

A cidadania e os Tribunais de Contas do Brasil

Delano Carneiro da Cunha Câmara

Auditor Substituto de Conselheiro (TCE-PI).

Professor da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Bacharel em Direito e Ciências Contábeis.

Especialista em Controle Externo da Administração Pública.

Mestre em Direito Constitucional.

Resumo: Trata do conceito de cidadania no Brasil como elemento essencial do Estado Democrático de Direito, analisando a relação desta com os Tribunais de Contas. Identifica a função de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil fundamentada na necessidade do cidadão acompanhar a aplicação dos recursos públicos. A cidadania não é associada apenas a nacionalidade, mas sim aos direitos fundamentais do indivíduo, constituindo um poder-dever dos cidadãos.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Cidadania; Controle Externo; Tribunal de Contas; Democracia

1. Introdução

A agenda das principais discussões jurídicas mundiais passa pela questão dos direitos humanos e sua forma de efetivação. Neste grande fórum da Aldeia Global¹, tem se inserido o Brasil, que introduziu em seu sistema jurídico positivo uma série de garantias de direitos fundamentais para a pessoa. Dentre eles está o da cidadania.

A Constituição Federal de 1988 contempla, em seu art. 1º, como fundamento do Estado Democrático de Direito a “cidadania”²,

¹ TOFFLER, Alvin. *A Terceira Onda*. p. 23. Em igual sentido o pedagogo “MCLUHAN” já empregara o termo: MCLUHAN, Marshall, *La galaxie Gutenberg, face à l'ère électronique, les civilisations de l'âge oral à l'imprimerie*. (MCLUHAN - *A galáxia de Gutenberg*. São Paulo : Nacional, 1977.). MCLUHAN, Marshall, POWERS, Bruce R. *The global village: transformations in world life and media in the 21st century*.

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direitos e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a

sem, entretanto, precisar o sentido do mesmo, o que abre margem a diversas interpretações acerca da palavra.

Os Tribunais de Contas do Brasil também estão contextualizando o termo, sendo preocupação de seus técnicos e da cúpula dessas Cortes que, em eventos realizados, em trabalhos escritos publicados por membros dos colegiados de contas brasileiros e outras manifestações, demonstram a preocupação com os cidadãos e o democrático direito de ver realizado o bom exercício do controle externo da administração pública. Contudo, sem destoar do restante da administração pública, o significado do termo “cidadania” está em construção. Ouvidorias são criadas para garantir direitos aos cidadãos.

Em noticiários, costumeiramente, assiste-se a utilização do termo ‘cidadania’ ou ‘Direitos dos Cidadãos’ associados à busca ou a efetivação de Direitos Humanos: Seminários sobre Estado e Cidadania são organizados para debater sobre o tema. Contudo, se for examinado o conteúdo dos debates, será constatado que o significado de ‘cidadania’ foi ampliado.

Na doutrina brasileira tradicional do passado tinha-se cidadania associada a nacionalidade, como lembra José Afonso da Silva, citando Pimenta Bueno, e hoje, segundo o mesmo autor, estaria ligada ao exercício de “direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências”³.

dignidade da pessoa humana; IV – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

³ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 348/349. *In verbis*: Viu-se que PIMENTA BUENO, de acordo com o art.90 da Constituição do Império, falava em cidadão, em geral, que, então, se confundia com o nacional (arts.6º e 7º). Cidadão ativo era o titular dos direitos políticos, que a referida Constituição também concebia em sentido estrito (art.91). As constituições subsequentes misturaram ainda mais os conceitos. A de 1937 começou a distinção que as de 1967/1969 completaram, abrindo capítulos separados para a *nacionalidade* (arts.140 e 141) e para os direitos políticos (arts.142 a 148), deixando de fora os partidos políticos (art.149) ...Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências.

Neste íter questiona-se: Seria o sentido de cidadania, hoje, empregado no Brasil, por juristas que buscam a efetivação dos direitos humanos, por agentes políticos, por membros de Tribunais de Contas e seus técnicos, bem como pela sociedade em geral, o simples direito de votar e ser votado? Estaria a 'cidadania' contida dentro dos direitos humanos, sendo esta um direito fundamental dentre os vários? Pode-se ir ao judiciário pedir ao juiz os 'direitos de cidadão' e o magistrado compreender com exatidão o que está sendo solicitado, caso não haja mais detalhamentos sobre o que está sendo pedido? Poderia um cidadão solicitar seu 'direito de cidadão' ao Conselheiro de um Tribunal de Conta do Brasil e ele ter a exata compreensão do que está sendo requerido? Qual a relação Direitos Humanos, Cidadania e Tribunal de Contas?

Assim, diante de tão instigante polêmica, o problema deste opúsculo circunscreve-se a definição da relação entre 'Cidadania, Direitos Humanos e os Tribunais de Contas do Brasil', órgão de Controle Externo, onde se tentará responder aos questionamentos retro mencionados, além de uma análise perfunctória acerca da efetivação de alguns direitos fundamentais inseridos na polêmica, incluindo a relevância dos Tribunais de Contas do Brasil no processo democrático.

2. Direitos Humanos no Brasil: algumas observações

O Brasil, como um país em vias de desenvolvimento, inserido nesta Aldeia Global, que possui, hoje, avanços tecnológicos fantásticos, com a aproximação das civilizações e culturas proporcionadas pelas comunicações, transportes mais rápidos e efetivos. Contudo, sob certos aspectos, em especial o dos direitos humanos para os pobres, encontra-se na pré-história.

Isso porque, no Brasil há uma realidade social de segregação e disparidades sociais gritantes. Basta-se que se adentre em favelas de cidades nordestinas, por vezes vizinhas de residências abastadas, para se constatar o aviltamento dos direitos humanos.

Pode-se, diante dessa realidade, dizer que as ‘cavernas’, habitadas pelos homens da pré-história, eram mais confortáveis do que as ‘casas’ cobertas por papelão da atualidade, as quais, em dias de chuva, pouco ou nada protegem da água e do frio.

O desrespeito aos Direitos Humanos não cessa por aí. Assistese, no Brasil, ainda: ao trabalho infantil, embora com proteção jurídica formal contra a existência do mesmo, como faz referência em seu texto Kátia Magalhães Arruda, em que aborda o tema de forma detalhada⁴. Diariamente, em hospitais há presença de pacientes em corredores, negligenciados⁵ pelos profissionais de saúde e pelo Estado, nas ruas das grandes cidades há crianças que abarrotam os sinais de trânsito com uma flanela nas mãos a pedir um trocado; e na indústria da seca, ou da enchente, ou do assistencialismo se continua

⁴ O Trabalho de Kátia Magalhães Arruda, com o tema “O trabalho de crianças no Brasil e o direito fundamental à infância”, (publicado no livro: *Dos Direitos Humanos aos Direitos Fundamentais/ Ana Cláudia Távora PEREIRA...[et al.]* ; coord. Willis Santiago Guerra Filho. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.)...traz uma análise sobre a presença do trabalho infantil no Brasil, em que se utiliza de textos extraídos do livro *Criança de Fibra*, das autoras Iolanda Huzak e Jô Azevedo, publicado no Rio de Janeiro, pela Editora Paz e Terra, 1994, publicação autorizada pela ONU. Várias são as passagens, veja-se algumas: “recolhendo o carvão do forno, menino de 7 anos é a miniatura de um homem feito. Os pais trabalharam noutro lugar e nada receberam. Agora, o pai brigou com a mãe e a esfaqueou. A mãe pediu as contas. Disseram que ela não tinha nada para receber” p.32; “ Operário de 13 anos em fábrica de blocos. Funções principais: alimentar de cimento e pedrisco a betoneira e puxar os blocos, ou seja, levá-los num carrinho de mão para secar no terreiro. Trabalho de Segunda a Sábado, Salário: 12dólares semanais” p.97; “Aos 13 anos, ele é mirrado como todo cambiteiro, aquele que leva cana para o engenho. Trabalha desde os 11 de idade, na região de Crato, Ceará. A jornada vai das 5h30 às 17h: poeira, palha cortante, calor. Ganha 3 dólares por semana”. p.14.

