



## Tribunal de Contas: Um instrumento para o exercício da cidadania

Evilânia Macêdo Lima

Servidora Pública - Analista de Controle Externo,  
lotada na 9ª Inspeção de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Os fenômenos da globalização e do acelerado progresso tecnológico trouxeram crescentes mudanças às realidades econômicas e sociais dos estados modernos, incluídos aí o exercício democrático da cidadania, caracterizando a consolidação da democracia. Para o exercício pleno dessa democracia e dessa cidadania, porém, a participação popular na Administração Pública é prática essencial.

Diante dessas transformações, mudanças também foram necessárias nos sistemas de controle sobre os recursos públicos.

Antes de se buscar o conceito de *controle*, convém ressaltar que, na verdade, o sentido desse termo assume diversas conotações, dependendo do contexto em que é utilizado, revelando, ainda, como todo instituto jurídico, uma dinâmica intrínseca que, pelo fato de retratar a forma sociocultural de um povo, apresenta aspectos variados.

Em linhas gerais, porém, o controle se constitui na verificação da conformidade de um ato com a norma jurídica; todavia, ao se conceituar esse vocábulo, é necessário, antes, posicioná-lo dentro das ciências administrativas, evocando Henry Fayol, pioneiro da chamada Escola Científica da Administração, que, ao publicar seu livro *Administração Industrial e Geral*, considerou-o como função administrativa e deu-lhe uma definição:

“Num empreendimento, o controle consiste em verificar se tudo corre de conformidade com o plano adotado, as instruções emitidas e os princípios estabelecidos. O controle tem por objetivo apontar as falhas e os erros, para retificá-los e evitar sua reincidência.”

Do conceito acima, vê-se que a função administrativa controle nada mais é do que a atividade que restringe e regula vários fatores, com o fim de se verificar se o que foi feito retrata o que foi planejado e organizado.

Na Administração Pública, os primeiros sistemas de *controle* aparecem ainda na fase embrionária da organização do Estado. Considerando essa esfera, Teixeira (1975) diz que, em razão de sua própria natureza, e considerando a relevância dos seus objetivos, a Administração Pública tem sua atividade disciplinada por normas legais que não só a definem e fixam competências, como lhe impõem o exercício de rígidas regras de controle.

Hoje, considerando que os atos administrativos exigem maior transparência, por serem de natureza decisória e afetarem a vida de todos nós, sabe-se que novo tipo de controle surge como forma de democratização das políticas públicas: o *controle social*.

É, no entanto, Jair Lima Santos, in *Revista do Tribunal de Contas da União*, nº 94, p. 18, que vai nos definir mais especificamente esse tipo de

controle, capaz de integrar o cidadão no processo de definição das políticas públicas, junto às esferas de governo:

“É modalidade de controle externo cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, quando este age individualmente por meio de instrumentos jurídicos colocados à sua disposição, tais como as denúncias ou representações à Corte de Contas. O controle social, mecanismo de manifestação da cidadania ativa, é exercido por meio da participação popular soerguendo-se como forma de expressão da democracia direta, pois se trata de participação direta do cidadão.”

O grifo acima tem sua razão de ser, pois é fundamental compreender que cabe ao tribunal de contas, no exercício de sua missão institucional, desenvolver todos os meios necessários, esgotar todos os recursos cabíveis para colocar nas mãos do cidadão o poder de decidir e acompanhar os destinos dos recursos públicos, contribuindo, assim, para o controle social.

Seguindo essa linha de raciocínio, é de se buscar a lição de Di Pietro (1998):

“Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes.”

Essa nova realidade suscita uma série de debates teóricos na busca de fundamentar a participação política dos cidadãos em esferas públicas.

O Tribunal de Contas, ao adotar a posição de instrumento para o controle social, carece de *fundamentação teórica* e identificação de parâmetros para a construção de um espaço em que seja possível a relação controle externo/controlado social.

É nesse sentido que se pretende apontar que o sistema de controle institucional, exercido pelo Tribunal de Contas, se torne um instrumento efetivo para o exercício da cidadania, com um arcabouço teórico e prático que lhe sirva de referência.

