

## Controle Social e Cidadania

Profª. Dra. Ligia Pavan Baptista  
Doutora em Ética e Filosofia Política /USP  
Pesquisadora Associada - Instituto de Relações Internacionais /UNB  
Pesquisadora do programa de pós-doutorado /CNPq  
ligiabap@unb.br

A dialética para os filósofos gregos significava um método de conhecimento, a arte da argumentação, a discussão, a técnica de opor opiniões contrárias, a habilidade de buscar definições por meio de perguntas e respostas, enfim a arte do diálogo. Assim como na Grécia antiga, a dialética, o instrumento adequado na busca do conhecimento científico, tem por fundamento um diálogo, por essa razão é esse o estilo literário de todas as obras de Platão, na modernidade, diálogo é uma forma democrática de troca de idéias entre dois ou mais atores sobre qualquer assunto previamente escolhido.

Aristóteles é o filósofo que define e distingue a esfera privada e a esfera pública. Se a esfera privada é a esfera da economia doméstica, a esfera pública, é definida pelo filósofo como o âmbito da política, da cidadania e da promoção do bem comum, a coisa pública. Pode-se dizer que os conceitos modernos de Estado e República derivam do equivalente latino *civitas* e do grego *polis*, que pode ser traduzido por cidade-estado, ou seja, o âmbito do poder público.

Visando a promoção de troca de conhecimentos entre o congresso nacional, a sociedade, os gestores públicos e o próprio TCU e, tendo por objetivo principal fomentar o debate em torno do papel da cidadania, entendida como uma atividade permanente visando a promoção do bem comum, o ciclo de eventos “Diálogo Público”, promovido pelo Instituto Serzedello Corrêa, tem por finalidade o fortalecimento do controle social como forma de combater a corrupção e contribuir para a melhoria dos serviços públicos.

O projeto “Diálogo Público”, se insere num objetivo mais amplo que visa aprimorar os mecanismos de controle social dos gastos públicos por meio da educação para a cidadania, entendida como uma forma preventiva de geração da necessária conscientização política.

Como prescreve o capítulo II artigo sexto da nossa Constituição, a educação, assim como a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança são direitos sociais. Partindo do princípio geral de que a educação tem um importante papel na garantia da correta utilização dos recursos públicos federais, o TCU vem promovendo iniciativas tais como seminários e publicações.

A proposta de promover um diálogo entre esses diversos setores do poder público e da sociedade civil é inovadora e representa um grande e estimulante desafio. O primeiro deles é o de comunicação visto que, cada um dos setores da sociedade civil envolvido nesse diálogo tem um linguagem técnica específica.

A linguagem jurídica, a linguagem do poder público, a linguagem dos representantes das organizações não-governamentais e a linguagem acadêmica devem, num esforço comum, buscar os evidentes benefícios da interdisciplinaridade, princípio que hoje impera como paradigma do processo de conhecimento em oposição ao caráter de especificidade das várias áreas do saber, predominante até o final do século passado.

Representante da área acadêmica, gostaria de introduzir o tema do controle social e cidadania a partir do papel da universidade. É preciso reforçar a idéia de que as recentes discussões sobre a reforma universitária promovidas pelo Ministério da Educação, partem do princípio de que a universidade moderna não pode mais se auto-definir como uma torre de marfim, numa atitude de auto-proteção. A universidade atual, onde o caráter moral do cidadão deve ser moldado, deve estar pronta para pensar as questões e os constantes desafios que a sociedade civil apresenta, de forma a contribuir efetivamente para a melhoria da condição de vida.

Isto significa, não somente uma universidade comprometida com as necessidades da comunidade local na qual se insere, mas igualmente conectada com temas globais tais como direitos humanos, cooperação internacional, terrorismo, guerra e paz, narcotráfico, proteção do meio ambiente, fome, dentre outros. Temas esses que nos remetem à interessante e paradoxal idéia, ainda em formação, de cidadania global, um passo além da já consolidada cidadania européia e do projeto da cidadania do Mercosul.

