

16

v.9 n.16
janeiro/junho 2021

Revista Parlamento e Sociedade

Educação política em perspectiva aplicada

Apresentação

Alexsandro Santos e Humberto Dantas

Cidadania Digital: Avaliando Duas Políticas de Educação Cívica em Goiás

Maria Barretos e Marjorie Lynn

Dados para Accountability – o papel da Tecnologia no Monitoramento Participativo Escolar

Manoel dos Santos, Gisele S. Craveiro e Emilie Reiser

Muito além do aprendizado cívico: a experiência do Politizar em Goiânia

Lucas Toshiaki Archangelo Okado, Daniel Antônio Cândido Lima e Laís Forti Thomaz

Educação política em ambiente empresarial: o caso da Engeform e Movimento Voto Consciente

Bruno Souza da Silva e Joyce Luz

Aprendizado em valores: a construção da cultura ética dos servidores públicos do Estado de Goiás

Henrique Moraes Ziller, Diego Ramalho Freitas e Tiago Valêncio de Melo

A aplicação da Justiça Restaurativa no âmbito escolar e o caso do Estado de Goiás

Jéssica Traguetto Silva, Kássia Barros Neves e Aparecida Oliveira de Moraes Sousa

Auditoria Cívica e Projeto Interventivo como exercício de Controle Social nas escolas do Distrito Federal

Carolina Galdino Soares, Bruno Henrique Braga e Liliane Barbosa Pereira

Mesa

2021

Presidente

Milton Leite (DEM)

1º vice-presidente

Rute Costa (PSDB)

2º vice-presidente

Atilio Francisco (Republicanos)

1º secretário

Juliana Cardoso (PT)

2º secretário

Fernando Holiday (Patriota)

1º suplente

George Hato (MDB)

2º suplente

Milton Ferreira (Podemos)

Corregedor Geral

Gilberto Nascimento Júnior (PSC)

Revista

**Parlamento
e Sociedade**



Revista **Parlamento e Sociedade**

v.9 n.16 janeiro-junho 2021

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.9	n.16	p.1-128	jan.-jun.2021
-----------------------------	-----------	-----	------	---------	---------------

A **Revista Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

Secretaria e Redação

Escola do Parlamento
Câmara Municipal de São Paulo
Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100
13º andar, 1302A
São Paulo – São Paulo – CEP 01319-900

Solicita-se permuta

e-mail: escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br
versão eletrônica: www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.
- Vol. 9, n. 16 - (2021). - São Paulo : CMSP, 2013-
Semestral
Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)
Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade
ISSN 2318-4248

1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos
3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35(05)

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Use Não-Comercial 4.0 Unported (CC-BY-NC 4.0)

Revista Parlamento e Sociedade

Expediente

Editor Presidente	Alexsandro Santos
Editor Científico	Alexsandro Santos e Humberto Dantas
Editor Executivo	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Conselho Editorial	Camila Camila Barrero Breitenvieser, Sílvia Aparecida Santos de Carvalho, Pedro Henrique Lopes Campos, Maria Regina de Faria Vallado Costa, Alexsandro Santos, Gustavo Costa Dias, Rubem Davi Romacini
Comitê Científico	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Andreza Davidian (USP), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Ingrid Cyfer (Unifesp), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV), Mauricio Izumi (CEBRAP)
Equipe Editorial	André de Oliveira Leonardo, Marcio Tadeo Tanabe, João Francisco Ferreira Nascimento
Revisão	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Projeto gráfico e diagramação	Equipe de Comunicação – CCI.3

Sumário

Educação política em perspectiva aplicada

- 11 Apresentação**
Alexsandro Santos e Humberto Dantas
- 15 Cidadania Digital: Avaliando Duas Políticas de Educação Cívica em Goiás**
Maria Barretos e Marjorie Lynn
- 27 Dados para Accountability – o papel da Tecnologia no Monitoramento Participativo Escolar**
Manoel dos Santos, Gisele S. Craveiro e Emilie Reiser
- 47 Muito além do aprendizado cívico: a experiência do Politizar em Goiânia**
Lucas Toshiaki Archangelo Okado, Daniel Antônio Cândido Lima e Laís Forti Thomaz
- 61 Educação política em ambiente empresarial: o caso da Engeform e Movimento Voto Consciente**
Bruno Souza da Silva e Joyce Luz
- 79 Aprendizado em valores: a construção da cultura ética dos servidores públicos do Estado de Goiás**
Henrique Moraes Ziller, Diego Ramalho Freitas e Tiago Valêncio de Melo
- 95 A aplicação da Justiça Restaurativa no âmbito escolar e o caso do Estado de Goiás**
Jéssica Traguette Silva, Kássia Barros Neves e Aparecida Oliveira de Moraes Sousa
- 115 Auditoria Cívica e Projeto Interventivo como exercício de Controle Social nas escolas do Distrito Federal**
Carolina Galdino Soares, Bruno Henrique Braga e Liliane Barbosa Pereira

Educação política em perspectiva aplicada

Apresentação

Alexsandro Santos¹

Humberto Dantas²

Não existe Democracia, diz um sem-número de teorias e reflexões, se não estivermos preparados formalmente para o seu exercício. Isso significa que de distintas formas temos que encontrar maneiras de educar cidadãos e cidadãs para o convívio em sociedade. Isso transcende o voto, mas o inclui. Isso envolve ações desafiadoras e complexas. Vai de uma transformação cultural, sobretudo numa sociedade que se acostumou a repetir, sem pensar, que “política não se discute”, até a preparação de professores para a disseminação de conteúdos estratégicos de forma condizente ao respeito à pluralidade de ideologias, partidos e pensamentos. Isso não é tarefa fácil, e não à toa, historicamente, nos vemos diante de mais de um século de História.

Exatamente isso: faz mais de 100 anos que o Brasil afirma e reafirma, formalmente em suas políticas de educação, que devemos formar para a Cidadania nos currículos escolares. Isso tem sido feito de modos diferentes, com muita dificuldade, e nesse período nos desviamos da rota democrática e mergulhamos em ditaduras como aquela de Vargas, bem como a dos militares que distorceram por completo o compromisso do país com a politização – algo típico de governos autoritários e populistas. Diante de tais cenários, se não pela força, mas também pelo medo de consolidarmos essa formação, a pergunta precisa ser, sempre: o que falta para efetivarmos um compromisso público formal com a ideia de Educação Política, ou Educação Cívica, ou Educação para a Cidadania?

O que nos reúne aqui é exatamente isso. Escolas do Parlamento são descritas como espaços para a disseminação de conteúdos de democracia basilares ao amadurecimento político de sociedades em geral. Não são poucos os espaços desse tipo espalhados pelo território brasileiro, atendendo municípios, estados e em nível federal, o país como um todo. Mas ainda é pouco. Assim como o

1 Pedagogo, Mestre em Educação: História, Política, Sociedade (PUCSP), doutor em Educação (FEUSP) e pós-doutorando em Administração Pública e Governo (NEB-FGV). Diretor-Presidente da Escola do Parlamento e Professor Colaborador no Programa de Pós-Graduação em Educação e no Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores da Unicid.

2 Doutor em ciência política pela USP, pós-doutor em administração pública pela FGV-SP, pesquisador da FAPEG e coordenador da pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP.

sujeito comum se esquece facilmente de seu voto para os cargos parlamentares, parece que ainda há distância entre as massas e muito do que os parlamentos podem fazer de especial pela política em termos de formação. O movimento de Escolas do Legislativo não é pequeno, mas quem de fato conhece e já se utilizou de algum tipo de formação dessas organizações? Milhares, talvez até alguns poucos milhões, mas ainda é pouco diante do desafio da politização e da compreensão democrática desse universo. Assim, o objetivo é somar esforços.

Ao trabalho da Câmara Municipal de São Paulo e sua Escola do Parlamento, se uniu em 2021 um grupo de pesquisadores vinculado à *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás* – a FAPEG. Naquele estado existe uma associação entre a Controladoria-Geral do Estado (CGE) e a Secretaria Estadual de Educação para o desenvolvimento de um projeto denominado *Estudantes de Atitude* (EA). Tal atividade consiste na formação de grupos em escolas públicas formados por estudantes, professores, servidores e comunidade que têm como primeiro desafio a realização de uma auditoria cívica no ambiente escolar. De posse de formulários de caráter técnico, o intuito é avaliar os mais diferentes ambientes escolares – salas de aula, áreas externas, espaços esportivos, banheiros, refeitórios, bibliotecas, salas de informática etc. Nas mãos com um primeiro diagnóstico, propor e aprovar um plano de intervenção e atuar sobre a realidade são os passos seguintes. Os resultados são impressionantes: a comunidade mostra sua força e transforma escolas. Isso não é ação concreta de Educação Política? Pois bem: o grupo de pesquisa foi formado para mensurar o impacto de ações desse tipo na realidade. E um dos seus desafios é a constituição de um grupo maior, que transcenda esse objeto específico de pesquisa na realidade do EA e dialogue, formule, pesquise outros casos e exemplos de Educação Política espalhados pelo Brasil.

Esta edição e também a próxima da Revista Parlamento e Sociedade nascem de mais um esforço coletivo de reunir pesquisadores que tratem desse tema central à realidade da Escola do Parlamento. No começo de 2021 fizemos a primeira reunião do grupo mais amplo do projeto da FAPEG, e em junho realizamos um evento virtual unindo diversas reflexões em quatro mesas na Escola da Câmara paulistana. Aos componentes desse evento foram somadas mais algumas pesquisas e reflexões, e assim temos esses dois volumes da revista. Neste número 16 reunimos sete trabalhos tratando do que chamamos de “Educação Política em perspectiva aplicada”. Trata-se de um conjunto de artigos que observam, avaliam, dimensionam ou apresentam ações concretas de Educação Política. Assim, Maria Barretos e Marjorie Lynn analisam duas políticas do que chamam de Cidadania Digital no governo de Goiás. Já Manoel dos Santos, Gisele Craveiro

e Emilie Reiser analisam o papel da tecnologia no monitoramento participativo escolar, ou seja, como uma plataforma de coleta de dados serve para traduzir o que jovens demandam e percebem sobre infraestrutura e serviços públicos em ambiente municipal. Em seguida, Lucas Okado, Daniel Lima e Laís Forti Thomaz apresentam um caso de Educação Cívica denominado *Projeto Politizar* que indica a possibilidade de ações desse tipo fomentarem, por exemplo, o diálogo entre casas legislativas e a sociedade civil. Bruno Souza da Silva e Joyce Luz, adiante, debatem a importância de ações de Educação Política em ambiente empresarial, ilustrando a reflexão a partir do Programa de Educação Política da construtora *Engesform*, realizado em parceria com o *Movimento Voto Consciente*. Já Henrique Ziller, Diego Ramalho e Tiago de Mello mostram que servidores públicos podem ser o público-alvo de ações de construção de cultura ética, no Estado de Goiás, a partir do aprendizado conjunto de valores. Adiante, ainda em realidade goiana, o que em certa medida engrandece essa publicação por tirar o foco dos exemplos de eixos mais concentrados no Sudeste do país, Jéssica Traguette, Kássia Neves e Aparecida de Moraes Sousa apresentam texto onde o projeto *Justiça Restaurativa* é desenvolvido no ambiente escolar e reforça a ideia de cultura de paz. Por fim, Carolina Soares, Bruno Braga e Liliane Pereira apresentam o caso das Auditorias Cívicas e Projeto Interventivo para o exercício do Controle Social nas escolas do Distrito Federal.

Desejamos uma boa leitura, e esperamos que mais do que acompanhar esses trabalhos, nosso conjunto de artigos aqui reunido seja capaz de provocar e inspirar quem se vê diante de ideias absolutamente essenciais ao fortalecimento da relação dos cidadãos com a política a partir de ações educativas e democráticas.

Cidadania Digital: Avaliando Duas Políticas de Educação Cívica em Goiás

Maria Barretos¹
Marjorie Lynn²

Resumo

O seguinte estudo avalia duas políticas de educação cívica no Estado de Goiás, implementadas pela Controladoria Geral do Estado de Goiás. As duas políticas fortemente tentam enriquecer a cidadania digital com boas práticas cidadãs no meio digital, e ampliam o conhecimento sobre como participar da política, de modo digital e como integrante da sociedade civil. A revisão de literatura e os dados fornecidos pela própria instituição mostram taxas altas de abandono nas etapas iniciais. Pelos projetos serem à distância, tais taxas não são incomuns. Mesmo assim, o número de formandos de ambas as políticas varia entre 14% a 18% dos cidadãos inicialmente inscritos. Há boas avaliações nas pesquisas de satisfação com a população-alvo e as medidas para incentivar a cidadania digital são aprimoradas a cada projeto da equipe de transparência e controle social dentro da CGE. A abordagem diversificada, que incentiva a literacia do cidadão e amplia seu conhecimento de participação social é também um fator importante para o sucesso em políticas de educação cívica digital.

Palavras-chave: políticas públicas; educação cívica; cidadania digital; democracia; participação social.

1 Mestranda em Ciência Política pela *Universidade Federal de Goiás*. Tem experiência como pesquisadora de políticas públicas nas áreas de educação cívica e saúde pública. Atualmente é pesquisadora da *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG)*.

2 Mestranda em Ciência Política pela *Universidade Federal de Goiás*. Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela *Universidade de Brasília* e especialista em Gestão e Políticas Públicas pelo *Ibmec*. Atualmente é Gerente de Controle Social na Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

Introdução

A configuração atual da democracia brasileira, já passados mais de trinta anos após sua institucionalização oficial, ainda publicamente demonstra problemáticas comuns em países recém democratizados. Mesmo após a implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei n.12.527) em 2011, foram registrados um nível alto de percepção (por *experts* e empresas relacionadas) sobre corrupção (CPI, 2020) e baixa atuação política dos cidadãos em práticas tradicionais como votar, por exemplo (Filho, 2015). Na prática, as medidas de governo aberto, incentivando a participação social na máquina pública, nunca deixaram de existir. Tais taxas meramente indicam um crescente aumento de denúncias contra corrupção, assim como a insatisfação do *status-quo* socioeconômico latino-americano.

A falta de confiança da sociedade civil nas instituições políticas é uma preocupação para as instituições de transparência e controle social, que possuem um papel ativo no incentivo à participação social. Instituições responsáveis por essas temáticas buscam implementar ações e políticas públicas de educação cidadã a partir da perspectiva do seu público alvo (Filho, 2015) (Wanderley, 2018). A inserção do cidadão na participação pública pode gerar melhorias e soluções viáveis no serviço público e conseqüentemente maior confiabilidade nos atores políticos.

Atualmente isso implica trazer para a experiência cidadã o uso de ferramentas digitais para medidas de transparência e controle social. Com esse paradigma atual, aguçado pelas medidas implementadas com a ocorrência da Covid-19, o papel de cidadania digital se torna ainda mais relevante. O meio digital consegue abrir outros espaços não-presenciais para que os assuntos políticos sejam debatidos e para que haja engajamento da sociedade civil (Costa, 2019). Assim, o cidadão realiza votação interna de uma instituição pública em que possui filiação, assina propostas de leis que aprova, participa de reuniões de conselhos etc. Cidadania digital - boas práticas que exercem os direitos e os deveres cidadãos no meio digital (Neves, 2010) -, é exercida nesse momento.

A orientação de literacia digital, um conjunto de competências socioculturais para a leitura de informação divulgada no panorama atual de mídia (Costa, 2019), para o exercício de cidadania, porém, é poucas vezes abordada. A literacia digital não se distingue de cidadania digital, mas devido a constante atualização de informação, é parte integrante para realizar a cidadania digital. A necessidade de orientar a cidadania digital, tanto por agentes públicos quanto privados, deve ser abordada, sendo que a falta de literacia digital pode gerar a propagação errônea de notícias falsas, também denominadas *fake news* na mídia. Vista nas eleições

presidenciais estadunidenses e brasileiras desde 2008, a divulgação de *fake news* pode levar o cidadão a agir erroneamente no espaço público (Neves, 2010). A cidadania digital é uma ferramenta que, se não for devidamente considerada e analisada, pode gerar efeitos adversos à cidadania.

