



CONTROLE CIDADÃO

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE - ENSINO A DISTÂNCIA®

GRATUITO

Esta publicação
não pode ser
comercializada.

7



CIDADANIA E CONTROLE DE CONTAS

RAFAEL BARRETO SOUZA



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

OBJETIVOS

- 1. Apresentar a construção histórica do conceito de cidadania e discutir as diferentes maneiras pelas quais a cidadania se apresenta, problematizando-as.
- 2. Discutir a relação entre a cidadania e o controle dos recursos públicos, com foco no orçamento público e nos mecanismos de controle existentes.

SUMÁRIO

- 1. Introdução99
- 2. Construção histórica do conceito de cidadania.....99
 - 2.1 Grécia antiga99
 - 2.2 Iluminismo.....100
 - 2.3 T.H. Marshall: evolução dos direitos do cidadão.....100
- 3. Importância da concepção de cidadania para as democracias contemporâneas.....101
 - 3.1 Cidadania que inclui101
 - 3.2. Cidadania que exclui.....103
 - 3.2.1 Cidadania como nacionalidade104
 - 3.2.2 Cidadania e estigma social104
 - 3.3 Cidadania apaziguadora de conflitos sociais105
- 4. Cidadania e gestão dos recursos públicos106
 - 4.1 Orçamento Público.....106
 - 4.2 Mínimo Existencial e Reserva do Possível108
- 5. Conclusão109
- Síntese do Fascículo110
- Referências110
- Perfil do Autor.....111



1. INTRODUÇÃO

O fascículo “Cidadania e controle de contas” parte de uma visão panorâmica do conceito de cidadania, desde seu nascimento até os tempos atuais. Ao longo desta unidade, discutem-se as diferentes visões que se tem da cidadania: a cidadania que inclui, a que exclui e a que apazigua conflitos. Leva-se em conta a gestão cidadã dos recursos públicos pelo Estado por meio do orçamento público, da fiscalização do Poder Legislativo e dos tribunais de contas. Também são analisados os entraves para a efetivação de direitos pela Justiça no Brasil. Por fim, estuda-se a cidadania em relação à transparência e à participação, sobretudo por meio da ação direta e da internet.

2. CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE CIDADANIA

O conceito de cidadania nasceu na Grécia antiga, permaneceu adormecido durante a Idade Média na Europa e foi retomado com um foco no indivíduo ao fim do século XVII pelo movimento intitulado de Iluminismo. Desde então, o conceito se fortaleceu e hoje faz parte do dia a dia da política em praticamente todos os países do mundo.

2.1 Grécia antiga

Os primeiros que falaram em cidadania foram os gregos antigos. Suas cidades-estado, conhecidas como **pólis**¹, tinham

um sistema político baseado na participação ativa dos cidadãos nas decisões que afetassem a cidade e na elaboração de leis a serem seguidas por todos. Todos debatiam, argumentavam, tentavam convencer, discordavam, atingiam consensos ou votavam. A retórica – a arte de falar bem – era, portanto, fundamental. Nesta época, a política era vivenciada diretamente pelos cidadãos destas cidades. Os assuntos mais diversos pertenciam às decisões do povo na Ágora, uma grande Assembleia na qual estava centrada a vida política grega. O destaque entre as cidades gregas da Antiguidade era Atenas, mais importante pólis da região (SCOTT, 2010).

Percebiam, entretanto, que os cidadãos, na verdade, formavam um grupo bastante restrito de homens livres naturais da cidade (estavam excluídas as mulheres, os escravos, os estrangeiros etc.). Apenas esses participavam da vida política, podendo votar nas tomadas de decisão e assumir os cargos públicos. A economia grega estava, por outro lado, baseada no trabalho braçal dos escravos, nos comerciantes e nas mulheres para as atividades produtivas e domésticas. Na pólis, ser cidadão e não participar significava, na prática, não ser cidadão. Assim, a participação era componente indispensável da cidadania.

1. Pólis foram comunidades políticas, de âmbito urbano e rural, governadas diretamente por seus cidadãos, e não por um rei ou líder supremo, e que existiram até o século III a.C. na região que hoje corresponde à Grécia.



2.2 Iluminismo

A democracia de estilo grego durou somente até o século IV a.C. As ideias de cidadania foram retomadas após o século XVI na Europa, em um movimento que ficou conhecido com **Iluminismo**². Neste período, os ideais de igualdade, fraternidade e solidariedade se disseminaram. Livros foram escritos e publicados com estes ideais. A invenção da imprensa, por Gutenberg, e diversas mudanças econômicas propiciaram a formação dos Estados na forma que hoje conhecemos, e logo se retomou o debate sobre os direitos dos indivíduos e sua participação política.

O Iluminismo trouxe profundas mudanças na Europa, as quais reverberaram por todo o mundo. Um dos principais resultados das ideias iluministas foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, escrita na França após a Revolução Francesa. A Declaração cita a palavra “cidadão” em seu título e mais nove vezes nos seus 17 artigos. O conceito passa a ter força de lei. Mas a noção de “ser cidadão” vai muito além das normas jurídicas. Ela impregna o imaginário das pessoas, dos movimentos sociais e do contexto político mundial nos tempos atuais: “ser cidadão” passa a ser uma aspiração quase universal.

Enquanto que, na Grécia antiga, a cidadania estava muito relacionada à participação política daqueles que possuíam de forma inata a possibilidade de serem

cidadãos – ou seja, homens livres –, na Europa moderna a cidadania estava relacionada à garantia de direitos – entre os quais, o direito de participar na vida política – a segmentos da sociedade que antes eram excluídos. O Iluminismo “deu à luz”, por assim dizer, o discurso contemporâneo de *direitos*. Os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade se concretizam a partir da garantia de direitos a todos, sem discriminação de qualquer natureza.

2.3 T.H. Marshall: evolução dos direitos do cidadão

Tomando a noção de *direitos*, T.H. Marshall (1950) propôs que a cidadania estaria dividida, então, em três espécies de direitos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. A divisão proposta estaria fundamentada, segundo Marshall, em evidências históricas, particularmente de seu país, a Inglaterra.

Direitos civis seriam os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, o direito de não ser preso sem o devido processo judicial, estando todos eles centrados na noção de liberdade individual. Os direitos civis seriam um instrumento para restringir o poder do Estado frente aos indivíduos, principalmente para que o Estado deixasse de violar direitos ou de abusar de seu poder. Em seguida, teriam surgido os **direitos políticos**, que dizem respeito à possibilidade de votar e ser votado, à permissão para criar partidos políticos e a ter um governo escolhido democraticamente.