Em sua origem, a universidade medieval dos século XIII tinha um caráter fechado, tanto quanto o conhecimento que produzia. Tal caráter foi simbolicamente demonstrado por Umberto Eco em seu romance *O Nome da Rosa*, tanto pelos muros que cercavam o mosteiro beneditino em questão, quanto pelas inúmeras armadilhas encontradas na biblioteca, verdadeira alma do mosteiro, por aqueles que ousavam explorá-la.

Ainda que nela predomine o caráter elitista, a universidade moderna se aproxima da academia platônica e do liceu aristotélico, tendo por função não somente a produção e divulgação de conhecimento, fundado no tripé docência, pesquisa e extensão, mas se auto-definindo como um fórum fixo e permanente de discussão, ou seja, o espaço público por excelência dedicado à formação da cidadania.

Promovendo eventos e publicações desta natureza, o TCU ressalta que, paralelamente às funções corretiva, normativa e de ouvidoria, a educação tem, como forma preventiva, um importante papel no combate à corrupção. Visando sobretudo garantir a correta aplicação dos recursos públicos, a educação para a cidadania é um forma preventiva de controle social.

É importante compreender que cidadania não deve ser vista como uma condição passiva e privilegiada de poucos, mas sim como um direito e um dever de cada cidadão. O vínculo entre a cidadania e educação já foi ressaltado pelo ministro Ubiratan Aguiar na abertura do evento “Diálogo Público” em Salvador no qual tive a honra de participar, quando enfatizou que não existem cidadãos sem a educação adequada.

O tema da cidadania, do controle social e do combate à corrupção é um tema clássico que permanece válido e desperta a atenção dos pensadores políticos desde a Grécia antiga até nossos dias.

Ressalto que o enfoque da minha apresentação será teórico e terá por fundamento três pares de conceitos políticos: a relação entre cidadania e democracia, a relação entre bem público e bem privado e, finalmente, a relação entre ética e política. O tema da cidadania e do controle social será abordado à luz, tanto de autores clássicos do pensamento político antigo tais como Platão e Aristóteles, quanto do pensamento político contratualista, tais como Hobbes, Locke e Rousseau.

Profundamente decepcionado com a democracia grega que condena Sócrates por seus ideais, Platão escreve sua obra *A República* com a nítida intenção de registrar o pensamento de seu mestre, defendê-lo de acusações injustas e criticar de maneira radical o sistema político que arbitrariamente leva à morte o mais justo e sábio dos homens.

É importante lembrar que o mais antigo tratado de filosofia política, *A República* de Platão, datado do século IV <sup>a</sup>C., é, além do mais completo tratado sobre educação segundo a avaliação de Rousseau, essencialmente um tratado sobre a justiça. Na elaboração da Kalipolis, ou da cidade ideal, fundada nos princípios da justiça, Platão estabelece que o governante deve ser filósofo pois só ele conhece a essência da justiça, a mais importante das quatro virtudes cardeais. As outras três virtudes que devem moldar o caráter do cidadão grego seriam a temperança, a coragem e a piedade.

A cidade justa, afirma Platão, além de governada pelo filósofo é aquela composta de cidadãos justos e, o cidadão justo é aquele que age tanto na esfera política quanto na esfera privada de maneira justa, ou seja, o cidadão justo é o homem justo.

Desde a *República* de Platão, até a filosofia das Escolas, a filosofia política moderna e a filosofia contemporânea tem buscado uma definição precisa do conceito de justiça. Conectando a noção de justiça à de propriedade a ação justa pode ser definida como “dar a cada um o que lhe é devido”. Ou ainda “restituir o que se tomou”. Vinculando-a à linguagem o conceito de justiça pode ser compreendido como “manter a palavra dada” ou ainda “cumprir as promessas”. Vinculando-a à posse das armas, a mais controvertida definição de justiça define que justo é “o que está no interesse do mais forte”. A partir do século XVII, a noção de justiça está vinculada à noção de contrato e é definida como “o cumprimento dos contratos celebrados”.