O seguinte estudo apresenta e avalia como a Controladoria Geral do Estado de Goiás (CGE-GO) implementou as primeiras edições de duas políticas de educação cidadã que possuem aspectos de literacia digital e de cidadania digital: *Embaixadores da Cidadania* (2020) e *Agentes da Cidadania* (2021), ambas iniciativas de capacitação de formação cívica e de engajamento político organizadas no meio digital. A seguir, a descrição dos casos e a avaliação realizada em parceria com a CGE-GO e as outras instituições envolvidas. Após esta seção, seguem a discussão dos resultados e a conclusão.

Descrição dos casos

Embaixadores da Cidadania, primeira edição, 2020

Partindo do interesse dos usuários da Ouvidoria Geral do Estado de Goiás, a CGE-GO desenvolveu em 2019 um programa de ensino à distância (EAD) e certificação sobre temas relacionados à cidadania. Envolver o cidadão no processo inicial de desenho de uma oferta pública foi o pontapé para o desenho da *Certificação em Cidadania*, que posteriormente se tornaria o projeto *Embaixadores da Cidadania*. Em 2020, os desdobramentos oriundos da pandemia criaram uma janela de oportunidade para repensar as estratégias de difusão da participação cidadã no Estado. O advento das medidas de restrição social e de distanciamento evidenciaram a importância da busca por novas metodologias.

O programa *Embaixadores da Cidadania* visa capacitar pessoas em temas referentes à cidadania e à participação cidadã. Porém, além da capacitação formal por meio de cursos de educação à distância, também é foco de o projeto aproximar o cidadão de sua comunidade e dos espaços de tomada de decisão. Por meio do fomento a ações práticas de cidadania que possibilitem aos participantes assumirem uma postura de protagonismo na sociedade, há necessidade de entregar uma proposta de uma política social inovadora que pretenda resolver um problema público de forma compartilhada com a comunidade, com o governo e com quaisquer outros atores.

A primeira edição do *Embaixadores da Cidadania* foi executada por meio de parceria entre a CGE-GO e a *Universidade Federal de Goiás*, através da *Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas* (FACE/UFG), na qual o programa se tornou um projeto de extensão. A coordenação do Programa foi

realizada pela Gerência de Controle Social, inserida no quadro da Subcontroladoria de Participação Cidadã e Governo Aberto da CGE-GO.

A primeira edição teve processo seletivo aberto no dia 19 de maio de 2020 para qualquer cidadão maior de 16 anos. Foram disponibilizadas 600 vagas, das quais 10% poderiam ser ocupadas por cidadãos de outras unidades federativas além de Goiás. Foram recebidas 1.285 inscrições de 23 estados e Distrito Federal. Destes, 611 foram selecionados, representando 19 estados e DF. Ao término da capacitação, os selecionados que chegaram até a fase final receberam certificado de 180 horas, concedido pela FACE/UFG.

Com duração total de seis meses, o *Embaixadores da Cidadania* foi estruturado em dois grandes momentos: i) a Etapa Teórica, na qual os participantes realizaram cursos teóricos e atividades propostas; ii) e a Etapa Prática, na qual os participantes desenvolveram um Desafio de Impacto Social. O Desafio, proposto pelo cidadão, deveria apresentar a resolução de algum problema público identificado nas comunidades em que os participantes estavam inseridos.

O objetivo na primeira etapa foi promover conhecimentos sobre conceitos básicos de ética, combate à corrupção, transparência, participação social, controle social e demais mecanismos e ferramentas relacionadas a esse universo, para que, em seguida, na Etapa Prática, os Embaixadores dispusessem das competências necessárias para propor uma intervenção social em suas localidades. Ao longo do período da certificação, a equipe executora realizou uma série de *podcasts*, *pílulas de conhecimento*, *workshops* e mesas-redondas que estimulavam o engajamento dos participantes. Além do conhecimento adquirido na Etapa Teórica, para a Etapa Prática os participantes foram instruídos e auxiliados pelo *PequiLab*, laboratório de inovação da *Escola de Governo do Estado de Goiás*. Ficou a cargo do *PequiLab* oferecer e ministrar oficinas para ajudar os participantes a pensar, mapear, definir um problema e a indicarem a melhor e mais viável solução.

Após as oficinas, os participantes iniciaram o processo de confecção dos Desafios e, quando finalizados, os encaminharam para a coordenação do projeto *Embaixadores da Cidadania*. Estes desafios passaram pela avaliação da Comissão Avaliadora, composta por professores da UFG e servidores da CGE-GO. A avaliação de cada proposta foi realizada em dupla e às cegas, com notas geradas por meio de média simples, resultando em um *ranking* no qual os dez primeiros colocados foram premiados³. Ao final do projeto, para se formar “Embaixador da

3 A premiação foi realizada em valor pecuniário, por meio de doação do *Sindicato de Gestores Governamentais do Estado de Goiás* (SindGESTOR).

Cidadania”, o participante deveria apresentar um projeto de intervenção em sua própria comunidade – o que estimulou o surgimento de boas práticas inovadoras, envolvendo iniciativas como hortas culturais, estruturação para acessibilidade e oportunidades de ensino a mães solo, por exemplo.

Durante toda a execução do *Embaixadores da Cidadania*, o fomento ao diálogo, o enriquecimento através de discussões e o conhecimento adquirido através de diferentes vivências foi considerado tão importante quanto o conteúdo dos cursos EAD. Por isso, a equipe de gestores do projeto também dedicou atenção para a promoção de interações dinâmicas, tanto entre os cidadãos participantes quanto deles com os gestores. Para tanto, foi escolhido o aplicativo de troca de mensagens instantâneas *Telegram* como ambiente digital para comunicação e realização de atividades.

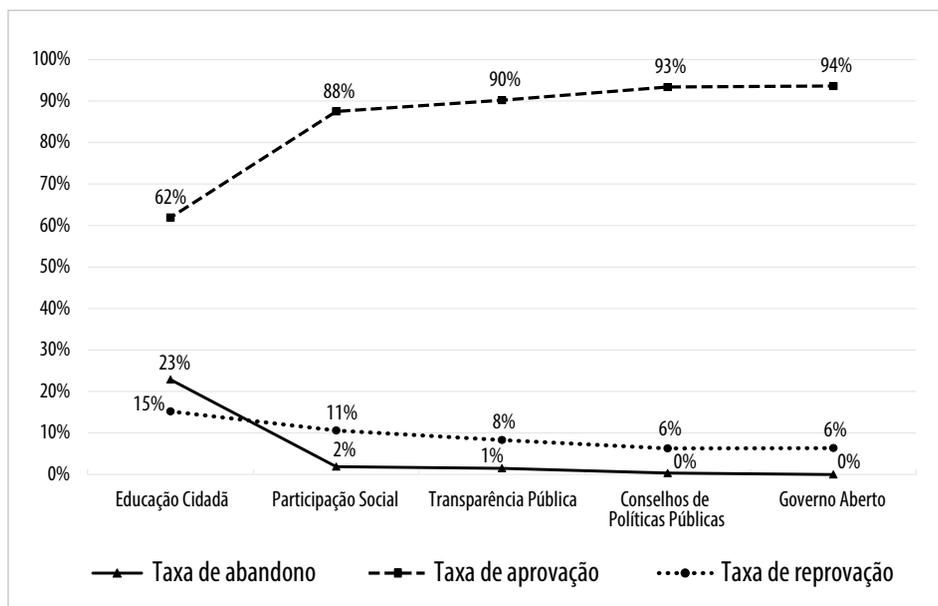
No início do Programa os 611 selecionados foram divididos em ordem alfabética em turmas com cerca de 50 pessoas. Para cada turma foi criado um grupo no *Telegram* de modo que ao todo existissem 12 grupos no aplicativo de mensagens. Em todas as turmas havia a presença de um tutor da UFG, responsável pelo monitoramento, organização e a mentoria do programa, atendendo os Embaixadores de maneira mais próxima e até individualizada quando necessário.

Ao todo, a edição de 2020 do *Embaixadores da Cidadania* contou com 12 tutores que contribuíram de forma muito próxima com o desenvolvimento das turmas. Dentre as tarefas exercidas por eles estava a de comunicar-se individual e coletivamente com todos os alunos de maneira a suprir possíveis dúvidas e questionamentos quanto ao conteúdo. Foram concedidos como apoiadores do projeto pela *Universidade Federal de Goiás* e eram alunos de graduação ou de pós graduação da Universidade, com diferentes formações - Administração, Relações Internacionais, Ciências Sociais, entre outras.

Toda a trajetória dos cidadãos no *Embaixadores da Cidadania* foi analisada a partir de dados relativos ao avanço nos cursos à distância. A partir dessa análise, foram calculadas taxas que resumem os três possíveis comportamentos dos participantes que configuram: taxa de aprovação, taxa de reprovação e taxa de abandono. Enquanto a de aprovação é contabilizada pelo número de Embaixadores que finalizaram o curso teórico no prazo estipulado em edital, a de reprovação é contabilizada pelo número de Embaixadores que não finalizaram o curso teórico no prazo. A taxa de abandono é calculada com base no número de Embaixadores que optaram por deixar o projeto. Isso pode ter ocorrido de maneira justificada - quando o Embaixador comunica, via *e-mail* ou *Telegram*, sua desistência - ou injustificada - quando o Embaixador se retira sem informar a coordenação do projeto.

Consolidando essas três taxas na série histórica dos cursos (Gráfico 1), nota-se dois diferentes cenários durante a Etapa Teórica: o primeiro, no início do Programa, com uma significativa taxa de abandono (22,8%) assim como a taxa de reprovação (15,2%). O segundo cenário se desenha a partir do curso de Participação Social, no qual as taxas de abandono e reprovação começam a cair e assim se mantêm, decaindo de forma constante até o final da Etapa Teórica, enquanto a aprovação sobe, também, de forma contínua.

Gráfico 1 - Evolução das taxas de aprovação, reprovação e abandono da Etapa Teórica



Fonte: elaboração própria

Ao primeiro cenário, atribui-se taxas maiores de abandono e de reprovação devido a um inicial desconhecimento da dinâmica e das tarefas a serem cumpridas para avançar no *Embaixadores da Cidadania*. Com o passar do tempo, apoio da tutoria, e melhorias das práticas de comunicação por parte da coordenação do projeto, notou-se uma mudança de comportamento por parte dos Embaixadores que, em sua total maioria, se mantiveram realizando as atividades até o final dessa etapa.

A partir daí, notou-se a necessidade de criar um projeto introdutório, que trouxesse conceitos iniciais sobre cidadania e controle social, de forma mais objetiva. Assim, com o objetivo de introduzir de maneira simples e ágil a temática da cidadania aos cidadãos goianos, surge o *Agentes da Cidadania*.

Agentes da Cidadania, primeira edição, 2019

O projeto *Agentes da Cidadania* (AC) é uma capacitação gratuita, 100% virtual, focada na democracia e participação cidadã que objetiva aproximar o cidadão do Governo. Tem por objetivo desenvolver na população a participação social e a cidadania por meio do conhecimento das ferramentas disponíveis no setor público, tais como os sistemas de Ouvidoria, os Portais da Transparência, entre outras.

Executado também em parceria com a *Universidade Federal de Goiás* (UFG) por meio de projeto de extensão, os participantes que realizaram todas as atividades propostas dentro da iniciativa, foram bonificados com certificado de 30 horas emitido pela instituição federal de ensino. O projeto foi estruturado para ser uma capacitação de curta duração, com o objetivo de atingir o maior número e o mais diversificado público - o único pré-requisito para participar foi ter a partir de 16 anos (idade em que se adquire a maioridade civil) e ser residente em Goiás.

O AC foi estruturado através de conteúdos teóricos e capacitações em formato digital, todas sediadas em uma Plataforma EAD coordenada pela Gerência de Controle Social da CGE-GO. Foram ofertadas aulas síncronas com professores e profissionais atuantes na área de participação cidadã, transmitidas no *Youtube* e abertas ao público, assim como atividades práticas realizadas com o auxílio de outras plataformas como *Zoom*, Redes Sociais e Portais Governamentais.

Dessa maneira, o projeto priorizou a interatividade e dinamicidade das trocas dos participantes entre si e com a Controladoria. A escolha metodológica por ferramentas digitais que são comumente utilizadas no dia a dia dos participantes permitiu transpor para os cidadãos goianos práticas cidadãs e de participação social no dia a dia e sem sair de casa. A edição piloto teve duração de sete semanas, com início em 09 de fevereiro e término em 30 de março de 2021. As inscrições tiveram início em janeiro. Foram abertas 2.000 vagas e o programa recebeu um total de 3.052 inscrições de cidadãos interessados. O preenchimento das vagas disponibilizadas ocorreu de acordo com a ordem das inscrições feitas *online*, através do *site* do projeto.

Para além dos conteúdos teóricos e aulas ao vivo, também foram propostas atividades para absorção do aprendizado. Na Edição 2021, cada Módulo possuiu uma atividade, entre elas, a instigação de utilizar diferentes mídias para exercer a cidadania e ferramentas de participação social, o manuseio obrigatório do Canal da Ouvidoria Estadual por meio do ensino do seu uso e outras atividades correlatas e o preenchimento de pesquisas a respeito da percepção do usuário sobre os canais de transparência e as formas existente de participação social.

Na atividade “Utilizando o Canal da Ouvidoria Estadual” houve a participação de 550 cidadãos, vindos de 105 municípios goianos. Após o primeiro contato com a Ouvidoria e o recebimento de um manual de uso da Ouvidoria elaborado pela CGE-GO, a pesquisa de satisfação, realizada pela própria instituição implementadora, deu mais luz a respeito do exercício da cidadania digital. A seguir leia alguns feedbacks obtidos:

“Acho que o papel da ouvidoria ainda não é muito claro e, como ele deve ser algo acessível para outras pessoas, neste sentido, a própria existência do curso *Agentes da Cidadania* já é muito valiosa; mas poderiam existir outras formas também de se alcançar a população em geral além dele.” - Anônimo 1⁴

“Apesar de minha manifestação ter sido um elogio, observei que realmente leram o que foi escrito, pois a resposta foi pautada naquilo que foi referido.” - Anônimo 2

“Gostei da agilidade de navegar pelo site, não é nada burocrático. É bem interativo e de fácil compreensão.” - Anônimo 3

“Preciso digitar minhas informações a cada nova manifestação. Seria melhor se houvesse uma conta que já possuísse todas as informações salvas, restando apenas a manifestação. Haveria um painel com todas as manifestações já feitas, facilitando o acesso posteriormente.” - Anônimo 4

Dos vários achados, elaborados a partir do relatório do projeto e as percepções da comunicação entre a coordenação e a população alvo, houve a percepção de mais êxito quanto ao exercício de cidadania digital e a maior aprendizagem sobre os meios digitais. Os resultados corroboram melhorias que já estavam sendo executadas pela Ouvidoria até então, como a solução de Inteligência Artificial (IA) para o Portal, com o objetivo de facilitar a classificação de manifestações pelo usuário. Outros achados, como a alta porcentagem de cidadãos que acessaram o portal pelo celular e complemento de informações sobre tipos de manifestações e prazos, estão sendo considerados para serem inseridos no Portal de maneira mais clara e didática para seus usuários.

4 Com o objetivo de colocar respostas mais sinceras e próximas da realidade, a equipe organizadora do *Agentes da Cidadania* optou para que os questionários fossem anônimos. Assim, os cidadãos poderiam, sem qualquer receio, opinar sobre diversos aspectos da política pública da Ouvidoria

Ao todo 2.047⁵ cidadãos foram cadastrados na Plataforma EAD do *Agentes da Cidadania*. Destes, 68,4% iniciaram sua participação no projeto. A partir desse momento, o comportamento do cidadão poderia ser classificado de três diferentes maneiras: cidadãos que abandonaram o projeto, cidadãos aprovados e cidadãos reprovados. Dessa maneira, dentre os participantes que começaram o projeto: 38,97% abandonaram, 39,2% foram aprovados e 21,6% foram reprovados.

Sucesso ou fracasso? Avaliando as políticas de educação cidadã digital

De acordo com a taxa de abandono de 2018 do Censo EAD, realizado pela *Associação Brasileira de Educação a Distância* (ABED), instituições que oferecem cursos à distância no Brasil possuem as maiores taxas de abandono, variando entre 26% e 50%. Isso significa que, mesmo no período das políticas públicas com maior taxa de abandono, esse valor ainda pode ser considerado normal em um comparativo nacional de cursos da mesma modalidade.