A partir dessas duas dimensões de direitos, teriam aparecido outras demandas mais complexas, como a redistribuição das

riquezas para a redução das desigualdades sociais. Tratam-se dos **direitos sociais**; entre os quais, estão os direitos à educação pública, à saúde, a aposentar-se, à assistência social, e os direitos trabalhistas. Os direitos sociais buscariam alcançar a ideia de *justiça social*, combatendo a desigualdade material entre os indivíduos. Esses direitos nasceriam dentro do contexto de direitos civis e políticos já assegurados.

Evolução de direitos – T.H. Marshall

- 1) direitos civis
- 2) direitos políticos
- 3) direitos sociais

Marshall defende que esta sequência de direitos seria não apenas uma observação cronológica, mas também lógica. Argumenta que só se poderia demandar a organização de partidos políticos se houvesse liberdade de expressão garantida para difundir ideias, ou que somente se poderia ter o direito à saúde pública depois de ter um governo eleito de forma democrática. Salienta-se que, em seu estudo, Marshall considerou apenas a história da Inglaterra, onde, de fato, percebe-se um encadeamento cronológico: direitos civis no século XVIII, direitos políticos no século XIX e direitos sociais no século XX. Mas não se pode generalizar esta análise. Outros países tiveram histórias bem diferentes, sem obedecer a tal sequência. Na Arábia Saudita, por exemplo, há um excelente sistema de saúde pública, sem que haja Parlamento ou liberdade de expressão.

Diante de tal diferença entre os países, parece que a evolução destes direitos não teria uma fórmula pronta, não seria algo lógico e, portanto, dependeria da realidade histórica de cada país. Assim entende José Murilo de Carvalho (2008, p. 9) que podem existir direitos sociais mesmo sem

2. Movimento cultural e intelectual surgido na Europa no século XVIII, que defendeu o predomínio da “razão” sobre a religião e colocou o “ser humano”, e não Deus, no centro de suas atenções.

direitos políticos ou direitos civis. A cidadania plena não poderia ser concluída simplesmente pela existência de direitos sociais, como os direitos trabalhistas. Mesmo sendo essa a última etapa na sequência proposta por Marshall, ela poderia camuflar uma realidade de muitas outras violações de direitos, em que governos autoritários reprimem opositores e têm leis que privilegiam uma pequena elite.

O Brasil é exemplo disso. Aqui houve uma inversão do modelo de Marshall. Garantimos direitos sociais antes dos políticos e, apenas recentemente, asseguraram-se os direitos civis. Carvalho (2008, p. 18) indica que os colonizadores portugueses deixaram como legado no Brasil uma “população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista”. Nesta afirmação, podem-se identificar várias condicionantes problemáticas para o desenvolvimento da cidadania segundo a teoria de Marshall. O pressuposto básico elencado pelo autor inglês para se começar a luta por direitos – a educação básica – não estava presente. A escravidão renejava milhões de brasileiros ao *status* de objetos comercializáveis. A economia e a população rural dificultavam a organização de movimentos sociais em núcleos urbanos, enfraquecendo a força de reivindicações populares. O Estado totalitário se impunha a todos sem legitimidade, sem participação e sem apreço pelos anseios do povo.

Na história brasileira, somente a partir da década de 1930 é que se pode falar em direitos assegurados pelo Estado brasileiro, começando-se pelos direitos sociais. Contudo, neste período, os direitos civis e políticos foram suprimidos pelo governo de Getúlio Vargas. Apesar disso, notam-se avanços no campo dos direitos políticos, com a criação, em 1932, do primeiro Código Eleitoral do País, estabelecendo o voto secreto, obrigatório, o voto feminino e a Justiça Eleitoral.

Nos anos seguintes, houve eleições de modo intermitente e descontínuo. Os direitos civis também foram garantidos e depois suprimidos sucessivamente. Entre tantos golpes de Estados, ditaduras e constituições (sete ao total), praticar a liberdade de expressão ou obter o tratamento igualitário perante a Justiça era algo raramente alcançado. Carvalho (2008, p. 220) acredita que, no Brasil, “a pirâmide dos direitos [de Marshall] foi colocada de cabeça para baixo”. O Estado reconheceu direitos sociais, sem que houvesse direitos civis e políticos.

3. IMPORTÂNCIA DA CONCEPÇÃO DE CIDADANIA PARA AS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

O conceito de cidadania é central para o mundo de hoje. A cidadania está presente nos discursos políticos, nas reportagens jornalísticas e nas redes sociais. A cidadania pode ser entendida de três diferentes maneiras: (i) como uma forma de **inclusão social**, por meio da garantia de direitos humanos; (ii) como uma forma de **exclusão social**, por meio da exclusividade de direitos a certos grupos; ou (iii) como uma forma de **apaziguamento dos conflitos sociais**, por meio da participação política em espaços de decisão do Estado.

3.1 Cidadania que inclui

O jornal O Povo (2011), ao noticiar a participação de jovens em uma mostra cultural em Fortaleza, descreveu o “Projovem Urbano” como um programa federal que “tem como objetivos a elevação da escolaridade, a *inclusão* dos jovens na *cidadania*, a ampliação do acesso à cultura e a qualificação profissional em formação inicial”. A notícia adota a palavra *cidadania* no sentido de inclusão de jovens desfavorecidos

em políticas públicas de cultura. A reportagem traz, portanto, o sentido de cidadania de acordo com as ideias de T. H. Marshall, ou seja, a cidadania como reflexo de exercício de direitos humanos – à cultura, ao esporte, à educação, à saúde etc.

Segundo Marshall, quanto mais direitos são garantidos às pessoas, “mais cidadãos” essas seriam. Dentro de sua concepção, o cidadão pleno é aquele que goza perfeitamente de todos os seus direitos civis, políticos e sociais. Nesta perspectiva, não basta ter os direitos assegurados no papel (na lei); é necessário que estes direitos sejam efetivados na prática. **Jürgen Habermas**³ (1997, p. 114) concorda e considera que se deve levar em conta as condições precárias de integração e inclusão social quando se pensa a cidadania. Portanto, **ter apenas boas leis ou uma legislação que garanta direitos civis, políticos e sociais não é suficiente. Devem existir mecanismos efetivos de inclusão.**

Alinhada a esta linha de pensamento está **Hanna Arendt**⁴ (1973). Ela defende que a cidadania seria a concepção de um *direito a ter direitos*. Propõe que a cidadania não se limitaria a normas legais e nem mesmo somente à efetiva implementação de tais direitos formais. **Ser cidadão também significaria contribuir na invenção e criação de**

novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas, conforme complementa Evelina Dagnino (2004).