Nesse sentido, se considerármos, de modo geral, vários períodos da história do pensamento filosófico, o injusto seria portanto, violar a propriedade alheia, não pagar as dívidas, mentir, não cumprir as promessas, desrespeitar aqueles que detém o poderio bélico e não cumprir os contratos celebrados.

A conclusão é de que não há um consenso sobre o tema, ou seja, o tema permanece gerando polêmica e comprova que, mesmo no âmbito da filosofia moral ou da jurisprudência, a ignorância sobre o assunto ainda não foi superada.

É consenso na Grécia Antiga, no entanto, que a justiça deve ser considerada como um bem em si e que deve ser praticada pelo seu próprio valor. Isto significa que a ação justa não deve ser pautada na expectativa de obtenção de qualquer tipo de benefício com recompensa, nem tampouco estar fundamentada no receio de punição.

Sobre a questão da justiça é possível ainda detectar duas correntes distintas: a jusnaturalista e a juspositivista. A primeira se funda numa espécie de justiça inscrita na natureza. A segunda estabelece que a justiça se fundamenta no direito positivo ou civil. O direito natural moderno prescreve que justo é o que diz a razão humana, ou o bom senso. Por outro lado, o direito civil prescreve que justo é o que diz a lei civil, sendo o legislador um representante ou o próprio povo.

A cidadania na Grécia antiga era composta por cidadãos livres, adultos e naturais de Atenas, os chamados helenos. Estariam, portanto, excluídos da cidadania grega as mulheres, as crianças, os idosos, os escravos e os estrangeiros. De maneira geral esses princípios gregos foram assimilados pela nossa Carta Magna, excetuando a referência às mulheres.

Aristóteles, oferece duas importantes contribuições para o atual debate político em torno do combate à corrupção e do controle social, ao definir a distinção entre esfera pública e esfera privada e a distinção entre ética e política.

Autor de dois tratados sobre ética, a *Ética a Nicômaco* e a *Ética a Eudemo*, e um tratado sobre política, *A Política*, Aristóteles define a ética como o estudo das ações humanas tendo em vista o bem privado, ou seja, a felicidade e a política como o estudo das ações humanas tendo em vista o bem público, ou seja, a paz.

Na tentativa de buscar qual seria a melhor forma de constituição, ou seja, aquela que, por si só, garantiria que os riscos de corrupção seriam menores, o filósofo grego define ainda que as formas de governo legítimas são aquelas em que os governantes governam tendo em vista o bem público. Por outro lado, as formas de governo ilegítimas são aquelas em que os governantes governam tendo em vista o bem privado.

Classifica assim a monarquia, a aristocracia e o governo popular que (a *politéia*), como formas legítimas e, por outro lado, a tirania, a oligarquia e a democracia, respectivamente, como formas ilegítimas, ou melhor, como desvios das formas originais, pois, sendo a política a ciência do bem público nenhuma delas poderia ser considerada uma forma de governo. Curiosamente a classificação aristotélica das formas de governo utiliza o conceito de democracia como um desvio da *politeia*, ou seja, o governo de muitos não visando o bem comum mas sim o interesse próprio de cada um.

A conclusão de Aristóteles é que de fato não haveria uma constituição melhor, e sim a melhor para cada povo. Conclui porém que, sendo a tirania o

pior dos desvios, o governo popular, hoje entendido como democracia, seria a melhor das formas legítimas.

Hobbes, por outro lado, considera a monarquia a melhor das formas de governo. Dentre outros argumentos apresentados pelo autor para justificar sua preferência, encontramos alguns relacionados à questão do controle social. O primeiro argumento apresentado por Hobbes afirma que é mais fácil controlar as ações de um só de que de muitos.

O segundo argumento parte do princípio de que, sendo a tendência de beneficiar amigos e parentes, segundo o autor, uma tendência natural da espécie humana, sendo um só o governante, teria um círculo de amigos e parentes, com certeza menor e, qualquer desvio de conduta seria mais visível.

Se a democracia, na atualidade, deixa de ser uma forma de governo e passa a ser vista como um princípio, cabe lembrar que o tema desenvolvido por Aristóteles permanece atual.

