “[...] um *self* pontual [...]” (TAYLOR, 1997, p. 209), que resultará em uma visão atomista da sociedade.

O enfoque de Taylor, ainda que aparentemente pessimista, não é radical: sustenta que a autodeterminação da liberdade e o individualismo revelam uma noção de autenticidade com relação a si mesmo. “Esta implica que desenvolvamos nossa liberdade de forma a nos concebermos autenticamente em nosso modo sermos o que somos.” (TAYLOR, 1994, p. 58-59). Acredita, no entanto, que a construção da identidade, conforme a natureza dialógica de expressividade do ser humano, só poderá ser eticamente construída se houver possibilidade de intercâmbio de experiências e expectativas com os indivíduos da comunidade em que se insere. Por isso, seus estudos apontam que uma ética da autenticidade deve necessariamente acompanhar a atividade política no plano social que tenha, como ideal, a categoria do Reconhecimento.

Esse seria o percurso possível para uma reconfiguração da esfera pública capaz de atender ao ideal de igualdade e participação dos governos democráticos e ao reconhecimento das idiosincrasias e especificidades das mais diversas tradições culturais e das múltiplas formas de identidades constituídas historicamente (LLAMAS, 2001).

Taylor refuga a dignidade fundada apenas no direito, que a seu ver, poderia mascarar diferenças e explorações existentes

em cada sociedade. Procura articular a noção de dignidade a partir do conceito de valor que implica

[...] um potencial humano universal, uma capacidade de que partilham todos os seres humanos . É esse potencial, em vez de qualquer coisa que uma pessoa possa ter feito dele, que assegura que cada pessoa merece respeito. (TAYLOR, 1997, p. 253).

Tal potencial só seria alcançado plenamente diante de estruturas socioculturais amplas nas quais os indivíduos possam intersubjetivamente construir suas identidades. O mal-estar da modernidade, no que se refere à individualidade, ocorre por uma busca equivocada na maneira pela qual os indivíduos pretendem alcançar o que desejam e não pela autorrealização em si. Ao focarem-se excessivamente sobre si próprios, os indivíduos criam um egocentrismo negatório, suprimindo valores superiores a si mesmos. Essa é a raiz do mal-estar. O individualismo exarcebado empobrece os valores que ligariam o indivíduo a outras pessoas e à sua comunidade política. Há que se buscar uma ética que permita aos indivíduos recuperar aquilo que lhes confere a possibilidade de projetar existencialmente formas significativas de vida (ARAUJO, 2004).

Deve-se perseguir a estruturação de novos significados para as ações humanas, que trafeguem entre as questões individuais e o espaço público. A identidade para Taylor só se realiza caso o espaço de interlocução entre os agentes esteja sustentado pelo reconhecimento de cada um como forma de expressão humana. É esse princípio do reconhecimento do outro que precisa estar claro na formulação de novas práticas políticas (ARAUJO, 2004).

5 RECONHECIMENTO E POLÍTICAS PARA UM ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

Sicsú (2009) menciona que o Brasil precisa de um projeto de futuro para que se possa sonhar e, também, para que se possa estabelecer vínculos entre as ações presentes e as do futuro que se deseja. O planejamento

orçamentário é peça vital para a formulação de um projeto democrático de desenvolvimento, o qual, por sua vez, requer uma reconfiguração da participação dos indivíduos.

Nesse contexto, há que se transformarem as consciências individuais sobre a reprodução de práticas sociais de forma a propiciar a promoção da participação ampla na elaboração do orçamento. As decisões orçamentárias devem avançar no sentido de conferir oportunidades coletivas, pautadas em estratégias dos diversos interessados, voltadas a atingir objetivos metaindividuais de longo prazo.

Compreender a dimensão política do orçamento público implica criar novos espaços de debate e consolidar aqueles já existentes, a fim de que a decisão sobre os recursos públicos seja construída de forma coletiva e atenda ao interesse comum. É a partir da nova proposta de gestão instituída pela Constituição da República de 1988 que se avança no sentido de ampliar o debate em torno dos recursos públicos. Nessa perspectiva, Salvador (2010, p. 607) ressalta que:

O orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político.