Boaventura de **Sousa Santos**⁵ (2012) também pensa de forma semelhante. Ele introduz o conceito de cidadania baseado na ideia de “*pertença*”. O sentimento de pertença social ou de “fazer parte” da sociedade seria central na noção de cidadania. São cidadãos aqueles que pertencem ao corpo social, que nele estão efetivamente incluídos e dentro do qual gozam de mobilidade, podendo, portanto, alterar seu status. Entretanto, Santos ressalta que a lógica de pertencer ao meio social pode, ainda assim, se mostrar excludente. Afirma Santos: **“Todos são humanos, mas só alguns são cidadãos.”**

Por que só alguns são cidadãos? Porque atualmente a cidadania está estritamente ligada ao território de um Estado (país), ou seja, a cidadania está ligada à *nacionalidade*. No Brasil, ninguém – brasileiro ou estrangeiro – pode ser torturado, morto ou censurado em suas ideias –, mas há diversos direitos que são restritos somente aos brasileiros, ou pelo menos aos estrangeiros residentes e regularizados. Exemplos disso são o direito a votar e a ser eleitos para cargos públicos, direito a trabalhar, direito à educação pública, à previdência social, entre outros.



PARA REFLETIR

A cidadania que, em tese, é um meio de garantir direitos, se estabeleceria como uma forma de exclusão?

3. Jürgen Habermas é um filósofo e jurista alemão. Elaborou teorias inovadoras sobre comunicação, esfera pública e democracia. É considerado um dos mais importantes intelectuais vivos.
4. Hanna Arendt foi uma filósofa política alemã de origem judaica. Seu pensamento influenciou bastante o estudo do poder, democracia e autoridade. Em 2013, a diretora Margarethe Von Trotta gravou o filme “Hannah Arendt”, que relata parte de sua vida e obra.
5. Boaventura de Sousa Santos é sociólogo português, professor catedrático da Universidade de Coimbra e internacionalmente reconhecido como um intelectual defensor dos movimentos sociais e da democracia participativa.

Esta ligação da cidadania à nacionalidade cria um estranho paradoxo. Só são cidadãos os que são *nacionais*. Todos são seres humanos, mas apenas alguns são cidadãos.

3.2 Cidadania que exclui

Há cidadãos e há não cidadãos; há os que gozam de direitos e aqueles que não gozam. Muitas vezes, a melhor maneira de entender um conceito é por meio de uma lógica de oposição, do que “não é”. Hanna Arendt (1973) contesta que a cidadania não pode ser compreendida a partir de quem efetivamente é cidadão, mas a partir de quem não é.

3.2.1 Cidadania como nacionalidade

Em sua obra-prima “As Origens do Totalitarismo”, Hanna Arendt (1973) analisa como judeus, ciganos, opositores e outros grupos foram excluídos do rol de cidadãos na primeira metade do século XX, na Alemanha e na União Soviética. Nestes casos, a exclusão da cidadania levou ao genocídio e ao extermínio.

Nestes países, a perda da cidadania privou essas pessoas não somente da proteção estatal, mas também de toda forma de identidade. Até mesmo a concessão de certidões de nascimento era negada aos filhos daqueles indivíduos “não cidadãos”, que tinham se tornado algo distinto, algo inferior. Os não cidadãos não possuíam tratamento jurídico específico, de maneira que todas as questões que os envolviam, sejam crimes ou não, ficavam a cargo da polícia. A autoridade policial ganhou, assim, poderes inéditos, podendo agir como bem entendesse, impondo irrestritamente sua

vontade e autoridade sobre essas pessoas. Já não se aplicava a lei. Não se concebiam direitos. Era o poder do Estado em toda sua magnitude, sem limites. Esta ausência de limites trouxe a noção de **Totalitarismo**, isto é, o poder *total* do Estado.

Mesmo fora do contexto do **nazismo**⁶ e do **stalinismo**⁷, os Estados restringem o âmbito de incidência dos direitos a um grupo restrito, só protegiam os direitos de “*seus*” cidadãos, ninguém mais. Assim, o fardo de garantir direitos recairia exclusivamente no Estado do qual se é cidadão. Para garantir direitos, em países democráticos, deve-se buscar a via das eleições e do processo legislativo para tais mudanças. Em países ditatoriais, a única saída seria a revolução e a derrubada do governo. Segundo Hanna Arendt (1973, p. 279), a noção de cidadania perpassa necessariamente pela exclusão de seres humanos de direitos, em benefícios de alguns cidadãos. Não seria a condição humana ou a efetiva inserção no meio social que atribuiria direitos às pessoas, senão algo distinto e artificial: as normas jurídicas.

Não se pode deixar de mencionar que os tratados internacionais de direitos humanos visam garantir direitos universais, ou seja, a todos os seres humanos, nacionais de quaisquer Estados. Refugiados, deslocados por catástrofes ambientais e prisioneiros de guerra, por exemplo, devem ter certos direitos mínimos garantidos por todos os Estados do mundo. A Organização das Nações Unidas (ONU) tem o papel de monitorar e coordenar estes esforços, mas a implementação depende sempre de seus países membros.

No Brasil, a situação de imigrantes do Haiti ilustra bem os problemas decorrentes

6. Nazismo foi uma ideologia política adotada pelo governo da Alemanha entre 1933 e 1945, sob o comando de Adolf Hitler, a qual se baseia no poder total ao Estado, no antissemitismo (contrário aos judeus), no anticomunismo e na superioridade racial dos arianos (brancos). Esta ideologia justificou o genocídio de 4 milhões de judeus na Europa, conhecido como Holocausto.

7. Stalinismo foi um período histórico de 1922 a 1950, em que Josef Stalin esteve no poder da antiga União Soviética, no qual ele adotou uma forma centralizada e autoritária de poder. No período houve a aniquilação de opositores políticos, o culto à personalidade do líder, a censura à liberdade de expressão e a perseguição a todas as formas de religião.



da ausência de cidadania. Em 2014, o site Terra (2014) noticiou casos de xenofobia e discriminação ocorridos no Rio Grande do Sul em relação a haitianos. Eles têm dificuldade em conseguir autorização para trabalhar e sofrem discriminação na rua e nos meios de transporte. Boaventura de Sousa Santos (2012) relembra que hoje a cidadania – no caráter nacionalista –, “apesar de ser cada vez mais precária para quem a tem, é cada vez mais preciosa para quem a não tem”.

Os direitos humanos internacionais se fundam no princípio central da *proibição de qualquer forma de discriminação* (CORTE IDH, 2003). Logo, este princípio é nitidamente contrário à noção de cidadania. As contradições entre a cidadania e os direitos humanos são latentes e ainda dão ensejo a muitos debates. Por ora, não há perspectiva para que os direitos humanos venham a prevalecer sobre a cidadania nacionalista.