⁵ AZEVEDO, Creuza da Silva. *Gestão hospitalar: a visão dos diretores de hospitais públicos do Município do Rio de Janeiro*. p. 33-47.

distribuindo cestas de alimentos, vales remuneratórios, escolas estatais diversas, sem oferecer a solução do verdadeiro problema. Na qual o verdadeiro problema está na alocação de recursos e nas políticas públicas adotadas, ou mesmo na falta de fiscalização que permite a incorreta aplicação dos recursos públicos.

Diante da dura realidade brasileira os organismos não-governamentais denunciam a existência de vários problemas nas políticas públicas e na efetivação de direitos fundamentais, cuja falha pode estar nas sistêmicas de fiscalização. Todos problemas de um Estado ineficiente.

Os grupos se organizam para a defesa dos direitos humanos e/ou da cidadania no Brasil. Isso porque, para alguns, estariam os dois termos associados, e para outros, seriam sinônimos. O que se é forçado a discordar, pois cada um tem sua identidade, embora se interrelacionem por ser o segundo termo inclusivo ao primeiro. As posições doutrinárias, contudo, adotam vários sentidos.

Mas, quanto aos grupos que se organizam, como se apresentam?

Estes grupos atuam sob a forma de pessoa jurídica específica ou não. Como indivíduos, ou pessoas naturais agrupadas sem aparato institucional. Na maioria das vezes é apenas massa humana com um objetivo comum. Pessoas que: organizam campanhas solidárias de ajuda a determinadas comunidades; buscam e exigem a transparência das ações governamentais⁶; fazem circular, na *internet*, listas que propõem a cassação de políticos; e outras formas de manifestações públicas e de exercício da cidadania.

Vale ressaltar que institucionalmente os direitos e as garantias fundamentais já fazem parte dos textos constitucionais e legais pá-

⁶ Importante instrumento, recente, que traduz esta vontade popular de transparência das ações, ou seja de apresentação pública de onde são gastos os recursos públicos, são os demonstrativos exigidos apazadamente pela LRF.

trios. Contudo, o problema, na atualidade, está em sua não concretização. Tal ponto é pacífico no entendimento de vários estudiosos do assunto.⁷

3. Cidadania e Democracia no ordenamento Jurídico Pátrio

A cidadania no ordenamento jurídico brasileiro está incorporada ao sistema jurídico brasileiro na sua Constituição, embora na prática possa até não ser atingida. Em sua origem teve o sentido de nacionalidade. Com a evolução de seu sentido, ganhou foros políticos, constituído o direito de votar e ser votado, numa acepção mais democrática. Entretanto, com a ditadura militar implantada no país, este conceito sofre profunda mutação, pois para compensar a restrição imposta pelos militares surge uma cidadania regulada, em que os direitos sociais caracterizam sua marca. O período da ditadura militar é caracterizado por um Estado tipicamente paternalista e intervencionista nas relações sociais, as quais passam a ser protegidas e controladas, como forma de conter as pressões demandadas pela sociedade.

Com a redemocratização do Estado brasileiro, contudo, o sentido do termo cidadania foi bastante ampliado, tendo várias significações. Isto porque se herdou um pouco de cada um dos conceitos do passado e, com o desejo de se obter o máximo em direitos humanos, passou-se a ligar tudo que dizia respeito a um direito inerente a condição de pessoa humana (residente ou não na *pólis*⁸).

Ressalte-se, contudo, que de todas as significações, aquela que merece destaque é a que relaciona cidadania com democracia, como

⁷ Conforme vários autores: GRECO FILHO, Vicente(1977) e (1998); HERKENHOFF, João Batista (1998); FARIAS, Edilson Pereira de(1996); TEIXEIRA, Sonia Fleury (1985) , (1986) e (1992); SANTOS, Milton (1998); SCHWARCZ, Lilia Katri Moritz (1998); CHAUI, Marilena (1992); COMPARATO, Fabio Konder (1993).

⁸ Assiste-se a ampliação do sentido de homem da cidade (*pólis*), para uma pessoa com dimensão humana civilizada, ou seja de civilização, que não esta mais na idade da pedra lascada.

lembra Maria das Dores Costa, em seu artigo publicado e rotulado de *Movimentos Sociais e Cidadania: Uma Nova Dimensão para a Política Social no Brasil*, quando diz que na verdade, **pensar a cidadania é pensar a democracia**. É sob o pano de fundo da democracia que um conjunto de direitos sociais, civis, e políticos é assegurado aos indivíduos de um Estado-Nação. O reconhecimento e a garantia desses direitos são a segurança do indivíduo, por outro lado, das condições necessárias e indispensáveis à sua manutenção e reprodução e, por outro lado, da sua participação na comunidade política do Estado nacional. Noutras palavras, pensada no interior de um processo democrático, a questão da cidadania passa pela articulação entre igualdade social e liberdade política, de tal maneira que a existência de uma é condição e garantia da outra.⁹

Isso conduz a idéia de que durante o regime militar não havia cidadania política no Brasil (congresso aberto com parlamentares omissos e/ou limitados na sua atuação, geralmente defendendo interesses particulares). Pode ser afirmado, contudo, que hoje temos cidadania plena? Não creio! Os atores políticos e econômicos da época dos militares continuam líderes na atualidade e usufruindo dos benefícios do poder. Ou em alguns casos novos dirigentes surgem com práticas antigas (limitação de divulgação de fatos e assistencialismo para conter as pressões sociais) As políticas públicas continuam deixando a margem o proletariado! As políticas públicas são pensadas de forma assistencialista para conter as pressões sociais e não os problemas estruturais. Na maioria das vezes a cidadania está restrita aos circuitos de poder econômico, político e cultural.

A essência da cidadania repousa, como pontifica Sonia Maria Fleury Teixeira, na identificação do regime com o governo dos cidadãos que encontra no conceito de cidadania a síntese das noções de igualdade, individualidade e representação mencionadas, buscando expressá-las a partir da vinculação jurídica de cada cidadão a um de-

⁹ COSTA, Maria das Dores. *Movimentos Sociais e Cidadania: Uma Nova Dimensão para a Política Social no Brasil*. *Revista de Administração Pública*. p. 7.

terminado Estado nacional, em que o cidadão pode ter sua individualidade ideológica, participar de suas idéias com outros e interferir quando for maioria ou minoria de certa forma na vida política do Estado.¹⁰

Quando se fala desta vinculação (Cidadão x Estado) deve-se ter em mente que a democracia, além de um conjunto de regras formais de exercício do poder político, é o locus de articulação das mediações entre Estado e sociedade. Participa o cidadão da formação, manutenção e desenvolvimento do contrato social. E, assim, a cidadania é, pois, a mediação que dá organicidade a esta relação, na medida em que, para além da ou em negação à fragmentação das classes na estrutura social, articula o conjunto de indivíduos de uma nação com o Estado representativo, assegurando-lhe a legitimidade necessária ao exercício do poder. Dar-se-á a pessoa uma dimensão política participativa de escolher os destinos de sua Nação e os seus próprios. Mas, não apenas o direito de vota e ser votado, e sim o acompanhamento das políticas públicas.¹¹

Hoje **o ideal de democracia deixou de ser a outorga** a um representante e passou a ser de mérito das ações do Estado. O cidadão, no exercício do poder dever da cidadania, deve acompanhar as ações do Estado e de seus representantes, e poder **escolher efetivamente** sobre como serão aplicados os recursos públicos.

Observando os sentidos de cidadania no ordenamento jurídico pátrio, tradicionalmente, parte-se para a idéia de que a cidadania pode englobar ao menos três tipos básicos de direitos, consoante pensamento político clássico: *os civis, os políticos e os sociais*. Em que relativamente aos primeiros, os civis, é seguro que se estabeleceram relacionando-se com as lutas da fase liberal clássica, nos séculos XVII e XVIII, através da conquista dos direitos à vida, à liberdade e propriedade. Ademais a própria Revolução Francesa almejava a ob-

¹⁰ TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Cidadania, direitos sociais e estado*. p. 119.