Ao final da iniciativa *Embaixadores da Cidadania*, dos 611 selecionados, 183 passaram por todas as etapas e se tornaram aptos à certificação de Embaixador da Cidadania. Embora o projeto tenha obtido bons resultados e avaliações muito positivas de seus participantes, detectou-se uma taxa relevante de abandono e reprovação logo no início, cerca de 22,8% e 15,2% respectivamente. Ao analisar dados sobre a trajetória dos participantes e seus *feedbacks*, chegou-se à conclusão de que o grau de exigência e complexidade do projeto foi um fator de dificuldade sentido logo de início por alguns dos cidadãos participantes da iniciativa cívica.

Ademais, Aretio (2002) apresenta dois modelos de evasão: o abandono real e o abandono sem iniciar. O aluno sem iniciar tem a característica de não efetuar qualquer tipo de registro ou participação em atividades, de nenhuma disciplina do curso. A respeito de *Agentes da Cidadania*, esse tipo de abandono representou 31,5% do total de selecionados. Já o abandono real é definido pelo aluno que se matricula, inicia as atividades e em algum momento do curso deixa de concluir ou participar das atividades (apud Oliveira e Bittencourt, 2020).

O abandono real nas políticas públicas foi atribuído àqueles que não finalizaram as sete semanas, tampouco cumpriram requisitos obrigatórios, totalizando 38,97% dos cidadãos que iniciaram o projeto. Aqueles que cumpriram todos os

5 As 47 inscrições que excederam o número total inicial de vagas dizem respeito ao preenchimento, em segunda chamada, de desistências formais. Ou seja, 47 participantes selecionados informaram, previamente, suas desistências. Assim, essas vagas foram repassadas para os próximos inscritos da lista.

requisitos e foram considerados aprovados, representaram 39,25% do total. Já os que chegaram ao final do AC, porém não realizaram todas as atividades obrigatórias foram considerados reprovados, com uma taxa de 21,69%.

Oliveira e Bittencourt (2020) afirmam que a evasão é um dos principais problemas a serem superados pelo EAD e um número alto de evasão no sistema público significa recursos públicos desperdiçados ou não chegando aos objetivos previstos. Não existe solução fácil ou receita tranquila para acabar com o problema. Mesmo em situações diversas, no sistema público (gratuito) ou privado (pago), o problema persiste, sendo necessárias intervenções e ações contínuas das instituições de ensino.

A gratuidade da inscrição e do projeto, bem como a falsa ideia de facilidade de participação em projetos EAD, são alguns dos motivos que podem explicar tanto a primeira barreira de cidadãos que se inscreveram e não tiveram interesse em iniciar a certificação, quanto dos participantes que começaram e não concluíram, seja por abandono ou reprovação.

No entanto, a preocupação está na produção de estratégias para minimizar essa problemática, intervindo o máximo possível para que o cursista não se sinta abandonado à própria sorte e distante da instituição de ensino e da conclusão do seu curso. Será que a condição de ser tratado somente como mais uma matrícula afasta o cursista da possibilidade de ser reconhecido e se sentir parte do grupo de estudos, provocando a evasão? Devemos utilizar as análises sobre a evasão nos cursos de EAD como forma de aumentar a permanência, o fortalecimento das competências digitais e diferenças, do respeito à diversidade cultural, para que possamos alcançar o almejado: participação social (Branco, Conte e Habowski, 2020).

Pensando na participação social, o escopo de alcançar cidadania digital teve êxito positivo em ambos os casos. Considerando o abandono real e o abandono sem iniciar, houve 183 cidadãos formados como Embaixadores de Cidadania – de 1285 inscritos –, e 550 Agentes da Cidadania - de um total de 3052 inscrições (Tabela 1): entre 14% a 18% da população-alvo formada. Houve um ligeiro aumento de uma política para outra, indicando melhoria na forma de abordagem pela equipe implementadora, pois a aprendizagem de políticas públicas, entre uma política a outra, é mecanismo para melhoria.

Tabela 1 - Indicadores de Resultados do Ecossistema de Participação Cidadã

Objetivo da iniciativa	Resultados
Inscrições recebidas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2020)	1.285
Vagas disponibilizadas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2020)	611
Desafios de Impacto Social recebidos no “Embaixadores da Cidadania” (2020)	163
Desafios de Impacto Social premiados pelo “Embaixadores da Cidadania” (2020)	10
Cidadãos formados no “Embaixadores da Cidadania” (2020)	183
Podcasts produzidos para difusão do conhecimento no “Embaixadores da Cidadania” (2020)	15
Inscrições recebidas pelo projeto “Agentes da Cidadania” (2021)	3.052
Vagas disponibilizadas pelo projeto “Agentes da Cidadania” (2021)	2.074
Participações na atividade sobre Ouvidoria Geral do Estado de Goiás no “Agentes da Cidadania”	816
Municípios goianos com cidadãos formados no “Agentes da Cidadania” (2021)	111
Cidadãos formados no “Agentes da Cidadania” (2021)	550

Fonte: Controladoria-Geral do Estado de Goiás

As inscrições superaram as vagas disponibilizadas e ambas as políticas foram 100% online com a utilização de sites institucionais, redes como *Facebook*, *Instagram* e *Telegram*, e atividades síncronas e assíncronas (reuniões pelo *Zoom*, podcasts etc.) que foram as diversas formas de interação. A abordagem diversificada, que incentiva a literacia do cidadão e amplia seu conhecimento de participação social, foi um fator importante para o sucesso.

Referências Bibliográficas

- ARETIO, LORENZO GARCIA. **La educación a distancia - de la teoría a la practica**. Barcelona/Espanha: Ariel Educación, 2002.
- BITTENCOURT, JOSÉ; OLIVEIRA, RAIMUNDO. Inovação educacional escolar: uma análise a partir de um caso intitulado Seminário de Diversidade “Quebrando o Tabu”. **Revista Exitus**, v. 10, n. 1, 2020, e020016. <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2020v10n0ID1138>
- BRANCO, ADILSON CRISTIANO; CONTE, ELAINE; BRANCO, LÍLIAN SOARES ALVES. Evasão na EAD: perspectivas de prevenção. **Perspectiva - Revista do Centro de Ciências da Educação**, v. 38, n. 3, 2020. <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2020.e62978>
- COSTA, DANIELA. A educação para a cidadania digital na escola: análise multidimensional da atuação dos professores enquanto mediadores da cultura

digital nos processos de ensino e de aprendizagem. PhD diss., **Tese (Doutorado em Educação)**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

FILHO, MARCIO CAMARGO CUNHA. O Desencontro entre Direito à Informação e Direito à Verdade: Análise das Práticas da Controladoria-Geral da União. **Direito, Estado e Sociedade**, n.47, julho/dez 2015, p.91-107

NEVES, BÁRBARA BARBOSA. Cidadania digital? Das cidades digitais a Barack Obama. Uma abordagem crítica. **Cidadania digital**. Junho 2010, p 143-88. (Neves, 2010)

WNDERLEY, MAURA PARAÍSO. Um estudo de caso sobre iniciativas de inovação aberta no âmbito do Governo Federal. **Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. Ciência da Computação**: Recife, 2018. (Wanderley, 2018)

Dados para *Accountability* – o papel da Tecnologia no Monitoramento Participativo Escolar

Manoel dos Santos¹
Gisele S. Craveiro²
Emilie Reiser³

Resumo

À medida que o mundo se torna cada vez mais monitorado por meio de indicadores facilitados por novas ferramentas digitais, torna-se imperativo classificar as dimensões técnicas e políticas dessa nova tecnologia. O monitoramento participativo, tanto no desenho de indicadores como também na coleta de dados, pode ser um importante instrumento para a participação cidadã no acompanhamento das políticas públicas. O *Monitorando a Cidade* é uma plataforma de coleta de dados projetada para capacitar cidadãos para transformar suas realidades. Este artigo objetiva analisar casos de uso da mencionada tecnologia cívica no monitoramento participativo de infraestrutura e serviços públicos por comunidades escolares em iniciativas induzidas por órgãos de *accountability* societal entre 2017 e 2020. A abordagem metodológica é de cunho qualitativo com procedimentos técnicos baseados na pesquisa bibliográfica, estudo de caso e pesquisa documental. A análise aponta que a tecnologia de auditoria é apenas mais um elemento dentro de um ecossistema maior e mais complexo. A utilização da ferramenta dentro de uma mobilização maior, realizada por grupos já estruturados e

-
- 1 Doutorando em Mudança Social e Participação Política pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP e integrante do grupo de pesquisa Colaboratório de Desenvolvimento e Participação (CoLab-USP). E-mail: kalilmanoel@usp.br.
 - 2 Professora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP, credenciada no Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política, Líder do grupo de pesquisa Colaboratório de Desenvolvimento e Participação (CoLab-USP). Doutora em Engenharia de Sistemas pela USP, Mestre pela Unicamp em Ciências da Computação. E-mail: giselesc@usp.br.
 - 3 Líder de Projetos da Democracia Digital. Desenvolvedora da plataforma “Monitorando a Cidade” no Centro de Mídia Cívica do MIT Media Lab. Facilitadora de processos de design colaborativo de tecnologias sociais. E-mail: emilie.reiser@gmail.com.

articulados tem sido importante para que se conseguir ajudar a chamar a atenção para o tema tratado e obter resultados mais concretos.

Palavras-chave: participação cidadã; tecnologias cívicas; monitoramento participativo.

Introdução

Dentro das ciências sociais tem havido considerável atenção ao impacto, sobre as práticas de governança, de novas tecnologias políticas baseadas em estatísticas e *accountability* - o que tem sido chamado de “cultura de auditoria” (STRATHERN, 2000). As tecnologias de auditoria são teorizadas como instrumentos para novas formas de governança e poder, permitindo que as pessoas verifiquem seu comportamento por si mesmas, de modo que os governos possam deixar de examinar o comportamento e simplesmente verificar os indicadores de desempenho (STRATHERN 2000, p 4).

Merry (2011) coloca que à medida que o mundo se torna cada vez mais monitorado por meio de indicadores, torna-se cada vez mais importante classificar as dimensões técnicas e políticas dessa nova tecnologia. Os indicadores produzem formas de conhecimento convenientes e prontamente compreensíveis sobre o mundo, que moldam a maneira como os formuladores de políticas e o público em geral entendem o mundo. Isso foi ainda mais evidenciado no contexto da pandemia de COVID-19, quando modelos orientaram importantes decisões nas esferas pública e privada (SALTELLI *et. al.*, 2020).

O processo de dataficação consequente das inovações tecnológicas e mediação digital da vida cotidiana tem consequências sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais (GRAY, 2016) devido às implicações sociais em decorrência das operações de interesses diversos e antagônicos de atores múltiplos no complexo jogo dos interesses e preocupações em volta da vigilância estatal onipresente, do controle burocrático, de representações de organizações corporativas e da mercantilização, que instituem um contexto de distopias embasado em dados de comercialização e controle estatal.

De acordo com o mesmo autor, sistemas de informação digital passaram a desempenhar um papel central e inovador na organização, concepção e vivência da vida coletiva na atualidade. Nesta perspectiva, compreende-se que, se por um lado a tecnologia representou oportunidades de inclusão, por outro aprofundou também as desigualdades.

Dessa maneira, a assimetria de recursos e capacidades para participar dos processos nos quais os dados são feitos, de conhecimentos especializados sobre os quais os dados dependem, de aspectos que integram as barreiras não-técnicas, demandam o desenvolvimento de capacidades sociais para promover ideias democráticas através da participação cidadã (GRAY, 2016; OLIVEIRA e GARCIA, 2019, GRAEFF, 2018).

É *mister* ainda que as organizações governamentais e os *policy makers* de políticas públicas atentem para a importância da participação e de mecanismos de engajamento político de atores que usem dados como recurso, mas também da possibilidade para remodelar, revisar, re-orientar os processos de sua criação. O monitoramento participativo com uso de tecnologia digital representa uma grande possibilidade para a transparência e para viabilizar a participação eletrônica nos governos, utilizando dados públicos para promover causas e incidir no desempenho e avaliação de políticas e serviços públicos (DINIZ e RIBEIRO, 2012, p. 106).

O monitoramento é compreendido como uma ferramenta do governo aberto, envolvendo a participação do cidadão na gestão pública, fomentando mapeamento colaborativo de demandas de serviços públicos (PEREIRA JÚNIOR, 2017). Isso representa um mecanismo de grande importância nas interfaces entre sociedade e Estado para a troca de informação como bem básico, pois para existir informações, é preciso produzir e analisar dados gerados nessa nova economia de informação em rede utilizando-se de ferramentas e métodos tecnológicos digitais que subsidiem o monitoramento e a avaliação de políticas públicas em uma perspectiva inovadora na contemporaneidade (VILLI, 2018).

Nesse cenário, o presente estudo se propõe analisar a participação cidadã mediada por tecnologias digitais para a produção de dados e informações de forma colaborativa para subsidiar o monitoramento e avaliação de infraestrutura e serviços públicos no contexto escolar. Para compreender tal fenômeno, será analisada a experiência da utilização da plataforma *Monitorando a Cidade*.

O delineamento deste estudo investigativo caracteriza-se pelo objetivo de analisar o papel, as características e formas de participação cidadã mediada pela plataforma, ou apenas “Monitorando”, para produção colaborativa de dados e informações para monitorar e avaliar políticas e serviços públicos. Mesmo o “Monitorando” tendo sido aplicado em várias campanhas de coleta colaborativa de dados em diferentes temáticas com diversas comunidades, esse trabalho se restringirá às iniciativas operadas no contexto escolar realizadas no período pré-pandêmico.

Apresentação da Plataforma e seu conceito

O *Monitorando a Cidade*, segundo seus criadores do Centro de Mídias Cívicas do MIT, é:

uma plataforma de coleta de dados projetada para capacitar grupos de cidadãos a compreender melhor suas realidades. Além de uma ferramenta tecnológica, o “Monitorando” é um processo coletivo que busca promover a discussão de questões críticas, a coleta de informações para melhor entendê-las e o diálogo com os atores locais para desenvolver soluções (MONITORANDO, 2017).

O *Monitorando a Cidade* originalmente estava focado em oferecer uma maneira fácil para os cidadãos monitorarem o cumprimento das promessas políticas feitas no período eleitoral, e assim aumentar a responsabilidade das autoridades eleitas e ajudar os eleitores a tomar decisões mais informadas nas urnas, conforme o conceito de Michael Schudson de cidadania informada, interpretado e aplicado por Zuckerman (2014). Em seus estágios iniciais de desenvolvimento em 2014, no desenho do protótipo em iniciativas conduzidas em Minas Gerais e São Paulo, a equipe buscava uma grande horizontalidade na condução de iniciativas de coleta colaborativa de dados para esse fim:

I think the promise of our approach lies in the value of data being collected and disseminated by citizens for citizens, rather than the government or other 3rd party organizations. However, we still need to develop a clearer conception of exactly how the act of collecting and sharing data about an issue someone cares about is going to impact one's voting behavior (CHELSEA BARABAS, 2014, p. 03)⁴

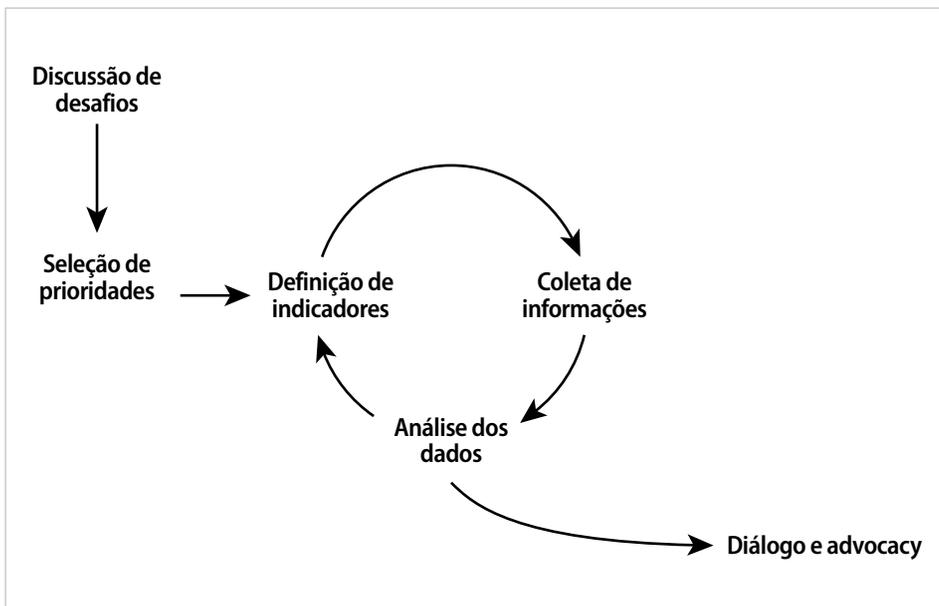
A partir de 2015, o “Monitorando” foi testado por grupos em 9 cidades em todo o Brasil para controlar questões que vão desde a acessibilidade para deficientes físicos em pontos de ônibus até a manutenção de parques públicos e a qualidade da merenda escolar. Em 2017, ele foi usado como uma ferramenta de educação política e monitoramento cidadão em mais de 130 escolas em 4 estados por mais de 4.000 alunos participantes. Ao fornecer uma oportunidade prática para que os indivíduos identifiquem desafios de forma colaborativa, coletem

4 Penso que a promessa de nossa abordagem está no valor dos dados que estão sendo coletados e divulgados pelos cidadãos para os cidadãos, e não para o governo ou outras organizações de terceiros. Entretanto, ainda precisamos desenvolver uma concepção mais clara de como exatamente o ato de coletar e compartilhar dados sobre um assunto com o qual alguém se preocupa vai impactar o comportamento de voto de alguém (CHELSEA BARABAS, 2014, p. 03).

dados para melhor entendê-los, investiguem suas causas e desenvolvam soluções coletivas, o monitoramento participativo visa desenvolver habilidades no núcleo da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na fundação de uma nova cultura de cidadania.

