



Finanças públicas sob a ótica do direito ao reconhecimento e novas perspectivas de fortalecer a solidariedade social na América Latina

Hygino Sebastião Amanajás de Oliveira
Mestre e doutor pelo PROLAM-USP
Professor e advogado
hygino@usp.br/ hsaol@aasp.org.br

Resumo: As finanças públicas sob a ótica do direito ao reconhecimento admitem um caráter político e essencialmente humano à distribuição de receitas na sociedade a fim de reduzir as desigualdades sociais, motivando a criação de mecanismos de solidariedade entre os diferentes sujeitos de direitos que compõem a realidade cultural da América Latina.

Palavras-chave: Finanças públicas; direitos; desigualdades sociais; solidariedade; cultura; América Latina

Abstract: Public finances from the perspective of the right to recognition admit a political and essentially human character to the distribution of income in society in order to reduce social inequalities, encouraging the creation of solidarity mechanisms between the different subjects of rights that make up the cultural reality of Latin America.

Key words: Public finance; right; social inequalities; solidarity; culture; Latin America

Introdução

A relação entre finanças públicas, direitos e solidariedade social não teria sentido sem a compreensão de um entrelaçamento que vincula aos menos três áreas de conhecimento nas ciências sociais: a economia, a política e o direito. Além desse aspecto interdisciplinar propomos neste artigo analisar a relação da escassez de recursos, a necessidade de redução de desigualdades sociais, utilizando-se normas jurídicas, a fim de que possamos alcançar ações que revelem um critério mais justo de convivência.

Finanças públicas

Como compreender as relações de necessidades materiais e a distribuição de riquezas na sociedade de maneira mais igual, a fim de evitar a escassez sem observar as diretrizes estabelecidas no âmbito do Estado? Em particular, voltamo-nos ao orçamento estatal, em que se destacam as regras de planejamento dos gastos públicos e a previsão de receita, a fim de suprir as despesas necessárias à promoção de fins estabelecidos pela sociedade.

Ultrapassada a discussão sobre as divergências de interesse ente o Estado e a sociedade, assumimos que esta se insere no Estado e, por meio de representantes, atua em razão de objetivos de interesse coletivo. Logo, o orçamento público não pode se distanciar dos objetivos finados pela sociedade e descrito no texto constitucional de cada Estado.

Nos Estados latino-americanos, de certa forma, há uma uniformidade em relação a regras orçamentárias, expressada em regras de semelhante definição, como regras pautadas por fixação em lei anual, planejamentos periódicos e subordinação ao pacto político na Constituição. De igual modo, a teoria na área das finanças públicas tende a estabelecer que os princípios determinantes das receitas e gastos públicos devem atender aos interesses sociais, em função de um princípio de justiça (TORRES, 1995, p.86). A distinção teórica, no entanto, situa-se nesse campo, no modo como serão definidos os interesses sociais e como será observado o princípio justiça. Poderíamos defini-lo a partir do pacto político estabelecido na Constituição. Há nesse sentido o respeito a uma noção de igualdade, digamos inicial, pois todos os cidadãos, representados no Parlamento, veriam seus interesses finados a partir de princípios constitucionais, fundamentados em valores de liberdade, igualdade, propriedade e segurança (RAWLS, 2000, p. 102). Tais princípios ao delimitarem as regras iniciais, e desde que estas regras sejam respeitadas, definem um critério de justiça, e assim indicam uma noção de justiça nas finanças públicas, pois subentende-se que todos concordam com o pacto constitucional estabilidade inicialmente. De outro lado, o interesse social, segundo outro seguimento teórico (BUCHANAN, 1973, p.20), poderia ser definido não apenas no pacto constitucional inicial, mas também na definição de políticas públicas que determinam a aplicação de receita em serviços e obras de interesse de cada comunidade. Nesse sentido, as regras orçamentárias estão sujeitas a uma escolha coletiva.