¹¹ TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Cidadania, direitos sociais e estado*. p. 119.

tenção de condições nas quais se pudessem exercer efetivamente tais direitos. Neste sentido, a cidadania teria uma dimensão dos direitos humanos de primeira geração e com eles se relacionaria, conforme será visto novamente no próximo item deste trabalho.¹²

A cidadania, no que toca aos direitos relativos ao aspecto político, é certo que não passa de consagração histórico-evolutiva operada ao cabo dos tempos, como desdobramento natural da conquista dos próprios direitos civis. Numa análise preliminar, referem eles, na liberdade de associação, de crença e pensamento e, notadamente, dizem respeito à participação política através dos mecanismos postos pela ordem jurídica vigente. Aqui, a justificação da premissa inicial quanto à precedência de normas positivas consagrando tais direitos. Esta participação política, contudo, na época do regime militar se viu mitigada ou quase anulada.¹³

O outro sentido do termo cidadania tem relação com direitos sociais que “vão surgindo a partir das contradições da ordem capitalista, que é o primeiro patamar de luta pela sua conquista,”¹⁴ como lembra Lucília de Almeida Neves Delgado.

A cidadania é entendida também como a condição dos membros de uma sociedade de ter deveres e direitos. Seu sentido é amplo, não estando adstrito a regulamentações de ordem técnica, engloba, portanto, questões morais nas relações Estado-sociedade, diferentes grupos da sociedade e diferentes indivíduos. Sua lógica é qualitativa, sua arena é política, entendida esta como o espaço das relações sociais, como espaço do poder.¹⁵

¹² SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. p. 69/70.

¹³ SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. p. 70.

¹⁴ DELGADO, Lucília de Almeida Neves. 1930: história e cidadania. *Revista Brasileira de Estudos Políticos- RBEP*. p. 105.

¹⁵ VERGARA, Sylvia Constant. Movimentos sociais urbanos e pesquisa participante: alternativas a formas e conteúdos clássicos e sua contribuição a

Milton Santos pontifica que a própria palavra cidadão vai se impor com a grande mutação histórica marcada na Europa com a abolição do feudalismo e o início do capitalismo. Marx e tantos outros autores saudaram a chegada do capitalismo como a abolição de vínculos de servidão entre o dono da terra e o “seu” trabalhador e o surgimento do trabalhador livre, dono dos meios de produção. As aglomerações humanas, os burgos, foram o teatro principal dessa luta e o palco dessa enorme conquista. Com o homem do burgo, o burguês, nascia o cidadão, **o homem do trabalho livre, vivendo num lugar livre, a cidade.**¹⁶

No Brasil, contudo, houve um recuo dos direitos humanos na época do governo militar. Cidadania social e cidadania política não caminharam juntas. As políticas sociais floresceram sob o autoritarismo de Vargas, primeiro, e, depois, dos militares (pós-1964), de maneira que os direitos sociais se afirmaram quando os direitos civis e políticos foram suprimidos. Um Estado de mal-estar social foi a resultante perversa do divórcio entre cidadania política e cidadania civil.¹⁷

Em igual sentido, Maria das Dores Costa ressalta que “existe uma grande distância entre essa noção de cidadania e a realidade da cidadania no Brasil. Para entendê-la, é fundamental situar o Estado autoritário que, no período de 1930 a 1945, na busca de legitimação, consagrou e/ou doou as leis sociais aos trabalhadores, numa tentativa de suprimir os conflitos sociais da época.”¹⁸ A autora destaca que o país passou por uma fase intervencionista do Estado sobre as relações sociais, em especial nos contratos de trabalho, com a su-

construção da cidadania. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, nº. 2, abr./jun. 1988, p. 12.

¹⁶ SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. p. 9.

¹⁷ ALMEIDA, Maria H. T. de. É tempo de novos direitos. *Novos Estudos Cebrap*. p. 1.

¹⁸ COSTA, Maria das Dores. Movimentos sociais e cidadania: uma nova dimensão para a política social no Brasil. *Revista de Administração Pública*. p. 7.

pressão de certas liberdades de negociação, que traziam uma regulação de proteção de direitos sociais e redução de direitos políticos e civis.

Deste “regime militar”¹⁹, que tentou trazer para a cidadania uma dimensão básica de nacionalismo, resultou na subordinação da questão da cidadania a uma lógica autoritário-corporativa que, por um lado, imprime o controle estatal sobre os sindicatos e, por outro, impõe um modelo corporativista de gestão das políticas sociais, citando-se, como exemplo, a legislação trabalhista de previdência social, entre outras.²⁰ Contudo, a cidadania assume também feição de resistência, vindo, posteriormente, impulsionar os movimentos pelas “diretas já”²¹.

A cidadania, com certas limitações ou vertentes significativas pré-definidas por regimes autoritários, no Brasil, tem sido objeto de análise e crítica por parte de vários pesquisadores brasileiros. Uma boa contribuição crítica é a apresentada por Wanderley Santos²², para quem a cidadania no Brasil é entendida como uma cidadania regulada.

A autora Maria das Dores Costa, fazendo referência a Wanderley Santos, destaca que a cidadania regulada extrai as raízes do conceito de cidadania não de um código de valores políticos, mas de um sistema de estratificação ocupacional, definido por norma legal. O critério ocupação é o que determina e regula a condição da cidadania. Portanto, são cidadãos aqueles indivíduos localizados em ocupações reconhecidas e definidas por lei e, conseqüentemente, a

¹⁹ Refere-se à época das ditaduras militares no Brasil pós-64.

²⁰ COSTA, Maria das Dores. Movimentos Sociais e Cidadania: Uma Nova Dimensão para a Política Social no Brasil. *Revista de Administração Pública*. p. 8.

²¹ Movimento social que forçou a abertura e a redemocratização do país, tendo a frente os falecidos Tancredo Neves e Ulisses Guimarães.

²² SANTOS, Wanderley J. dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979. pp. 75/76. Em igual sentido trata do assunto no trabalho *Razões da desordem*, 1993.

expansão da cidadania só se dá na medida em que novas profissões e/ou ocupações são regulamentadas.²³

Surge a dimensão da cidadania estimulada pelos sindicatos organizados das grandes cidades, em que, quanto mais organizados, negociam maiores e melhores oportunidades de trabalho e renda, em busca de uma “cidadania” denominada por Ricardo Toledo Neder de “cidadania ativa”²⁴. Mas, vale distinguir esta chamada ‘cidadania ativa’ da exposta por Pimenta Bueno²⁵, pois aqui se está falando do exercício pleno de contestação do indivíduo frente a máquina do Estado e a estrutura capitalista de poder, enquanto BUENO se referia ao exercício do voto, somente. Deve ser compreendido que a cidadania supera a simples idéia de voto e da representação.

Ressalte-se, contudo, que ainda é comum em determinadas regiões do país, onde o prefeito é rei e senhor da vida dos habitantes da região se quer haver a idéia de representação. Locais que, na maioria das vezes, predomina o analfabetismo, o paternalismo e a oligarquia política. Onde em época de eleição os políticos conquistam seus mandatos através da força econômica, distribuindo alimentos, roupas, remédios e outros objetos e serviços. E, mais modernamente, pelo controle do cadastro das bolsas governamentais.

O mais grave é que os recursos financeiros para o financiamento da manutenção do poder nas mãos de determinados grupos antidemocráticos advém, muitas vezes, do próprio ente público, em especial se, o processo de fiscalização é falho, a população não tem

²³ COSTA, Maria das Dores. Movimentos Sociais e Cidadania: Uma Nova Dimensão para a Política Social no Brasil. *Revista de Administração Pública*. p. 8.

²⁴ NEDER, Ricardo Toledo. *Cidadania, Modernidade e Gestão do Trabalho no Brasil*. *Revista de Administração de Empresas*, pp.78. – vale destacar que no império a cidadania ativa era aquela que informava o direito de um brasileiro votar - agora com este autor e outros assume uma posição de exercício de certos direitos sociais.

²⁵ PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. p. 435-475. – cidadania ativa - quando se refere ao cidadão nacional que efetivamente goza dos direitos políticos de votar e ser votado.

consciência de que vive em um “grande condomínio” ²⁶ custeado pela força de trabalho dela mesma, direta ou indiretamente, e que alguns políticos inescrupulosos se valem disso em proveito próprio.