O *Monitorando a Cidade* é uma tecnologia social composta de uma plataforma web⁵, por onde são desenhados os instrumentos que compõem a campanha de coleta de dados, um aplicativo móvel⁶ que possibilita que as pessoas coletoras realizem a obtenção de dados no território utilizando os recursos de seu *smartphone* (fotos, geolocalização e entrada de dados por digitação) e uma metodologia⁷ para a aplicação de uma oficina ou criação de nova campanha. Esta metodologia, cujos passos são ilustrados na Figura 01, inclui sugestões que reforçam o caráter colaborativo e reflexivo do projeto, induzindo a um tipo de desenho de campanha.

Figura 1: Fases da Metodologia



Fonte: Martano (et. al., 2018)

5 Plataforma web para o desenho de campanhas de coleta de dados disponível em: <https://devcolab.each.usp.br/monitor/?locale=pt-BR>

6 Aplicativo móvel na Google Play Store: https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ionicframework.monitorandoacidade&hl=pt_BR&gl=US

7 Guia de Facilitação disponível em <https://monitor.promisetracker.org/pt-BR/guides>

Segundo (MARTANO *et al.*, 2017) o “Monitorando” representou nas iniciativas estudadas o meio para possibilitar a coleta de dados e produção de informações colaborativamente, podendo, dessa forma, auxiliar na tomada de decisão e no processo de controle social, significando um processo de inovação no monitoramento e avaliação através da produção de dados em massa, com custos menores e ampliando a janela de oportunidade para análise de dados e informações tempestivamente.

Métodos e técnicas utilizados

A metodologia do estudo é constituída da abordagem qualitativa, sustentada na pesquisa bibliográfica e no estudo de caso. Os procedimentos técnicos utilizados para a investigação foram a pesquisa de revisão bibliográfica, estudo de caso e pesquisa documental sobre a temática pesquisada. Este artigo analisa iniciativas de monitoramento participativo com mediação tecnológica, sendo: o caso do *Movimento Pacto Estudantil pela Educação no Pará* (MPEPEP), na cidade de Santarém; o caso da *Controladoria Regional do Pará* (CGU-PA) junto com a *Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Pará* (FAICON-UFPA) e o *Observatório Social de Belém* (OSB Belém) do Pará; o caso da *Controladoria Geral do Distrito Federal* (CG-DF); o caso da *Controladoria Geral do Estado da Bahia* (CGU-Bahia), na perspectiva de nacionalização do uso do “Monitorando” pela CGU; e, finalmente, o caso da *Controladoria Geral do Estado de Goiás* (CGE-GO).

Tais casos foram selecionados a partir dos critérios que dialogam com o objeto investigado - sobre o papel, as características e formas de participação cidadã mediadas com o uso da plataforma *Monitorando a Cidade* para produção colaborativa de dados e informações no monitoramento e avaliação de políticas em iniciativas conduzidas ou apoiadas por órgãos de controle.

Para Gil (2002, p. 44), “[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Neste caso, serão utilizados como fontes, principalmente, livros e artigos acadêmicos relacionados à temática abordada.

Buscou-se levantar e analisar dados e informações em fontes como relatórios institucionais da CGU (BRASIL, 2017, BRASIL, 2018, BRASIL, 2019), vídeos institucionais da CGU, e em sites organizacionais das instituições envolvidas para o devido tratamento analítico dos dados apresentados, com a finalidade de investigar sobre o papel, as características e formas de participação cidadã mediadas com o uso da plataforma *Monitorando a Cidade*, para produção colaborativa de dados e informações no monitoramento e avaliação de políticas e serviços

públicos no contexto escolar, através da interação com órgãos de controle externo e organizações da sociedade civil organizada, foco do presente estudo, no período entre 2017 e 2020.

Referencial teórico

Tratando sobre o uso da tecnologia, levantamento de dados e informações pelos cidadãos para incidir sobre as políticas públicas, Oliveira e Garcia (2019) abordam a questão da participação eletrônica cidadã enquanto revisão sistemática de literatura onde apontam obstáculos apresentados para a sua operacionalização e as estratégias para superar tais desafios. Os referidos autores buscaram compreender a relação entre crescimento do acesso à internet, às mídias sociais e a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões nas ações governamentais.

Para Oliveira e Garcia (2019), mesmo sendo a participação um direito pelo qual os cidadãos devem lutar, na prática eles têm negligenciado o seu engajamento de agir como uma ação transformadora nos governos. As respostas dos governos resultaram no desenvolvimento de plataformas de participação para informar os cidadãos sobre as decisões, ações e despesas governamentais, com a finalidade de prestar serviços e atender às demandas dos cidadãos.

Os governos ainda não têm clareza sobre como podem se beneficiar das oportunidades de produção de dados e informações disponíveis e, sobre “a variação na multiplicidade de interesses, tanto políticos e educacionais, quanto no desenvolvimento e disposição de habilidades tecnológicas para superar a dificuldade em projetar sistemas viáveis e eficazes para apoiar a participação” mediada por tecnologias digitais no monitoramento e avaliação de políticas e serviços públicos (FERRO e MOLINARI, 2010, p. 01).

Oliveira e Garcia (2019), tratando sobre as razões para a baixa participação do cidadão nas ações de intervenção dos governos, identificaram um conjunto de barreiras técnicas e de barreiras não-técnicas, gravidades e dificuldades que limitam a participação em plataformas digitais.

Em relação às barreiras técnicas, Oliveira e Garcia (2019) afirmam que o impedimento à participação pode ser resolvido com ajuste, acessibilidade, acesso à internet ou introdução de novas tecnologias da informação e comunicação para tornar mais fácil solucionar tal limitação. Quanto às barreiras não-técnicas, compreendidas como de ordem culturais ou linguísticas, geográficas, de distâncias, de incapacidade, disposição e interesse para participar ou de diferença de *status* socioeconômicos, seja por questões políticas ou por falta de confiança nos políticos (THIEL, 2016), são mais complexas de solucionar.

Vencer tais barreiras não-técnicas depende de uma ação incisiva dos governos porque, além da dificuldade, fundamentam-se na falta de compreensão do conteúdo em razão do uso de linguagem pouco clara na concepção das plataformas digitais. Oliveira e Garcia (2019) constataram que diversos cidadãos estão dispostos a participar eletronicamente, mas tornam-se incapazes de apresentar contribuições por causa de barreiras não-técnicas.

A participação cidadã mediada por tecnologias digitais também pode ser dificultada quando os temas discutidos não dialogam com os problemas e prioridades do cidadão. As contribuições são inibidas quando são de atores não especializados no assunto abordado. Além de outro fator relevante neste processo, configurado na baixa disposição da minoria dos usuários disposta a produzir conteúdo ou oferecer feedback (CHARALABIDIS *et. al.*, 2010), bem como fatores relativos a comprometimento de privacidade e criação de ambiente de confiança tecnológica.

Neste sentido, apesar de constatar uma participação desigual ou baixa é possível desenvolver estratégias de eliminação de barreiras para facilitar a contribuição dos cidadãos. Disponibilizar plataformas intuitivas, promover o engajamento para a participação fomentando a recompensa não exagerada dos participantes para estimular as suas contribuições, atentando para a moderação de forma que os usuários mais ativos não incentivem a dominação do sistema e inibam a participação de outros.

O objetivo primário no uso dos aplicativos é estimular a cidadania digital ativa, criar uma comunidade com capacidades cívicas e estatais a partir do desenvolvimento e uso tecnológico para promover e ampliar o acesso e a disponibilidade de participação cidadã, objetivando promover o governo e a sociedade justos e eficientes (SÆBØ *et. al.*, 2008).

Um panorama nacional feito por Sampaio (*et. al.*, 2016, p. 706) sobre o estado da arte da democracia digital no Brasil no período de 1999 a 2016, demonstrou que 51,6% das ferramentas tecnológicas digitais dentro do ciclo de políticas públicas são usadas no processo de implementação e/ou monitoramento e apenas 1,6% dessas ferramentas são usadas para realizar avaliação de políticas e serviços públicos. Como é possível constatar, apesar de verificar um aumento no acesso à tecnologia, seu uso para o monitoramento e avaliação de políticas públicas ainda é tímido.

Nessa direção, autores como Graeff (2018) e Villi (2018) também apontam outras possibilidades e apresentam contribuições para os governos promoverem a participação cidadã com mediação tecnológica em processos de empoderamento

dos cidadãos para o fortalecimento da democracia, a educação para a cidadania em processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, com vistas a incidir sobre seu desempenho na prestação de serviços públicos demandados pelos cidadãos e a sociedade.

Graeff (2018) considera que “experiências de empoderamento e oportunidades de aprendizado podem promover um círculo virtuoso que reforça o empoderamento do cidadão e o fortalecimento da democracia”. Sendo assim, é pertinente indagarmos sobre o que deve se considerar na construção de ambientes digitais de participação cidadã para favorecer o desenvolvimento dessas habilidades?

O ganho da participação cidadã mediada por tecnologias digitais pode ser proporcionado pela facilidade com as interfaces das ferramentas digitais, especialmente quando são desenvolvidas em colaboração com os usuários para o interesse público. As avaliações favoráveis dos usuários dos serviços da participação cidadã mediada por tecnologias digitais favorecem o seu uso (WIJNHOFEN *et al.*, 2015; ALHARBI e KANG, 2014).

Destaca-se que os cidadãos devem receber *feedback* dos tomadores de decisão para que construam confiança no processo de formulação de políticas (SANCHEZNIELSEN e LEE 2013), pois a participação cidadã mediada por tecnologias digitais no monitoramento e avaliação de políticas ocorre pela confiança no governo e na internet (BÉLANGER e CARTER 2008; HUSSEIN *et al.*, 2010).

Descrição de iniciativas de *accountability* societal na coleta através da plataforma *Monitorando a Cidade*

Nesta seção apresentamos alguns elementos de casos no uso da plataforma *Monitorando a Cidade* aplicados no contexto escolar pré-pandemia de COVID-19 para levantar elementos para avaliação da infraestrutura e de alguns serviços públicos pela própria comunidade escolar. Neste trabalho foram observados, como por exemplo, coleta de dados sobre a oferta de alimentação escolar e estado da infraestrutura como banheiros, biblioteca, dentre outros.

O estudo analisou informações sobre iniciativas de campanha de monitoramento participativo com mediação tecnológica com o uso do *Monitorando a Cidade*. Tais iniciativas abrangem os seguintes casos:

- I. A experiência de monitoramento participativo em Santarém, Pará, ocorreu em 2016, envolvendo 12 escolas públicas, no contexto do *Projeto Égua da Merenda, João!*, e se deu com a mediação tecnológica da plataforma “Monitorando”, usada principalmente por estudantes, que envolveu a

composição de um arranjo de monitoramento participativo com a protagonização de diversos atores e organizações como: o *Observatório Social Belém - OSB Belém* (Organização da Sociedade Civil), o *Movimento Pacto Estudantil pela Educação no Pará* (MPEPEP), o *Projeto SOL*, o Ministério Público (MARTANO, *et al.*, 2017, p. 14), e o envolvimento ainda da Controladoria Regional do Pará (CGU-Pará) (VILLI, 2018, p. 105). Segundo Martano (*et al.*, 2017), o OSB Belém introduziu os participantes ao *Monitorando a Cidade* desenvolvendo o questionário para a coleta de informações e o MPEPEP coordenou o planejamento e o desenvolvimento da ação, realizada em conjunto com os estudantes das escolas locais, bem como organizou treinamentos e eventos de divulgação para promover a conscientização das pessoas sobre os problemas na merenda escolar e, assim, encorajar mais alunos a participarem do monitoramento dando início à coleta de dados.

- II. A experiência de Belém, implementada em 2017, envolveu 16 escolas, e parcerias interinstitucionais da CGU-PA com a *Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Pará* (FAICON-UFPA), em articulação com o *Observatório Social Belém* (OS Belém). Esta iniciativa ocorrida em Santarém proporcionou treinamento dos estudantes para o uso do aplicativo *Monitorando a Cidade* na interação com os órgãos de controle externo, objetivando levantar dados colaborativamente para fomentar o controle social e educação fiscal do *Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE*.
- III. A terceira experiência foi conduzida pela Controladoria Geral do Distrito Federal (CG-DF), contando com 104 escolas públicas envolvidas na campanha de monitoramento participativo. Essa iniciativa contou com um arranjo institucional favorecendo a colaboração entre atores sociais como estudantes, professores, diretores escolares, funcionários administrativos e pedagógicos, comunidade local e organizações governamentais e não-governamentais, todos interagindo com órgãos de fiscalização e controle externo, com o objetivo de promover a consciência cidadã, a participação social e a cidadania ativa no contexto escolar (MOREIRA, 2017), a partir do fomento do *Prêmio Escola de Atitude*, constituído em cinco etapas, sendo elas: a) capacitação dos professores inscritos para orientarem os alunos nas ações do projeto; b) realização de espetáculo teatral para destacar a importância da participação cidadã

nas decisões públicas, debatendo temáticas relacionadas à ética, cidadania e controle social. Com isso:

[...] os estudantes responderam a questionários de avaliação das estruturas escolares, das aulas e dos ambientes próximos aos colégios. Após os estudantes reconhecerem os problemas da escola e refletirem sobre eles, foram convidados a escrever um desafio. Esse desafio deveria ser uma ação pensada e executada pelos jovens, para mudar algum aspecto da realidade escolar (MOREIRA, 2017, p. 01).

- IV. A experiência de monitoramento participativo da CGU Regional-Bahia, se deu no contexto de nacionalização das iniciativas em interação com a CGU-PA em Belém, e ocorreu entre 2018 e 2019, envolvendo três iniciativas de campanha de monitoramento participativo da merenda escolar nas escolas estaduais baianas. Na primeira etapa, implantou-se um projeto piloto em 11 escolas em Salvador. E na segunda etapa, a iniciativa foi ampliada para 21 escolas entre Lauro de Freitas e Jequié. Em 2019 foi realizada apenas em 08 escolas em Lauro de Freitas. No estado da Bahia, as iniciativas foram implementadas pela Ouvidoria Geral da União (CGU), através da Unidade Regional da CGU-Bahia (CGU-Regional Bahia), juntamente com a Secretaria da Educação do Estado da Bahia (Ouvidoria Especializada) e o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-Bahia) (BRASIL, 2017).
- V. Por fim, a última experiência analisada diz respeito à iniciativa capitaneada pela Controladoria Geral do Estado de Goiás (CGE-GO), em 2019, abrangendo 105 escolas. A expectativa do órgão de controle externo era ampliar para 246 municípios e atender 300 escolas públicas em Goiás, estendendo a metodologia do projeto para mais nove estados da federação brasileira, incluindo o Distrito Federal e, assim, aplicar e consolidar essa metodologia que combina a interação dos usuários com o órgão de controle externo com a mediação da plataforma *Monitorando a Cidade*, para a produção de dados em escala, tempestividade e baixo custo. Contudo, o fechamento das escolas em razão da pandemia da COVID-19 contingenciou esse planejamento.