Ocorre que tais teorias nos induzem a pensar que a sociedade está suficientemente preparada para a escolha de seus representantes ou pode interferir de maneira mais direta na aplicação de recursos que atendam os interesses sociais, algo nem sempre possível em função da regra jurídica.

Entendemos assim, que o interesse coletivo na sociedade civil importa no reconhecimento de sua identidade, para que possa ser protagonista da criação de direitos. (HONNETH).

Ainda, há necessidade de reconhecimento do que podemos chamar de identidades que estão presentes na imensa diversidade tão característica da América Latina, nomeada como sociedade híbrida (GARCIA CANCLINI, 2006, p.283) ou multicultural, segundo Charles Taylor, revelando a exclusão em sua composição de gênero, etnias indígenas, negros e os reconhecidamente pobres.

Direito ao reconhecimento

Associado à noção de democracia o direito ao reconhecimento (HONNET, 2009, p.50) permite realçar as particularidades das relações sociais, a fim de que se criem normas jurídicas legítimas, pois decorrerão da construção de identidade dos diversos grupos sociais.

Como explica Honnet, a primeira fase na trajetória do reconhecimento está atrelada a construção de subjetividade. Em que medida há uma exata noção de uma subjetividade latino-americana? Apesar de ser identificada por um hibridismo, entendemos que a tomada de consciência ainda se apresenta à região como um caminho difícil, tendo em vista a exclusão social expressada por grandes desigualdades sociais e índices de escassez que persistem por anos, amenizados por períodos em que são desenvolvidas políticas mais favoráveis aos que vivem sob um verdadeiro estigma de pobreza.

Certamente que houve redução desses índices por algum período a partir da década passada, quando se identificou uma tendência de ascensão das políticas nacionais e integradoras, em parte da região, no sentido de estabelecer maior participação de grupos até então distantes do debate e de centros de poder, contribuindo com valores próprios e exercendo mais influência na adoção de políticas públicas inclusivas.

No entanto, parece-nos insuficiente a participação dos grupos excluídos dos centros de tomada de decisões. A tensão entre a efetiva participação desses grupos, indicando a sedimentação de identidade própria e as relações com outros grupos que já exerciam o poder, de um lado revela um domínio exercido e de outro lado, a fragilidade na construção de identidade própria dos grupos excluídos que não conseguiram manter-se como agentes determinantes na organização política na região.

Devido à tensão ou atrito, percebemos a dificuldade de manutenção de direitos que estejam diretamente vinculados àqueles grupos, que sequer se manifestavam tamanha era a barreira de exclusão.

A segunda etapa na teoria do reconhecimento, ou seja, a criação de direitos que emergem de uma identidade própria, não foi sedimentada. Não se firma essa segunda etapa, e podemos desconfiar até um retrocesso em diversos Estados latino-americanos na construção de uma identidade. Os direitos sociais, que representam a extensão de esforços para que alcancemos uma sociedade mais igualitária, representados, por exemplo, pelos direitos à educação, saúde e moradia com dignidade, assim reconhecida como o padrão

mínimo de existência do ser humano, devem ser sustentados por receitas públicas definidas no pacto institucional, em que estejam presentes os menos favorecidos econômica e socialmente. A prioridade na aplicação dessas receitas aos denominadores programas sociais do Estado indica se e até que ponto os menos favorecidos construíram uma identidade e conseqüentemente, no cenário político institucional, mantém os próprios direitos.