A figura de cidadania mais adequada é a do cidadão pluralista, que recebe proteção do Estado e participa do governo e das opções políticas do Estado, e neste caso não há “despeito de sua qualidade de membro de várias organizações, mas por causa dela. A cidadania (como uma escolha moral e não como um *status* legal) só é possível se houver grupos menores” ²⁷ integrantes do Estado. A cidadania moral só é realmente aceita pela participação em grupos menores, bem como no Estado como um todo. Referidos cidadãos pertencem a um dos seguintes tipos: primeiro, pertencem a grupos que fazem realmente reivindicações contra o Estado; e então poderão ser obrigados a desobedecer às leis do Estado. O Estado poderá ou não tolerar sua desobediência: se tolerar, esses cidadãos serão opositores conscienciosos; se não tolerar, serão cidadãos desobedientes e, em casos extremos, até traidores. Ou então, em segundo, os cidadãos pertencem a grupos que não fazem essas reivindicações (e cujo trabalho não é trivial); então, esses cidadãos são simplesmente obrigados a obedecer às leis que ajudaram a fazer. Ressalte-se, contudo que em qualquer dos dois tipos a cidadania pluralista satisfaz às especificações do idealismo utópico, pois na maioria das vezes nos Estados mais desenvolvidos, onde as pessoas têm consciência política, muitos indivíduos acabam se acomodando e se transformam em meros espectadores. ²⁸

²⁶ Esta expressão refere-se ao ESTADO que é custeado pelos IMPOSTOS. Estado que tem os custos rateados entre os contribuintes, que pagam seus tributos sem saber que estão o fazendo.

²⁷ WALZER, Michael. *Das obrigações políticas*. p. 195.

²⁸ Nota: WALZER, Michael, em sua obra: *Das obrigações políticas*. p. 195 – Lembra também que “se houver uma tensão moral entre unidade política e honra pessoal, então haverá também uma tensão entre responsabilidade política e privatividade pessoal.” E acrescenta sobre o não-cidadão: “Não preciso dizer muito porque o não-cidadão geralmente encontra seus próprios meios de fugir aos argumentos moralizadores das pessoas políticas.”

Tal atitude decorre de uma ação lógica ligada a psicologia da vontade humana, que OLSON cita em sua obra como Lógica da Ação Coletiva, em que cada indivíduo analisa o resultado positivo individual em relação ao esforço despendido. Trata-se de uma teoria liberal individualista.²⁹

E, contextualizando a algo mais atual ainda, cidadania se relaciona ao meio ambiente equilibrado, pois sem o mesmo o homem perderia seu elemento essencial de vida ou melhor de existência.

A significação de cidadania, porém, vai mais além, assumindo uma dimensão de valor cultural, ético e biopsicológico dentro dos diversos grupos sociais. A cidadania é um elemento em construção que estaria associada a princípios de solidariedade e fraternidade.

Cidadania, portanto, assumiu uma pluralidade tão ampla de significação que defini-la seria, em grau de complexidade, equivalente a definir o conceito geral de felicidade ou de alegria, no qual se tem a noção de sua relação de “signo”, porém é imprecisável por palavras. Lembrando Wittgenstein³⁰, em sua filosofia da linguagem, a limitação conceitual passa pelo significado que a palavra tem ou deve ter, em que uma situação pode ser descrita, mas pode não ter um nome. Ou, em sentido contrário, um nome pode ter aplicação a diversas situações face a imprecisão lingüística.

No caso do termo em questão tem-se várias significações conceituais. O que é criticável! Parece, contudo restar inquestionável que, em geral, que o termo cidadania é ligado aos direitos humanos e a democracia.

4. Cidadania e Direitos Humanos no Brasil

²⁹ OLSON, Mancur. *Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorships*. New York, NY: Basic Books, 2000. p. 15-23.

³⁰ WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tratado lógico-filosófico*. 3.01 e ss. p. 38-46.

Constata-se que o termo cidadania possui diversas acepções no ordenamento jurídico pátrio. Ligando-se a dimensão de democracia, direitos civis, políticos, sociais, culturais, ecológicos, e a própria pessoa humana enquanto indivíduo residente numa cidade ou não. Dentro destas várias significações, tem-se a relação entre cidadania e direitos humanos, ora de interligação, ora díspare de sentido.

Manzini-Covre, destaca em seu livro, “O que é cidadania”³¹, em uma primeira aproximação com o conceito de cidadania os aspectos dos direitos civis, sociais e políticos, em que “os direitos de uns precisam condizer com os direitos dos outros, permitindo a todos o direito à vida no sentido pleno - traço básico da cidadania.”³² Cidadania seria elemento dos direitos humanos, e não sinônimo. Mostra, ainda, que a origem da cidadania está relacionada ao surgimento da vida na cidade, à capacidade dos homens exercerem direitos e deveres de cidadão³³. Ou seja, com a maior convivência organizada socialmente em cidades, onde há maior risco de um ferir os direitos dos outros. Até porque, lembrando o ditado popular, na área jurídica os direitos e liberdades de um terminam quando se inicia os do próximo, por isso a necessidade de colisão e acomodação dos interesses dispares.

No caso da cidadania que engloba os direitos civis, ter-se-ia uma relação da mesma com os direitos humanos ditos de primeira geração³⁴, em que os mesmos ora seriam sinônimos, ora estariam

³¹ MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. – Neste livro a autora desenvolve as várias acepções de cidadania e sua correlação cotidiana. p. 15-17.

³² MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. – Neste livro a autora desenvolve as várias acepções de cidadania e sua correlação cotidiana. p. 15.

³³ MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. – Neste livro a autora desenvolve as várias acepções de cidadania e sua correlação cotidiana. p. 16.

³⁴ O significado de gerações é de sobreposição de certos direitos. Desde o seu reconhecimento nos textos das primeiras constituições os direitos fundamentais passaram por várias fases e transformações. Essas transformações, tanto aconteceram no que diz respeito ao seu conteúdo, como com referência a sua eficácia e efetivação. Nesse contexto, marcado por mutações históricas experimentados pelos direitos fundamentais, costuma-se falar na existência de três gerações de direitos, havendo quem defenda a existência de uma quarta geração. O

ne-les contida. Tal significação para o termo cidadania é pobre e insuficiente para a sua dimensão adotada pacificamente pelos estudiosos do assunto no Brasil. Seria uma cidadania “perneta ou capenga”³⁵.

A cidadania englobando o aspecto político e depois o social, baseada no “discurso das liberdades humanas e dos direitos seus garantidores”³⁶, é mais ampla que a anterior, pois aqui esta cidadania relaciona-se com direitos humanos de primeira e segunda gerações³⁷.

termo “gerações” vem recebendo críticas, tanto da doutrina racional como da alienígena. É inegável que o reconhecimento progressivo do direito humanos tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, e não de alternância, de modo que o termo ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra. Há os que preferem usar o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, se perfilando na esteira da doutrina mais moderna. Há vários autores que desenvolvem o assunto no Brasil dos quais destacamos o prof. Paulo BONAVIDES, Willis Santiago GUERRA FILHO, José Afonso da SILVA e outros.

³⁵ CÂMARA, Delano C. da Cunha Câmara. Palestra no dia 19.05.2001, em Teresina – PI.

³⁶ SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. p. 7.

