



O RELEVANTE PAPEL DAS ESCOLAS DE CONTAS E GESTÃO

na reconstrução dos
conceitos do público *versus*
privado visando à plena
garantia do controle social



Rosa Maria Chaise

Coordenadora de Estudos e Pesquisas da ECG/TCE-RJ

Doutora em Educação pela UFRJ

Resumo: O presente artigo traz uma reflexão sobre a importância da implantação das escolas de contas e gestão, partes integrantes dos tribunais de contas. Dentro desse contexto, busca caracterizar o ideal de participação no espaço público como na *pólis* grega, forma de organização social que dá origem ao conceito de cidadania e a práticas democráticas. Essa contextualização reabre a discussão dos conceitos do público e do privado, na medida em que existe hoje um referencial de que o que é oferecido pela esfera pública é de pouca qualidade. Também enfoca a dicotomia entre Estado e sociedade civil, o seu significado como agentes representantes de igualdade e liberdade. Associado à idéia de características particularistas, o artigo destaca que a postura do Estado patrimonialista reforça a distorção da relação entre o público e o privado, não exercendo o poder que lhe é conferido de governar em benefício de todos. Diante desse cenário, o artigo aponta de que maneira as escolas de contas e gestão podem funcionar como instrumentos de democratização do conhecimento, fortalecendo a cidadania e o exercício do controle social.

Abstract: The present article brings out reflection on the importance of the creation of Account and Management Schools, which are now essential components of Courts of Accounts. By taking such a context for granted, the article aims at tracing the ideal participation in public space as it used to be in the Greek polis - the kind of social organization that gave birth to the conception of citizenship as well as to democratic practices. Such a procedure brings back the discussion on the conceptions of what is public and what is private, mainly because of the point of reference available nowadays, which suggests that whatever is offered by the civil service is inferior. It also focuses the dichotomy between the state and Civil Society, their meaning as agents and how they stand for equality and liberty. In association with the private-oriented idea, the article pinpoints that the attitude of the Patrimonialistic State reinforces the distortion in the relationship between the public and the private and doesn't exert the power it was granted, that is the power to govern for the benefit of all. Before such a scenery, the article points out how Account and Management Schools can work as effective tools in the process of rendering knowledge more and more democratic, thus strengthening both citizenship and the practice of social control.

Palavras-Chave: Escolas de Contas e Gestão, Público e Privado, Controle Social, Tribunais de Contas, Conhecimento.

Key Words: Account and Management Schools, Public and Private, Social Control, Courts of Accounts, Knowledge.

INTRODUÇÃO

Como resposta às necessidades de mudanças e de procedimentos inovadores ao exercício constitucional de controle externo, que é a atividade-fim dos tribunais de contas, muitos deles têm criado escolas de contas e de gestão, como estratégia na busca do aperfeiçoamento da Administração Pública.

As escolas de contas e gestão, fundadas nos moldes de uma escola de governo, surgiram como objetivo de formação e capacitação do seu quadro de servidores e dos técnicos das administrações municipais, os jurisdicionados. Aliada à preocupação de oferecer educação continuada, emerge também a necessidade de incorporar o cidadão às atividades de capacitação, no sentido de dar maior amplitude ao controle social.

Para melhor compreender a importância da implantação das escolas de contas e de gestão, dentro dos tribunais de contas, faz-se necessária a ampliação da análise do contexto em que essas escolas estão inseridas, ou seja, escolas públicas, destinadas a atender a todos, voltadas para a criação de conhecimentos que possam gerar uma melhor prática pública.

Para tanto, é imprescindível que se faça uma reflexão do significado do público *versus* o privado e das manifestações. Como o oferecimento da educação pública, no caso específico dessas escolas, pode gerar conhecimentos que resultem em possibilidades de transformação? Qual o sentido de "público" que essas escolas desempenham?

O objetivo deste artigo é refletir sobre a importância dessas escolas dentro de uma instituição pública, como foco de capacitação e formação não só para os seus técnicos, mas para a sociedade em geral. Discutir se essas escolas, como espaços de formação e instrumentos de produção de conhecimentos, são também fortalecedoras do exercício da cidadania.

O trabalho está organizado em seis seções. Inicialmente, como já ficou exposto nesta seção, fez-se uma contextualização da importância do tema abordado.

Na segunda seção, discorreremos sobre a questão do papel público – no sentido ateniense da *pólis*, de participação de todos – e a sua representação como forma de interação com a sociedade, desenvolvendo o exercício da cidadania.

A seção seguinte traz uma discussão sobre a diferenciação e as distorções existentes entre o que é público e o que é privado, como também do papel do Estado e da sociedade civil. Aponta para o significado de cada um como espaço de liberdade e igualdade de democracia. Indica que tradições elitistas geram desigualdades de acesso e de qualidade nos serviços públicos, no caso específico, na educação.

A quarta seção destaca os aspectos condicionantes à formação e ao desenvolvimento do Estado brasileiro, considerando as idéias de patrimonialismo e estamento burocrático e suas influências na ação governamental atual.

Na quinta seção há uma discussão sobre se essas escolas poderão ser instrumentos para promover a integração entre a sociedade e os tribunais de contas no fortalecimento da cidadania e do controle social.

Nas considerações finais, é feita uma reflexão a respeito das escolas de contas e gestão como formas de ampliação e fortalecimento da esfera pública do Estado, ao proporcionar melhor qualificação do seu corpo técnico e da sociedade em geral, ampliando o controle da gestão pública.

CIDADANIA E A PARTICIPAÇÃO NO ESPAÇO PÚBLICO (PÓLIS)

Na concepção ideal de participação de todos para uma vivência democrática, é imprescindível politizar a sociedade para fazer cumprir suas obrigações, buscando o objetivo de bem comum de acesso e usufruto do aparato público para todos, desenvolvendo uma consciência coletiva, que deve partir de todos para aplicar-se a todos.

Buscamos na criação da chamada *pólis*, forma de organização social e política concebida na antiga Grécia, de onde vêm os primórdios da cidadania, e é a partir desta concepção que vamos iniciar a discussão sobre a questão da cidadania no espaço público.

Os séculos IV e V a.C. são períodos marcados na história grega com a afirmação da *pólis*: uma cidade-Estado¹, com unidade política e religiosa, referente a um território, aberta para o exterior (comércio, imigração, colonização), cuja principal característica era o poder regulado por meio da ação de assembleias e de cargos eletivos.

Da tradição ateniense das discussões públicas originadas no *gênos*² surgiu uma diferenciação do poder absoluto exercido por cada chefe de família, ou patriarca, para a *pólis*, que continha leis válidas para todos os membros da cidade, e que não poderiam ser violadas pelas tradições e costumes patriarcais vigentes até então. Dizendo de outra maneira, a suprema-



cia do *gênos* passa agora à submissão da *pólis*. As *póleis*, cidades-Estado gregas, eram independentes entre si, e propiciavam uma forte vida comunitária, organizada em torno de valores e de fins comuns, embora separadas por funções e grupos, reguladas por leis estabelecidas pela própria comunidade. Elas eram o lugar onde os cidadãos exercitavam o seu espírito e desenvolviam o seu caráter. Satisfaziam, dessa forma, as necessidades morais e espirituais, com atividades artísticas, práticas religiosas, jogos atléticos e discussões sobre a sociedade. A autoridade cedia à liberdade e à igualdade, impedindo que a vontade individual fora das regras estabelecidas tivesse vez. Ferreira (1993) ressalta ainda que a supremacia da *pólis* é tão presente no pensamento grego que "o Estado se coloca acima da família e antes de cada indivíduo, pois o todo deve forçosamente ser colocado antes das partes" (ARISTÓTELES *apud* FERREIRA, 1993, p.140).