3.2.2 Cidadania e estigma social

A ideia de cidadania não é utilizada somente para excluir estrangeiros por leis nacionais. Ela tem contornos mais profundos no discurso social, principalmente no Brasil. A exclusão, sob a ótica da cidadania, atinge muitos *nacionais* por motivos distintos. O jornal O Povo, em 2007, noticiou um assalto ocorrido em Fortaleza e entrevistou um antigo secretário de Segurança Pública do Ceará, o qual relatou como ocorre a atuação da polícia: “É impossível você evitar a ação do bandido, você teria de ter para cada cidadão um policial, a cada esquina um policial. Bom, mas a resposta tem de ser eficiente. Apareceu o crime, temos de correr atrás e combater”. No depoimento, o comandante policial faz uma distinção implícita entre o *cidadão* e o *assaltante*. Ao utilizar a cidadania como parâmetro de diferenciação, determina-se que o assaltante não seria um cidadão.

A diferença entre o cidadão – usualmente referido coloquialmente como “cidadão de bem” ou “pai de família” – e outros indivíduos perpassa uma ideia de estigmatização de certos grupos sociais. A diferenciação é nítida quando se fala em pessoas desempregadas, em situação de rua, dependentes químicos, em pobreza extrema ou acusados de cometer crimes. Essas pessoas são coloquialmente nomeadas de “vagabundos”, “bandidos” ou “preguiçosos”. As denominações não são apenas depreciativas do ponto de vista moral; elas também legitimam discursos que excluem direitos destas pessoas, tornando-as “menos cidadãs” ou “não cidadãs”.

A cidadania pressupõe que todas as pessoas são iguais. Ser igual quando, na realidade, se é diferente. Como se pode conciliar a realidade com o ideal? “Uma pessoa, um voto”, com todos tendo os mesmos direitos sem qualquer discriminação. Mas a sociedade não corresponde àquilo que se idealiza. A desigualdade social cresce a cada ano no mundo, e no Brasil ela assusta: o País ocupa o 16º lugar no ranking mundial de países mais desiguais (CIA, 2012). As desigualdades sociais são reais e levam ao fenômeno de exclusão de grande parte da sociedade. Mas de onde vem e por que existe tal exclusão?

A exclusão social carrega junto a si um forte caráter de *estigma*. A concepção de estigma, assim como a cidadania, foi desenvolvida pelos gregos antigos. Eles usavam o termo estigma para se referir a sinais corporais que assinalavam algo ruim sobre o status moral de quem os tinha. Normalmente os sinais eram cortes ou queimaduras indicativas da condição de escravo, criminoso ou de traidor.

Atualmente, **Erving Goffman**⁸ (1963) afirma que o termo é utilizado para reduzir uma pessoa – inteira e normal – a alguém menos desejável e, no extremo, a uma pessoa ruim, perigosa ou fraca. Aquelas pessoas excluídas nas zonas de vulnerabilidade e,



8. Erving Goffman é considerado um dos mais influentes sociólogos do século XX, sendo o sexto autor mais citado mundialmente nas Ciências Humanas.

principalmente, de desfiliação estariam profundamente estigmatizadas. Este estigma – embora inicialmente presente apenas no discurso – tem efeitos perversos no gozo de direitos. A declaração do comandante de polícia citado acima demonstra claramente que o “assaltante” não seria um cidadão, não devendo ser tratado como tal. Desta maneira, boa parte da sociedade não se espanta com a violência policial ou prisões arbitrárias feitas contra pessoas estigmatizadas. A distinção no discurso tem efeitos bem reais na ação do Estado – no caso, representado pela polícia. Quanto mais estigmatizado, menos cidadão se é.

Por outro lado, o Estado moderno desenvolveu políticas de seguridade social para tratar das pessoas excluídas e vulneráveis, principalmente aquelas que não estejam em condições de trabalhar e de se sustentar: o desemprego, a velhice e a doença (CABRAL, 2011, p. 343). Direitos sociais como o seguro-desemprego, a aposentadoria e a pensão por invalidez refletem o que ficou popularmente conhecido como *Welfare State* ou **Estado de bem-estar social**⁹. Entretanto, essas políticas visam remediar a vulnerabilidade social, mas não preveni-la ou efetivamente saná-la.

Esta relação de cidadania por exclusão torna-se ainda mais problemática no contexto atual em que o pensamento econômico hegemônico se orienta pelos preceitos do **neoliberalismo**¹⁰. O Estado tem sido enfraquecido na implementação de direitos, por meio de cortes nos gastos públicos e perda de poder nacional em favor dos “mercados internacionais”, prejudicando, sobretudo, direitos políticos e sociais e naturalmente prejudicando mais aqueles na zona de desfiliação.

9. Estado de bem-estar social é um tipo de organização que coloca o Estado como promotor de direitos sociais e regulador das atividades econômicas, garantindo serviços públicos universais (a todos os cidadãos) e proteção social à população vulnerável.

10. Neoliberalismo é uma corrente de pensamento econômico e político que valoriza a liberdade comercial, a competitividade e o mérito individual. Propõe a redução do aparelho do Estado, o encolhimento de políticas sociais que facilitam a redistribuição de renda e, portanto, apoia a privatização de serviços públicos e a mínima intervenção do Estado na sociedade, exceto quanto a funções como a Justiça, a polícia e as Forças Armadas.



VOCÊ SABIA?

CAPITALISMO SELVAGEM

A expressão foi criada por Florestan Fernandes (1976), sociólogo e deputado da Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988. Ele apontava que o “capitalismo selvagem” tiraria todos os direitos garantidos, por meio da noção de cidadania, à classe trabalhadora, aumentando cada vez mais as zonas de exclusão social.

Posteriormente, a banda Titãs lançou, no CD *Cabeça Dinossauro*, de 1986, a composição “Homem primata”, que popularizou a expressão e retrata bem a ideia: “[...] Eu aprendi / a vida é um jogo / cada um por si / e Deus contra todos / você vai morrer / e não vai pro céu / é bom aprender / a vida é cruel / Homem primata / Capitalismo Selvagem”.

3.3. Cidadania apaziguadora de conflitos sociais

Discute-se ainda que a relação de cidadania seria condição para consolidação das desigualdades de classe, deixando a igualdade para um plano formal que impede de problematizar as desigualdades existentes no nível social e a relação do Estado com esta desigualdade. A cidadania seria, portanto, instrumental para a injustiça social. Sônia Fleury (1994) afirma que a concepção de cidadania pode ser vista como uma forma de legitimar a exclusão social existente.