Recente relatório do PNUD, Programa das Nações Humanas para o Desenvolvimento, sobre democracia na América Latina apresenta uma conclusão surpreendente. A maioria da população entrevistada prefere uma forma de governo tirânica à democrática com base no argumento de que a primeira seria mais eficaz na questão do combate à corrupção. A conclusão ressalta que, não haveria receio em abrir mão de uma grande parcela de liberdades civis desde que um sistema político mais eficaz e menos corrupto fosse garantido.

Em sua obra *A Política*, Aristóteles define a *polis*, ou seja, a cidade, como um conjunto de cidadãos, tendo em vista o bem comum. O mesmo autor define o cidadão como aquele que tem direito de administrar justiça e exercer funções públicas. A democracia ateniense era praticada de maneira direta, ou seja, o cidadão participava das assembleias públicas e tinha participação ativa e constante sobre o processo decisório, definindo de maneira permanente o destino da *polis*, o que exigia dedicação exclusiva.

O conceito de democracia permanece o mesmo da Grécia Antiga até nossos dias, ou seja, democracia pode ser entendida como uma forma de governo de muitos ou de todos fundado nos princípios da igualdade e da liberdade. Democracia é portanto, o governo do povo composto pelo conjunto de cidadãos. Em relação à concepção antiga do termo, a democracia moderna apresenta uma peculiaridade: a representação.

Hoje, a cidadania não é mais exercida de maneira direta, mas de forma representativa. Eleitos pelo voto segundo o critério da maioria, os representantes devem agir em nome daqueles que o instituíram. O conceito de democracia representativa é definida por Bobbio como um sistema onde qualquer deliberação sobre qualquer assunto coletivo é feita não diretamente, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.

A representação política, segundo Hobbes, autor contratualista inglês do século XVII, está fundada numa transferência de direitos. O autor define que a

o direito a ser transferido a um representante é o direito de governar a si próprio, ou seja, a liberdade de definir as próprias ações.

O autor da polêmica obra *Leviatã*, hoje um sinônimo de Estado autoritário, estabelece ainda que tal transferência autoriza todas as ações do representante no sentido de garantir a paz e a defesa comum e deve ser feita de livre vontade.

O Estado moderno em sua complexidade, impossibilita a realização da democracia direta experimentada pelo cidadão grego na *ágora* da *polis* grega.

Ainda que o plebiscito popular seja a forma na qual se fundamenta muitas das decisões políticas, seria operacionalmente impossível convocar todos os cidadãos para votarem diretamente cada uma das decisões que ordenam a vida pública. A representação política é, portanto, marca das teorias políticas de enfoque realista e o modelo atual de governabilidade.

Entre a formulação clássica e a contemporânea do conceito de democracia, a teoria política moderna, substituindo a distinção medieval soberano/súdito pela distinção Estado/cidadão, retoma a distinção grega *polis*/cidadão. No entanto, a democracia direta proposta pelos gregos e pela teoria rousseauniana do contrato social, devido à falta de aplicabilidade prática, cede lugar, na modernidade, à democracia representativa proposta tanto pelo Estado autoritário de Hobbes quanto pelo Estado liberal de Locke.

Ainda que contrário à idéia de representatividade, a forma de governo republicana é definida, segundo a expressão do filósofo contratualista Jean-Jacques Rousseau, como uma soberania popular. Sendo está a única forma

legítima de associação, pois seria a única onde as liberdades civis estariam garantidas pelo poder público.

Não somente por apoiar-se no conceito de soberania popular mas igualmente por fundamentar-se em princípios fundamentais dos direitos humanos tais como liberdade e igualdade, o conceito atual de democracia, tanto no plano doméstico quanto internacional, transcende a categoria de forma de governo e se transforma em um valor em si mesmo.

De uma simples forma de governo ou constituição ou ainda regime político, tal como a monarquia e a aristocracia, na clássica distinção aristotélica, a noção de democracia evolui desde a metade do século passado até nossos dias para uma noção mais abrangente que estabelece o regime político como um valor em si mesmo, um paradigma, um imperativo.