³⁷ Conforme notas de aulas dos prof. Franz Von WEBER e leituras complementares: Os direitos fundamentais de primeira geração são o produto do pensamento liberal-burguês do século XVIII, de marcando cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direito de defesa, demarcando na zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face do seu poder. Daí receber também a denominação de direito de cunho “negativo”, já que diz respeito a uma abstenção e, não uma conduta positiva por parte do poderes públicos. Nesse contexto, assumem relevância, por sua notória inspiração jus naturalista, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. A esse rol juntou-se posteriormente o leque de liberdades de expressão coletiva (liberdade de expressão, impressão, manifestação, reunião, associação, etc.) e direitos de participação política (direito a votar e ser votado) demonstrado assim, intensiva correlação entre os direitos fundamentais e a democracia. Também enquadra-se nos direitos fundamentais de primeira geração o direito de igualdade formal (perante a lei) e algumas garantias processuais (devido processo legal, *habeas corpus*, direito de petição). Como sem relembra o Prof. Paulo BONAVIDES, cuida os direitos fundamentais de primeira geração dos direitos civis e políticos. Já o significado de segunda geração de direitos humanos acompanha a concepção dos direitos econômicos, sociais e culturais. Vale ressaltar que o impacto de industrialização e

Mas no Brasil este sentido de cidadania não foi visto de forma cumulativa, pois com a intervenção estatal nas liberdades, em decorrência dos regimes autoritários, esta dimensão de cidadania ficou comprometida como já dito. Havia uma denominada cidadania regulada em que o Estado garantiu certos direitos sociais para sufocar demandas e vontades políticas emergentes. Óbvio que não usou apenas da política paternalista, mas também da força militar que detinha à época. Nesta dimensão, cidadania, inclusa ou no caso de sinônimo, teria seu território, previamente demarcado pelo Estado autoritário, formando uma relação esdrúxula com os direitos humanos.

Esta cidadania relacionada com os direitos humanos de segunda geração, que engloba direitos e garantias políticos e sociais, sem excluir os civis que do ponto de vista estatal, é concedida via atos normativos que definem as obrigações e as expectativas do Estado em relação aos membros da sociedade. Tais obrigações e expectativas - “neutras” - não discriminam sexo, idade, cor, posição social, credo religioso, preferência partidária. Todos têm direito à educação, à saúde, ao trabalho, à defesa, à representatividade, à moradia, ao acesso aos bens produzidos e aos bens coletivos. Todos têm o dever

os graves problemas sociais e econômicos que acompanharam, as doutrinas socialista e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia de efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento dos direitos atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social. A esta distintiva desses direitos e a sua dimensão positiva, uma vez que não cuida mais de evitar a intervenção do Estado na esfera de liberdade, mas sim de propiciar direito de participar do bem-estar social. Nesse sentido, não se cuida mais, portanto de liberdade do indivíduo perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado. Esses direitos de segunda geração caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos de prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição de liberdades materiais concretas. É no século XX, no pós-guerra que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrado um número significativo de constituições e pactos internacionais. Os direitos de segunda geração englobam não apenas os direitos positivos, mas também os denominados “liberdades sociais” (liberdade de sindicalização, direito de greve, direito a férias, jornadas de trabalho, etc).

de pagar impostos, ter o senso de proporção nas demandas sociais, respeitar as leis, ter um comportamento socialmente aceito.³⁸

Esta cidadania abrangendo direitos políticos e sociais, direitos tantas vezes proclamados e repetidos, tantas vezes menosprezados, é uma cidadania ilusória apregoada como existente, mas que não existiu no Brasil da época da ditadura e nem há no presente com os muitos excluídos da sociedade, manipulados pela mídia e domínio econômico. É isso, justamente, que faz a diferença entre a retórica e o fato. A retórica existe apenas no discurso e no papel. Nos fatos não há o respeito ao indivíduo e a consagração da cidadania, pela qual uma lista de princípios gerais e abstratos se impõe como um corpo de direitos concretos individualizados. Em especial enquanto existir filas nos hospitais públicos e desemprego ou subemprego.³⁹

Isso porque do ponto de vista da realidade cotidiana, o caso brasileiro revela, entre outras coisas, que a cidadania é magia que faz os atos normativos se transformarem em um bloco de deveres para muitos e um bloco de direitos para poucos. Mais do que isso, faz a anônima de si própria, porque cidadania não imbricada à democracia não é cidadania; é pseudocidadania, imbricada à desordem social.⁴⁰

Mas a cidadania relaciona-se, também, com o que é denominado de “valor cultural da modernidade, que tem uma dimensão ética e outra política.”⁴¹

³⁸VERGARA, Sylvia Constant. Movimentos sociais urbanos e pesquisa participante: alternativas a formas e conteúdos clássicos e sua contribuição a construção da cidadania. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, nº. 2, abr./jun. 1988, p. 12.

³⁹SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. p. 7.

⁴⁰VERGARA, Sylvia Constant. Movimentos sociais urbanos e pesquisa participante: alternativas a formas e conteúdos clássicos e sua contribuição a construção da cidadania. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, nº. 2, abr./jun. 1988, p. 12.

⁴¹SCHERER-WARREN, Ilse. Cidadania e Multiculturalismo: A Teoria Social no Brasil Contemporâneo. *Movimentos em cena... e as teorias por onde andam?.* p. 43/44.

A dimensão política passa pelo acesso dos indivíduos aos núcleos de decisão do Estado, da entidade, enfim das relações sociais que tenham relevância política. Por outro lado, temos a dimensão ética, que é mais pessoal.

Transaciona esta dimensão de cidadania com o elemento Educação. Ocorre que muitas vezes está limitada pela atuação do Estado, o qual não oferece uma educação gratuita de qualidade para todos, comprometendo a existência da cidadania.

A cidadania deve ser “um estado de espírito, enraizado na cultura. É, talvez, nesse sentido, que se costuma dizer que a liberdade não é uma dádiva, mas uma conquista, uma conquista a manter.”⁴² Mas difícil de manter. “Ameaçada por um cotidiano implacável, não basta à cidadania ser um estado de espírito ou uma declaração de intenções.”⁴³ Ela tem o seu corpo e os seus limites como uma situação social, jurídica e política concreta para ser mantida pelas gerações sucessivas, para ter eficácia e ser fonte de direitos, ela deve se inscrever na própria letra das leis, mediante dispositivos institucionais que assegurem a fruição das prerrogativas pactuadas e, sempre que haja recusa, o direito de reclamar e ouvido seja possível.⁴⁴ O que no Brasil parece não ser a prática. O que transforma a relação, por vezes, entre cidadania e direitos humanos utopia.

Tudo isso transmite a compreensão de que “há cidadania e cidadania. Nos países subdesenvolvidos de um modo geral há cidadãos de classes diversas, há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são”⁴⁵. Tereza Maria

⁴² SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. p. 7/8.

⁴³ SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. p. 7/8.

⁴⁴ SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. p. 7/8.

⁴⁵ SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. p. 12.

Haguette expõe que o escopo da cidadania “não é o mesmo nos países metrópoles e nos satélites”⁴⁶.

MARSHALL em seu clássico *Citizenship and Social Class* reconheceu no interior das democracias modernas a existência de uma tensão permanente, uma guerra: “Lembra ele que isso existe, entre o princípio de igualdade implícito no conceito da cidadania e a desigualdade inerente ao sistema capitalista e à sociedade de classes presente nos Estados modernos”.⁴⁷

O Brasil tem experimentado e vivenciado a magia da cidadania ou a pseudo-cidadania. No entanto, a verdadeira cidadania pode e deve ser conquistada, pela sua construção a nível da qualidade política em sua imagem positiva. Tal construção pressupõe o entendimento de que idéias, valores, utopias, são configurados e questionados, abandonados e retomados, sustentados e reformulados, em um movimento que faz a história. É um processo às vezes angustiante, tenso, penoso, ou, tranqüilo, equilibrado, agradável outras vezes, mas sempre processo, e envolve cognição, amadurecimento, vivência, sentimento, sabedoria, experiência⁴⁸. Em um país dominado por muitas culturas e características de norte a sul.

O escopo da cidadania seria outorgado, estabelecido pelos que mandam, mas jamais de escopo finalístico a atingir. É certo que a cidadania se realiza segundo diversas formas, mas não se pode partir

⁴⁶ HAGUETTE, Tereza Maria Frota. Os direitos de cidadania do Nordeste Brasileiro. p. 125. Diz a autora que ‘a cidadania, como subdesenvolvimento, está associada à divisão internacional do trabalho. seu escopo não é o mesmo nos países metrópoles e nos satélites. Em uma economia mundial baseada em metrópoles politicamente fortes e satélites nacionais fracos, a cidadania –como a riqueza e o desenvolvimento econômico- é desigual e estratificada’ (T. Haguette, 1982, p. 125.).