Discussões e resultados

Os resultados obtidos no presente estudo, a partir de Brasil (2017), Brasil (2018), Brasil (2019), Martano (*et al.*, 2017, p. 14), Moreira (2017, p. 01), Villi (2018), permitem afirmar que no primeiro caso de Santarém-PA, em 2016, houve mudança no fornecimento de merendas com a garantia de sua regularidade. Passou a ocorrer atuação colaborativa entre os usuários dos serviços públicos de merenda escolar na resolução de problemas comuns que afetam suas vidas.

A divulgação na mídia de melhorias ocorridas no fornecimento da merenda escolar também aconteceu. Com isso, o uso do aplicativo *Monitorando a Cidade* para a mediação tecnológica no monitoramento participativo permitiu agilidade, tempestividade na produção e disseminação de dados e informações com ganho de escala e, dessa forma, subsidiar tomada de decisão mais efetiva.

A partir disso, passou a ocorrer mudança de comportamento na forma de gerir as políticas públicas, pois foram adotadas ações de degustação da merenda, formação adequada de pessoal, fomento da transparência nos processos licitatórios de aquisição de ingredientes, o que contribuiu para o fortalecimento da cidadania ativa. Houve significativa melhora na qualidade da merenda e diminuição da sua falta, além da institucionalização de um Fórum de Estudantes para o monitoramento da qualidade da merenda.

No segundo caso, o de Belém-PA, em 2017, a institucionalização da parceria entre os atores sociais, os órgãos governamentais e não-governamentais interagindo com os órgãos de fiscalização e controle externo, permitiram que os estudantes adquirissem experiência de cidadania a partir da reflexão sobre a importância do fomento do controle social, na constatação do estudo realizado por Villi (2018).

Houve disseminação da iniciativa para outros estados ampliando a capilaridade da experiência da participação cidadã e controle social com mediação tecnológica com o emprego do *Monitorando a Cidade*. Esta ferramenta cívica potencializou e inovou os processos de participação e controle social, contribuindo para a produção de dados em larga escala e com tempestividade, constituindo-se em uma alternativa para a superação das barreiras de uso das tecnologias digitais no monitoramento e avaliação de políticas públicas.

No terceiro caso, a análise dos resultados da iniciativa fomentada pela CG-DF, em 2017, adquiriu maior maturidade, abrangendo 104 escolas capacitadas na metodologia de auditoria cívica, impactando 4 mil alunos cadastrados e

7.500 questionários preenchidos pelos estudantes através do *Monitorando a Cidade*, tendo 3.400 alunos e 891 professores entrevistados.

Essa produção colaborativa de dados permitiu que 15 mil problemas relacionados à infraestrutura e serviços nas escolas fossem identificados. Desse total, 1.350 foram priorizados e solucionados a partir da participação dos alunos com o uso de tecnologias digitais no contexto escolar.

Mais de 80 pequenos projetos foram elaborados e apresentados como alternativas para a solução dos problemas identificados nas escolas. Mais de 100 vídeos sobre a Lei de Acesso à Informação foram produzidos e distribuídos pelas escolas, além de duas peças de teatro produzidas e apresentadas para 4 mil pessoas envolvidas no projeto.

O quarto caso analisado foi a experiência da CGU-Regional Bahia, que abrangeu 11 escolas envolvidas na fase piloto em Salvador em 2018, gerando 54 registros de dados e informações produzidos com o uso do *Monitorando a Cidade* sobre a merenda escolar, com a participação cidadã de estudantes, professores, gestores escolares e órgãos governamentais e de controle externo.

Os dados produzidos com esta mediação tecnológica mostram que 98,14% dos estudantes confirmaram haver oferta de merenda - 13,26% dos estudantes afirmaram haver oferta de merenda escolar do tipo alimentação constituída por biscoitos de maisena ou *cream-cracker* com suco na maioria das escolas.

O levantamento de dados obtidos colaborativamente gerou larga escala e com isso possibilitou constatar a ocorrência de atrasos no repasse de recursos, dificultando a aquisição de gêneros alimentícios em razão da forma de cadastro dos fornecedores e da dificuldade em adquirir produtos da agricultura familiar.

A segunda fase da iniciativa, em 2019, abrangeu 21 escolas na sua ampliação para Salvador, Lauro de Freitas e Jequié. Nesse contexto, foram gerados 93 registros de avaliação e 93,54% dos estudantes participantes da campanha de monitoramento participativo da merenda informaram que houve oferta de alimentação na escola.

Neste aspecto, os estudantes sugeriram incorporar uma maior diversificação no cardápio incluindo frutas, legumes e saladas, como proposta para melhorar a qualidade da merenda escolar. Constatou-se que houve ainda 70% de aumento da participação dos estudantes em relação a 2018.

E por fim, no quinto caso, a iniciativa de campanha de monitoramento participativo da CGE-GO, constatou-se que, apesar do seu contingenciamento ocorrido em 2020 por causa da pandemia da Covid-19, houve retomada em 2021 de forma remota. Neste contexto, é necessário realizar novas investigações para

compreender os desdobramentos da participação cidadã mediada por tecnologias digitais no monitoramento participativo no contexto da pandemia.

Apesar do *Monitorando a Cidade* ser uma ferramenta recente, usada a partir de 2016 com a campanha de Santarém, e existir poucas referências sobre sua análise, estudos como o de Villi (2018) e de Aquino (*et. al*, 2018) mostram seu potencial para possibilitar a participação cidadã no monitoramento com interação tecnológica digital em uma perspectiva socioestatal. Haja vista que a metodologia utilizada, por exemplo, no caso da CG-DF, foi adaptada e replicada por outros órgãos de fiscalização e controle em outras unidades da federação brasileira, inspirando e fomentando outras iniciativas similares, permitindo a criação de indicadores para avaliação das políticas públicas.

Dessa maneira, o índice de impacto do aplicativo *Monitorando a Cidade* na ação governamental, medido através da ação do comportamento/ação dos usuários no monitoramento participativo e avaliação de políticas públicas no contexto escolar, é significativo porque, segundo Merry (2011), o estabelecimento de indicadores mascara a dinâmica de poder subjacente: o próprio indicador faz o trabalho de crítica e a pessoa governada busca se conformar aos termos estabelecidos. Elimina-se ambiguidades e contexto e os indicadores fornecem informações em termos numéricos.

O apelo inicial de uma plataforma ser disponibilizada como aplicativo pode atrair a atenção, porém não temos elementos para verificar a sustentação da coleta de campanhas longas. Seria necessária a participação de pessoas já bastante dispostas a tal, como as que já estão acostumadas a se mobilizar sobre temas semelhantes.

Nesse sentido, a realização de outras atividades relacionadas (como formações, debates, reuniões, apresentações públicas etc.) podem ajudar na manutenção da motivação e fortalecimento da campanha. Pelos mesmos motivos, pode ser importante a divulgação, através de outros canais, dos dados coletados, possivelmente também contribuindo para a conscientização da comunidade sobre o tema.

Outro ponto relevante parece ser a apropriação da campanha por parte da comunidade que coletará os dados, de forma a se sentirem não apenas como coletores, mas também como organizadores e responsáveis por ela. Para tal é importante verificar se o tema a ser abordado pela campanha é realmente central para a comunidade que coletará os dados. Ela também precisa ter a oportunidade de debater a forma como o processo será desenvolvido e como os dados serão utilizados, até para que se esclareçam questões sobre as limitações da campanha. Dessa forma, apesar da ferramenta ter o potencial de facilitar a coleta, estruturação e

análise dos dados, não se pode perder de vista a fundamental importância das pessoas e grupos que efetivamente farão uso dela e de que forma isso ocorrerá.

O fato de resultados positivos terem sido verificados mesmo sem um uso direto dos dados coletados é uma evidência desta ideia. Sendo assim, talvez possa ser dito que a ferramenta serviu principalmente como uma justificativa para reunir pessoas e um guia para orientar a ação conjunta entre elas.

Considerações finais

A participação social mediada por tecnologia nos processos colaborativos de coleta de dados foi focalizada porque representa um diferencial significativo no processo de produção dos indicadores. A produção participativa de dados é um mecanismo importante na produção de indicadores e informações que podem ser determinantes no processo de tomada de decisão no ciclo de políticas públicas. Por isso, a participação social colaborativa é importante de ser considerada neste processo de monitoramento participativo em interação com órgãos de controle externo, para que haja fortalecimento da democracia e representatividade na definição de tais indicadores. De acordo com Merry (2011), os indicadores configuram uma tecnologia não apenas de produção de conhecimento, mas também de mudança da dinâmica de poder das tomadas de decisões, pois mesmo que o processo seja mais democrático, pode moldar informações aparentemente objetivas e decisões livres de influência.

Dessa forma, este trabalho buscou analisar o papel, características e formas de participação cidadã mediadas com o uso do aplicativo móvel *Monitorando a Cidade* para produção colaborativa de dados no monitoramento e avaliação de políticas e serviços públicos no contexto escolar. Analisou alguns elementos de cinco iniciativas desenvolvidas por organizações da sociedade civil e órgãos de controle externo em interfaceamento com o Estado como: Santarém-PA, Belém-PA, a CG-DF, a CGU-Bahia e a CGE-GO.

Algumas restrições do estudo limitam a apresentação de conclusões mais gerais e robustas. Porém, acredita-se que os achados consolidados possam auxiliar na análise de situações semelhantes e de possíveis novos trabalhos relacionados.

A análise aponta que a tecnologia de auditoria é apenas mais um elemento dentro de um ecossistema maior e mais complexo. A utilização da ferramenta dentro de uma mobilização maior, realizada por grupos já estruturados e articulados, parece ter sido importante para que conseguisse ajudar a chamar a atenção para o tema abordado e obtivessem resultados mais concretos.

Sobre a percepção do conceito de dados, não foi possível aferi-la para compreender o que os participantes tinham de conhecimento prévio. O que foi possível observar foi a difusão de materiais sobre o tema monitorado, originados pelas formações oferecidas ao longo das iniciativas. Também não foi possível concluir se a análise e visualização dos resultados da coleta induz à adoção dos dados como ferramenta para desenvolver e defender um argumento.

Ainda assim, para além de resultados de coleta, é possível notar que o procedimento da campanha potencializou processos de cobrança, pressão e conscientização para a solução de problemas ou encaminhamento de soluções de questões públicas.

Pensando na aproximação entre cidadãos e poder público ou instituições locais, em todos os casos estudados novas relações foram iniciadas ao longo das iniciativas. Porém a limitação desse estudo não permitiu verificar se tais relacionamentos se consolidaram em parcerias.

Sendo assim, não foi possível verificar o quanto o uso dos dados estruturados potencializa processos de controle social de maneira mais sólida. Mas podemos dizer que o processo como um todo de monitoramento do problema trouxe diversas contribuições importantes, tais como: articulação de diversos atores em torno de uma causa comum, estabelecimento de novas relações, ampliação da atenção sobre o tema e maior conscientização sobre ele, possibilidade de encaminhamento para a resolução dos problemas, maior potencial de escalabilidade e agilidade graças ao uso da plataforma. Com estes apontamentos, fica claro que ainda há necessidade de aprofundar o olhar para responder a algumas das perguntas aqui levantadas.

Referências Bibliográficas

ALHARBI, A.; KANG, K. *E-participation service in Saudi Arabian e-government websites: the influencing factors from citizens' perspective*. **European Conference on e-Government**, Academic Conferences International Limited, 2014.

AQUINO, ANDRE CARLOS BUSANELLI DE; DIAS, LIDIANE NAZARÉ DA SILVA; PAULA, MARCELO MORAIS DE; COSTA, IVAN SILVEIRA DA. Engagement and persistence for group coproduction in public schools: why and when young individuals participate. In: **International Research Society for Public Management Annual Conference**, 22, 2018. Anais.... Edimburgo: IRSPM, 2018. Disponível em: <<http://programme.exordo.com/irspm2018/delegates/presentation/283/>>

- BARABAS, C. **Initial Reflections on Promise Tracker** (2014). Disponível em: < <https://civic.mit.edu/index.html%3Fp=1284.html> >. Acesso em: 10 de novembro de 2021.
- BÉLANGER, F.; CARTER, L. *Trust and risk in e-government adoption*. **The Journal of Strategic Information Systems**, Vol. 17, No. 2, 2008.
- BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. **1º Relatório de Ouvidoria Ativa no Programa Nacional de Alimentação Escolar Estadual**. CGU – REGIONAL PARÁ, Belém: PA, jan/fev, 2017.
- _____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. **1º Relatório de Ouvidoria Ativa no Programa Nacional de Alimentação Escolar Estadual**. CGU – REGIONAL Bahia, Salvador: BA, maio/jul, 2018.
- _____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. **1º Relatório de Ouvidoria Ativa no Programa Nacional de Alimentação Escolar Estadual**. CGU – REGIONAL Bahia, Salvador: BA, maio/jul, 2019.
- CHARALABIDIS, Y. *et. al.*. Towards a systematic exploitation of web 2.0 and simulation modeling tools in public policy process. **International Conference on Electronic Participation**, Springer, Berlin, Heidelberg, 2010.
- DINIZ, EDUARDO HENRIQU; RIBEIRO, MANUELLA MAIA. O Conceito de Esfera Pública Interconectada e o Site “Webcidadania” no Brasil. **Gestão & Regionalidade** - Vol. 28 - Nº 83 - mai-ago, 2012.
- FERRO, E.; MOLINARI, F. Making sense of Gov 2.0 strategies: ‘no citizens, no party’. **JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government**, Vol. 2, No. 1, 2010.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- GRAEFF, E. **Evaluating Civic Technology Design for Citizen Empowerment**. EUA: Massachusetts Institute of Technology, 2018.
- GRAY, J. Dataficação e democracia: Recalibração de sistemas de informação digitais para atender aos interesses sociais. **Revisão progressiva Cheio Sociedade e migração**, 2016.
- HUSSEIN, R. et al. G2C adoption of e-government in Malaysia: trust, perceived risk and political self-efficacy. **International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)**, Vol. 6, No. 3, 2010.
- MARTANO, ANDRES; CRAVEIRO, GISELE DA SILVA; REISER, EMILE; VILLI, MARISA. Monitorando a merenda no Pará: uma experiência de coleta de dados para ação cidadã. MIT Center for Civic media. Colaboratório de Desenvolvimento e Participação USP. **Instituto Humanitas360**, 2017.

- MERRY, SALLY ENGLE; CONLEY, JOHN M. Measuring the world: Indicators, human rights, and global governance. **Current anthropology** 52.S3 (2011). Disponível em: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/657241>>. Acesso em: 15 de março de 2021.
- MONITORANDO A CIDADE. (2017). **MIT Center for Civic Media**. Disponível em: <<https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ionicframework.monitorandoacidade>>. Acesso em 20 de outubro de 2020.
- MOREIRA, CIBELE. **Controladoria-Geral do DF lança prêmio Escola de Atitude**. (2017). Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2017/08/17/controladoria-geral-do-df-lanca-premio-escola-de-atitude/>>. Acesso em 11 de novembro de 2021.
- OLIVEIRA, C.; GARCIA, A.C.B. (2019) 'Citizens' electronic participation: a systematic review of their challenges and how to overcome them', **Int. J. Web Based Communities**, Vol. X, No. Y, pp.123-150
- PEREIRA JÚNIOR, C. **Tecnologia cívicas e inovação social digital: desafios para design nos novos territórios da participação cidadã**. PUC-Rio, Rio de Janeiro: RJ, 2017.
- SÆBØ, Ø., Rose, J.; Flak, L.S. The shape of eParticipation: characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, Vol. 25, No. 3, 2008.
- SANCHEZ-NIELSEN, E.; LEE, D. E-Participation in practice in Europe: the case of 'puzzled by policy: helping you be part of EU. **46th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)**, Wailea, Maui, HI USA, 2013.
- SALTELLI, ANDREA *et al.* Five ways to ensure that models serve society: a manifesto. p. 482-484. **Nature** 582, 482-484, 2020.
- SAMPAIO, R. C. *et. al.* Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). **Revista Do Serviço Público**, 70(4), 2016.
- STRATHERN, MARILYN (Ed.). Audit cultures: Anthropological studies. **Accountability, ethics, and the academy**. Psychology Press, 2000.
- THIEL, S-K. A review of introducing game elements to e-participation. **E-Democracy and Open Government (CeDEM)**, Conference, IEEE, 2016.
- WIJNHOFEN, F., EHRENHARD, M.; KUHN, J. Open government objectives and participation motivations. **Government Information Quarterly**, Vol. 32, No. 1, 2015.