Esse raciocínio permite-nos refletir, segundo a teoria do direito ao reconhecimento, sobre um controle efetivo do orçamento público por as diversas identidades existentes na sociedade que dá suporte ao Estado. Voltando à democracia sensível de Ranciere, aos vínculos que compõem a interface de uma sociedade democrática, vemos surgir um outro traço de solidariedade ao se reconhecer um direito que cabe ao outro. O olhar o outro em sentido ético e reconhecê-lo como um partícipe da sociedade é também reconhecer o seus direitos, sem compaixão ou comiseração, mas como indivíduo na mesma condição. Isso não significa, segundo Honneth a supressão do conflito, porém o reconhecimento de que no conflito compreendemos o outro, aprendemos com o outro, e de igual forma, descobrimos no outro alguma identificação. A partir das diferenças encontraremos a identidade comum, que em resumo é uma busca por reconhecimento. Se todos os passos descritos anteriormente são seguidos, o controle do orçamento público pode ser efetivado por aqueles que conquistaram um espaço na sociedade política, ou seja, foram reconhecidos e são capazes de definir em que rubricas orçamentárias estarão reconhecidos seus direitos, e se em que medida uma receita será mais útil à sociedade empregar mais recursos em educação, saúde e moradia que em outros setores e serviços.

A noção de democracia

A análise da democracia certamente encontrar definições muito variáveis num universo científico, e aplicada às finanças públicas tende a se concentrar na análise do Estado. No entanto, gostaríamos de partir de outro ponto em que também se insere o Estado, porém nos permite desenvolver de maneira mais coerente a nossa abordagem, inclusive, alcançar a solidariedade social. Nesse sentido, usamos a proposta de democracia a partir das relações que se originam na própria família, revelando um poder, a definição de papéis, e a atribuição de sentido, usamos a proposta de democracia a partir das relações que se originam na própria família, revelando um poder, a definição de papéis, e a atribuição de funções, comportamentos aos seus diversos componentes (RESTREPO, 2000, p.13). Os “símbolos culturais” demonstram que na família encontramos comportamentos que se aproximam da lógica da guerra, enquanto a convivência terna ainda será uma conquista futura, saindo do espaço familiar para o político, em modo mais amplo, a ternura será uma conquista futura da sociedade.

Daí, o destaque para os relacionamentos como criadores da política. O que, de certo modo, já existia no pensamento clássico entre os gregos, e outra vez lembrando por Jacques Ranciere, a essência da democracia está nas relações que se estabelecem e não propriamente num sujeito, num grupo ou num cenário. São as interfaces que ligam as diferentes relações nos variados contextos, seja na família, nos grupos sociais mais reduzidos, ou no Estado, que revelam as características da democracia, e as oposições, assimilações e até mesmo as suas contradições (RANCIERE, 2014, p. 24). De fato, a democracia resgatada nesse sentido permite-nos pensar na sua função de reduzir as desigualdades, pois que admitimos observar a política em seu aspecto positivo, sem a qual a própria sociedade não conseguiria resistir. Voltamos ao debate da prevalência do político sobre o social, ou seja, com a função de harmonizar as relações entre ricos e pobres, assegurando a distribuição equitativamente de vantagens, e por outro lado, a prevalência do social sobre o político, uma vez que o dinamismo das relações humanas não se faz acompanhar pelo dirigismo político. A democracia poderia trazer ao centro, ao meio, indicando a função estabilizadora entre as duas classes, a regulamentação dos interesses de ricos e pobres, expandindo o que se denomina de classe média (RANCIERE, 2007, p. 14).

Se trouxermos essa noção de democracia, como o poder que se origina na família e expande-se para refletir uma série de relações entre os diversos atores na sociedade, no Estado, para a realidade latino-americana, observamos a adequação à teoria do híbrido social, a nos indicar uma preocupação voltada à identificação de que a democracia se revela nas relações híbridas, fugindo à costumeira discussão a respeito das diferenças ou divergências sociais, para tratar do sentido que tais diferenças ganham quando procuramos encontrar soluções para a redução das desigualdades sociais na região.

Para tanto, torna-se indispensável refletir sobre a construção das identidades regionais. Colocamos outra vez a questão: os latino-americanos construíram uma identidade? Mas, neste momento, acrescentamos que para a construção dessa identidade própria e preciso desenvolver um sentido de humanidade.