A participação da sociedade civil na feitura do orçamento a experiência do Orçamento Participativo em algumas localidades brasileiras é uma forma prática e direta, cujos conceitos podem ser incorporados pelas cortes de contas, numa tentativa de se adaptarem às realidades que se apresentam.

De concreto, o Orçamento Participativo inaugurou uma forma de atuação política que traz o conceito de participação da sociedade na formulação e avaliação das políticas públicas, consistindo numa estratégia para a instituição da cidadania no Brasil, favorecendo o controle social sobre os agentes públicos.

Ao aprofundarmos o estudo desse cenário, chegamos à conclusão de que ele é produto de avanço na construção de uma sociedade mais democrática, sendo notável uma preocupação maior com conceitos como *construção de esfera pública, cidadania, participação de cidadãos nas decisões de políticas públicas* e, entre outros aspectos, facilitando o *controle social*.

Essa nova modalidade de gestão pública suscitou uma série de questões que se tornaram tema de um profundo debate teórico: os novos modelos de democracia, que servem de suporte teórico a movimentos de participação popular (como controle social); além disso, despertou discussão entre os cientistas sociais quanto aos caminhos a serem trilhados os mais próximos possíveis da realidade emergente. Neste sentido, o conceito de democracia reveste-se de elementos históricos, pois revela o estágio jurídico-político de uma sociedade. Sua caracterização inicia-se com a formação da burguesia, quando surge a democracia liberal. Posteriormente, esta cedeu lugar à democracia social, associada aos movimentos trabalhistas. Depois surge uma nova visão, assimilando valores das camadas populares ao pluralismo da sociedade, como é o caso do Orçamento Participativo.

Para analisar melhor essa questão, consideremos a teoria democrática, com destaque para a concepção discursiva de Jürgen Habermas, analisando em que medida sua *Teoria da Ação Comunicativa* pode servir de base ao desenvolvimento de uma proposta de socialização da atuação das cortes de contas.

Jürgen Habermas, filósofo alemão pertencente à escola de Frankfurt, ao incorporar as contribuições das concepções realista e idealista da teoria democrática, amplia o escopo da teoria democrática que passa a apresentar uma forma multidimensional. É a concepção habermasiana de democracia, onde o autor propõe combinar a pluralidade de formas de comunicação em esferas distintas, nas quais a vontade comum pode se formar, retratando, assim, uma perspectiva moderna da relação organização estatal aliada a uma democracia sob aspectos de legitimação: com base nesses pressupostos, Habermas constrói uma teoria do agir comunicativo, a chamada *Teoria da Ação Comunicativa* (1981).

A contribuição de Habermas à construção de um *contexto comunicativo* pode ser considerada prolongamento, embora de modo original, do perfil teórico dos integrantes da Escola de Frankfurt.

Movimento surgido em 1924 na Europa, num contexto de pós-guerra, a Escola de Frankfurt torna-se conhecida por apresentar uma teoria crítica da sociedade, buscando o entendimento e dando impulso a uma transformação dessa sociedade.

Seus idealizadores - Theodor Adorno, Walter Benjamin e Max Horkheimer - acreditavam na conciliação entre a teoria marxista e a realidade, em que povo e governo poderiam desfrutar de uma convivência harmônica.

Introduzida pela primeira vez na obra *Teoria da Ação Comunicativa*, publicada em 1981, a *Ação Comunicativa* valoriza pontos que favorecem a construção do *diálogo produtivo* e pode ser definida como a teoria da sociedade moderna, fundamentada por métodos da Sociologia, da Filosofia social e da Filosofia da Linguagem.

Em Habermas, a linguagem serve como garantia da democracia já que esta pressupõe o alcance de um consenso, enquanto aquela é aspecto relevante de sua teoria, como se vê em Júnia Guimarães e Silva e Inaldo B. Martinho Jr., *in Socialização da Informação: aportes da teoria da ação comunicativa*, expõem, citando Habermas:

*“A linguagem, peça essencial da Teoria da Ação Comunicativa, é olhada pelo ângulo do uso cotidiano, ou seja, ‘... os indivíduos socializados, quando no seu dia-a-dia se comunicam entre si por meio da linguagem comum, não têm como evitar que se empregue essa linguagem também no sentido voltado ao entendimento. E, ao fazer isso, eles precisam tomar como ponto de partida determinadas pressuposições pragmáticas, nas quais se faz valer algo parecido com uma razão comunicativa’”.* (1990:p468).