¹ Cidade-Estado, reunião de cidadãos em seu território e sob as suas leis. Dela se deriva a palavra política – *politikós*: o cidadão, o que concerne ao cidadão, os negócios públicos, a administração pública (CHAUÍ, 2002, p.509).

² *Gênos* - indica a proveniência de alguma coisa e seu pertencimento a um todo. Inicia-se com o nascimento e pertencimento de um indivíduo a um grupo (família, tribo, nação) (CHAUÍ, 2002, p. 501).

Esse tipo de organização marca um diferencial na vida diária dos cidadãos, uma vez que a vida social e a relação entre eles assumiam formas diferenciadas, em que, por exemplo, a palavra passou a ter uma importância vital como instrumento político, pois "alimenta a discussão e a argumentação" (CAMBI, 1999, p. 78).

Isso significa dizer que as manifestações da vida social eram amplamente divulgadas, visto que estavam ligadas a interesses comuns, adquirindo, assim, um caráter democrático. Os grupos que eram considerados cidadãos³, ou seja, os homens livres da *pólis*, discutiam coletivamente tudo aquilo que era para ser para o bem de todos.

A *pólis* criou uma reordenação geográfica diferente nas cidades, onde os diversos *géne*⁴ eram distribuídos espacialmente de maneira separada, de forma a retirar do patriarca a concentração de poder. Para tanto, fez com que a unidade política de base e a proximidade territorial não coincidisse, "de maneira que *géne* vizinhas não constituíssem uma base política legalmente reconhecida, impedindo o seu poderio" (CHAUÍ, 2002, p. 132)⁵.

Segundo Wood (2003), a principal peculiaridade da *pólis* como forma de organização de Estado é a união do trabalho e cidadania do cidadão trabalhador, lado a lado com o escravo na vida produtiva da democracia. "A *pólis* pertence (...) à 'cidade-Estado' dos gregos (...) o pequeno Estado autônomo formado pela cidade e o campo que a contorna" (WOOD, 2003, p. 162).

Na Grécia aparece uma nova maneira de organização política que reúne proprietários e camponeses numa unidade civil e militar. Wood (2003) fala de uma comunidade cívica e de cidadania, forma diferenciada do aparato estatal

da época que sinalizava para o estabelecimento de uma relação totalmente diferente entre governantes e produtores. Para esta autora, a *pólis* grega rompe com um padrão, até então, de sociedades estratificadas na divisão entre governantes e produtores. "Na comunidade cívica, a participação do produtor, especialmente na democracia ateniense, significava um grau sem paralelos de liberdade dos modos tradicionais de exploração, tanto na forma de obrigação por dívida ou de servidão quanto na de impostos" (WOOD, 2003, p. 163).

Em nenhum outro lugar, a ruptura da divisão entre governantes e produtores foi observada de forma tão característica como na democracia ateniense. Wood (2003) ratifica essa afirmação ao dizer que não se pode explicar o desenvolvimento político e cultural ateniense se não considerarmos essa distinção. Ela afirma que a *pólis* ilustra uma nova dinâmica social na maneira de se estabelecerem as relações de classe.

Isto não quer dizer que a *pólis* tenha sido a primeira forma de Estado em que as relações de produção entre apropriadores e produtores tenham tido papel central. A questão é, pelo contrário, que essas relações assumiram uma forma radicalmente nova. A comunidade cívica representou uma relação direta, dotada de lógica própria de processo, entre proprietários e camponeses, como indivíduos e como classes, separada da velha relação entre governantes e súditos. (WOOD, 2003, p. 164)

A vida política ateniense na *pólis* era exercida

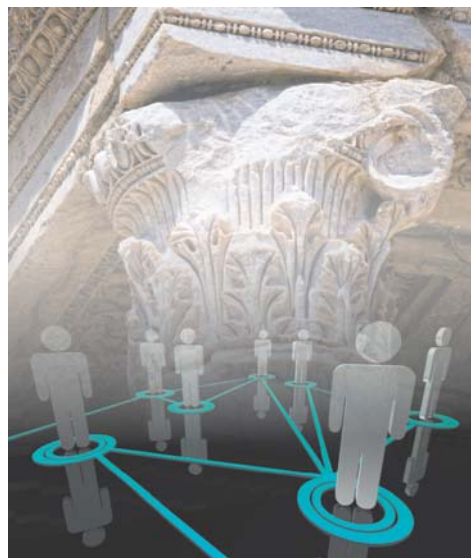
3 Aqui se excluem as mulheres, escravos, estrangeiros e crianças, que não tinham "voz" nas reuniões da *pólis*.

4 *Géne* - plural de *génos*.

5 Para que a harmonia prevalecesse no lugar da desordem, a organização do espaçamento social deveria ser feita de forma equitativa, com o espaço físico da cidade sendo distribuído igualmente entre todos os seus integrantes, criando-se uma relação de proporcionalidade geométrica, a igualdade entre as partes (VERNANT, 1972 *apud* FERREIRA, 1993, p. 139).

através de duas importantes instituições, a *Boulé*⁶ e a *Ekklesia*. A *pólis* é reconhecida, sobretudo, pelas suas leis e os ritos que formam a consciência do cidadão e inspiram seu comportamento por meio de normas, que fixam as ações a fazer, e proibições. Tudo acontecia através do teatro, dos jogos etc., funcionando como uma verdadeira educação comunitária, refletindo as dificuldades, anseios e legitimação das normas exigidas dos cidadãos. O ideal coletivo grego significava que o cidadão esperasse do Estado o prazer de poder participar, com os outros, das decisões relativas à vida da cidade. O aspecto diferencial dessa cidadania é que o cidadão não era livre no coletivo, o que quer dizer que ninguém estava isento de deveres para com o Estado. "Um código moral puramente privado, sem referência ao Estado, era, para os gregos, inconcebível" (JAEGER, s.d., *apud* FERREIRA, 1993, p. 141). A *pólis* tinha um caráter disciplinador, mas não coibia a criatividade e as formas de expressão dos indivíduos. Mediante o convencimento, propiciava a livre submissão das vontades particulares em prol das vontades coletivas. A coesão do grupo era mais importante do que a defesa dos interesses particulares. "Não havia cisão entre os direitos e deveres, que se fundiam na ação concreta dos cidadãos na busca do bem comum" (FERREIRA, 1993, p. 141). Para Rousseau (1973), o homem aprende a ser cidadão na *pólis*, que o educa e o aprimora para a convivência social, ensinando-o a interagir coletivamente, desenvolvendo nele o seu lado político de ser. A fala, a divulgação

das suas idéias, o poder de argumentação de cada indivíduo revelavam o seu papel social. Participar da *pólis* representava uma condição de ser humano. A igualdade de direito à palavra e a igualdade perante a lei permitia que todos pudessem manifestar e defender suas opiniões. Para tanto, a *pólis* era o lugar adequado para a prática da atividade da argumentação, assim como, para a competitividade discursiva. Isso exigia dos oradores grande percepção para encontrar soluções melhores e mais justas para todos. Assim, o uso das palavras tinha uma imensa importância, constituindo-se um verdadeiro embate cívico dos valores éticos da cidadania. Nessa concepção, a cidadania se confundia com o desejo de participar do bem de todos e para todos. A participação política era ponto fundamental na vida dos cidadãos gregos e formar o