VILLI, M. DE C. **O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social: um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade**, SP: USP, 2018.

ZHENG, Y. Explaining citizens' e-participation usage: functionality of e-participation applications. **Administration & Society**, Vol. 49, No. 3, 2017, pp.423–442.

ZUCKERMAN, ETHAN. **Promise Tracker and Monitorial Citizenship**. (2014). Disponível em: <<https://ethanzuckerman.com/2014/01/24/promise-tracker-and-monitorial-citizenship/>>. Acesso em: 10 de novembro de 2021.

Muito além do aprendizado cívico: a experiência do *Politizar* em Goiânia

Lucas Toshiaki Archangelo Okado¹

Daniel Antônio Cândido Lima²

Laís Forti Thomaz³

Resumo

Os programas de educação cívica têm sido implementados, principalmente nas democracias que surgiram a partir desse período, como instrumentos de promoção da cidadania. No Brasil, os estudos sobre a avaliação de impacto destas iniciativas têm focado na capacidade dos programas de educação cívica em promover seus objetivos, ou seja, desenvolver habilidades cívicas entre seus participantes. A partir de um estudo de caso conduzido no *Projeto Politizar*, buscou-se evidenciar a existência de outros efeitos, alheios aos objetivos. Os resultados encontrados evidenciam um potencial latente, ainda que limitado, em promover a renovação política e o diálogo entre as casas legislativas e a sociedade civil.

Palavras-chave: Educação Cívica; Participação Política; Renovação Política.

Introdução

Desde o final da terceira onda de redemocratização (HUNTINGTON, 1991), os programas de educação cívica têm sido implementados, principalmente nas democracias que surgiram a partir desse período, como instrumentos de promoção da cidadania (FINKEL, 2002). Tais projetos se caracterizam por serem mecanismos formais de tentativas de mudanças, valores e atitudes entre seus participantes, através de aulas, seminários, resoluções de situações-problemas

1 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. Professor adjunto do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará. E-mail: lucas.okado@gmail.com.

2 Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Goiás.

3 Doutora em Relações Internacionais pelo Programa Santiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Professora associada da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás.

ou simulações de ações políticas (FINKEL; ERNST, 2005). O principal objetivo de programas desta natureza é transmitir conhecimento político, desenvolver habilidades cívicas, indispensáveis para a efetivação da cidadania (ALMOND; VERBA, 1963; PUTNAM, 1993).

No Brasil, experiências de projetos desta natureza não são incomuns: desde meados dos anos 2000, programas como o *Parlamento Jovem Mineiro* (PJM), o *Parlamento Jovem Brasileiro*, a *Politeia*, dentre outros, são exemplos de programas de educação cívica. Em geral, tais ações são realizadas através de parcerias entre os poderes legislativos, estaduais e federal, e Universidades, como o PJM e a *Politeia*. Neste contexto se encontra o *Politizar*, programa de extensão realizado pela *Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás* e a *Assembleia Legislativa do Estado de Goiás* (ALEGO) na cidade de Goiânia, GO.

Os estudos sobre a avaliação de impacto destas iniciativas têm focado na capacidade dos programas de educação cívica em promover seus objetivos, ou seja, desenvolver habilidades cívicas entre seus participantes. Inspirados nos trabalhos de Steven Finkel (FINKEL, 2002; FINKEL; MUELLER, 1998), Fuks e seus colaboradores avaliaram a capacidade do PJM em promover mudanças nas crenças, atitudes e valores dos seus participantes (FUKS, 2011, 2014; GONÇALVEZ e colab., 2014; SAMPAIO; SIQUEIRA, 2013).

Apesar de concordarmos que a avaliação de programas de educação cívica tenha que, de fato, avaliar a sua atividade fim, defendemos a hipótese de que a condução de apenas este tipo de estudo não acessa todos os produtos que, indiretamente, ações desta natureza proporcionam. A partir de um estudo de caso sobre o *Projeto Politizar*, procura-se sua capacidade de ser um espaço de interlocução da ALEGO com a sociedade civil e em promover a renovação política no estado de Goiás.

Além desta introdução, este trabalho conta com outras 4 seções. A seguir é descrito brevemente o *Projeto Politizar*. Em seguida, apresenta-se uma discussão teórica sobre socialização política e programas de educação cívica. Logo após, serão descritos os procedimentos metodológicos e apresentados os resultados e discussões. O artigo se encerra com uma conclusão, resumizando os resultados encontrados e apresentando sugestões para a melhoria do projeto.

O Projeto Politizar

O *Projeto Politizar* é um programa de extensão desenvolvido pela *Faculdade de Ciências Sociais (FCS) da Universidade Federal de Goiás* (UFG) em parceria com a *Assembleia Legislativa do Estado de Goiás* (ALEGO) que tem como objetivo promover

a vivência do processo legislativo. Através de uma simulação parlamentar, que envolve desde a apresentação de projetos de leis, deliberação nas comissões da casa e votação em plenário, seus participantes têm a possibilidade de viver o dia a dia da ALEGO na perspectiva dos deputados e assessores. A primeira edição ocorreu em 2013, sendo retomado em 2017, e é realizado anualmente a partir de então, com a quinta edição prevista para 2022.

Ações como o *Polítizar* são recorrentes desde o final dos anos setenta, a partir da terceira onda de democratização (SIQUEIRA, 2014) e adotam a premissa de que atitudes e valores democráticos podem ser ensinados (FINKEL, 2003). Sendo um tema transversal, existe uma vasta bibliografia em educação, psicologia e ciência política, apontando os limites e possibilidades daquilo que se convencionou denominar *civic learning* ou *civic engagement*.

A organização se dá em três etapas. A primeira fase consiste na seleção dos participantes, um total de 87, sendo 41 deputados estaduais, 41 assessores parlamentares e 5 jornalistas políticos. O público alvo consiste de jovens universitários, mas o *Polítizar* seleciona todos aqueles que já concluíram o ensino médio. Os interessados preenchem um formulário eletrônico e são entrevistados pela coordenação do programa. São considerados o engajamento do participante, sua experiência pregressa, a capacidade de expressão e o compromisso em participar do projeto. Na fase das entrevistas é ponderado o percentual de homens e mulheres, bem como a população preta e parda do estado de Goiás, garantindo a representatividade de gênero, etnia e identificação partidária, indicado pelo participante durante a inscrição.

Os participantes são divididos em 5 partidos – direita, centro direita, centro, centro esquerda e esquerda – de acordo com a preferência indicada. O tamanho de cada bancada obedece, mais ou menos, a proporção de partidos com cadeira na ALEGO. A partir da seleção, passa-se para a segunda fase, que consiste em um treinamento sobre técnicas legislativas, ministradas pela procuradoria e assessoria temática da casa. A cada edição, o *Polítizar* estabelece 3 temas, como saúde, educação ou meio ambiente que, durante a simulação, comporão as comissões temáticas. Ainda durante o treinamento, são ministradas palestras com especialistas nos assuntos escolhidos, com o objetivo de subsidiar os participantes na elaboração dos projetos de lei.

Concluído o treinamento, os simulandos têm um período de até 30 dias para a elaboração dos projetos de lei que serão discutidos e votados durante a simulação. Findado o prazo, as propostas submetidas recebem um parecer da procuradoria jurídica da casa e são devolvidas aos seus autores para os respectivos ajustes.

Encerrado este processo, passa-se para a simulação. Nesta etapa adota-se a metodologia de *role play*. Derivada dos jogos de RPG – *role play games* – esta é uma abordagem onde os participantes assumem uma função em um cenário específico, interagindo entre si sob os papéis designados (RUSSELL; SHEPHERD, 2010).

Mesmo sendo uma abordagem nova, estudos sobre os efeitos desta metodologia têm se mostrado promissores em promover o empoderamento de populações marginalizadas (LO, 2017), uma vez que 1) prioriza a mudança e não apenas a fixação do conteúdo adquirido, 2) revela o comportamento dos participantes em um contexto real, 3) evidência as influências externas e internas sobre o tema tratado e 4) apresentam um problema que demanda soluções reais (CHEN; MARTIN, 2015).

No caso específico do *Politizar* há a simulação do processo legislativo. O programa adota uma adaptação do próprio regimento interno da ALEGO como base para isso. Outro ponto relevante a se destacar é o envolvimento da Casa, na figura de seus funcionários: o nome dos participantes aparece no painel de votação do plenário, o mesmo empregado pelos deputados estaduais - os funcionários da ALEGO procuram se referir aos participantes de acordo com os papéis desempenhados por eles, e toda estrutura que a Assembleia disponibiliza para a mesa diretora, também o é, de forma simbólica, disponibilizado à mesa diretora do *Politizar*. Este envolvimento da ALEGO é fundamental na simulação, pois facilita a imersão dos participantes no processo de *role-play*.

No primeiro momento há a formação da mesa diretora da casa, tal como a primeira sessão de uma legislatura. Depois de eleita, passa-se à composição da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, além de outras três comissões temáticas vinculadas aos temas escolhidos. As sessões ocorrem tal como na ALEGO: elas são conduzidas pela mesa diretora, auxiliada pelo cerimonial, há o pequeno expediente, os projetos são lidos, discutidos nas comissões temáticas, no plenário e, em seguida, são votados pelos deputados simulandos. Todos os projetos apresentados e votados no *Politizar* são armazenados pela assessoria temática da ALEGO em uma base de dados própria, disponibilizada para a livre consulta dos deputados estaduais de Goiás. Finalizada a simulação, há uma sessão solene de encerramento com a presença das autoridades da UFG e da ALEGO, onde os participantes recebem um certificado.

Educação Cívica, Renovação Política e Novas Institucionalidades

A avaliação realizada por Fuks e seus colaboradores (CASSALECCHI; GONÇALVES, 2013; FUKS; CASALECCHI, 2011; GONÇALVEZ e colab., 2014; SAMPAIO; SIQUEIRA, 2013) sobre o Parlamento Jovem Mineiro focou principalmente na sua atividade fim, ou seja, na capacidade deste projeto de promover mudanças nas crenças e atitudes de seus participantes. A partir das teorias sobre socialização política, principalmente aquelas que defendem o modelo aberto de socialização, ou seja, de que as crenças, valores e atitudes individuais podem receber influência de fatores para além do período de socialização primária (KINDER, 2006; OSBORNE e colab., 2011; SEARS; VALENTINO, 1997), Fuks (2014), analisou a capacidade do PJM de promover alterações em três dimensões: 1) Conhecimento Político, 2) Atitudes e 3) Motivação Política. Os resultados encontrados pelo autor apontam a existência de efeitos diretos, indiretos e tardios nestas dimensões. Outro ponto relevante no seu estudo é a relação entre a qualidade do programa, a motivação dos participantes e a intensidade das mudanças encontradas: alta motivação e alta qualidade produzem melhores resultados.

A importância desses trabalhos se dá principalmente na metodologia empregada para a avaliação de programas desta natureza. De forma inovadora para o contexto brasileiro, os estudos sobre o PJM adotam uma abordagem *quasi-experimental*, onde os participantes são atribuídos como grupo de tratamento e há a existência do grupo de controle. Foram realizados dois levantamentos, t0 e t1 em ambos os grupos e depois comparadas as diferenças tanto entre os tempos quanto entre os grupos de tratamento e controle, possibilitando o isolamento dos efeitos causais provocados pela participação neste programa (GONÇALVEZ e colab., 2014).

Apesar de fundamental para a avaliação de impacto de programas de educação cívica, este tipo de desenho de pesquisa, focado apenas na atividade fim, não capta os possíveis produtos entregues por estes projetos, uma vez que não estão relacionados com os objetivos principais. O principal argumento defendido aqui é que existem outros efeitos produzidos por programas desta natureza que a avaliação proposta por Fuks e seus colaboradores não permitem captar. Neste sentido, entende-se que projetos como o PJM e o *Polítizar* têm muito mais a oferecer do que apenas o aprendizado cívico. Assim, a partir do estudo de caso do *Polítizar*, procura-se identificar outras dimensões, como a sua capacidade de promover a renovação política e o diálogo entre a ALEGO e a sociedade civil.

Por renovação política entende-se como a mudança na composição das casas legislativas entre uma legislatura e outra (BARRETO, 2008). Assim a renovação estaria associada à taxa de novos postulantes que passam a ocupar as cadeiras dos parlamentos. Em seu estudo clássico sobre renovação partidária, Fleischer (1980) faz uma distinção dos novos postulantes entre “calouros”, os que nunca ocuparam cargos eletivos, e “novatos”, que não participavam da legislatura anterior. Na concepção deste autor, a renovação seria mais efetiva quando há um maior número de calouros do que de novatos.

Sem querer entrar nos meandros do debate conceitual de renovação política, adota-se neste artigo uma definição mais simplista e aliada aos objetivos deste estudo. Desta forma, entende-se renovação como a capacidade de incentivar lideranças jovens a perseguir uma carreira política. Há um problema conceitual nesta definição, uma vez que ela se confunde com o conceito de recrutamento partidário, que diz respeito à capacidade dos partidos políticos em recrutarem e formarem novas lideranças (PERES; MACHADO, 2017). No entanto, a renovação aqui adquire o que Fuks (2011) define como efeito indireto dos programas de educação cívica na socialização política dos jovens: a vivência da experiência parlamentar aumentaria o interesse em política e a motivação dos simulandos em participar, crescendo significativamente o engajamento em ações políticas. Logo, a renovação política seria consequência do interesse e da motivação política, produto da vivência da experiência parlamentar na simulação.

A segunda dimensão estaria relacionada à capacidade dos programas desta natureza em promover um diálogo entre a sociedade civil e as casas legislativas. Não existe na literatura uma análise específica sobre este assunto. Entretanto, há uma vasta bibliografia sobre participação, representação e inovações institucionais no Brasil (GURZA LAVALLE e colab., 2006; LÜCHMANN, 2007; SANTOS; AVRITZER, 2003; VERA, 2011). Tais inovações se configurariam como espaços institucionais deliberativos e abertos à sociedade para propor ou debater a implementação de políticas públicas. O exemplo mais notório destas inovações é a experiência dos orçamentos participativos, implementados nas prefeituras governadas pelo Partido dos Trabalhadores no final dos anos noventa do século XX.

Há, no entanto, diferenças substanciais entre o papel de representante desempenhado no contexto de uma simulação e a participação e representação oriunda dos conselhos, conferências e orçamentos participativos. Há de se reconhecer que estes últimos são políticas públicas pensadas para aumentar a ingerência da sociedade na governança e, conseqüentemente, o *accountability* dos representantes eleitos. Já os programas de educação cívica nunca tiveram esta

pretensão, ao contrário, são ações que visam construir a cidadania democrática. Há uma grande diferença entre as inovações democráticas e o *Polítizar*, tanto em relação as suas finalidades quanto ao desenho institucional que ambos adquirem. O que aproximaria estes dois instrumentos tão díspares seria justamente a capacidade de ambos em vocalizar demandas da população para o poder público.

Procura-se desta forma identificar no *Polítizar* a existência, ou não, destas duas dimensões, renovação política e capacidade de interlocução da ALEGO com a sociedade, como um subproduto de programas desta natureza. A principal hipótese a ser corroborada é a de que estas duas dimensões são latentes ao programa como potencial a ser explorado, mas que depende de fatores externos ao desenho do *Polítizar*.

Metodologia

Com o intuito de testar a hipótese acima descrita optou-se pela condução de um estudo de caso exploratório no *Projeto Polítizar*. A adoção de tal abordagem se justifica por se tratar de fenômeno recente, não documentado ainda pela literatura (RAGIN, 2007). De acordo com Cervi (2017), fenômenos não conhecidos não são passíveis de mensuração, logo a adoção de uma abordagem exploratória é necessária devido a este caráter de novidade na literatura.

Para verificar a presença da capacidade de renovação política que o projeto pode proporcionar, foram analisadas as estatísticas eleitorais disponibilizadas pelo *Tribunal Superior Eleitoral* referentes às eleições conduzidas no estado de Goiás entre 2014 e 2020. A partir destes dados disponibilizados pelo TSE, foram identificados os candidatos que participaram de alguma edição do *Polítizar*.