Assim como afirma Restrepo que há algo estranho em relação à ternura, definida a partir das relações em família, com absoluta troca de valor na percepção mais sensível, indicando que o gênero masculino pode ser mais terno que o feminino, sugerindo uma falácia na constituição do poder, se transpusermos a discussão para a construção de identidades na sociedade como elementar para o reconhecimento de uma identidade própria na região necessitamos fortalecer os mecanismos que favoreçam a construção de identidades.

As receitas públicas decorrentes de contribuições sociais ou de impostos que compõem fundos de participação ou de destinação (OLIVEIRA, 2008, p. 283) e cujos investimentos são redistribuídos aos entes regionais e locais permitem desenvolver programas sociais promotores da construção de identidade (CONTI, 2010, p.19). No entanto, é necessário exercer um efetivo controle de aplicação desses recursos. A corrupção

manifesta em relação ao orçamento torna-se um degrau a ser ultrapassado enquanto não se solidificam os valores identitários entre os diversos atores que fazem parte de um mesmo cenário, mesmo que façamos uma diferenciação entre a sociedade e o Estado, neste aspecto, em particular, os agentes estatais que participam da gestão de receitas.

Não podemos aceitar que a corrupção esteja associada à democracia (OLIVEIRA, 2008, p.235). E justamente, este é um problema que está associado à fragilidade na construção de identidade, pois entendemos que ao reconhecermos a nós mesmos e ao outro, embora como afirma Honneth, estejamos numa relação de disputas, instalando-se conflitos, haverá um respeito aos direitos, assim reconhecidos como direitos individuais mas que se expandem aos direitos sociais, instalando-se um controle efetivo sobre a aplicação das receitas públicas, desde a tributação ou arrecadação, as etapas em que tais receitas atravessam na Administração Pública até a sua efetiva aplicação em programas sociais.

Nesse sentido, há um importante papel a ser desempenhado pelo Ministério Público em auxílio à construção de identidade na região, cabendo-lhe a função institucional de defesa da sociedade, não apenas na realidade brasileira, mas nas demais nações latino-americanas, como dissemos, devido à uniformização das regras orçamentárias como um fenômeno mundial. Ainda, essa função institucional atribuída ao Ministério Público, e devido à organização que decorre da sua natureza institucional, interligando nas diferentes esferas do Estado, quer no âmbito da entidade política mais ampla, que no âmbito local. Há na função ministerial um aspecto instrumental em relação à sociedade, pois junto a ele recorrem as associações civis, as organizações comunitárias em diversos níveis, em busca de meios que permitam exercer as pressões sobre os agentes públicos a fim de que tenham seus interesses e direitos reconhecidos. De outro lado, cabe ao Ministério Público à função de fiscalizar a Administração Pública e a devida aplicação das normas de Direito. Neste aspecto, ainda cabe dizer que o órgão ministerial desempenha um papel instrumental, tendo em vista que ao exercer a fiscalização sobre o orçamento público, enquanto não estão construídas as identidades na sociedade, estarão garantidos os recursos e a sua efetiva aplicação em programas sociais. A democracia sensível defendida por Jacques Ranciere expressa justamente essa ideia, a nosso ver, pois a discussão política se torna transparente, e mais do que apontar as diferenças sociais, a função da política será demonstrar como se relacionam os atores e seus interesses num cenário amplo que é representado pela sociedade e pelo Estado. E nesse cenário, ao serem fortalecidas as identidades sociais, destacam-se as subvenções, ou seja, a transferência de recursos, como “suplementação” aos entes públicos ou privados nas áreas de assistência social, saúde e educação (OLIVEIRA, 2008, pag. 379). Os grupos sociais que se fortalecem ao reconhecerem uma identidade própria passam a se reconhecer com sujeitos de direitos, dentre os quais o de receber subvenções para se manter e desenvolver suas atividades e ao mesmo tempo em que recebem as subvenções do Estado conquistam autonomia para que possam desempenhar atividades definidas

em seu próprio planejamento, distanciando-se de uma dependência dos interesses do Estado, agindo quando este se apresenta omissivo e capaz de exercer uma autogestão de recursos.