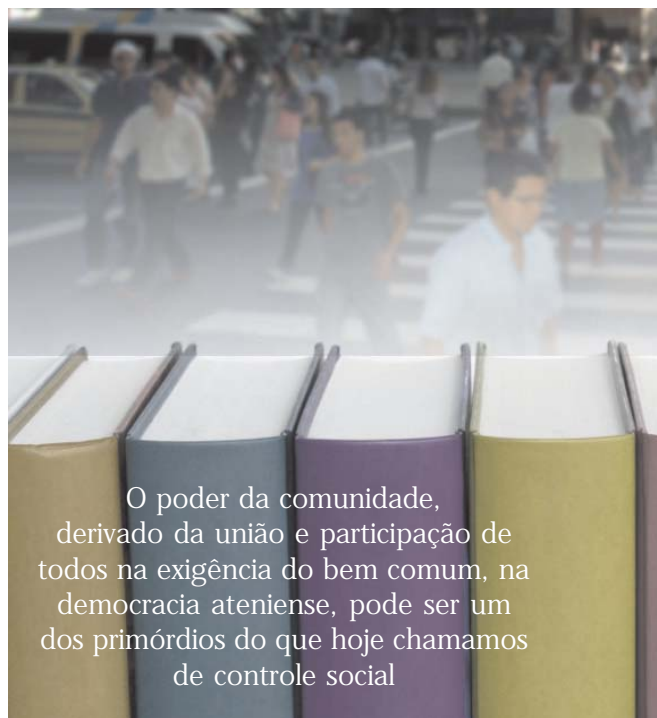
6 Para Chauí (2002), a *Boulé*, representava o Tribunal que cuidava dos assuntos cotidianos da cidade ou da relação estabelecida entre os diversos cidadãos. Era um conselho formado por 500 cidadãos sorteados entre os membros de todos os *dêmoi* (o povo, o cidadão). A *Ekklesia* era a Assembléia Geral de todos os cidadãos atenienses, na qual eram determinados os magistrados, onde se discutiam e decidiam os assuntos mais importantes da cidade, inclusive entrar ou sair de uma guerra. Para assegurar o caráter igualitário do exercício da vida política a *Boulé* e a *Ekklesia* aconteciam num espaço circular chamado *Prýx*, onde as reuniões poderiam demorar até vários dias. Elas eram tão importantes que, para garantir a presença de todos, inclusive do cidadão mais pobre, "foi instituída uma remuneração, de maneira a assegurar o sustento dele e da sua família enquanto estivesse sem poder trabalhar" (CHAUÍ, 2002, p. 133).

homem político era, sem dúvida, um dos seus principais objetivos. A democracia ateniense não aceitava que, na política, alguns se pusessem mais do que os outros e não aceitava que alguns julgassem saber mais do que os outros e, por isso, teriam direito de sozinhos exercerem o poder. Na esfera política, todos eram iguais, todos tinham os mesmos direitos e deveres. Não se admitia a confusão entre a dignidade política, que era de todos, e a competência técnica, que se distribuía segundo a especialidade de cada um. "A democracia ateniense julgava tirano todo aquele que pretendesse ser mais, saber mais e poder mais do que os outros em política" (CHAUI, 2002, p. 134). Esse é o verdadeiro sentido do uso do público, ou seja, tudo era resolvido e decidido por todos. A democracia se fundamentava na participação de todos em condições igualitárias de defesa das suas opiniões, fundamentadas nas informações disponibilizadas.

Para Wood (2003), o conceito antigo de democracia surgiu dessa experiência das *póleis* e representa um momento crucial no processo de transformação do *dêmos*⁷ à condição de cidadania. O poder da comunidade, derivado da união e participação de todos na exigência do bem comum, na democracia ateniense, pode ser um dos primórdios do que hoje chamamos de controle social.

ESTADOS E SOCIEDADE CIVIL: QUEM É O PÚBLICO, QUEM É O PRIVADO?

Essa contextualização introduz a reflexão so-



O poder da comunidade, derivado da união e participação de todos na exigência do bem comum, na democracia ateniense, pode ser um dos primórdios do que hoje chamamos de controle social

bre a importância do conceito público *versus* privado, iniciando com a questão da cidadania e o seu significado no espaço público, na *pólis*, onde cidadãos eram todos aqueles que participavam da vida política das cidades. A *pólis* representava o grande exercício de ser cidadão que livremente expunha as suas idéias, ouvia críticas e decidia, coletivamente, os destinos da cidade. Todos participavam, independentemente da sua situação econômica, social ou cultural.

É com esse referencial de cidadania que tratamos da relação entre o público e o privado.

É oportuno que se diga que existem muitas denominações para a palavra privado e poucas para a palavra público associadas à democracia, seja ela em qualquer ótica (marxista, neoliberal etc.), mas aqui tomaremos como significado de público aquilo que é relacionado a todos, universal, o que permite uma política social destinada a todos. Dessa forma, a perspectiva clássica de público contrasta com a esfera civil, privada, particular. Privado vem de *privatus*, *privare*, que quer dizer despojar, pri-

⁷ *Dêmos* - população, povo de um país. É uma subdivisão da *Phylé* ou tribo. Em sentido genérico: povo, os cidadãos (CHAUI, 2002, p. 497).



var. Aquilo que é tirado da esfera pública. Essa noção se constitui em oposição ao público. Está relacionada com a noção de privilégio, de exclusivo, aquilo que é para poucos escolhidos. Assim, a vida privada se opõe à vida pública. Este é o significado de privado neste trabalho.

Quando se reflete sobre essas definições, observa-se, claramente, o antagonismo entre elas. Como conviver com o que é de todos, o que é do povo, com a exclusividade, o privado, o privilégio que o significado do privado impõe?

Segundo Leher (2003), o pensamento político e jurídico moderno se fundamenta na diferenciação entre aquilo que é público e o que é privado. Para ele, determina-se o interesse público pela necessidade contrária aos interesses privados e vice-versa. É a oposição entre o que é coletivo, universal, geral, e o que é individual, particularista. "Nas ciências sociais, significa a oposição entre a 'sociedade de

iguais' e a 'sociedade de desiguais', entre política (interesse geral) e economia (interesse mercantil)" (LEHER, 2003, p. 47).

Sader (*apud* LEHER, 2003, p. 47) aponta a afinidade dos discursos que opõem o privado ao estatal, no lugar da oposição clássica público *versus* privado. O deslocamento do conflito fundamental público *versus* privado para o par antinômico estatal *versus* privado se deu de modo mais sistemático com o fortalecimento da hegemonia neoliberal, em especial a partir do final dos anos 70 e chegou à América Latina nos anos 80, em particular no contexto da redemocratização.

Nesse período, como o bem público houvera sido instituído, por lei de responsabilidade do Estado, ambos acabaram sendo considerados como sinônimos e, por conta do regime militarista, qualificados como lugar de ineficiência, burocracia e opressão. Opostamente, o privado tornou-se associado à sociedade civil, lugar da liberdade em que os indivíduos podiam ser criativos, empreendedores e expressar as suas melhores qualidades desde que livres da presença do Estado. Como resultado desta distorção do conceito de público, fica associado que a sociedade civil é que deveria ser o pólo de democracia em oposição ao Estado. Acabando-se com o Estado, acabar-se-ia com o público. Dessa maneira, nesse período de transição democrática, o que observamos é que se suprimiu do debate a esfera da área pública. Sader e Leher⁸ argumentam que, colocado nesses termos, não há lugar para o público que, assim, é retirado da centralidade do debate político.