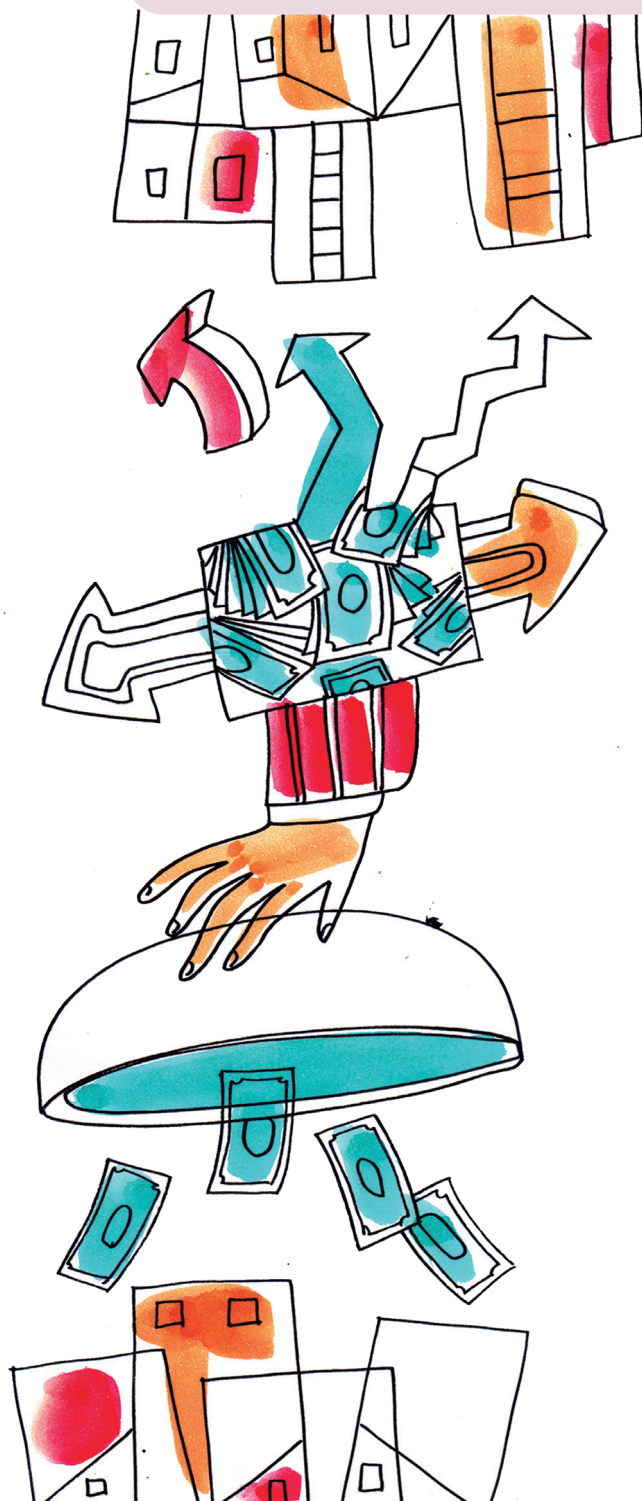
Embora todos sejam formalmente iguais e tenham, no papel, a mesma voz, as decisões políticas não são tomadas com sua participação direta. Alega-se que as eleições são financiadas por fortes interesses econômicos, com bancos, empreiteiras, indústrias, empresas de agronegócio e até planos de saúde exercendo substancial influência no Estado.

Fleury (1994) defende, com vigor, que a cidadania seria “uma abstração necessária



PARA REFLETIR

Como estaria sendo a cidadania na realidade atual do Brasil? Estaria a cidadania incluindo, excluindo ou somente apaziguando os conflitos existentes? Ou talvez haja um misto destas várias vertentes?



para a constituição e legitimidade do poder político”, funcionando como intermediadora da contradição entre a igualdade formal e as relações de exploração. Questiona Fleury a forma existente que a cidadania se centra no indivíduo e nega a existência de atores coletivos, como classes sociais, sindicatos, movimentos sociais e grupos empresariais. Todos esses têm interesses contraditórios e antagônicos e teriam muito mais poder do que os indivíduos isoladamente. Negar tudo isso facilitaria uma estrutura de dominação e criaria a ilusão liberal de que Estado seria o representante da vontade coletiva (FLEURY, 1994, p. 43). Haveria uma cegueira seletiva.

A efervescência de movimentos sociais nos anos 1980 em torno de demandas como educação, saúde, moradia, saneamento, transporte, discriminação de raça, direitos indígenas etc., decorrentes da resistência contra a ditadura, propiciou um contexto político favorável à Constituição garantidora de direitos. De fato, em 1987 foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, que deu à luz no ano seguinte a atual Constituição Federal brasileira, também chamada de “Constituição Cidadã”, considerada “uma condição mínima para que os proletários e as massas destituídas adquiram instrumentos reais de vida política independente” (FERNANDES, 2007, p. 100).

No âmbito destes argumentos, Emil Sobottka (2006, p. 96–97) remonta à teoria de T.H. Marshall no contexto do Brasil, afirmando que teria havido a (re)introdução simultânea dos direitos civis, políticos e sociais de uma só vez com a Constituição Federal de 1988. Esses direitos levaram, por exemplo, três séculos para se consolidarem

na Inglaterra. Então, viu-se um abismo entre a inclusão de direitos na Constituição e a sua garantia efetiva.

Não havia mecanismos institucionais disponíveis à época para garanti-los. Na verdade, ainda não os há. A Constituição *Cidadã* garantiu um sistema de participação política ampla, que colocou o Estado à frente da mediação dos conflitos sociais existentes, procedentes da contradição entre igualdades formais e desigualdades reais (FLEURY, 1994, p. 44). Contudo, os brasileiros continuam a lutar por mais direitos ou pela efetivação dos já garantidos. Esta luta é também expressão da cidadania como participação.

4. CIDADANIA E GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

A luta por mais cidadania se trava inicialmente na disputa por mais recursos públicos para efetivação de direitos. A implementação de todo e qualquer direito pressupõe a alocação de recursos públicos, uma vez que todo direito tem um custo e todos os custos devem estar orçados (HOLMES; SUNSTEIN, 2000).

Juízes, promotores, viaturas, delegacias e presídios são essenciais para garantir o cumprimento das normas e a igualdade perante a lei, mas todos impõem custos ao Estado. Urnas eletrônicas, Justiça Eleitoral e mesários são indispensáveis para o gozo de direitos políticos, os quais também exigem recursos. Os direitos à saúde (SUS), à educação (escolas e universidades públicas) e à moradia também só são efetivados se houver os recursos públicos necessários. Qualquer direito exige o engajamento financeiro do Estado. Portanto, a discussão sobre implementação de direitos perpassa necessariamente o *orçamento público*.