⁴⁷ MARSHALL, T. H. *Citizenship and Social Class*. New York, Anchor Books, Doubleday, 1965. p. 92.

⁴⁸ VERGARA, Sylvia Constant. Movimentos sociais urbanos e pesquisa participante: alternativas a formas e conteúdos clássicos e sua contribuição a construção da cidadania. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, n.º. 2, abr./jun. 1988, p. 12/13.

do princípio de que homens livres possam ter respostas diferentes aos seus direitos essenciais apenas pelo fato de viverem em países diferentes.⁴⁹ Há que se observar as peculiaridades de cada país que no caso brasileiro, com seu multi-culturalismo, não há que se falar em unidade consensual quanto a relação entre direitos humanos e cidadania.

Por fim, pode-se afirmar que a conquista da cidadania no Brasil tem duas implicações. De um lado, incorporar à verdadeira cidadania, ampliando esta condição para uma cidadania plena, em todos brasileiros sabiam o que é e possam ser enquadrados nela. De outro lado, incorporar a essa dimensão de cidadania plena os indivíduos “pré-cidadãos” ou “não-cidadãos”, expulsos do sistema produtivo, portanto, sem profissão, sem qualquer direito político ou consciência do que é cidadania. Ou seja, passa pelo processo educativo que é citado retro.

No Brasil, contudo, assiste-se a fungibilidade do termo cidadania, em que a pluralidade de significação sociológica, bio-psicológica e jurídica pode ter esvaziado o seu verdadeiro sentido.

5. Tribunais de Contas do Brasil e a cidadania

Na civilização antiga o patrimônio do monarca confundia-se com o do Estado. Separando-se o patrimônio do soberano daquele pertencente à sociedade (Estado), os governantes assumem uma posição de gestores de recursos de terceiros. Fazem-se presentes, contudo, conflitos de interesses. Os interesses do Estado nem sempre são os mesmos do governante, que deve administrar os recursos estatais da melhor forma possível, mas nem sempre o faz.

No intuito de “frear” a absoluta liberdade e poder do “soberano”, que, muitas vezes, manipula o Estado segundo sua vontade e interesses, surgem arranjos institucionais para possibilitar o controle

⁴⁹ SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. p. 12.

do exercício do poder pelo governante, embora, em sua maioria, pouco eficazes. Desenvolve-se toda uma doutrina dos Direitos Constitucional, Administrativo, Econômico, Financeiro e Tributário, lastreada por ampla legislação, preocupada com o controle das atividades do governante.

Como forma de restringir o poder dos governantes fortalece-se a teoria dos CHECKS AND BALANCES, e a teoria da tripartição dos poderes, onde o poder estatal é dividido dentre as funções Legislativa, Judiciária e Administrativa, aperfeiçoando-se com as funções atribuídas ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas, que, como lembra FEDER⁵⁰, afiguram-se, também, poderes do Estado. Poderes que têm funções específicas e inconfundíveis, num Estado Democrático Moderno e não podem ser exercidas por outro poder que não aquele com especialidade para tal. Estado gigantesco que tem apenas parentesco com aquele idealizado por Montesquieu numa figura quase abstrata⁵¹.

No contexto atual, de um Estado gigantesco, com operações econômicas, financeiras e contábeis cada vez mais complexas, a função de Controle Externo exercida pelos Tribunais de Contas torna-se imprescindível, mas começa a incomodar os “Donos do Poder”⁵². Principalmente, quando alguns Tribunais de Contas do país começam a ganhar eficiência que quando efetivada é sinônimo de fortalecimento da Democracia.

Com poderes limitados, todavia, os Tribunais de Contas restringem-se a informar outros poderes do Estado para tomarem providência, ou, em alguns casos, aplicam sanções administrativas, como multas, sem, contudo, terem autorização legal para executá-las por conta própria. Emite sobre as contas dos políticos eleitos para o Poder Executivo apenas um parecer (que tem sentido quando estes não

⁵⁰ FEDER, João. *O Estado sem poder*. p. 11.

⁵¹ FEDER, João. *O Estado sem poder*. p. 31.

⁵² FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Título do livro que debate a questão do controle do poder.

são ordenadores de despesas). Quanto aos demais, gestores públicos (ordenadores de despesas), o Tribunal de Contas julga referidas contas, conforme determina o artigo 71, II da Constituição Federal 1988.

Com o julgamento, o Tribunal de Contas torna os gestores ineligiáveis impossibilitando-o de exercer função pública independente daquele julgamento efetuado pelo Poder Legislativo.

Deve-se destacar que o Tribunal de Contas exerce uma função de Controle Externo, ocupando, no mundo, diversas posições dentro dos arranjos institucionais de cada Estado. Pontifica CITADINI que, em alguma nações, apresenta-se “como órgão colegiado (Tribunais de Contas)⁵³, em outras, de forma unipessoal (Controladorias)⁵⁴. O certo é que estes órgãos de controle das contas públicas têm, nos dias atuais, a importante e indispensável tarefa de fiscalizar as receitas e despesas dos Estados”⁵⁵. Órgãos fiscalizadores que, em geral, apresentam-se ligados a outro poder (Legislativo, Judiciário, Executivo) ou, raramente, ocupando posição autônoma.

No caso de vínculo com outros poderes, mais freqüentemente está ao legislativo. Vale ressaltar, contudo, que esta relação não pressupõe uma dependência do órgão controlador ao Poder Legislativo, sob pena de comprometer sua natureza de Controlador Externo, que será exposta mais adiante.

⁵³ Adotam o Sistema de Tribunal de Contas, dentre outros, os seguintes países: Argélia, Alemanha, Áustria, Bélgica, Brasil, República da China, Comunidade Econômica Europeia, Coreia do Sul, Espanha, França, Grécia, Itália, Portugal e Uruguai.

⁵⁴ Estabeleceram o Sistema de Controladoria dentre outros os seguintes países: África do Sul, Austrália, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Estados Unidos, Índia, Irlanda, Israel, México, Inglaterra e Venezuela.

⁵⁵ CITADINI, Antonio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*: São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 13.

Hoje, os Tribunais ou Controladorias constituem presenças relevantes nos Estados Democráticos modernos, sendo tanto maior seu destaque quanto maior for o avanço de suas instituições democráticas⁵⁶. Quanto mais Democrático o Estado maior respeito aos Cidadãos.

Bem, mas quanto à natureza do controle externo, vale observar que sua origem contábil destaca a importância da conferência e fiscalização dos atos financeiros de uma gestão de terceiros. Assim, quando se fala em 'controle externo', fala-se em auditoria externa. O Controle Externo do Estado deve se assemelhar a uma Auditoria Independente que, numa empresa constituída sob a forma de sociedade anônima, é contratada pelo Conselho de Administração, mas que, com independência de atuação, informa à Assembléia Geral, teórica e principiologicamente sem manipulações, os fatos ocorridos na gestão daquele patrimônio, que é de todos os acionistas.

Além do controle externo, há o interno, que é vinculado ao gestor e lhe deve orientar preventivamente para evitar erros. Assim, se um controle externo está vinculado e dependente do gestor, não será externo e sim, interno.

Assim, “existe uma posição majoritária tanto em número de países como entre os doutrinadores, que situa os Tribunais de Contas ou Controladorias como autônomos ao lado do Parlamento, com competência de fiscalização definida e própria, e com seus membros gozando de garantias da Magistratura”⁵⁷. No contexto internacional, “poucos são os países onde o controle está subordinado ao Executivo, menos ainda como integrante do Poder Judiciário, prevalecendo a localização do órgão junto ao Parlamento sem, no entanto, subor-

⁵⁶ CITADINI, Antonio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*: São Paulo: Max Limonad, 1995.p. 13.

⁵⁷ CITADINI, Antonio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*: São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 31.

dinar-se, na gestão administrativa ou no exercício de sua competência, ao Legislativo”⁵⁸.

No Brasil, seguindo a tendência mundial, o órgão controlador está ligado ao Parlamento, com autonomia de fiscalização e garantias aos seus membros. Destaque-se, contudo que a atividade dos Tribunais de Contas decorre de um caráter imprescindível da democracia.