Diante do que foi exposto, qual a relação que se pode fazer hoje do público e do privado? Podemos dizer que hoje existe uma crença da

⁸ LEHER, Roberto; SADER, E. Público, estatal e privado na reforma universitária. Universidad Santiago de Compostella - página web: Firgoa; cidade da editora: Santiago de Compostella; URL: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/30051>; observação: texto originalmente elaborado em 2004 para coletânea do INEP.

supremacia do privado sobre o público, em que o privado representa a eficiência, a oportunidade de crescimento e de se estar incluído naquilo que existe de melhor, enquanto o público significa o de pior qualidade, o que não teve opção de outra escolha. Com essa idéia de o privado ser mais do que o público e de, através dele, se conseguir atingir maiores níveis de eficiência, inclusive de democracia, o público vai adquirindo uma conotação negativa de ser o pior. Passa a representar o que tem menor importância, menor cuidado, o que faz com que a sociedade não queira participar daquilo que é público, mesmo que o sentido original da palavra signifique que o público é para todos.

No período da ditadura brasileira, tínhamos um Estado coercitivo e burocrático, com um povo sem voz e liberdade. O exercício da cidadania foi sufocado pelo autoritarismo da época. O contraponto foi feito pela sociedade civil, representada pelos empresários, igreja, protagonistas das mudanças, que vieram com a abertura democrática. Dessa maneira, ficou associado que a sociedade civil, e não o Estado, era o lugar do exercício da cidadania, suprimindo-se a esfera pública. O debate sobre o público tornou-se opaco, sem densidade e sem importância.

A teoria do autoritarismo possibilitou a grande operação ideológica de centralização do campo teórico da polarização estatal/privado, deslocando o público. Desse modo, os termos em antípoda passaram a ser Estatal - autoritário x Privado - democrático. A democracia deveria ser buscada na sociedade civil. (LEHER, 2003, p. 48)

Wood (2003) traz a problemática da definição da sociedade civil e a sua distinção em relação ao Estado. "Ela pode designar a própria

multiplicidade contra as ações coercitivas do Estado e da economia capitalista ou o que é mais comum, ela pode englobar a 'economia' numa esfera maior de instituições e relações não-estatais" (WOOD, 2003, p. 208).

Ela acrescenta nesta distinção oposições simples, como, por exemplo, de um lado o Estado representado pelos seus órgãos militares, policiais, legais, administrativos, produtivos e culturais, e, de outro lado, o espaço não estatal da sociedade civil; ou o poder político *versus* o social, o público em oposição ao privado. Nesse significado de sociedade civil ela traz uma grande gama de instituições, associações voluntárias, sindicatos, núcleos familiares, empresas etc. O antagonismo oscila entre o Estado e o não Estado, entre o político e o social.

Bobbio (1995) caracteriza como sociedade civil a esfera de relações entre os indivíduos, grupos, classes sociais que se desenvolvem fora das relações de poder que caracterizam as instituições estatais.

Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, religiosos e sociais que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impellem à conquista do poder político. (BOBBIO, 1995, p. 1210)

A diferenciação entre a sociedade civil e o Estado criou novas maneiras de igualdade e de liberdade, mas, ao mesmo tempo, resultou em novas maneiras de dominação e de coerção.

O conceito de 'sociedade civil' como uma forma social particular no mundo hoje é falar que ela constitui uma maneira de poder social, "e que muitas funções coercitivas que pertenceram antes ao Estado foram deslocadas para a esfera privada" (WOOD, 2003, p. 217). Segundo Wood (2003), a sociedade civil estabelece uma relação nova entre o público e o privado, com uma óbvia opressão pública, estrutura de poder e de dominação próprias.

Representa uma rede particular de relações sociais que não apenas se coloca em oposição às funções coercitivas, policiais e administrativas do Estado, mas também de uma parte significativa dessas funções. (...) Ela gera uma nova divisão do trabalho entre a esfera "pública" do Estado e a esfera "privada" da propriedade capitalista e do imperativo do mercado. (WOOD, 2003, p. 218)

É como se a sociedade civil delegasse à área privada o poder de direcionar o dia a dia das pessoas, que passa a ser regulado pelo mercado, que dita as necessidades, cada vez maiores, de obtenção de lucros e de competitividade. Dito de outra maneira, o aspecto coercitivo passa a ser um dos principais princípios constitutivos da sociedade civil. O mercado passa a ser um instrumento de poder e direcionamento. "O mercado não apenas como uma esfera de oportunidade, de liberdade e escolha, mas como compulsão, necessidade, disciplina social capaz de submeter todas as atividades e relações humanas às suas exigências" (WOOD, 2003, p. 216).

Em outras palavras, aquilo mesmo que a sociedade civil criticava no Estado, ela passa a exercer, legitimando-se pelas próprias justificativas de que o Estado é incapaz de cumprir as

suas próprias funções.

Conseqüentemente, o mercado conquista espaço e se outorga a responsabilidade pela "garantia" de direitos que na verdade deveriam ser propiciadas pelo Estado. Mas essa garantia não é real. Mascarado pelo conceito de que somente ele poderia prover oportunidades iguais para todos, o mercado naturaliza a idéia de que aquele que não conseguisse prosperar deveria atribuir seu fracasso a si mesmo, à sua falta de esforço pessoal. Dado que, inevitavelmente, com esta ideologia, o número de indivíduos que não prosperam aumenta, pois que as oportunidades nunca foram iguais, muito menos para todos, sobra para o Estado dar conta desse contingente de "fracassados", e ele o faz por meio das políticas assistencialistas.

Doravante, os mais importantes direitos republicanos - educação, saúde, previdência - deveriam ser "adquiridos" no mercado. Aos pobres, restariam as políticas caritativas e focalizadas, como, por exemplo, programas alimentares, alfabetização e treinamento. (LEHER, 2003, p. 38)

É na sociedade civil que se exemplifica o espaço de liberdade, de igualdade e de democracia. Ela é a oposição à concepção do Estado autoritário vivenciado no período da ditadura militar.

A idéia vigente é que a sociedade civil significava o pólo positivo da democracia e o Estado, ao contrário, o pólo negativo. Tal representação fica evidente quando os cidadãos passam a se conformar e aceitar que aquilo que o Estado oferece é o pior, em que tudo o que é público é ruim. O espaço tomado pelo privado torna-se protagonista de fornecimento dos serviços essenciais à população.

Não podemos deixar de considerar que essa apologia ao privado, representado pela sociedade civil, secundariza a atuação do Estado do que deveria ser o ideal para todos e não para poucos.

Diante de tal cenário podemos pensar qual é o papel da educação pública? Qual a relevância da produção de conhecimentos pela esfera pública diante da preferência da esfera privada? Será o conhecimento um processo emancipatório, instrumento para o esclarecimento e o exercício da cidadania, proporcionando a autonomia do sujeito?

Para Wood (2003), existe hoje um apagamento paulatino da fronteira entre o que é público e o que é privado, indiferenciando-os, como nas parcerias público-privadas, por exemplo. Também para Bobbio (1995), onde sociedade civil é o espaço das relações de fato e o Estado as relações de direito, do poder legítimo, sociedade civil e Estado são instâncias que mantêm relações entre si em permanente vinculação.

Sociedade civil e Estado sobrepõem-se, dialeticamente, em relações políticas, econômicas e sociais historicamente construídas. Essas relações se traduzem em formas de agir, de pensar, e exigem o reconhecimento das contradições que delas surgem para a compreensão da realidade.