Há que se conceber, para além da satisfação de interesses isolados, espaços de produção participativa como forma de induzir a todos a prática de poderes, de conhecimentos e de subjetividades cooperativas, capazes de produzir compartilhamento de iniciativas de solidariedades e harmonizar interesses e responsabilidades entre os indivíduos (IRAZÁBAL, 2009).

Sendo assim, um modelo democrático de planejamento orçamentário associa-se a uma abordagem que encampe a participação de todos os destinatários desvestidos do manto do individualismo, como forma de sobrevivência de uma configuração cooperativa e solidária, tornando-se um processo articulado (como o enfoque democrático preconiza), que

visse a realização de resultados equitativos e de longa duração (IRAZÁBAL, 2009).

Nesse sentido, uma perspectiva sociofilosófica, inspirada nos estudos de Taylor, indica que, sob a ótica de um processo orçamentário democrático, as decisões devem contar com múltiplos atores, mediante a expressão compartilhada de suas preferências e identidades.

Em uma abordagem tayloriana, necessário se faz sopesar o individualismo com o reconhecimento dos horizontes significativos de valores que não se encerram exclusivamente no Eu (*Self*). Isso implica a necessidade de uma aproximação dialógica com os demais membros da comunidade e do poder público. Esse horizonte deve ser suficientemente amplo para abarcar as mais diversas tradições e culturas, como formas de reconhecimento comunitário que são necessárias à construção da própria identidade do indivíduo, possibilitando-lhe reconhecer-se como cidadão integrante dessa comunidade.

A justificativa das regras de participação deve integrar a filosofia das políticas públicas¹¹, considerando um sistema social de regras de participação relativas a cada decisão, que reflitam três tipos de preocupações: consequências pessoais (qualquer decisão específica tem consequências mais importantes para alguns indivíduos do que para outros); benefícios sociais (alguns indivíduos são vistos como capazes de prestar maiores contribuições à sociedade do que outros); e criação da comunidade (regras de participação não são apenas recursos para regular o conteúdo substantivo das decisões) (MARCH, 2009).

A análise de políticas públicas não se mostra suficiente se meramente restrita a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e já implementados pelas políticas setoriais específicas. A perspectiva tradicional normalmente não analisa a dinamicidade e as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento. Predominam microabordagens que, embora se mostrem contextualizadas, são dissociadas dos

macroprocessos ou ainda restritas a uma única aproximação e limitadas no tempo (PEREZ, 1998). A abordagem deve ser capaz de estimular práticas de participação como forma de garantia da liberdade de autodeterminação dos indivíduos.

A atuação estatal deve dinamizar técnicas específicas de ação, seja diretamente na economia¹², como, também, alcançando de modo mais amplo todo o conjunto de medidas no campo social (políticas sociais), de modo a concretizar os valores, direitos e princípios¹³ consagrados pela Constituição da República de 1988 (BUCCI, 2002).

A ausência da iniciativa na participação na esfera pública, arraigada ao homem contemporâneo, permitiria um controle de um Estado tutelar e paternalista. Por isso, a atuação do Estado deve ser promocional e não apenas profilática. O indivíduo deve ser motivado a integrar-se ao processo orçamentário, instigado a refletir sobre as necessidades individuais e comunitárias de forma associada, o que possibilitaria um rico exercício de cidadania e um aprofundamento democrático.

Um orçamento participativo reveste-se assim de um relevante papel pedagógico, na construção da identidade do cidadão, viabilizando-se a quebra da assimetria de poder, e, de fato, passa a contribuir para uma gestão de políticas pública mais condizente com os anseios da sociedade. Nesse sentido, a experiência do orçamento participativo, quando exitosa, amplia e aprofunda a democracia e direciona a ação da política para o bem comum (PINHO; SANTANA, 2000).

A opção por um mecanismo participativo de gestão de políticas públicas reforça o caráter dialógico, reflexivo, participativo e tensionador que deve caracterizar o Estado Democrático de Direito. A ideia é propor a adoção de um processo inclusivo, amplo, efetivamente participativo e promocional de construção do orçamento, possibilitando a participação de todos os atores políticos, observadas as diversidades regionais e culturais que compõem o país.