Pousando, ainda, na questão do controle externo da administração pública o Legislador brasileiro implantou as possibilidades do controle pela sociedade através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC-101/00), que objetiva o cumprimento dos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além a transparência e responsabilidade pela gestão.

A necessidade da existência de sistemas de controle da Administração Pública é explicada pelo fato do dinheiro arrecadado pelo Poder Público, com base em seu poder de império, não lhe pertencer, mas ao povo (cidadãos). Assim, revela-se o Poder Público, apenas, como seu guardião e fiel depositário; dessa forma os agentes políticos e servidores públicos, responsáveis por administrarem o erário, devem obediência aos comandos constitucionais aplicáveis à matéria.

Como ao Público não pertence o dinheiro que utiliza, pois é mero gestor de interesses e bens da sociedade, nasce para os governantes o dever de informar ao povo a maneira como os recursos destes foram empregados, durante o exercício para o qual foi legalmente autorizada a sua utilização. Essa informação se presta ao Poder Legislativo, que é o Poder que, em nome do povo, autoriza as despesas, mediante discussão e aprovação da lei orçamentária. No modelo brasileiro, o Poder Legislativo conta, para o exercício do controle, com o auxílio de um órgão técnico, o Tribunal de Contas.

⁵⁸ CITADINI, Antonio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*: São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 31.

Os Tribunais de Contas, contudo, são mais do que o órgão técnico de apoio ao legislativo, hoje ele é a expressão do exercício da cidadania, numa Democracia de tem deixado de ser de outorga para ser de efetivo acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.

A obrigação do governante de prestar contas de suas ações à população origina-se do princípio de responsabilidade pública. Esse princípio evidencia a relação de “*accountability*” que permeia o setor público. Entende-se por “*accountability*”⁵⁹ a obrigação ética e moral que, em uma democracia, os governantes têm de informar ao cidadão sobre o que fez ou está fazendo com o dinheiro ou recursos que foram retirados da sociedade e que têm como objetivo a realização de ações que tragam benefícios aos cidadãos e não ao governo. Para a expressão, ACCOUNTABILITY, contudo, no Brasil não há uma palavra ou expressão única que seja sinônimo deste termo.

O princípio da responsabilidade pública revela, ainda, que a coisa pública deve ser conduzida de maneira que o administrador faça o melhor uso dos recursos públicos. Isto significa que o Executivo e funcionários responsáveis devem certificar-se de que suas decisões são legais e éticas. Que a administração utilize os recursos da maneira mais produtiva possível e que os programas atinjam os resultados pretendidos. Em resumo, são consideradas decisões aceitáveis no setor público, não apenas aquelas que dizem respeito à legalidade e à ética, mas que também reflitam um cuidado, uma preocupação pelo valor do dinheiro a ele confiado.

Na democracia não há poder sem controle. A existência de organismos de controle das ações administrativas é de fundamental importância para o fortalecimento do sistema democrático. O fortalecimento da democracia passa pela efetividade da cidadania, inclusive no âmbito dos Tribunais de Contas.

⁵⁹ CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português*. Revista de Administração, Rio de Janeiro, fev./abr. – 1990, p. 30/47.

Desta feita, deve ser compreendido que, o termo ‘cidadania’ está bastante difundido e utilizado, inclusive no ambiente das Cortes de Contas. Isso não só permeado por elementos externos, mas também pelo processo de conscientização interna.

Vale salientar que, embora seja difícil delimitar e precisar a dimensão do termo cidadania, o núcleo de um Estado Democrático de Direito está estreitamente ligado com a ‘cidadania’ em qualquer de suas acepções.

E, pensar em democracia em um Estado de direito, sem o controle externo e transparência das contas públicas, constitui uma deturpação de sua própria essência democrática.

Assim, um direito fundamental do cidadão é saber quanto, como, onde estão sendo aplicados pelo Estado os recursos provenientes dos impostos pagos por ele (todas as pessoas físicas e jurídicas), bem como ver efetivados os mecanismos de controle para tal.

Retornando as colocações da introdução, quanto a relação entre cidadania e Tribunal de Contas, em especial quanto a importância deste órgão na implementação e efetividade da cidadania no Brasil, pode-se dizer que sem uma fiscalização eficaz das contas públicas não há cidadania.

Mas, depois de vista tantas dimensões e sentidos de cidadania, em que a mesma representaria tudo em dada situação e por vezes seria termo vazio, de que cidadania se estaria a discorrer? Pois bem, da cidadania inclusiva nos direitos humanos de última geração, da cidadania ativa, da cidadania pluralista, da cidadania plena e relacionada diretamente com a democracia. Cidadania que permite as pessoas intituladas de “cidadãos” o direito de participação nas decisões e benefícios proporcionados pelas ações do Estado.

Para esta dimensão de cidadania os Tribunais de Contas exercem papel imprescindível, haja vista que, os mesmos, são responsáveis pela fiscalização técnica das contas públicas.

A relevância dos Tribunais de Contas, no Estado Democrático, está no fato de que cada cidadão individualmente não teria recursos humanos, materiais e tempo para fiscalizar pessoalmente todas as aplicações de recursos públicos, além de capacidade técnica, para compreender a complexidade da malha de débitos e créditos presente no erário.

O cidadão não iria fiscalizar, individualmente, até pela lógica de qualquer ação coletiva, que em que a pessoa individualmente, não iria controlar e verificar pessoalmente todos os gastos e receitas públicos, pois se eventualmente descobrisse algum desvio, o custo *versus* o benefício individual a ser auferido em decorrência de seu ato seria por demais irrisório. Assim, a idéia é baixar os custos de fiscalização por parte do cidadão e mostrar-lhe maximização de benefícios.

Seguindo este processo lógico, a Lei de Responsabilidade Fiscal em vários de seus artigos ressalta a importância da transparência e acesso do cidadão a informação sobre os atos da gestão do aparelho Estatal, faculta o controle por qualquer cidadão, mas coloca como obrigação e dever dos órgãos próprios de controle interno e externo.

Exige, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que os Tribunais de Contas e os Gestores emitam demonstrativos e relatórios simplificados para permitir o acesso aos cidadãos as informações contábeis, financeiras e patrimoniais.

Assim, falar em Democracia é compreender que os Tribunais de Contas devem auxiliar os cidadãos no controle das ações do Estado, prestando-lhes informações simplificadas e transparentes para o processo decisório dos cidadãos. Isso porque a atual Democracia

deixa de ser baseada somente na outorga a representantes (com poderes para administrar) e passa a ser lastreada poder de escolha dos destinos do Estado, das políticas públicas e outros elementos, diretamente pelos cidadãos. E, quando os Tribunais de Contas possibilitam esta ação direta do cidadão, com implementação de uma Agenda Cidadã, gerando informações simples e completas, garante a Cidadania Plena.

6. Inferências Finais

O sentido de cidadania e sua efetivação estão em construção no Brasil. Não há unidade terminológica jurídica, mas a Constituição Federal, provavelmente, quis empreender o caráter democrático do termo em sua plenitude, em que integra valores civis, políticos (voto e ser votado), sociais, econômicos, financeiros e culturais, além da própria individualidade. Distinguindo-se dos direitos humanos. Tem o termo significação transcendente ao sentido de direitos humanos, em que ora os supera, ora os contém, ora está contida nos mesmos, ou, ainda, aparece sem qualquer relação com eles. Cidadania constitui termo presente na boca do povo.

Vale a crítica de que o termo “cidadania” tem, hoje, sentido quase mitológico, isto porque, como a democracia, “a cidadania pôde ser considerada um tipo ideal que a história real dos homens trouxe de problematizar,”⁶⁰ mas que no Brasil, ideologicamente, é utilizada como chavão para quase todas as ações que se relacionam com pessoas, Estado, direitos humanos em geral e até com o controle dos recursos públicos. E, os estudiosos muitas vezes falam de cidadania sem, contudo, defini-la ou delimitá-la cientificamente.