Dentro dessa visão distorcida, produzida pela dicotomia entre o Estado e a sociedade civil, podemos questionar qual o papel da educação, quando se tem no "imaginário popular" que a educação só é boa e de qualidade se for privada. Como o conhecimento pode ser uma ferramenta para proporcionar a igualdade de oportunidades focada no universalismo e não

no particularismo? Como o oferecimento da educação pública pode construir conhecimentos que permitam não a reprodução, mas a transformação dos indivíduos?

Com o que observamos de características particularistas ou privativas, da naturalização das exigências do mercado, do individualismo, qual o significado de se ter dentro de instituições públicas, aqui no caso, dos Tribunais de Contas dos Estados, as suas escolas de contas e gestão? De que maneira os conhecimentos produzidos ou adquiridos nessas escolas podem dar mais condições para que os seus alunos exerçam a sua cidadania?

ESTADO PATRIMONIALISTA E O ESTAMENTO BUROCRÁTICO

Mesmo identificando tentativas de modernização da administração pública, possuímos características tradicionais de um legado patrimonialista ainda presente em muitas práticas administrativas. As idéias de Faoro⁹ (2001) revelam que esse tradicionalismo impede que se tenha uma gestão pública para todos e que se ofereça uma prestação de serviços mais efetiva.

A versão patrimonialista que impregnou a formação política, cultural e social brasileira permitiu a minimização dos ideais de autonomia e liberdade. As instituições políticas criaram maneiras de relacionamento com a sociedade impedindo o desenvolvimento de práticas democráticas; ao contrário, o modelo

⁹ As análises deste autor sobre o papel histórico do Estado patrimonialista, de tradição portuguesa, e o seu prolongamento no país, despertam interesse de reflexão e de pesquisa das suas conseqüências percebidas hoje ainda na administração pública.



O Estado patrimonialista é caracterizado pela confusão entre os interesses públicos e os privados

patrimonialista do Estado permitiu a formação da prática centralizada e subordinada. Assim, o Estado passa a representar a figura do fazedor da ordem, da justiça, do direito e do do favor. "O Estado, fragilmente, alicerçado na sociedade, impõe à administração dimensões pré-modernas como o loteamento político, o elitismo e o patrimonialismo" (MOTTA, 2007, p. 20).

Essas relações de poder paternalizadas entre o Estado e o cidadão favorecem o surgimento de um tipo de cidadão que funciona como um receptor passivo, à parte das discussões e sem um posicionamento crítico perante as decisões a serem tomadas. Todos esperam do Estado favores e ações que possam ser retribuídas de alguma forma. "O príncipe fala diretamente ao povo, destacando claramente as ordens únicas e separadas da realidade, a do

Estado e a da Nação" (FAORO, 2001, p. 267). Para Faoro (2001), o Estado apóia-se sob o estamento¹⁰ burocrático e patrimonialismo, herança de séculos de dominação portuguesa. Com a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil é consolidado o estamento burocrático, uma estrutura administrativa obsoleta e inoperante.

Isto significa que o poder político existia para atender o rei e não aos interesses das classes que não representavam o poder central. O poder político era exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era a de controlar a máquina política e administrativa, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza. A consolidação do Estado patrimonial vincula os servidores numa rede patriarcal onde eles representam a extensão da casa do soberano. "O Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza preços, determina salários, tudo para o enriquecimento da nação e o proveito do grupo que o dirige" (FAORO, 2001, p. 62).

O Estado patrimonialista é caracterizado pela confusão entre os interesses públicos e os privados, uma vez que o aparelho estatal nada mais é do que uma extensão do poder soberano, não havendo, portanto, distinção entre a coisa pública e os bens da realeza. Nessa forma de gestão, o Estado e os seus agentes possuem um *status* de nobreza, firmando-se como uma classe acima do povo, ainda que representem, pelo menos teoricamente, os interesses da população. É uma forma de administrar semelhante às antigas monarquias que cobravam tributos, mas pouco faziam em benefício da maioria.

O modelo patrimonialista de gestão causava

¹⁰ Estamento aqui entendido como grupos da sociedade com *status* jurídico próprio, como, por exemplo, os burocratas, como também representado pelo Congresso, Parlamento, Assembléias etc.

pouca distinção entre os cargos públicos e o grau de parentesco e afinidades entre os nobres e os agentes do governo. Como consequência, existem relatos de altos índices de corrupção, nepotismo, clientelismo, resultados que até hoje podemos observar, herdeiros, sem dúvida, de um Estado patrimonialista. A nobreza e a burguesia não tiveram poder suficiente para se contraporem ao poder inquestionável do soberano. Os nobres, mais do que o prestígio que a Coroa lhes impunha, eram funcionários desta. "Essa situação de dependência do favor real fez com que rapidamente se estruturasse, no interior do Estado, um poderoso estamento alicerçado no favor real e profundamente oposto a qualquer mudança renovadora" (RODRÍGUEZ, 2006, p.27).

Como características dos Estados patrimonialistas, as sociedades submetidas a esse regime possuem um tecido social muito frágil, o que as coloca sempre numa posição servil em relação ao Estado¹¹.

O Estado, apesar de mais forte que a sociedade, não constitui uma verdadeira instância pública, criada para o bem-estar de todos os cidadãos. O aparelho estatal, pelo contrário, tende a ser usado em benefício dos governantes, do estamento burocrático e de todos os segmentos ligados a ele. Nas sociedades regidas pelo Estado patrimonialista, a participação política dos cidadãos efetiva-se mediante a cooptação dos indivíduos e das classes pelos governantes e pelo estamento burocrático. "A prática patrimonialista fragiliza as instituições, deixando-as vulneráveis aos grupos preferenciais e submissas a

um forte personalismo" (MOTTA, 2007, p. 20). Outra característica apontada é que as leis e as instituições jurídicas não exprimem normas impessoais fixadas a partir de um consenso social, mas constituem uma representação dos interesses particularistas de quem está no governo.

Podemos deduzir que a principal consequência desse estado de coisas é o enfraquecimento da cidadania.

A Administração Pública deve empenhar, cada vez mais, esforços no sentido de antecipar e atender às necessidades sociais, fortalecendo a cidadania e as práticas democráticas. Para tanto, necessita incrementar a criação de canais de comunicação entre a sociedade, naquilo que lhe é necessário, com a capacidade de tornar seus técnicos mais habilitados a solucionar as questões demandadas.

Em países de tradição democrática mais acentuada, há maior confiança no tratamento equitativo da Administração Pública a seus cidadãos. Eles confiam na igualdade das regras (...) (MOTTA, 2007, p. 21). Isso nos faz supor que em sociedades em que não haja uma grande igualdade social¹², as diferenças de prestação dos serviços públicos podem ser aceitas como decorrência da crença da desigualdade "natural" entre as pessoas. Esta crença reflete a aceitação de que existem pessoas "naturalmente" mais capazes e merecedoras de melhor atendimento e benefícios do que outras. Assim, os cidadãos se diferenciam pelo tratamento que recebem, traduzidos em serviços de melhor ou pior qualidade. Aceitam essa desigualdade e enxergam como natu-

11 Ver expressão os "Donos do Poder", usada por Faoro (2001) ao se referir ao Estado marcado pela confusão entre o público e o privado.

12 Poderiam existir desigualdades sociais e econômicas, mas estas não poderiam resultar de um comportamento oficial, que impedisse a alguns cidadãos o acesso às oportunidades. O Estado tem como função assegurar a justiça distributiva, o que significa que deve proporcionar a todos os cidadãos as mesmas condições de desenvolvimento pessoal, investindo em educação e cultura, por exemplo (MATIAS, 2005, p. 69).

ral essa diferenciação criada.