6 CONCLUSÃO

O trabalho aborda a noção de orçamento numa perspectiva que ultrapassa os critérios objetivos, a revelar que também é uma forma de instigação política. A discussão que envolve o planejamento orçamentário merece ser ampliada. A elaboração do orçamento público há que espelhar um espaço de luta política, a propiciar o estímulo de divergentes forças sociais para a concretização de seus interesses. Trata-se de mobilização de fundo público que enlaça, de certa forma, a capacidade de impulsionar os recursos que o Estado dispõe para intervir não apenas na economia, mas também em toda a estrutura social.

O planejamento orçamentário há que ser encarado como peça vital para a formulação de um projeto democrático de desenvolvimento, o qual, por sua vez, requer uma reconfiguração do papel dos indivíduos. Por isso, há que se ultrapassar a compreensão meramente técnica do orçamento, na qual a participação dos cidadãos é passiva e não há uma apropriação dos processos de tomada de decisão e de escolhas.

A partir da constatação de que a elaboração dos orçamentos públicos é uma realidade distante aos olhos dos seus próprios destinatários, que se mantêm apáticos, propõe-se, considerando os estudos de Charles Taylor, que se trabalhe para transformar as consciências individuais sobre a reprodução de práticas sociais de forma a propiciar a promoção da participação ampla na elaboração do orçamento. Nessa perspectiva, as decisões orçamentárias devem avançar no sentido de conferir oportunidades coletivas, pautadas em estratégias dos diversos interessados, voltadas a atingir objetivos metaindividuais de longo prazo.

Sendo assim, um modelo democrático de planejamento orçamentário associa-se à uma abordagem que encampe a participação de todos os destinatários desvestidos do manto do individualismo (que, segundo Taylor, é um dos causadores do mal-estar contemporâneo) como forma de sobrevivência de uma configuração cooperativa e solidária, tornando-

se um processo articulado de forças, tendências e interesses (como o enfoque democrático preconiza).

A ausência da iniciativa na participação na esfera pública, característica marcante do homem contemporâneo, acaba por induzir um controle estatal tutelar e paternalista, o que revela a atuação profilática do Estado. O indivíduo deve ser motivado a integrar-se ao processo orçamentário, instigado a refletir sobre as necessidades individuais e comunitárias de forma associada, o que possibilitaria um rico exercício de cidadania e um aprofundamento democrático. Esse seria o papel promocional do Estado a ser perseguido.

REFERÊNCIAS

- ARALDI, Claudemir. **Nihilismo, criação, aniquilamento Nietzsche e a Filosofia dos Extremos**. São Paulo: Discurso Editorial, 2004.
- ARAUJO, Paulo Roberto M. de. **Charles Taylor: para uma ética do reconhecimento**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- ARENDT, Hannah. As esferas pública e privada. In: _____. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1988.
- ASSY, Bethânia; FERES JÚNIOR, João. Reconhecimento. In: BARRETTO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo: Unisinos; Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Res Pública – Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, DF, v. 6. n. 2, p. 11-28, jul./dez. 2001.
- CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes e messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- CORRY, Dan. The role of Public Sector and Public Expenditure. In: INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH. **Public Expenditure: effective management and control**. London, 1997.
- CUNHA, Ernesto. Estabilidade e Crescimento: os dilemas das políticas de consolidação orçamental e os desafios dos Tribunais de Contas no séc. XXI. In: PITTA E CUNHA, Paulo de (Coord.). **Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao prof. doutor António de Sousa Franco**. Lisboa: Coimbra Editora, 2006. v. 1.
- DOSTOIÉVSKI, Fiódor M. **Os Irmãos Karamazov**. Tadução de Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2008. 2 v.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2009.
- FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- IRAZÁBAL, C. Realizing planning's emancipatory promise: learning from regime theory to streng then communicative action. **Planning Theory**, [S. l.], v.8, p.115 -139, 2009.