Já a dimensão de interlocução da ALEGO com a sociedade foi mensurada pela quantidade de projetos de lei apresentados no *Polítizar* que acabaram virando projetos de lei reais na casa. Para tal, acessou-se a base de projetos do *Polítizar* e o sistema de informação da ALEGO, procurando identificar se houve leis discutidas no âmbito do projeto e que foram apresentadas pelos deputados estaduais de Goiás. A próxima seção apresenta os dados coletados e a discussão sobre suas implicações a partir das duas dimensões descritas anteriormente.

Resultados e Discussões

Desde seu início em 2013, o *Projeto Polítizar* atendeu 435 jovens em suas 5 edições. Deste total, 28 participantes apresentaram candidaturas nas eleições municipais ou estaduais, o que representa 6,5% do total de atendidos pelo projeto.

Comparando com o total de candidaturas jovens nas eleições de 2020 e a projeção da população (20 a 29 anos) para 2020, houve 2.267 candidaturas ante a uma população estimada em 1.189.383⁴, que representa uma proporção de menos de 0,2% dos jovens goianos candidatos. A Tabela 1 apresenta a quantidade de candidatos que passaram pelo *Politizar* por eleição, bem como o papel desempenhado pelos candidatos durante a simulação.

Tabela 1 – Candidaturas de Ex-Participantes por Papel Desempenhado na Simulação

Edição	Deputados Candidatos	Assessores Candidatos	Total
2013	2	0	2
2017	8	1	9
2018	5	0	5
2019	2	1	3
2020	4	5	9
Total			28

Fonte: <https://politizar.ufg.br/> e Estatísticas Eleitorais do TSE.

Com exceção da edição de 2020, a maioria dos ex-participantes do *Politizar* que se candidataram desempenhou o papel de deputado durante a simulação. Destaca-se neste grupo o vereador Lucas Kitão, eleito pelo PSL em 2016 e reeleito em 2020 para a *Câmara Municipal de Goiânia*. Um outro participante que merece destaque é a vereadora Ynaê do município de Pirenópolis, participante em 2020 e eleita no mesmo ano. O caso dela é interessante porque levanta dúvidas sobre a causalidade do efeito do *Politizar* e sua capacidade de promover renovação política.

Devido à pandemia de Covid-19, a edição de 2020 não foi realizada presencialmente. Neste ano foi oferecido apenas o treinamento que antecede a simulação. Este fato leva a indagar se os participantes se inscrevem para participar do projeto por conta de uma motivação anterior para perseguir uma carreira política ou se justamente apresentam sua candidatura pelo interesse gerado na participação do projeto. Neste sentido, o projeto tende a selecionar como seus participantes jovens já engajados ou com alto interesse em política, já que a participação política progressa é um ponto avaliado durante as entrevistas com os inscritos.

Passando agora para a segunda dimensão, a Tabela 2 apresenta os projetos de lei discutidos no *Politizar* por edição e a quantidade dos apresentados pelos

4 Fonte: Instituto Mauro Borges.

deputados estaduais de Goiás na ALEGO. Ao todo, 129 projetos foram elaborados pelos simulandos durante as 5 edições do *Politizar*. Deste total, apenas 5 foram reapresentados na ALEGO pelos deputados estaduais, o que representa uma taxa de pouco menos de 4% do total de projetos. Neste sentido destaca-se a edição de 2018, dado que apenas os projetos desta edição foram reapresentados na ALEGO.

Tabela 2 – Projetos de Leis Apresentados no Politizar e na Alego por Edição

Edição	Nº de PL apresentados durante a Simulação	Nº de PL reapresentados na ALEGO
2013	31	0
2017	30	0
2018	24	5
2019	22	0
2020	22	0

Fonte: <https://politizar.ufg.br/> e ALEGO.

A concentração dos PLs em uma única edição aponta que outros fatores, externos ao *Politizar*, poderiam influenciar a capacidade de interlocução com a ALEGO. Tais fatores podem ser desde a capacidade dos próprios simulandos em apresentar seus projetos de lei para os deputados estaduais, até a predisposição destes em recepcioná-los para a apreciação da ALEGO. Os dados analisados, infelizmente, não permitem inferir quais fatores influenciam e como isto de fato ocorre.

O Quadro 1 demonstra os projetos discutidos na ALEGO, os proponentes, a edição e a situação de cada um deste 5 PLs.

Quadro 1 – Situação dos PL do Projeto Politizar Apresentados na ALEGO

Assunto	Autor	Situação do PL
Tablets para alunos com baixa visão da rede pública estadual.	Karlos Cabral (PDT)	Veto Integral não Apreciado
Semana Estadual da Cultura Hip-Hop.	Karlos Cabral (PDT)	Sancionado
Obrigatoriedade do fornecimento de alimentos alternativos para estudantes com intolerância ou alergia a alimentos.	Karlos Cabral (PDT)	Sancionado
Cobrança, a título de compensação financeira, pelo uso de equipamento de monitoração eletrônica por acusado, preso ou condenado no âmbito do Estado de Goiás.	SSP-GO	Sancionado
Cria e denomina a delegacia estadual de repressão de combate ao racismo e dá outras providências.	Delegado-Geral da Polícia Civil	Sancionado

Fonte: <https://politizar.ufg.br/> e ALEGO.

Como pode-se observar, apenas 1 deputado foi responsável por mais da metade dos PLs reapresentados na ALEGO. Isso pode sugerir que a capacidade de interlocução gerada pelo *Politizar* depende da predisposição dos deputados estaduais em adotar tais projetos. Por outro lado, dois PLs discutidos durante a edição de 2018 acabaram sendo reapresentados pelo próprio executivo. Sem entrar no mérito de tais projetos, este fato pode indicar que os PLs discutidos no *Politizar* podem ocupar um espaço na agenda pública do estado de Goiás.

Conclusão

Parte dos programas de educação cívica no Brasil têm sido avaliados pela sua capacidade de promover seus objetivos, ou seja, a construção de valores democráticos e uma cidadania participativa. Ainda que este tipo de avaliação de impacto seja fundamental para verificar a qualidade deste tipo de iniciativa, ela se mostra insuficiente para acessar todas as potencialidades que a educação cívica pode proporcionar, principalmente as iniciativas conduzidas no âmbito das casas legislativas do Brasil.

Neste sentido, procurou-se acrescentar duas outras dimensões avaliativas, alheias aos objetivos principais de cada projeto: a capacidade de renovação política e a interlocução produzida por programas desta natureza entre o poder legislativo e a sociedade civil. Os resultados descritos acima, no entanto, demonstram que estas dimensões estão presentes, ainda que limitadas.

Longe de se propor esgotar o assunto, este artigo procurou demonstrar dimensões latentes existentes nos programas de educação cívica conduzidos pelas casas legislativas a partir do estudo de caso do *Projeto Politizar* realizado na *Assembleia Legislativa do Estado de Goiás*. Dados apresentados anteriormente apontam a existência de um potencial de iniciativas semelhantes ao *Politizar* e que podem ser melhor exploradas pelos programas de educação cívica.

Referências Bibliográficas

ALMOND, GABRIEL; VERBA, SIDNEY. **The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations**. New York: [s.n.], 1963.

BARRETO, ALVARO. Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1976-2004). **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 123-148, Jun 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100005&lng=pt&tlng=pt>.

CASSALECCHI, GABRIEL ÁVILA; GONÇALVES, GUILHERME QUARESMA. O impacto do Parlamento Jovem sobre a confiança dos jovens mineiros.

Cadernos da Escola do Legislativo, v. 15, n. 24, p. 71–103, 2013.

CERVI, EMERSON URIZZI. **Manual de Métodos Quantitativos para Iniciantes em Ciência Política** - Volume 1. Curitiba: CPOP-UFPR, 2017.

CHEN, JOSEPH C.; MARTIN, AKILAH R. Role-Play Simulations as a Transformative Methodology in Environmental Education. *Journal of Transformative Education*, v. 13, n. 1, p. 85–102, 26 Jan 2015. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1541344614560196>>.

FINKEL, STEVEN E. Can Democracy Be Taught? *Journal of Democracy*, v. 14, n. 4, p. 137–151, 2003. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v014/14.4finkel.html>.

FINKEL, STEVEN E. Civic Education and the Mobilization of Political Participation in Developing Democracies. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 4, p. 994–1020, 2002.

FINKEL, STEVEN E; ERNST, HOWARD R. Civic Education in Post-Apartheid South Africa: Alternative Paths to the Development of Political Knowledge and Democratic Values. *Political Psychology*, v. 26, n. 3, p. 333–364, Jun 2005.

FINKEL, STEVEN E; MUELLER, EDWARD. Rational Choice and the Dynamics of Collective Political Action: Evaluating Alternative Models with Panel Data. **American Political Science Review**, v. 92, n. 1, p. 37–49, 1998.

FLEISCHER, DAVID V. Renovação política-Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do “pacote de abril”. **Revista de Ciência Política**, v. 23, n. 2, 1980.

FUKS, MÁRIO. Efeitos diretos, indiretos e tardios: trajetórias da transmissão intergeracional da participação política. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 83, p. 145–178, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000200006&lng=pt&tlng=pt>.

FUKS, MÁRIO. Explicando os efeitos de programas de socialização política: a experiência do Parlamento Jovem no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 3, p. 425–449, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000300425&lng=pt&tlng=pt>.

FUKS, MÁRIO; CASALECCHI, GABRIEL ÁVILA. **Confiança e informação política: as bases cognitivas da mudança atitudinal dos participantes do Parlamento Jovem mineiro**. Caxambu: [s.n.], 2011.

GONÇALVEZ, GUILHERME QUARESMA; CASALECCHI, GABRIEL ÁVILA; FUKS, MÁRIO. O impacto do Parlamento Jovem sobre a confiança dos jovens mineiros, 2008. In: AMARAL, E. F. DE L.; GONÇALVES, G. Q.; FAUSTINO, S. H. R. (Org.). **Aplicações de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2014. p. 433-462.

GURZA LAVALLE, ADRIÁN; HOUTZAGER, PETER P.; CASTELLO, GRAZIELA. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 49-103, 2006.

HUNTINGTON, SAMUEL P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. **Norman**: Oklahoma University Press, 1991.

KINDER, D. R. Politics and the Life Cycle. **Science**, v. 312, n. 5782, p. 1905-1908, 30 Jun 2006.

LO, JANE C. Adolescents Developing Civic Identities: Sociocultural Perspectives on Simulations and Role-Play in a Civic Classroom. **Theory & Research in Social Education**, v. 45, n. 2, p. 189-217, 3 Abr 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00933104.2016.1220877>>.

LÜCHMANN, LIGIA HELENA HAHN. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 1987, p. 139-170, 2007.

OSBORNE, DANNY; SEARS, DAVID O; VALENTINO, NICHOLAS A. The end of the solidly democratic south: The impressionable-years hypothesis. **Political Psychology**, v. 32, n. 1, p. 81-108, 2011.

PERES, PAULO; MACHADO, AMANDA. Uma tipologia do recrutamento partidário. **Opinião Pública**, v. 23, n. 1, p. 126-167, Abr 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000100126&lng=pt&tlng=pt>.

PUTNAM, ROBERT DAVID. **Making Democracy Work**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAGIN, CHARLES C. **La Construcción de la Investigación Social: Introducción a los Métodos y a su Diversidad**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

RUSSELL, CAROL; SHEPHERD, JOHN. Online role-play environments for higher education. **British Journal of Educational Technology**, v. 41, n. 6, p. 992-1002, Nov 2010. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8535.2009.01048.x>>.

- SAMPAIO, THIAGO; SIQUEIRA, MARINA. Impacto da educação cívica sobre o conhecimento político: a experiência do programa Parlamento Jovem de Minas Gerais. **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 380-402, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000200006&lng=pt&tlng=pt>.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA; AVRITZER, LEONARDO. Introdução: para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa**, p. 1-53, 2003.
- SEARS, DAVID O; VALENTINO, NICHOLAS A. Politics Matters: Political Events as Catalysts for Preadult Socialization. **American Political Science Review**, v. 91, n. 1, p. 45-65, 1997.
- SIQUEIRA, MARIANA RODRIGUES. **Mudanças de Atitudes Políticas de Jovens no Contexto de Projetos de Educação Cívica: A Experiência do Parlamento Jovem Mineiro**. 2014, Brasília: [s.n.], 2014.
- VERA, ERNESTO ISUNZA. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. p. 353-364, 2011.

Educação política em ambiente empresarial: o caso da *Engeform* e *Movimento Voto Consciente*

Bruno Souza da Silva¹
Joyce Luz²

Resumo

O artigo apresenta as principais características e resultados observados no âmbito do projeto realizado pelo *Movimento Voto Consciente* junto à *Engeform Engenharia Ltda*, empresa do ramo da construção civil. Trata-se do “Programa de Educação Política da Engeform”, projeto cujos trabalhos iniciaram em 2018 e, de lá para cá, tem formado novas lideranças com capacidade de se tornarem multiplicadoras de boas práticas cidadãs ao atuarem como incentivadoras da participação política junto aos colaboradores da empresa. A importância da formação cidadã no Brasil é debatida a partir da revisão da literatura que aborda as transformações da cidadania no país: de uma cidadania regulada no início do século XX aos novos direitos estabelecidos por meio da “Constituição Cidadã” de 1988.

Palavras-chave: educação política; cidadania; democracia; movimento voto consciente; *engeform*.

Introdução

“O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio depende das decisões políticas.”

-
- 1 Bruno Souza da Silva é mestre em Ciências Sociais pela UNESP/Araraquara e Diretor de Projetos do *Movimento Voto Consciente* de São Paulo. E-mail: brunosilva@bseeducacaoconsultoria.com.
 - 2 Joyce Luz é doutoranda em Ciência Política pela USP e Diretora Secretária do *Movimento Voto Consciente* de São Paulo. E-mail: joheluz@gmail.com.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que da sua ignorância política nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos que é o político vigarista, pilantra, o corrupto e laçao dos exploradores do povo."

(O analfabeto Político, Berthold Brecht)

Como Berthold Brecht bem destaca em seu texto, o pior analfabeto político é aquele que não participa dos acontecimentos políticos e tampouco se interessa pelos valores democráticos que os cercam. Desde 1988 o Brasil voltou a ser uma Democracia e mais do que ser uma Democracia Representativa – quando o povo escolhe seus representantes, por intermédio do voto e de eleições regulares –, o país passou a ser uma Democracia Participativa, ou seja, um regime democrático onde haveria, e de fato há, espaços para que as cidadãs e cidadãos brasileiros participem mais ativamente da política, sem ser apenas por meio do voto.

É assim que da Democracia Participativa retiramos o segundo sentido, ou braço, da cidadania. Entendida como a garantia de direitos e deveres, muitas vezes nos esquecemos que a cidadania também deve ser exercida, seja na garantia dos direitos civis, políticos e sociais já existentes, seja na expansão desses direitos. Dificilmente cidadãs e cidadãos brasileiros associam os problemas sociais que os assolam e que permeiam a nossa sociedade à falta ou à violação dos direitos básicos garantidos a todos nós na Constituição. Mais difícil ainda é esses indivíduos se reconhecerem como agentes capazes de mudar e de transformar tais realidades.

Partindo de uma revisão da concepção do conceito e da prática da cidadania no Brasil, este artigo tem como objetivo apresentar o estudo de caso dos projetos de educação política aplicados no setor empresarial, como é o caso da empresa *Engeform* que desenvolve um programa de Educação Política em parceria com o *Movimento Voto Consciente* de São Paulo. Através de diversas ações e atividades que envolveram a conceptualização de valores democráticos, bem como noções básicas acerca do funcionamento do Estado, será possível aqui perceber como projetos de educação política têm sido usados como uma, dentre tantas, ferramentas capazes de transformar a Democracia Participativa no Brasil.

Os principais achados indicam que a educação política, quando trabalhada em ambientes empresariais, também se torna um elemento importante de combate ao analfabetismo político e de fomento à maior participação política. Adiante, de modo a apresentar tais resultados, este artigo encontra-se organizado da seguinte forma: primeiro trazemos até o leitor uma breve revisão sobre o surgimento da cidadania no Brasil e de como a ausência de participação pode ser resolvida com

a maior conscientização política dos cidadãos. Em seguida apresentamos o estudo de caso dos projetos de educação política aplicados na *Engeform* e, por fim, realizamos uma breve discussão final acerca dos resultados encontrados.