Os conceitos de estamento burocrático e patrimonialismo são também importantes para a compreensão do histórico das políticas públicas instituídas, inclusive na área educacional, uma vez que o sistema patrimonialista "prende" os servidores numa rede patriarcal, onde eles representam a casa do soberano. Estes servidores passam, então, a fazer parte de uma elite, livremente escolhida pelo soberano. Esta elite é que comporá a burocracia do Estado.

Isso significa dizer que a função burocrática é uma extensão da casa do soberano, onde basta que aconteça alguma troca desse comando para que se mude toda a configuração dos agentes de governo escolhidos por aquele monarca.

Assim, os projetos da Administração Pública ficam sujeitos às mudanças de troca de poder, uma vez que os servidores dos interesses públicos são escolhidos pelo rei e não pelo povo. Se existe uma apropriação pessoal do cargo determinado pelo soberano, ele servirá a interesses pessoais, e, certamente, a legitimidade do interesse coletivo passará para um segundo plano.

A essência do Estado patrimonialista consiste na sua privatização em benefício de uma minoria, que se reveste de um poder de administrar o Estado como se ele fosse propriedade sua. Portanto, a idéia central desse regime é a negação da noção de Estado como esfera do público, naquilo que diz respeito ao bem comum, ao bem de todos e não somente à parcela que corresponde àqueles privilegiados, escolhidos pelos governantes.

No decorrer do tempo, o mundo se transformou, o país se desenvolveu e o conhecimento, para muitos, passou a ser a verdadeira moeda de circulação. A sociedade exige hoje uma postura do Estado diferente, mais ajus-

tada às suas necessidades e onde os resultados das suas ações precisam ser transparentes. Mas será que os conceitos de estamento e patrimonialismo mudaram?

Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária, embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. (FAORO, 2001, p. 737)

Hoje percebemos a sociedade ainda particularista nos seus interesses, buscando razões para ser solidária, onde falta a percepção maior em face do bem público, daquilo que é de todos e para todos. Os conflitos ocorrem ou como resultado da contraposição entre os interesses de diferentes grupos sociais, ou como a tentativa de um grupo em detrimento do outro de ter o poder político em benefício próprio.

Sem dúvida, essa forma de agir, não solidária e particularista, faz com que as sociedades regidas por Estados patrimonialistas sejam identificadas pela distorção do público *versus* privado. Pelo fato de ser entendido como uma instância privada a serviço de interesses particulares, o poder político deixa de ser visto como uma coisa pública. "As sociedades submetidas à dominação patrimonial são insolidárias, em decorrência de se achar a iniciativa política concentrada numa mão só, o soberano e o seu estamento" (RODRÍGUEZ, 2006, p. 52).

Os problemas não são somente desses conceitos de patrimonialismo e estamento, ou seja, do Estado ser patrimonialista e não haver diferença entre o que é dele e dos seus cidadãos, como também da relação desigual estabelecida entre o que é público – de todos

e para todos – e o que é privado – privilégio de poucos –, mas também das inúmeras dificuldades do Estado de exercer o poder que lhe é delegado de governar em benefício de todos. Não desenvolvemos a consciência do bem público. Estamos sempre na direção da visão particularista em que o Estado faz aquilo que for do seu maior interesse, ou melhor, do grupo que está no comando, sem que haja uma cobrança da sociedade pelos resultados das ações empreendidas.

Quanto ao conceito de efetividade¹³, medida além da perspectiva econômica, Giacomoni (2003) relaciona o seu significado à responsabilidade que as instituições públicas têm de aumentar a justiça social, proporcionando para todos as condições de participação e decisão, o que minimiza a existência de privilégios sociais. Significa dizer, por exemplo, que o público precisa cuidar para que, cada vez mais, um número maior de indivíduos tenha acesso ao conhecimento e assim possa adquirir maior autonomia, desenvolver uma postura crítica e intervir na sua realidade. Isto permitiria maiores condições de exercício da sua cidadania. "A efetividade é uma característica, um grau de eficiência no exercício do poder" (MATIAS, 2005, p. 80).

Queremos chamar a atenção que para a forma patrimonialista de governar a questão da efetividade não é importante, ou seja, não há uma preocupação com os resultados que as ações públicas estão ocasionando. Como no Estado patrimonialista não existe diferenciação entre o que é do soberano e o que é do povo, não há necessidade de verificar se a relação entre os resultados observados e os objetivos esperados acontece.

Considerando isso, no âmbito dos tribunais de contas (União, estados e municípios), a efetividade é vista como o impacto de uma ação na solução de uma dificuldade. Ela é a medida do grau de cumprimento dos objetivos que orientaram a implantação de determinado procedimento, promovendo alteração nos seus resultados. Quais foram os resultados obtidos pelas políticas públicas que foram postas em prática? Foram efetivas ou não? Servirão as escolas de contas e gestão para aumentar a efetividade dos tribunais de contas, por meio dos conhecimentos que irão transmitir?

O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL E AS ESCOLAS DE CONTAS E GESTÃO

Na *pólis*, a esfera pública permitia uma participação democrática a todos, onde o sentido de público significava que todos atuavam em situação de igualdade com as mesmas condições de decisão. Além disso, se responsabilizavam pelas ações a serem tomadas em benefícios comuns. Hoje, esse conceito de público mudou bastante.

Paralelamente à falta de credibilidade do poder público existe uma crescente exigência da sociedade, no controle participativo, na transparência das decisões governamentais e nos efeitos produzidos pelas políticas implementadas.

Atualmente, existe uma nova equação tendo, de um lado, cidadãos que exigem participar

13 Para que o poder estatal seja efetivo, ele tem que cumprir adequadamente suas funções, e uma coletividade não pode (...) ser reconhecida como Estado se seu governo não é capaz de cumprir tais funções (COMBACAU, 1999 *apud* MATIAS, 2005, p. 80).

como agentes públicos capazes de orientar e fiscalizar as ações governamentais, e de outro lado, o próprio Estado, sabedor da sua responsabilidade de equilibrar os vários interesses. Esta mediação acontece pela redefinição da relação entre o público *versus* privado, no sentido de dar mais espaço aos cidadãos nas decisões, facilitando o exercício do seu papel de controle social.

Se entende o conjunto de meios de intervenção, (...) acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às normas (...). (BOBBIO, 1995, p. 283)

De acordo com De Plácido e Silva (2006), Estado é entendido como o país na sua estrutura organizacional. Em sentido restrito, é o conjunto de indivíduos que habitam o mesmo território, ligados entre si pela origem, tradições, costumes, cultura, interesses e aspirações. Geralmente falam a mesma língua e obedecem à mesma Lei. É uma sociedade na qual a unidade territorial, de origem, de costumes e de língua criaram a consciência social dos indivíduos que nela habitam. Aqui ressaltamos a estreita relação com a noção de governo, em que o Estado é representado administrativamente e politicamente pelo governo, que se traduz em sistema administrativo e em regime político.

Baseada na idéia inicial de Weber¹⁴, acredita-se que o Estado seria definido pelo monopólio da violência física legítima dentro

dos seus domínios territoriais, e de um aparelho administrativo tendo como função a prestação de serviços públicos (MATIAS, 2005, p.62).

O Estado, para atingir seus propósitos, possui formas de atendimento ao bem público, alinhadas às atividades financeiras exercidas pelos seus órgãos públicos, geridos por agentes públicos, que devem agir de acordo com os princípios constitucionais pertinentes à Administração Pública.