4.1 Orçamento Público

A concepção de orçamento público nasce na Inglaterra, no ano de 1217, com a edição da *Magna Charta Libertatum*, a primeira “constituição” do mundo, a

qual inaugurou a noção de que os gastos dos governantes devem ser controlados. Inicialmente, relatam José Santo Dal Bem Pires e Walmir Francelino Motta (2006, p. 16), o orçamento foi pensado como forma de supervisão de impostos arrecadados e de sua utilização pelo governo, sobretudo, nas forças armadas. Este controle buscava evitar que o rei pudesse montar um exército forte o suficiente para derrubar o Parlamento. Mais tarde, em 1689, a Inglaterra estabeleceu a supremacia do Parlamento sobre o rei. Assim, o rei continuou a ter a iniciativa para cobrar novos impostos ou aumentá-los, bem como realizar despesas. Contudo, estas ações passaram a depender da autorização e do controle do Parlamento.

Durante os séculos XVIII e XIX, o controle orçamentário se expandiu progressivamente para todas as políticas governamentais, não mais somente para as forças armadas. Passou-se a incluir o planejamento de gastos a longo prazo e auditorias. Na língua portuguesa, a origem da palavra *orçamento* muito se relaciona com estes objetivos. Segundo Pires e Motta (2006), a origem da palavra vem do termo italiano *orzare* e do latim *ordior*, que significa *planejar* ou *calcular*.

No Brasil, o orçamento surge com a vinda da família real portuguesa ao Rio de Janeiro. Nasce particularmente com a criação do Erário Público e do Regime de Contabilidade em 1808, para organizar as finanças públicas. Na Constituição de 1824, o artigo 172 estabelecia que ficaria a cargo do ministro da Fazenda elaborar “o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas”. A partir daí, todas as Constituições federais e estaduais brasileiras, além de sempre determinarem a programação do orçamento público, davam ao Poder Executivo a atribuição de elaboração da proposta do orçamento, mas deixavam a sua aprovação a cargo do Poder Legislativo (PIRES; MOTTA, 2006, p. 20).

A atual Constituição foi a mais contundente no regramento do orçamento público. Ela estabelece o orçamento como um forte instrumento de controle sobre as finanças do Governo. É o controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, controle do Poder Executivo sobre seus órgãos internos, e o controle da sociedade sobre todos eles. Desta maneira, os cidadãos brasileiros – eleitores – participam apenas indiretamente da construção do orçamento, ou seja, por meio de seus representantes eleitos (deputados ou vereadores).

Segundo Aaron Wildavsky (1978), os orçamentos públicos têm quatro principais objetivos: (i) a continuidade das políticas públicas (por meio do planejamento das despesas); (ii) a mudança e as melhorias das políticas (com o monitoramento e a avaliação dessas); (iii) a flexibilidade (para condizer com a realidade da economia); e (iv) rigidez no domínio do governo sobre os recursos públicos (limitando despesas). Estes

objetivos são perquiridos por meio de três leis que a Constituição exige que a União (governo federal), Estados e Municípios elaborem: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública por um período de quatro anos a fim de garantir a continuidade das políticas públicas. Já a LDO define metas e prioridades, a partir do que foi estabelecido no Plano Plurianual, para cada ano, o que vai orientar a Lei Orçamentária Anual. Por fim, a LOA, então, é o orçamento propriamente dito, que prevê todas as receitas e a autorização das despesas públicas, tudo apresentado de forma padronizada em funções e subfunções, programas, subprogramas, projetos e atividades.



4.2 Mínimo Existencial e Reserva do Possível

A relação entre a cidadania e os recursos governamentais se estabelece, por um lado, por meio da participação das pessoas em relação aos gastos públicos e, por outro lado, por meio da implementação de direitos com recursos previstos no orçamento público. Esta relação, nem sempre harmoniosa, contribui para o fenômeno da *judicialização* de demandas por serviços públicos que garantem direitos fundamentais. Na verdade, o número de ações judiciais exigindo o cumprimento imediato de direitos sociais tem aumentado consideravelmente em todo o Brasil. Muitas vezes, esse fenômeno tem deslocado o debate sobre a efetivação cidadania – no sentido de direitos – da arena política para a Justiça.

O Estado arrecada impostos das pessoas e empresas, coleta-os nos cofres públicos e somente pode gastá-los em conformidade com as leis orçamentárias. Também deve o Estado assegurar a efetivação de todos os direitos civis, políticos e sociais. Além disso, a Constituição não decreta apenas que o Estado deve pôr em prática tais direitos; ele também lhes deve dar *aplicação imediata*. No artigo 5º, parágrafo 1º, “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Logo, direitos devem ser garantidos hoje, independentemente da falta de recursos.

De pronto, vê-se um paradoxo. O Estado tem recursos limitados e, ao mesmo tempo, deve garantir os direitos fundamentais *imediatamente*. Logo, a limitação de recursos constitui um limite concreto à efetivação desses direitos. Quanto aos direitos civis e políticos, costuma-se afirmar que esses seriam direitos garantidos por omissão, seriam direitos de prestação negativa (basta

o Estado não prender ilegalmente, não censurar ideias etc). Porém, obviamente a garantia destes direitos envolve recursos, pela Justiça, polícia ou órgãos de fiscalização, mas tais recursos não seriam empregados de forma positiva e direta pelo Estado em benefício do indivíduo.

Então, costuma-se focar o debate em relação aos direitos sociais, como a saúde e moradia. O que se deve fazer para efetivá-los? Gastar livremente o dinheiro público para efetivar os direitos de qualquer cidadão que assim requerer? Não importa a receita existente ou o endividamento do governo? Essas perguntas precisam ser respondidas para que se possa exercer a cidadania, no sentido de direitos efetivados.

A fim de responder tais questionamentos, surgiu na Alemanha durante os anos 1950 a **teoria do mínimo existencial**. Ingo Sarlet e Mariana Figueiredo (2007) explicam que foi o jurista alemão Otto Bachof o primeiro a discutir esta ideia. Bachof considerava que o princípio da dignidade da pessoa humana não se restringia à garantia da liberdade, mas também exigia um *mínimo* de segurança social. Defendia que, “sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada” (SARLET; FIGUEIREDO, 2007, p. 179). Os autores ressaltam ainda que o mínimo existencial pode ser tanto fisiológico – alimentação, moradia etc. – como sociocultural – inclusão social, emprego, cultura etc. Encaram que a *existência* humana, para ser digna, vai além de se ter o que comer; ela envolve outros elementos da convivência familiar, comunitária e social.