A essência da democracia, definida por Boutros-Ghali, ex-secretário-geral da ONU, como um imperativo recém-reconhecido no cenário mundial, não reside apenas na forma de governo liberal, isto é, na idéia de que a legitimidade política reside na vontade popular, mas principalmente na preservação das liberdades individuais. (1)

Pode-se entender que, dentre várias outras acepções, o conceito de democracia moderno assimila dos gregos os princípios da liberdade e da igualdade, de Hobbes o princípio da representação política e de Rousseau o conceito de soberania popular.

1.B. Boutros-Ghali, “Democracy, a newly recognized Imperative”, in *Global Governance*, 1, 1995 3;11 p. 3.

O plebiscito e o referendo, instrumentos políticos pouco utilizados no Brasil, são importantes instrumentos democráticos para que o cidadão expresse sua vontade política. É, entretanto, no momento da escolha de nossos representantes, ou seja, no momento do voto, que a cidadania é exercida de maneira mais evidente na democracia moderna.

Entretanto, é preciso ressaltar que o exercício da cidadania não deve ser reduzido ao direito de escolha dos representantes no momento do voto. É falsa a crença de que o exercício da cidadania se resume no momento do voto em períodos de eleição.

Tanto no sentido antigo quanto moderno, a cidadania deve ser compreendida como uma atividade permanente. Implica além do voto uma atividade permanente de conhecimento e educação que o precede, assim como uma atividade de fiscalização que seria posterior ao momento da eleição.

Na busca permanente do bem público, a escolha de um representante implica não somente o momento da eleição, mas igualmente um trabalho constante de informação e fiscalização. No processo seletivo de escolha livre e democrática dos representantes direitos e deveres dos cidadãos se confundem. Respectivamente, a educação preventiva, o voto e a fiscalização da ação dos representantes são simultaneamente direitos e deveres cívicos de cada cidadão.

É cada vez mais visível a conscientização de que o exercício da cidadania implica três etapas distintas: uma preocupação constante com a própria consciência política, que antecede o momento do voto, numa segunda etapa, o próprio voto, um direito civil que no Brasil e alguns outros poucos países do mundo é também um dever e, finalmente, numa terceira etapa, a atividade cidadã impõe a o controle permanente das ações dos representantes eleitos.

Ainda que uma condição de poucos privilegiados, a participação cidadã na Grécia Antiga era uma atividade permanente e não uma condição passiva. É esse um dos principais legados dos gregos para a modernidade.

Enfatizando o papel da educação adequada sobre os temas da política no sentido de ressaltar a unidade entre direito e dever do cidadão devemos lembrar as palavras de Rousseau no prefácio de sua obra *Do Contrato Social*:

*“Tendo nascido cidadão de um Estado livre e membro do soberano, embora fraca seja a influência que minha opinião possa ter nos negócios públicos, o direito de neles votar basta para impor o dever de instruir-me a seu respeito....”* (Rousseau, *Do Contrato Social*, Prefácio)

É preciso ainda lembrar que os conceitos de ética e política, democracia e cidadania, bem privado e bem público não são conceitos que se opõem, mas que se complementam. Nesse sentido, é possível afirmar que a ética e a

política se fundem em um único propósito, ou seja, o de promover o bem comum ou o bem público.

Ainda, pode-se afirmar que o bem público e o bem privado não se distinguem, na medida em que a garantia do bem comum deve ser do interesse de cada membro da sociedade em particular.

Por fim, é preciso lembrar que a democracia, enquanto regime político fundado na soberania popular e nos princípios da igualdade e da liberdade, exige o exercício permanente da cidadania. Assim sendo, o pleno funcionamento dos princípios democráticos que regem o Estado Político exige o fortalecimento de mecanismos de controle social como fundamento.

Mais eficaz do que a ação de cada cidadão isoladamente, o controle social, na prática, pode ser exercido por meio de conselhos compostos de representantes eleitos diretamente pelos variados setores da sociedade civil, tendo por principal função indicar irregularidades relacionadas ao desvio de dinheiro público. Em parceria com os diversos setores da sociedade civil, o TCU está propondo fomentar a criação desses conselhos. Por meio de cartilhas de linguagem simples e direta, demonstrar, passo a passo, de que maneira os conselhos podem fiscalizar e buscar sinais de irregularidades.