Assim, a ação estatal envolve, além da administração do patrimônio, a utilização do dinheiro público, atos do poder político praticado pelo governo, cujo exercício está ligado às autoridades governamentais. A autoridade estatal tem como fim o bem-estar da sociedade. Não raro, o exercício desse poder induz a incorreções, desvios e abusos, impondo-se a criação e a utilização de controles para o uso do poder. "Torna-se imperativo o estabelecimento de condições que verifiquem, constatem e imponham o cumprimento da lei para o atendimento do interesse público (...). A isso chama-se controle da Administração Pública" (MILESKI, 2006, p. 88).

Ainda de acordo com este autor, com a evolução do Estado que, modernamente, transformou-se no Estado Democrático do Direito, a sociedade passou a exigir maior transparência dos atos governamentais, com estímulo à participação popular. O resultado foi a expansão dos meios de controle sobre a Administração Pública, na medida em que essa transparência e a participação popular possibilitaram a criação de um novo tipo de controle, chamado controle social.

No controle social, o cidadão é o meio execu-

14 Para Weber, as funções básicas do Estado seriam: função legislativa; proteção da segurança pessoal e da ordem pública; proteção dos direitos adquiridos (administração da justiça); promoção do bem-estar social, educacional e sanitário e a proteção armada (Weber *apud* MATIAS, 2005, p. 67).

tor do controle, podendo verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais. É o ato realizado de forma individual ou coletiva pela sociedade, através das entidades juridicamente organizadas ou não, por intermédio de diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição dos cidadãos para controlar o exercício da função administrativa do Estado.

O controle social da função administrativa do Estado tem a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade.

No controle institucional, aqui entendido como o Estado fiscalizando as atividades do próprio Estado, os servidores públicos têm o poder e o dever de fiscalizar e controlar os atos das atividades estatais. No controle social, o cidadão tem a obrigação cívica e a consciência política de fazer o controle, como membro da *pólis*, com o direito de aferição da *res publica*¹⁵, com o objetivo de atender não somente aos interesses individuais, mas ao interesse da sociedade, da coletividade.

O controle social está diretamente relacionado com o Estado Democrático de Direito, apostando na participação popular e na transparência dos atos públicos como fatores fundamentais para que os governos, e, conseqüentemente, os serviços públicos, tornem-se mais responsáveis perante os cidadãos¹⁶.

É importante relembrar que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas, teve com a Constituição Federal de 1988 a introdução de

um dispositivo que reforça a atividade controladora, ao estabelecer no art. 74 que:

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Alinhado com este posicionamento podemos dizer que o Estado de Direito, impresso em 88, significa uma esfera pública maior que não se restringe às suas instituições públicas, mas inclui sua articulação com o campo social.

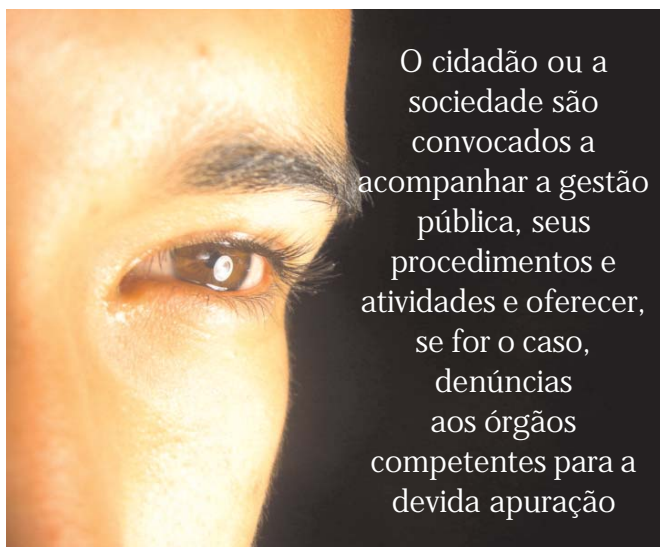
Conseqüentemente, a sintonia entre Direito e Democracia exige a formação e reiteração de rigorosa ética pública no Estado, não só para apartá-la da dimensão privada, mas, principalmente, para a busca conjunta dos cidadãos de uma sociedade brasileira na qual o “bem de todos” (art.3º, IV) seja uma realidade progressivamente afirmada. (LOPES, 2005, p. 24)

Dessa maneira, o cidadão ou a sociedade são convocados a acompanhar a gestão pública, seus procedimentos e atividades e oferecer, se for o caso, denúncias aos órgãos competentes para a devida apuração. Passa a ser um instrumento de participação popular que oferece subsídios para a atividade controladora dos tribunais de contas (CF, art.75).

A Constituição Federal de 1988 cria espaços de participação direta nas decisões do governo, como os conselhos nacionais, estaduais e

15 Maquiavel foi quem primeiro utilizou a palavra Estado como termo genérico. Antes se designava a organização de um grupo de indivíduos em determinado território de *civitas*, tradução do termo grego *pólis*. Depois, *res publica* designada pelos romanos, que significava o conjunto de instituições políticas de Roma (MATIAS, 2005, p.62).

16 "Quanto mais consolidados e reconhecidos os valores democráticos, como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade, mais intensa serão a participação popular e o exercício do controle social." (MILESKI, 2006, p. 91)



municipais, sejam na área da saúde, da educação, da assistência social, dos direitos humanos, dos direitos das crianças e dos adolescentes, entre outros. Dessa maneira, passou a ser possível para o cidadão participar das decisões governamentais, assim como controlar o resultado das ações públicas.

O controle social é, portanto, um mecanismo de manifestação da cidadania e é exercido por meio da participação popular, seja por iniciativas individuais dos cidadãos, pela participação em audiências públicas e por meio de órgãos colegiados, tais como os conselhos gestores de políticas públicas.

Entretanto, os mecanismos de participação popular ainda são afetados por características da nossa cultura política, e aqui podemos fazer referências aos conceitos de estamento burocrático e patrimonialismo, que criaram relações de dependência e de privilégios, minimizando a efetiva participação de todos nas decisões de governo. Mesmo assim, observamos o surgimento de várias formas de participação da sociedade no

controle da gestão pública, provocando uma maior interação entre a sociedade e o Estado, como, por exemplo, a criação das ouvidorias nos tribunais de contas.

Na prática, na realidade da execução da ação governamental, da participação popular, o controle social ainda precisa avançar muito mais. Mesmo já apresentando inúmeras situações de desenvolvimento social, a sua manifestação ainda não é a desejada.

Como já foi destacado, os conselhos criados para assegurar a regularidade da gestão dos recursos federais para a implementação das políticas públicas se constituem em instrumentos de representação popular, possuindo caráter interinstitucional e um papel mediador entre a relação sociedade e Estado. Contudo, tais representações ainda não atingiram a sua maior expressividade de atuação.

Para que se possa ter um controle social mais efetivo, é necessário que haja a organização da sociedade. Para que seja viável essa organização, é preciso que o cidadão tenha consciência dos seus direitos e deveres e da responsabilidade que decorre do exercício de ambos. Ele necessita se organizar de maneira a estabelecer uma relação de participação nas decisões das políticas públicas.

Não há dúvida de que, com o Estado Democrático de Direito, o cidadão é o foco, o centro de atenção do Estado, transformando-se, ele mesmo, no principal instrumento de formulação das políticas públicas. "O sistema de controle terá de ser mais ágil e eficiente na sua ação fiscalizadora, no sentido de acompanhar a ação do Estado e proceder na avaliação do que lhe compete constitucionalmente" (MILESKI, 2005, p. 319).