O grande embate sobre o mínimo existencial – fisiológico e sociocultural – ocorre quando se questiona se estes direitos poderiam ser exigidos por meio de ação judicial e se os juízes poderiam ordenar que

Essas três leis são elaboradas, debatidas e aprovadas dentro do Poder Legislativo: Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Assim, os deputados e os vereadores é que estão à frente deste processo de autorização de gastos públicos.

Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais, graves e perigosos abusos. (BARBOSA, 1933)

Como bem alerta **Rui Barbosa**¹¹ na citação anterior, o orçamento é fundamental para regular os gastos do Estado, mas está seriamente sujeito a abusos e à corrupção. Foram criados, então, no âmbito do Poder Legislativo, os tribunais de contas como protagonistas na fiscalização técnica da legalidade dos gastos públicos. Estes órgãos têm caráter principalmente técnico, e não político. Por lei, seus membros devem ser pessoas com formação e experiência específica, como nas áreas de contabilidade, economia e finanças. Tendo este conhecimento especializado, os tribunais de contas devem analisar e julgar as prestações de contas, aplicando multas e outras sanções em caso de irregularidades.

11. Rui Barbosa foi um advogado, diplomata, filósofo e político brasileiro um dos responsáveis pela organização da República e coautores da Constituição de 1891. Foi fundador da Academia Brasileira de Letras e representante do Brasil na II Conferência de Paz em Haia, Holanda, em 1907, na qual ficou conhecido como “Águia de Haia”.

o Estado os garanta a quem quer que os demande. **Poderia a Justiça determinar a alocação direta de recursos públicos ao Estado?** Visando responder tal dúvida e em contraposição à noção jurídica de mínimo existencial, surge a **teoria da reserva do possível**. Esta teoria leva em conta a limitação concreta de recursos materiais – afinal, **não há orçamento infinito** – propriamente ditos indispensáveis à realização dos direitos na sua dimensão positiva.

Assim, é comum ver o argumento da reserva do possível como forma de negar a efetivação de direitos nas petições de defesa do governo. Com a finalidade de alcançar um meio-termo neste confronto de ideias, Sarlet e Figueiredo (2007, p. 189) defendem que esta teoria da reserva do possível teria três dimensões: (i) a efetiva disponibilidade dos recursos orçamentários para a efetivação dos direitos; (ii) a viabilidade jurídica dos recursos financeiros e humanos, tendo em vista as competências executivas dos órgãos públicos; (iii) a proporcionalidade da prestação do direito exigido, levando em conta a razoabilidade do pedido pelo cidadão que requer.

Em outras palavras, a teoria da reserva do possível poderia ser aceita no caso de uma mulher de classe média, com emprego fixo, sem filhos e renda superior a cinco salários mínimos que solicita um benefício assistencial do governo. Em outras palavras, ela não deve receber tais recursos; a justificativa para isso estaria na reserva do possível, ou seja, no limite orçamentário do governo. Por outro lado, se outra mulher desempregada, com deficiência física e três crianças solicita o benefício, seria possível exigir o auxílio governamental até mesmo pela Justiça, com base na teoria do mínimo existencial. A razoabilidade deve estar no centro desta análise, principalmente em relação às circunstâncias específicas de cada pessoa que demanda.



No Brasil, muitos juízes têm decidido pelo remanejamento de recursos de áreas menos prioritárias, ou não prioritárias, para áreas que garantem direitos fundamentais. O conjunto de decisões judiciais brasileiro – chamado de *jurisprudência* – também é uniforme no entendimento de que direitos sociais, como a saúde e a educação, não podem ficar limitados pela teoria da reserva do possível; devem ser garantidos pelo Estado de forma imediata.

Alguns questionam que a Justiça não deveria se intrometer em como o governo gasta seus recursos, afirmando que essa não seria sua função. Entretanto, cabe ressaltar que os recursos em questão não são *do* governo, mas são recursos *públicos*, portanto, *do povo*, arrecadados por meio de impostos pagos pelo povo e devendo ser utilizados em seu benefício, na garantia de seus direitos. De qualquer modo, é importante ter uma posição de proporcionalidade e razoabilidade neste assunto. Quanto menor a disponibilidade de recursos, mais se exige uma deliberação responsável a respeito de sua destinação. Idealmente, esta responsabilidade deve ser tomada coletivamente por todos os cidadãos por mecanismos democráticos de participação e reivindicação.

5. CONCLUSÃO

A cidadania é o processo de afirmação e reconhecimento de direitos que não é limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos. Significa mais. Significa ter esses direitos garantidos concretamente para todos os cidadãos, ainda que pobres, estigmatizados e excluídos. Além da perspectiva de direitos efetivados, ser cidadão significa ainda participar ativamente da tomada de decisões da esfera política do Estado.

Assim, a cidadania não pode se realizar apenas no âmbito da política e do Direito conforme estão postos hoje. A cidadania deve ser um projeto para uma nova sociabilidade, que vá além de direitos formais, abranja a igualdade nas relações sociais em todos os níveis e permita a criação de novas regras para a vida em sociedade.

Não se reivindica apenas o acesso, a inclusão, a participação e o pertencimento a um sistema político já dado. Como defende Dagnino (2004, p. 104-105), o que está em jogo, de fato, é o direito de *participar na própria definição desse sistema*, para definir a sociedade da qual queremos ser membros. Ser cidadão é poder inventar uma nova sociedade.

SÍNTESE DO FASCÍCULO

A noção de cidadania nasce na Grécia Antiga e ressurge nos séculos XVIII e XIX, impondo-se como marco no processo de formação do Estado moderno. Há várias maneiras de se compreender a cidadania. Pode-se percebê-la como uma forma de inclusão social pela garantia de direitos, nas dimensões de direitos civis, políticos e social, propostas por T.H. Marshall. Cidadania pode ser uma forma de exclusão social, tanto por meio da nacionalidade como por meio da estigmatização social dos mais vulneráveis e excluídos. Também pode ser vislumbrada como um mecanismo de apaziguamento de conflitos, colocando o Estado como intermediador das relações contraditórias impostas pelo capitalismo. No contexto da participação cidadã, a gestão dos recursos públicos se destaca, por meio da fiscalização do Poder Legislativo e dos tribunais de contas, além da Justiça, por meio do equilíbrio entre as teorias do mínimo existencial e da reserva do possível.