LLAMAS, Encarna. **Charles Taylor**: una antropología de la identidad. 13. ed. Navarra: EUNSA, 2001. v. 6.

MARCH, J. G. **Como as decisões realmente acontecem**: princípios da tomada de decisões. São Paulo: Leopardo, 2009.

MAYSTON, David; MURARO, Gilberto. **Project Finance and Decentralization in Public Investment in Efficiency in the Public Sector**: the Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis. Cambridge: Edward Elgar, 1993.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

NIETZSCHE, Friedrich. **Genealogia da Moral**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

NOBRE, Marcos. Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a Teoria Crítica. In: HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.

OLLAIK, Leila Giandoni. Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 347-357, jul./dez. 2011.

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Avaliação Política do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado do Ceará**. São Luís: UFMA/GAEPP, 2012. Relatório final da pesquisa.

_____, Paulo Trigo Cortez. **Economia e finanças públicas**. 3. ed. Lisboa: Escolar Editora, 2009.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**:

uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

PINHO, J. A. G.; SANTANA, M. W. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. In: FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teórico e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2000.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SICSÚ, J. A construção de uma estratégia de desenvolvimento. In: _____; CASTELAR, A. (Eds.). **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília, DF: IPEA, 2009.

SOUSA FRANCO, Antonio L. de. **Finanças públicas e direito financeiro**. 4. ed., 12. reimp. Coimbra: Almedina, 2008. v. 1.

TAYLOR, Charles. **As fontes do self**: a construção da identidade moderna. Tradução de Adail U. Sobral e Dinah de Azevedo de Abreu. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

_____. **La ética de la autenticidad**. Tradução de Pablo Carbajosa Pérez. Barcelona: Paidós, 1994.

TELLES, Vera Silva. **Direitos sociais**: afinal do que trata? 2. reimp. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

TOCQUEVILLE, A. **De la démocratie em Amérique**. Paris: Gallimard, 1968.

ZBYSZEWSKI, João Paulo. **O financiamento das autarquias locais portuguesas**: um estudo sobre a Provisão Pública Municipal. Coimbra: Almedina, 2006.

NOTAS

¹ “A identidade como si-mesmo (ipse, self, selbst). O conceito de Self se distingue do de identidade (idem,

same, gleich) como permanência subjetiva. Sob o ponto de vista dos conceitos, Self relaciona-se a persona, enquanto o eu provem de individuum, aquilo que não admite divisão, que é indivisível. O self só existe numa rede de interlocução, por referência a uma comunidade, definindo-se a identidade de cada um pelo horizonte em face do qual se posiciona. E como esta identidade vai se transformando ao longo da vida, sua integridade depende do modo como vai sendo narrada.” (TAYLOR, 1997, p. 36).

² De acordo com Pereira (2012) e Ollaik (2011), o modelo Incremental parte da perspectiva que cada orçamento é elaborado com base no do anterior; o do julgamento serial explica o comportamento orçamentário mediante a utilização de passos sequenciais que são seguidos para resolver problemas e alcançar resultados; o dos fluxos múltiplos analisa que as políticas entram no orçamento a partir de três fluxos: de problemas, de soluções propostas e político; e o do equilíbrio pontuado considera que os processos políticos podem produzir grandes variações. Nesse sentido, quaisquer mudanças decorrem da interação dos subsistemas político e comportamental.

³ O autor aponta razões a favor e argumentos contra a intervenção do Estado na economia com a provisão pública de bens. Para além da intervenção segundo o critério das *market failure*, aponta também o critério moral para a obrigatoriedade de certos bens públicos estarem a cargo do Estado e não dos privados, e ilustra-nos com o exemplo das prisões. A intervenção pública evita alguns problemas relacionados com o setor privado (informação assimétrica, ineficiência, etc.). Contudo há desvantagens, nomeadamente a falha de controle democrático do serviço.

⁴ O conceito filosófico de reconhecimento não significa simplesmente a identificação cognitiva de uma pessoa, mas, sim, tendo esse ato como premissa, a atribuição de um valor positivo a essa pessoa, algo próximo do que se entende por respeito (ASSY; FERES JÚNIOR, 2006, p. 705).