Essa razão comunicativa proporciona inter-relação dos fatos cotidianos e normas estabelecidas, evitando, assim, o uso exclusivo da razão instrumental, considerada esta como instrumento de dominação, exploração e poder, tornando-se, portanto, sua substituição por um instrumento de democracia a razão comunicativa.

A *razão comunicativa*, além de compreender a esfera instrumental objetiva, alcança também a esfera de interação de sujeitos, capazes também de desenvolver um diálogo construtivo na busca de resolução de conflitos na comunidade.

Além dos conceitos acima citados - *linguagem* (conceito básico para a compreensão da teoria discursiva) e *razão comunicativa* (conceito dialógico de razão), também são idéias centrais em Habermas conceitos como *grupos, mundo vivido, melhor argumento, normas...*

Jürgen Habermas, com sua teoria discursiva, desenvolve uma forma inovadora de agir, mediante a qual se efetivaria a cidadania, já que busca proporcionar a interação dos sujeitos, valorizando as experiências, o senso comum, o cotidiano das pessoas.

No modelo proposto por J. Habermas, a democracia não está centrada unicamente no sistema político-administrativo responsável por tomar as decisões, nem exclusivamente na sociedade. Para ele, *a democracia deve ser considerada como relação entre Estado e sociedade*, ou seja, as decisões tomadas pelo poder público devem ser fundamentadas no âmbito da sociedade civil, estabelecendo, assim, um fluxo de comunicação na busca da otimização da vontade coletiva.

Neste contexto, em que o controle social desponta como a mais nova modalidade da função controle, e tomando como fundamento a teoria discursiva ora descrita, impõe-se que o Tribunal de Contas, na qualidade de órgão técnico responsável pelo controle externo, funcione como instrumento legal e competente para garantir não só o planejamento, o acompanhamento e avaliação das políticas governamentais, mas que sua atuação assegure o conhecimento, por parte da sociedade, da gestão pública. É preciso que o cidadão conheça o papel do Tribunal de Contas e saiba como exercer, plenamente, sua cidadania.

Nesse sentido, vale ressaltar Lopes (2004, p. 36):

*“A Instituição em comento (Tribunal de Contas) pode ser um grande instrumento à serviço da ‘justiça social e democrática’, desde que, devidamente instrumentalizado e, acima de tudo, compreendido em suas funções institucionais pela sociedade como um todo, conferindo ao ‘povo’ - em nome de quem o ‘poder público’ deve ser exercido, dentro dos limites de sua competência, tal como conformada no Texto Magno.”*

Considerando a discussão dessa forma, a confiança na capacidade na competência técnica do Tribunal de Contas é a base para o amadurecimento de um projeto que requer educação de massa de longo prazo. Um evento dessa dimensão é um processo que exige planejamento, fundamentação teórica e metodologia adequada, visando a aproximar a corte de contas da sociedade. É preciso

assegurar a transparência da Administração Pública, facilitar o acesso à informação, fazer conhecer o funcionamento desse órgão fiscalizador e divulgar os resultados de suas ações, tornando-o, assim, um instrumento para o exercício da cidadania.

### **Bibliografia**

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

FAYOL, Henry. **Administração Industrial e Geral**. Trad. Irene de Bojano e Mário de Souza, 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FIGUEIREDO. Lúcia Valle. **Controle da administração pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

GUIMARÃES E SILVA, Junia & MARINHO JUNIOR, Inaldo B. **Socialização da Informação: aportes da teoria da ação comunicativa**. Ci. Inf., Brasília, v.25, n.3, p.466-472, set/dez. 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1988.

LOPES, Márcia Bezerra Gadelha. **Controle Social: a participação popular no processo de fiscalização e aplicação dos recursos públicos**. Monografia apresentada na especialização em controle externo, na UFC, dez.2004.

SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. R.TCU, Brasília, v.33, n.94, Out/dez.2002.

**TEXTOS escolhidos: Walter Benjamin, Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, Jurgen Habermas**. Trad. José Lino Grunnewald [et al]. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.