Considerações finais

As finanças públicas sob essa ótica passam a ser analisadas por outro aspecto, a partir da sociedade em direção ao Estado, ou a partir do humano. As normas jurídicas definidoras do orçamento ganham um contorno determinado pelas identidades das culturas híbridas latino-americanas, em busca de um direito em que prevalece a regra de justiça à medida que as desigualdades estão relacionadas à identidade e não impostas por um modelo econômico aviltante. No entanto, o reconhecimento de direitos nessas culturas híbridas deve acompanhar o fortalecimento de movimentos internos que construam as identidades muitas das vezes esquecidas, marginalizadas, excluídas na região. Isso significa um resgate do sentido de humanidade a essas ações, uma vez que reconhecem inicialmente as identidades culturais e esbarram em preconceitos, em diferentes maneiras de estar no mundo, porém se apresentam mais legítimas, pois são criações sociais e não impostas pelo Estado. Por meio do direito ao reconhecimento, as relações de poder nos diversos grupos sociais permitem-nos pensar na política como um instrumento de ação social, em que são expostos os diferentes interesses e as decisões são resultantes de aspirações sociais, não estão determinadas pelo Estado. Ainda, permite-nos pensar o direito ao reconhecimento novas perspectivas de solidariedade social na América Latina, em particular, no direito financeiro em relação às subvenções como um mecanismo que reúne os interesses sociais mais diferentes que se revelam na sociedade, favorecendo a manutenção de programas sociais num sentido autônomo em relação ao próprio Estado, quando permitem o auxílio a entidades privadas por destinação de receitas diretas. Ao nos permitirmos pensar dessa maneira, associações comunitárias, grupos minoritários, organizações sociais marginalizadas ou excluídas poderão acessar as receitas públicas e executar ações que entendam como melhor para a realidade social em que se encontrem. De início, entendemos que o Ministério Público possa desempenhar a intermediação entre esses grupos e o Estado, até que se firmem os mecanismos de acesso direto às receitas públicas, e que serão igualmente fiscalizadas pelos órgãos ministeriais. Se avançarmos nesse sentido, os direitos sociais que estão sob a condução do Estado e referentes à saúde, educação, moradia, alimentação, dentre outros, com o fim de suprir necessidades básicas do ser humano e reduzir as desigualdades econômicas na sociedade, poderá, ser complementados por ações desses grupos constituídos por associações comunitárias, populares, cooperativas, dando origem a laços mais estreitos e novas ações solidárias para solução de problemas que as sociedades latino-americanas ainda não conseguiram superar no campo das desigualdades sociais.

Bibliografia:

BUCHANAN, James M. **La hacienda pública en un proceso democrático**, trad. José R. Alvarez Rendueles, Madri: Aguilar, 1973.

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro em uma perspectiva comparada, in: CONTI, José Maurício, SCAFF, Fernando Facury e BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (coord.), **Federalismo Fiscal – Questões Contemporâneas**, Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

GARCIA CANCLINI, Nestor. **Culturas Híbridas**, 4^a.ed, 1^a. Reimpressão. São Paulo: Edusp, 2006.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**, trad. Luíz Repa, 2^a. Ed., 1^a reimpressão, São Paulo: Editora 34, 2011.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 2^a. Ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RANCIERE, Jacques. **A partilha do sensível – estética e política**, trad. Monica Costa Netto, 2a.ed., 9a.reimpressão, São Paulo:, Exo experimental/Editora 34, 2014.

_____. **The shores of politics**, trad. Liz Heron, Londres/Nova Iorque: Verso, 2007.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**, trad. Jussara Simões, São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RESTREPO, Luís Carlos. **O direito à ternura**, trad. Lucia M. Endlich Orth, 2a.ed., Petrópolis: Vozes, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**, Rio de Janeiro: Renovar, 1995.