REFERÊNCIAS

- [1] ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. [S.l.]: Harcourt Brace Jovanovich, 1973.
- [2] BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. 3ª ed. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1933.
- [3] Boaventura de Sousa Santos - *A cidadania a partir dos que não são cidadãos*. . Coimbra: [s.n.]. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=uhhI72rKxt8&feature=youtu-be_gdata_player>. Acesso em: 19 jul. 2013. , 31 mar. 2012
- [4] BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- [5] BULOS, Uadi Lammego. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Disponível em: <[http://www.livrariasaraiva.com.br/produto/4192455/Curso de Direito Constitucional – 7ª Ed. 2012/?pac_id=120552&utm_source=midias_sociais&utm_medium=facebook&utm_campaign=smo_produto](http://www.livrariasaraiva.com.br/produto/4192455/Curso_de_Direito_Constitucional_-_7a_Ed._2012/?pac_id=120552&utm_source=midias_sociais&utm_medium=facebook&utm_campaign=smo_produto)>. Acesso em: 27 jul. 2013.
- [6] CABRAL, Manuel Villaverde. Cidadania, inclusão e voz. *Cadernos Metrópole*. ISSN (impresso) 1517-2422; (eletrônico) 2236-9996, v. 13, n. 26, p. 314–357, 2011. Acesso em: 12 mar. 2015.
- [7] CARTOLA, Agência de Conteúdo. Imigrantes haitianos sofrem racismo e xenofobia no Brasil. *Terra*, 13 maio 2014. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/a55e260ac95f5410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 15 mar. 2015.
- [8] CASTEL, Robert. La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation. *Cahiers de recherche sociologique*, n. 22, p. 11, 1994. Acesso em: 15 mar. 2015.
- [9] CIA, Factbook. *The World Factbook*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>>. Acesso em: 12 mar. 2015.
- [10] CORTE IDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Opinión Consultiva 18: Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica_opinion.cfm?nld_Ficha=22&lang=es>. Acesso em: 13 mar. 2015. , 17 set. 2003
- [11] CRISTINA, Aline; LUZ, Bruna B. Da. Justiça proíbe recebimento de novos menores infratores. *CGN. A informação e ponto.*, Cascavel, PR, 16 set. 2014. Disponível em: <<http://cgn.uol.com.br/noticia/105862/justica-proibe-recebimento-de-novos-menores-infratores>>. Acesso em: 19 mar. 2015.
- [12] DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95–110. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>>.
- [13] CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

- [14] FERNANDES, Florestan. *Que tipo de República?*. Rio de Janeiro: Globo, 2007. Disponível em: <QUE_TIPO_DE_REPUBLICA/artigo/a8ee1de4-a478-459d-bd05-bc3eb1060e62>. Acesso em: 9 mar. 2015.
- [15] FLEURY, Sonia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.
- [16] GOFFMAN, Erving. *Stigma: notes on the management of spoiled identity*. [S.l.]: Simon & Schuster, 1963.
- [17] HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia Entre Facticidade e Validade Vol. 1*. Tradução Flávio Beno Siebenichler. 4ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1. (Biblioteca Tempo Universitário 101).
- [18] HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. [S.l.]: W. W. Norton & Company, 2000.
- [19] MARSHALL, T. H. *Citizenship and Social Class, and Other Essays*. Cambridge u.a.: Cambridge Univ. Pr., 1950.
- [20] MELLOR, William. *Direct Action*. Charleston: BiblioBazaar, 2009.
- [21] PEREIRA, Marcus Abílio; CARVALHO, Ernani. Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 73, p. 45–58, jan. 2008. Acesso em: 11 mar. 2015.
- [22] PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Waldir Francelino. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE. *Enfoque Solução Contábil*, v. 25, n. 2, p. 16–25, 2006. Acesso em: 11 mar. 2015.
- [23] REDAÇÃO O POVO. Estudantes do ProJovem participam de mostra cultural | O POVO Online. *Jornal O Povo*, Fortaleza, 2 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/divirta-se/2011/02/02/noticiasdivirtase,2097160/estudantes-do-projovem-participam-de-mostra-cultural.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2015.
- [24] REDAÇÃO O POVO. Falta segurança social. *Jornal O Povo*, Fortaleza, 09 jan. 2007. Disponível em <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2007/01/09/noticiasjornalfortaleza,660940/falta-seguranca-social.shtml>> Acesso em: 13 mar. 2015.
- [25] RODRIGUES, Eurico. Tribunais de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 59, n. 0, p. 1–25, 1 jan. 1960. Acesso em: 19 mar. 2015.
- [26] SANTOS, Boaventura de Sousa. Capítulo 10. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Coimbra: Civilização Brasileira, 2002. p. 455–559.
- [27] SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Ana Filchner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Direitos Fundamentais & Justiça*, n. 1, 2007.
- [28] SCOTT, Michael. *Ancient Greek democracy: as similar to ours as we think?* | *History Extra*. Disponível em: <<http://www.historyextra.com/blog/ancient-greek-democracy-similar-ours-we-think>>. Acesso em: 19 fev. 2014.
- [29] SOBOTTKA, Emil A. Orçamento Participativo: conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 4, n. 1, 28 dez. 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/48>>. Acesso em: 11 mar. 2015.
- [30] WILDAVSKY, Aaron. A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public Administration Review*, v. 38, n. 6, p. 501–509, 1 nov. 1978. Acesso em: 11 mar. 2015.



RAFAEL BARRETO SOUZA

Advogado, graduado pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Mestre também em *Development Studies* pelo Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (IHEID), na Suíça. Professor de Direito. Assessor jurídico do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca Ceará).



fdr.com.br/controlecidadao

Realização



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



Apoio

Este fascículo é parte integrante do Curso Controle Cidadão composto por 12 fascículos oferecido pela Universidade Aberta do Nordeste (Uane), em decorrência do contrato celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Fundação Demócrito Rocha (FDR), sob o nº 26/2014.

EXPEDIENTE

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA Presidência **João Dummar Neto** | Direção Geral **Marcos Tardin**
UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE Coordenação Geral **Ana Paula Costa Salmin**
CURSO CONTROLE CIDADÃO | Concepção e Coordenação Geral **Cliff Villar** | Coordenação de Conteúdo **Gustavo Feitosa** |
Coordenação Pedagógica **Márcia Campos** | Gerência de Produção **Sérgio Falcão** | Edição de Design **Amaurício Cortez** | Editora
Adjunta de Design **Karla Saraiva** | Revisão de Texto **Daniela Nogueira** | Editoração Eletrônica **Cristiane Frota** | Ilustrações
Carlos Campos | Catalogação na Fonte **Kelly Pereira**

Este fascículo é parte integrante do **Curso Controle Cidadão** da Fundação Demócrito Rocha (FDR) / Universidade Aberta do Nordeste (Uane) ISBN 978-85-7529-683-7

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA

Av. Aguanambi, 282/A - Joaquim Távora
CEP 60.055-402 - Fortaleza-Ceará
Tel.: (85) 3255.6180 - 3255.6153
Fax: (85) 3255.6271
fdr.com.br
fundacao@fdr.com.br
uane@fdr.com.br