Na "Carta de João Pessoa"¹⁷, documento oficial do XXII Congresso dos Tribunais de Con-

17 CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 22., 2003, João Pessoa. *Carta de João Pessoa*. Interesse público, Porto Alegre, n. 22, p.227-228, 2003.

tas do Brasil, realizado em 2003 na Paraíba, ratificou-se a importância das Cortes de Contas de adotarem uma visão mais condizente com as necessidades administrativas que o país precisa impor às ações públicas. Dentro dessas necessidades está o estreitamento das relações com a sociedade. Diz o documento que o permanente relacionamento entre os tribunais e a sociedade eleva a possibilidade do controle, tornando-o mais transparente, e faz do cidadão, mais do que um espectador, um colaborador na denúncia de atos e condutas que afetam a legalidade da ordem social.

O controle social passa a ter um papel muito importante, na medida em que dá maior amplitude à contenção que deve ser exercida sobre a Administração Pública, alinhando-se com o controle oficial exercido pelos tribunais de contas. Isso aproxima o cidadão e o Tribunal de Contas favorecendo ao cidadão um maior conhecimento sobre as atribuições e responsabilidades dessa instituição.

As instituições de controle, no caso específico, os tribunais de contas, por intermédio das suas escolas, desenvolvem ações que geram práticas públicas que propiciam uma consciência crítica de participação de todos, fortalecendo o controle social?

Nesta perspectiva é que se deve pensar também nas escolas dentro dos tribunais de contas como fomentadoras para esses órgãos de controle, além de incorporarem uma função pedagógica, se tornarem instrumentos para garantir a efetividade das ações públicas, visando à ação preventiva de informar corretamente e assim evitar ações inadequadas por parte dos seus técnicos, dos jurisdicionados e

da população em geral. Serão instrumentos muito importantes no fortalecimento do controle social.

São muitas as formas de contribuição que as escolas de contas e gestão podem dar. Não podemos estabelecer uma política pública sem que tenhamos um amplo e correto esclarecimento sobre as normas e as metas desejáveis. Só se pode realizar uma nova ação pública depois que os órgãos executores estiverem perfeitamente esclarecidos sobre as mudanças necessárias. Por exemplo, os tribunais de contas, com a atribuição de fiscalizar a implantação de políticas públicas, devem esclarecer como serão implantados os novos procedimentos a serem praticados e assim evitar possíveis erros que resultarão em danos ao melhor uso do dinheiro público .

Ter uma função pedagógica e ser elemento para a implantação de políticas públicas são fatores complementares, dependentes um do outro. Como resultado, temos que a função pedagógica realizada pelos tribunais de contas vem se tornando parte muito significativa para o estabelecimento de novos procedimentos de implantação de políticas e de gestão pública. Também podemos citar que, não fosse a atuação dos tribunais de contas, por intermédio das suas escolas, orientando e promovendo a qualificação dos seus técnicos e jurisdicionados, provavelmente existiriam maiores dificuldades para a implantação de reformas nacionais, das contas públicas (por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal), do ensino fundamental (Fundef) e da educação básica (Fundeb), e sem deixar de ressaltar a reforma administrativa, mais abrangente do que todas as citadas.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira similar à *pólis*, espaço público, que significa para todos, de acesso a todos, as escolas de contas e gestão dos tribunais de contas devem representar espaços de formação e capacitação que subsidiam a participação responsável, consciente não só dos seus técnicos e jurisdicionados, mas também da sociedade civil. O que era privilégio de poucos passa a ser a possibilidade de muitos. É o público exercendo a sua função de promover igualdade social através dos conhecimentos criados e compartilhados. Ao procurar reduzir a desigualdade de informação e proporcionando atualização constante, prestarão melhores serviços à sociedade e ajudarão a implantação e a continuidade de uma gestão pública melhor.

Promovendo a aprendizagem continuada, os conhecimentos gerados e partilhados pelas escolas de contas e gestão dos tribunais de contas contribuirão para o aumento da eficácia e da efetividade da ação do setor público, e mais ainda ao pleno exercício da cidadania.

Isso amplia a atuação do Tribunal de Contas para além da sua função tradicional fiscalizadora, dentro de uma dimensão punitiva, para uma ação pedagógica, dimensão preventiva, buscando uma relação com a sociedade, criando uma cultura de controle social, real avaliadora da efetividade das políticas públicas.

As escolas formam e capacitam agentes multiplicadores, que na sua ação concreta vão ter uma atuação que podemos denominar de cívico-pedagógica: cívico porque poderão exercitar os seus direitos de intervir e tomar parte do todo; e pedagógica porque sua ação desencadeará um novo procedimento e, assim, deverão ser, permanentemente, atualizados.

É o controle social da cidadania sobre o Estado e a sua prática pública. É a ampliação e o fortalecimento da esfera pública do Estado.

Finalizando, os tribunais de contas são uma instância de controle externo do Estado, que também servem para impedir a tendência patrimonialista do Estado. Seriam uma espécie de "trava de segurança" para não existir a forma particularista – confusão dos aspectos sociais, familiares, econômicos, com o aspecto político –, e garantir o bem público para usufruto de todos. Redução do patrimonialismo e do particularismo, daquilo que é privilégio de poucos, do que é privado, para o contrário, aquilo que é público, para todos, o que é do povo.

E, finalmente, se as Cortes de Contas são importantes, como instâncias educativas da Administração Pública, significa dizer que a consolidação das suas Escolas de Contas e Gestão vai propiciar o aumento da ação cívico-pedagógica dos seus integrantes, ou seja, dos técnicos da Administração Pública e da sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1995.
- CAMBI, Franco. *História da Pedagogia*. São Paulo: Unesp, 1999.
- CHAISE, Rosa Maria. *Escolas de Contas e de Gestão: será o conhecimento um fator de concretização da cidadania fortalecendo a Esfera Pública?*. 2007. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 22., 2003, João Pessoa. *Carta de João Pessoa*. Interesse público, Porto Alegre, n. 22, p.227-228, 2003.
- CUSTÓDIO, Antônio Joaquim Ferreira (Org.). *Constituição Federal interpretada pelo STF*. 7. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- CHAUÍ, Marilena. *Introdução à Filosofia: dos pré-socráticos a Aristóteles*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. v. 1.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.
- FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania: uma questão para a educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- LEHER, Roberto. Reforma do Estado: o privado contra o público. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, p. 27-51, 2003.
- LEHER, Roberto; SADER, Emir. *Público, estatal e privado na reforma universitária*. 2004. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/30051>>. Acesso em: 22 fev. 2008.
- LOPES, Julio Aurélio Vianna. Uma cidadania a inventar: a democracia missionária de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 165, p. 21-24, jan./mar. 2005.
- MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- MILESKI, Helio Saul. *Controle Social: um aliado do controle oficial*. Interesse público, Porto Alegre, v. 8, n. 36, p. 85-98, 2006.
- _____. Tribunal de Contas: natureza, funções e perspectivas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 309-323, jan./jun. 2005.
- MOTTA, Paulo Roberto. Dificuldades e possibilidades da Administração Pública nos últimos 70 anos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, 2007. Edição especial, p.19-27.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: histórico*. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2006.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Emílio ou Da educação*. São Paulo: Difel, 1973.
- SILVA, de Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- VELEZ RODRÍGUEZ, Ricardo. *Patrimonialismo e a realidade latino-americana*. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006.
- WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.