⁵ Período em que Hegel residia e lecionava em Jena, de 1801 a 1806.

⁶ A Teoria Crítica não se limita a descrever o funcionamento da sociedade, mas pretende compreendê-la a luz de uma emancipação ao mesmo tempo possível e bloqueada pela lógica própria da organização social vigente. De sua perspectiva, é a orientação para a emancipação da dominação, o que permite compreender a sociedade em seu conjunto (NOBRE, 2003).

⁷ Nihilismo é uma doutrina filosófica que afirma um pessimismo e ceticismo absolutos perante qualquer realidade possível. Consiste na negação de todos os princípios religiosos, políticos e sociais (ARALDI, 2004).

⁸ Essa desvalorização dos valores superiores, a crença em um Deus se desmorona, e aquilo que outrora atribuía sentido à vida, a crença no mundo transcendente, se perde, se esvai. Este fenômeno, Nietzsche nomeia de morte de Deus, significa um abalo cósmico, de uma perda total de sentido, ocasionados pelo afastamento de Deus, fonte divina dos valores que forneciam sentido ao mundo. De acordo com o filósofo, o evento decisivo da modernidade é a morte de Deus, que, em sua conotação niilista, guia à ruína os valores superiores que davam sentido ao mundo. “O que constitui hoje nossa aversão ao ‘homem’? - pois nós sofremos do homem, não há dúvida.” (NIETZSCHE, 2012, p. 31, grifo do autor).

⁹ “Por razão instrumental entendo a classe de racionalidade de que nos servimos quando calculamos a aplicação mais econômica dos meios a um fim dado. A eficiência máxima, a melhor relação custo-benefício, é sua medida de êxito.” (TAYLOR, 1994, p. 40).

¹⁰ “Não será uma tirania do terror e opressão como nos tempos passados. O governo será suave e paternalista. Pode ser que mantenha inclusive formas democráticas, com eleições periódicas. Porém, na realidade, tudo se regerá por um imenso poder tutelar.”, sobre o que as pessoas terão pouco controle. (TAYLOR, 1994, p. 44-45).

¹¹ “Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou um conjunto de processos juridicamente – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios há disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários a sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.” (BUCCI, 2002, p. 39). “Políticas públicas são instrumentos de que dispõe o Estado, na forma da Administração Pública, para a realização dos direitos fundamentais sumariados na Constituição.” (BREUS, 2007, p. 203).

- ¹² “A utilização do direito como instrumento de implementação de políticas públicas coloca em pauta outro fenômeno, o da profusa produção de normas jurídicas pela Administração, que Carnelutti referiu como ‘inflação normativa’. O direito, agora, já não mais ordena exclusivamente situações estruturais: a regulação de situações conjunturais, o que impõe sejam as normas dotadas de flexibilidade e estejam sujeitas a continua revisibilidade, nos coloca novamente diante do conceito de norma jurídica e dos traços que a caracterizam.” (GRAU, 2008, p. 28).
- ¹³ “Denomina-se política aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo para ser atingido, em geral uma melhoria de caráter econômico, político ou social na comunidade [...]. Denomino ‘princípios’ um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.” (DWORKIN, 2002, p. 36).

Luciana Costa Poli

Advogada

Doutora em Direito Privado pela Pontifícia
Universidade Católica (PUC-MINAS)

Professora de Direito Civil na Faculdade Estácio de
Sá

E-mail: lucostrapoli@yahoo.com.br.

Bruno Ferraz Hazan

Advogado

Doutorando em Direito Privado pela Pontifícia
Universidade Católica (PUC-MINAS)

Professor na Escola Superior Dom Helder
Câmara/MG

E-mail: bruno.hazan@gmail.com.

Faculdade Estácio de Sá

R. Mal. Floriano Peixoto, 626 – Centro

Escola Superior Dom Helder Câmara/MG

Rua Álvares Maciel, 628

Bairro Santa Efigênia - Belo Horizonte/MG

CEP: 30150-250