O termo ‘cidadania’ aparece isoladamente na Constituição brasileira, o que dá margem a diversidade de significação e interpretação, inviabilizando que, numa demanda judicial na qual se requeira somente a multireferida ‘cidadania’ sem maiores detalhamen-

⁶⁰ TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Cidadania, direitos sociais e estado*. p. 119.

tos, possa o juiz dar o direito requerido pacificamente e na exata medida.

No âmbito dos TC's há a obrigação constitucional de implementação da cidadania. OS TC's são parte do Estado, que como tal deve fundamentalmente implementar a cidadania, como assevera a Carta Magna.

Com o intuito de realizar suas funções institucionais, além da prestação de contas de suas ações, os Tribunais de Contas têm buscado implementar programas de qualidade, para ganhos de eficiência, incluindo nestes o acesso ao cidadão ao maior número de informações possíveis, inclusive via Internet, ou através de ouvidorias.

Óbvio, que limitações decorrentes do arranjo institucional impedem que as Cortes de Contas brasileira efetivem satisfatoriamente os direitos de cidadania, seja para o público interno (funcionários do Tribunal de Contas) ou externo (sociedade).

As Cortes de Contas, contudo, têm buscado efetivar, prioritariamente, suas obrigações institucionalmente estabelecidas, corolário do Estado Democrático e da busca da implementação da cidadania.

Muitos são os Tribunais de Contas que hoje se reúnem a comunidade esclarecendo papel das Cortes e do Cidadão no processo democrático do Estado, promovendo encontros e palestras para atender tal objetivo.

Preocupação, inclusive, que tem transbordado a esfera dos Tribunais, pois hoje com a chamada Rede de Controle e a postura de algumas Universidades, assiste-se a cada vez mais pautas de debates envolvendo a questão da aplicação dos recursos públicos.

O cidadão é o cliente final dos Tribunais de Contas e é em função dele que existem no Brasil no mundo, por isso se faz necessário a criação de Agenda Cidadã permanente, com atividades rotineiras

pautadas no interesse da sociedade e na consolidação da informações referentes as funções institucionais dos Tribunais de Contas. Alinhado com este objetivo os órgão de Controle Externo têm promovido encontros, seminários, palestras e outras ações integradoras à sociedade em geral.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Maria H. T. de. É tempo de novos direitos. *Novos Estudos Cebrap*, n. 2, p. 1., jul. 1983.

AZEVEDO, Creuza da Silva. Gestão hospitalar: a visão dos diretores de hospitais públicos do Município do Rio de Janeiro. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, p. 33-47, jul./set.1995.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. revista e atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1997.

CÂMARA, Delano Carneiro da Cunha. Liberdade com Vida Digna. *Revista Cearense Independente do Mistério Público*. Fortaleza, Editora ABC, a. II, n. 06, pp. 39-55, julho/2000.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português*. Revista de administração, RJ, fev./abr. – 1990, p. 30 – 47.

CAVALCANTI, Rosa Maria Niederauer Tavares. *Conceito de cidadania: sua evolução na educação brasileira a partir da república*. São Paulo: Senai, 1989.

CITADINI, Antonio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*: São Paulo: Max Limonad, 1995.

CHAUÍ, Marilena. *Público, privado, despotismo*. In: NOVAES, Adauto. *Ética*. São Paulo : Schwarcz, 1992.

COMPARATO, Fabio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova – revista de cultura e política*, São Paulo, n. 28/29, pp.85-106, 1993.

COSTA, Maria das Dores. Movimentos sociais e cidadania: uma nova dimensão para a política social no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Editora FGV, v. 22, n. 2, abr./ jun., 1988.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. 1930: história e cidadania. *Revista Brasileira de Estudos Políticos- RBEP*. Belo Horizonte, UFMG, v. 78-79, jan/jul., 1994.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1977.

FARIAS, Edilsom Pereira de. *Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e a informação*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1996.

FEDÉR, João. *Erário: o dinheiro de ninguém*. Curitiba: Tribunal de Contas do Paraná, 1997.

_____. *O estado sem poder*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

GRECO FILHO, Vicente. *Os direitos individuais e processo judicial: hábeas-corpus, mandado de segurança, outros instrumentos constitucionais*. (Coleção universitária de ciências humanas, v.6) São Paulo: Atlas, 1977.

_____. *Tutela das Liberdades*. São Paulo: Saraiva, 1998.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAGUETTE, Tereza Maria Frota. Os direitos e Cidadania do Nordeste Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*. v. 12-13, n. 1-2, p. 121-145, 1981-1982.

HERKENHOFF, João Baptista. *Direitos humanos*. Aparecida, São Paulo: Santuário, 1998.

KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. New York, 1935.

LEITE, Márcia da Silva Pereira. Políticas sociais e cidadania. *PHYSIS – Revista de Saúde Coletiva*, 1991, v.1, n.1, p.117-131.

MARCEDO, Marcelo Ernandez. *Cidadanias- relações de atendimento no serviço público do Rio de Janeiro*. [série Estudos Econômicos]. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e Instituto Serzedello Corrêa, 1996.

MCLUHAN, Marshall. *La galaxie Gutenberg, face á l'ère 'lectronique, les civilisations de l'âge oral ¿ l'imprimerie* [Traduction franc,aise par Jean Par^] . Paris: Mame, 1967.

_____. *A galáxia de Gutenberg*. São Paulo : Nacional, 1977.

_____. e POWERS, Bruce R. *The global village: transformations in world life and media in the 21st century*. New York : Oxford University Press, 1989.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. 3. ed. reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 1995.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and Social Class*. New York : Anchor Books, Doubleday, 1965.

_____. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NEDER, Ricardo Toledo. Cidadania, modernidade e gestão do trabalho no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, p. 69-78, abr./jun. – 1991.

OLSON, Mancur. *Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorships*. New York, NY: Basic Books, 2000.

_____. Dictatorship, Democracy, and Development, *American Political Science Review*, v. 87, n. 3, set. 1993.

_____. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven and London: Yale University Press, 1982.

_____. Big Bills Left on The Sidewalk: Why Some Nations are Rich and Others Poor, Distinguished Lecture on Economics in Government. *Journal of Economic Perspectives*, v. 10, n. 2, spring 96, p. 3-22, 1996.

PEREIRA, Ana Cláudia Távora...[et al.]; coord. Willis Santiago Guerra Filho. *Dos Direitos Humanos aos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. [série Estudos Jurídico].v. n. 5, Brasília: Senado Federal, 1978.

SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS, Yasmin Ximenes dos. Os direitos femininos e a lei. In *Dos direitos humanos aos direitos fundamentais*. [coordenador Willis Santiago Guerra Filho]. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1997.

SCHERER-WARREN, Ilse, e outros. *Cidadania e Multiculturalismo: A Teoria Social no Brasil Contemporâneo*. (vários textos). Santa Catarina: Socius-UFSC, 2000.

SCHWARCZ, Lília Katri Moritz. *Complexo de Zé Carioca: notas sobre uma identidade mestiça e malandra*. Trabalho apresentado ao 18º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu – MG, mimeo, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. rev. com EC 27, São Paulo: Malheiros, 2000.

TEIXEIRA, Sonia Fleury. Cidadania, direitos sociais e Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, out./dez., 1986, p. 114-139.

_____. *O Estado sem Cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1985.

_____. *Políticas de Saúde Comparadas: estratégias de acesso aos serviços de saúde em um contexto de mudança – o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Nupes, 1992.

TOFFLER, Alvin. *A terceira onda*. [Trad. João Távora]. 17. ed. Rio de Janeiro: Record, 1980.

VASCONCELOS, Arnaldo. *Direito, humanismo e democracia*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

VERGARA, Sylvia Constant. Movimentos sociais urbanos e pesquisa participante: alternativas a formas e conteúdos clássicos e sua contribuição a construção da cidadania. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, nº. 2, pp. 11-29, abr./jun. 1988.

WALZER, Michael. *Das obrigações políticas: ensaios sobre desobediência, guerra e cidadania*. [tradução Helena Maria Camacho Martins Pereira]. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1977.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: UNB, 1991.

_____. *Ensaio de Sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, , 1982.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tratado lógico-filosófico * Investigações filosóficas*. [tradução M. S. Lourenço]. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, s/d.