Para concluir gostaria de citar as palavras do filósofo contratualista inglês John Locke. Enfatizando o papel do Estado como legislador e a necessidade da lei civil o autor afirma:

*“Se não houvesse a corrupção e o vício de homens degenerados, não seria preciso outras leis, nem a necessidade de formar, no lugar de grande e natural comunidade, sociedade separadas, fundadas sobre contratos positivos.” (Locke, Segundo Tratado do Governo Civil)*

## BIBLIOGRAFIA

ARISTOTLE, (1968) *The Politics*, translated with an Introduction, notes and Appendixes by Ernst Barker, Oxford, Oxford University Press.

Baptista, Ligia Pavan, Ethics, (1998) “Citizenship and Democracy: Universal Principles of the Modern State”, *Applied Ethics*, vo. VI (2) Kirchberg am Wechsel, Austrian Ludwig Wittgenstein Society, pp. 142-146.

Baptista, Ligia Pavan, „O Estatuto da Paz na Teoria Política de Thomas Hobbes, *Cadernos de História e Filosofia da Ciência*, série 3, v. 5, n. 1-2, pp. 87-103 Universidade de Campinas, São Paulo, 1995.

BOBBIO, Norberto, *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.

BOBBIO, Norberto, (1992) *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*, trad. Alfredo Fait, Brasília, Editora Universidade de Brasília.

BOBBIO, Norberto, (1997) *O Futuro da Democracia – uma defesa das regras do jogo*, São Paulo, Editora Paz e Terra.

BOBBIO, Norberto, (1981) *Sociedade e Estado na Teoria Política Moderna*, São Paulo, Editora Brasiliense.

BOBBIO, Norberto, (1991) *Thomas Hobbes*, Rio de Janeiro, Campus.

Boutros-Ghali, Boutros, “Democracy: A Newly Recognized Imperative“ *Global Governance* 1 pp. 3- 11 , 1995.

Chauí, Marilena, “Direito Natural e Direito Civil em Hobbes e Espinosa”, *Crítica do Direito*, Livraria Editora Ciências Humanas, São Paulo, 1980.

HOBBS, Thomas., (1992) *Do Cidadão*, Tradução de Renato Janine Ribeiro, São Paulo, Martins Fontes.

HOBBS, Thomas, (1988) *Leviatã*, Nova Cultural, São Paulo, 4<sup>a</sup> ed., tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva.

KELSEN, Hans, (1979) *A Justiça e o Direito Natural*, tradução e prefácio de João Baptista Machado, Ed. Armenio Amado, Coimbra, Coleção Studium.

KELSEN, Hans, (1987) *A Teoria Pura do Direito*, Martins Fontes.

KELSEN, Hans, (1998) *A Ilusão da Justiça*, Martins Fontes.

LAFER, Celso, (1980) *Hobbes, o Direito e o Estado Moderno*, São Paulo, Associação dos Advogados de São Paulo.

LOCKE, John, (1978) *Segundo Tratado do Governo Civil*, Abril Cultural, São Paulo.

NOVAES, Adauto, *ÉTICA*, São Paulo, Companhia das Letras.

PLATÃO, *A República*, Fundação Calouste Gulbenkian, 5. Ed. Lisboa.

RAWS, John, (2000), *Uma Teoria da Justiça*, São Paulo, Martins Fontes.

REALE, Miguel, (1984) *Lições Preliminares de Direito*, São Paulo, Saraiva.

REALE, Miguel, (1982) *Filosofia do Direito*, São Paulo, Saraiva.

REALE, Miguel, (1984) *Direito Natural/Direito Positivo*, São Paulo, Saraiva.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, (1989), *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*, São Paulo, Universidade de Brasília e Editora Ática..

ROUSSEAU, Jean-Jacques, (1978) *Do Contrato Social*, Coleção os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural..

SKINNER, Quentin R. D. , (1996) *As Fundações do Pensamento Político Moderno*, Companhia das Letras.