Da Cidadania Regulada à Constituição Cidadã

É estranho pensar que hoje o Brasil enfrenta um problema sério de falta de participação política, ausência de interesse dos indivíduos em participarem mais ativamente do dia a dia e das decisões que nos cercam, quando remontamos à história da cidadania e da conquista dos direitos civis, políticos e sociais no país. A história, nesse sentido, nos mostra dois pontos que merecem nossa atenção: o primeiro deles é que até chegar em 1988 tivemos importantes parcelas da população lutando e reivindicando seus direitos e condições melhores de vida. O segundo é que a nossa jovem democracia ainda tem pela frente um amplo caminho de conquistas a ser percorrido quando a consideramos à luz de outras experiências democráticas de sucesso.

A Constituição promulgada em 1988 também hoje é reconhecida pelo seu amplo e divulgado apelido: a “Constituição Cidadã”. Ao universalizar, ou seja, garantir para todos os brasileiros e brasileiras os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, a Carta de 1988 passou a ser identificada dessa maneira por literalmente reconhecer e conceder o título de cidadão a todos aqueles e aquelas que são brasileiros. A nossa condição de nascimento passou a ser a porta de entrada para o rol de direitos fundamentais que formam a cidadania no país, incluindo-se aí os direitos à saúde, educação, cultura, dentre outros.

É bem verdade que entre o reconhecimento de “ser um cidadão” e a prática de ter em mãos o acesso a esses direitos existe um longo trajeto a ser percorrido no Brasil. Por mais que a universalização dos direitos civis, políticos e sociais tenha colocado o Brasil entre os países que mais incorporam em suas regras as finalidades e objetivos dos Regimes Democráticos, muito ainda precisa ser feito para que o bem-estar social prometido a milhões de brasileiros saia do papel e chegue até eles com a devida qualidade (ARRETCHE, 2015).

De acordo com Carvalho (2001), ao contrário da trajetória que outros países – sobretudo os europeus – teriam adotado, o Brasil seguiu na contramão da garantia dos direitos civis, políticos e sociais. De acordo com o clássico sociólogo Thomas Marshall (1988), ao observar e analisar as recentes democracias europeias, o surgimento dos direitos em regimes democráticos tenderia a seguir uma ordem de criação específica, a saber, começando pelos direitos civis, passando

em seguida pela criação e garantias dos direitos políticos e, por fim, pela criação e incorporação dos direitos sociais.

A sequência posta por Marshall faria sentido não só do ponto de vista histórico, mas também lógico. Uma vez em posse dos seus direitos civis, um indivíduo seria livre para lutar pela conquista de mais direitos, inclusive pelo direito de participar do governo. Daí o surgimento das Democracias Representativas e dos direitos políticos entendidos como o direito ao voto e o direito a concorrer às eleições. E do interior das Democracias Representativas é que nasceria, por fim, a ideia ou o princípio do direito social. Com a finalidade de produzir bem-estar social para sociedades ainda muito desiguais, as Democracias Representativas teriam como papel fundamental a produção e implementação de políticas sociais capazes de tornar seus cidadãos mais iguais entre si.

A cada um desse conjunto de direitos poderíamos relacionar um princípio fundamental. Os direitos civis, por exemplo, estariam ancorados em aspectos basilares do exercício das liberdades individuais, fundamentais na tradição liberal que animou a formação da moderna burguesia: liberdade de credo religioso, possibilidade de ir e vir sem restrições severas, possibilidade de falar o que se pensa, dentre outras. Por sua vez, os direitos sociais seriam resultado, em alguma medida, desse exercício das liberdades individuais. Os chamados direitos políticos estariam ancorados no princípio do autogoverno, o qual se encontra harmoniosamente com a democracia: cidadãos livres e iguais juridicamente podem escolher seus governantes ou, caso desejem e cumpram com os requisitos das leis eleitorais, podem eles mesmos colocarem-se como candidatos.

Nesse sentido, a participação política culminaria em uma sequência lógica: se eu, cidadão, posso exercer minhas liberdades individuais, tenho meios de agir politicamente em minha sociedade, impactando-a coletivamente. Afinal, enquanto membro dessa sociedade em pleno exercício da cidadania possuo a capacidade de nela atuar e definir os seus rumos. Não tardou para que os direitos sociais passassem a ser o grande alvo de disputas da sociedade (dentro da lógica de Marshall), uma vez que os cidadãos demandariam não apenas a possibilidade de participar politicamente, mas de construir mecanismos, por meio de políticas e serviços públicos, capazes de garantir uma vida mais justa socialmente. É sobre essa âncora da Justiça Social que se firmaram os direitos sociais e que resultaram em diferentes experiências históricas de atuação estatal no sentido de estabelecer condições mínimas de bem-estar social e qualidade de vida.

Em suma, nessa ordem cronológica, a história também se faz presente. Em boa parte dos países da Europa Ocidental, a classe burguesa e, posteriormente, a

classe trabalhadora, sempre ficaram à margem das elites governantes. Mas com o direito civil, entendido em boa parte como a garantia da liberdade de expressão e da liberdade de ir e vir, burgueses e trabalhadores logo começaram a se mobilizar para a conquista dos direitos políticos. Com os direitos políticos em mãos, essas classes sociais ganharam acesso às instâncias decisórias, onde os direitos sociais começaram a ser concebidos e o tão sonhado regime de *welfare state* – entendido como a distribuição de políticas de bem-estar-social para a população (ESPING-ANDERSEN, 1991) – se concretizou.

Mas como ressaltado anteriormente, o Brasil não seguiu a mesma lógica de construção cidadã observada nos países europeus. Como Carvalho (2001) bem nos conta, no Brasil os direitos sociais surgiram quase que lado a lado dos direitos civis. Por muito tempo a escravidão, o domínio e a concentração dos grandes latifúndios nas mãos de poucos fazendeiros foram os principais obstáculos para a consolidação dos direitos civis no país. Foi somente com o início da industrialização e com a formação da classe operária urbana que esse cenário começou a mudar. Entre a criação dos sindicatos e as lutas operárias da década de 1920, o Brasil observou o surgimento, ainda embrionário, do que hoje conhecemos por direitos civis e sociais.

Para ilustrar esse argumento, ainda em 1917, o Brasil assistiu acontecer na cidade de São Paulo uma das maiores greves operárias do país. Motivados pela luta por melhores condições de vida, pelo direito de se organizarem e de, inclusive, fazerem greves, mais de 70 mil trabalhadores pararam suas atividades para chamar a atenção da classe política. Apesar de à época, o governo paulista ter reprimido com força a manifestação desses operários, os anos subsequentes foram marcados por constantes manifestações da mesma ordem. Tais manifestações não foram em vão, sendo que em 1923 surgiu como resposta a esses movimentos a tão reconhecida Lei Eloy Chaves, considerada como a primeira lei que trouxe os benefícios previdenciários para parte dos trabalhadores (SANTOS, 1979).

A partir da Lei Eloy Chaves cada companhia ferroviária do país foi obrigada a criar uma Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP), departamento incumbido de recolher a contribuição do patrão e a dos funcionários, e a pagar o benefício aos aposentados e pensionistas. No decorrer de 1923, por exemplo, 27 empresas instituíram suas respectivas CAPs. Para fazer jus à aposentadoria, o empregado precisava ter no mínimo 50 anos de idade e 30 anos de serviço no setor ferroviário. Cabe aqui destacar que o valor do pagamento era ligeiramente inferior à média dos últimos salários recebidos na ativa – forma como a atual previdência no Brasil é definida. Apesar dessa primeira iniciativa, ela não foi uma resposta

única e suficiente aos problemas e demandas da classe trabalhadora. A crescente industrialização demandava mudanças na ordem social e econômica. E a principal ideia veiculada era a de que o Estado deveria interferir na ordem cumulativa e reestruturá-la, sendo o fornecedor de condições melhores para a população.

A autora Ângela de Castro Gomes (GOMES, 2015), bem como o autor Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1979) chamam a atenção para o desenho corporativista que vai incluir os direitos sociais e os direitos civis a partir de então. O que o governo de Getúlio Vargas fez, à época, foi reconhecer os sindicatos e, portanto, a representação da classe trabalhadora. Cada categoria de trabalhadores passou a ter um sindicato único que, por sua vez, desempenhou o papel fundamental de disciplinar os trabalhadores (essa era uma primeira interferência do Estado sob a classe trabalhadora).

Também é em 1930 que há a criação do Ministério do Trabalho que passa a controlar os sindicatos mediante a escolha e indicação do líder sindical e a regulamentar as profissões. Em termos práticos cabia aos sindicatos organizar os interesses da classe trabalhadora, ao passo que os líderes dos sindicatos informavam tais necessidades ao Estado. Nesse primeiro desenho, o direito civil à livre associação surge com os sindicatos, mas destaca-se o papel controlador que o Estado detinha sobre eles.

É nessa época também que são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) ligados às categorias de profissões e aos sindicatos. Com a criação dos IAPS em 1933 passou a ser obrigatória a adesão das empresas à contribuição com o fundo de aposentadorias e pensões. Como observamos, parte desses fundos foram criados ainda em 1926 com a lei Eloy Chaves, mas a participação ou não das empresas era facultativa. É a partir de 1930 que a participação das empresas passa a ser obrigatória.

Cria-se, assim, um sistema de Cidadania Regulada em que os direitos sociais acabaram sendo estabelecidos através do tripé da cidadania formado pelos seguintes atores: Ministério do Trabalho, o qual controlava os sindicatos e regularizava as profissões; os sindicatos, responsáveis por organizarem as necessidades da classe trabalhadora e; os IAPs, os quais forneciam o serviço de previdência e assistência social. A cidadania era regulada porque somente os trabalhadores com as profissões devidamente reconhecidas, bem como com carteiras de trabalho (nessa época a CLT é criada) é que tinham acesso aos direitos sociais, tais como o direito à previdência e o direito ao acesso à saúde. Nas próprias palavras de Wanderley Guilherme dos Santos:

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. [...] Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece³ (SANTOS, 1979, p. 75)

A cidadania regulada, bem como o Ministério do Trabalho e a criação dos IAPS vêm como resposta para essa necessidade emergente de condições melhores de vida. Contudo, embora a cidadania regulada tenha introduzido os direitos sociais no Brasil, há duas consequências a serem pensadas sobre ela: a primeira é que ao mesmo tempo em que essa cidadania regulada introduzia os direitos sociais e os direitos civis, ela somente era acessível a um pequeno grupo da população brasileira, excluindo a maior parte dos indivíduos – aqueles sem emprego, sem carteira assinada e sem profissões regularizadas. Isso só evidenciava e aumentava as diferenças sociais entre os grupos e classes existentes no Brasil.

A segunda consequência é a de que há, na época, um aumento significativo da massa de imigrantes, bem como o aumento da urbanização, decorrentes da crescente industrialização. As pessoas que passam a morar nas cidades e regiões industrializadas começam a ter demandas por serviços básicos, como saneamento e habitação. Assim, a necessidade por mais direitos sociais e condições melhores de vida passam a se intensificar. E essa combinação de fatores é que leva a uma modificação da estrutura social e ao aumento dos conflitos.

Perante esse cenário, as instituições pensadas anteriormente, na década de 1930, passam a não ser mais tão eficientes para responder ao aumento das demandas dos trabalhadores e das demais parcelas da população. Dada a resistência da ordem conservadora da cidadania regulada, uma das soluções encontradas para as profundas desigualdades sociais que assolavam o Brasil foi o rompimento com a ordem democrática em 1964 (FIGUEIREDO, 1993). Particularmente, desse primeiro contato com a experiência de ser um cidadão, o Brasil ficou com a

3 Grifos no original.

experiência positiva de ter o surgimento dos primeiros direitos sociais, conquistados através da participação ativa e reivindicações constantes do operariado.

Pois bem, passados os anos da ditadura militar no Brasil (1964-1985)⁴, em 1988, nasce a Constituição Cidadã que extingue a cidadania regulada e amplia para todos os brasileiros e brasileiras os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Desde 05 de outubro de 1988 a lei passa a garantir a todos, sem distinção, a liberdade de expressão, o direito de ir e vir, o direito ao voto, o direito de ser eleito e, sobretudo, o direito à saúde, educação, moradia, alimentação, ao trabalho, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, infância e à assistência aos desamparados.

De acordo com Faria e Tatagiba (2018), as mobilizações e manifestações que envolveram o período da redemocratização no Brasil (período de 1985 até 1988) favoreceram a transformação de importantes pautas e demandas da população em direitos sociais e políticas públicas de amplo alcance e significativos impactos. O maior exemplo talvez seja oriundo do surgimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Após articulações entre setores da sociedade civil e de relevantes lideranças políticas, o SUS surgiu como a primeira política social de igual direito de uso e acesso por todos os brasileiros (GOMES, 2006).

O ponto que chama a nossa atenção, no entanto, é que as mobilizações pela conquista de direitos sociais e da melhoria das condições de vida dos brasileiros parecem ter ficado adormecidas e guardadas em 1930 e nos anos que antecederam a promulgação da nossa Constituição Cidadã. A crescente desigualdade social e estado de miséria que assola nosso país nos revelam que, apesar das amplas conquistas da nossa Constituição Cidadã, o desafio maior que o Brasil enfrenta passa a ser o de tirar do papel uma massa de indivíduos que usufruem parcialmente os seus direitos ou sequer os exercem, fazendo chegar até mais de 212 milhões de brasileiros e brasileiras⁵ o acesso de qualidade a tais direitos.

Problemas como a miséria, a fome, a pobreza, a falta de saneamento básico, de moradias adequadas, a baixa qualificação da educação pública, a falta de energia elétrica, de uma rede de coleta de lixo, de distribuição de água potável, o racismo, a violência sexual, a discriminação, dentre tantos outros, ainda persistem em pleno século XXI no Brasil (ARRETCHE, 2015). Os avanços de 1988 para cá são incontestáveis, mas muito ainda precisa ser feito, sem perder o que já temos

4 É importante lembrar aqui que dentre as principais características atribuídas aos regimes autoritários, tal como a ditadura militar no Brasil, estão a suspensão dos direitos civis, políticos e sociais.

5 Dados informados pelo IBGE (<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>). Acesso em 15 de novembro de 2021.

até aqui. No entanto, um dos maiores desafios a serem enfrentados parece ser um: como mobilizar os cidadãos a defenderem e, simultaneamente, buscarem ampliar os seus direitos de cidadãos em uma sociedade que reconhecem a importância da política, mas pouco participam além do voto? É sobre esse aspecto que nos debruçamos na próxima seção.

O problema da ausência da participação política e a educação política como solução

Tanto em 1930, quanto em 1988, muitos brasileiros assumiram para si que o exercício da cidadania plena no Brasil seria dado somente pela obtenção e garantia dos direitos civis, políticos e sociais. Os deveres do cidadão parecem ter sido esquecidos e constantemente são deixados de lado. Tal esquecimento, no entanto, não combina com as bases assentadas por Dahl (1997) na definição da sua concepção de Regimes Democráticos, amplamente utilizada na ciência política para a distinção entre regimes mais próximos de um ideal democrático e os mais longínquos.

De acordo com a definição de Dahl, a ampla participação popular e a possibilidade de contestação (entendida como a pressão e atuação de grupos opositores) é que garantiriam a possibilidade da existência e a estabilidade de uma Democracia. Em outros termos, participação e competição política são elementos centrais para a definição mínima de um regime político como democrático. Mas será que tal participação popular deveria ser interpretada somente à luz do exercício do direito político, ou seja, o direito de votar? Tanto Norberto Bobbio (2009), quanto Tocqueville (2005) nos lembram que não é bem assim.

O grande vilão da democracia e ameaça à garantia dos direitos ofertados está balizado, sobretudo, na apatia política e extremo individualismo que as sociedades parecem carregar (PRZEWORSKI, 2020). Tocqueville nos adverte muito sobre esse perigo ao contar e retratar a experiência democrática na América. De acordo com o autor, a Democracia entendida como a garantia da liberdade e da igualdade entre os indivíduos traria importantes consequências se não entendidas em uma visão do coletivo, da sociedade. Ao se tornarem cada vez mais iguais, ao conquistarem as condições de vida que almejam, alguns indivíduos teriam cada vez mais a tendência de se afastarem da vida política e usariam do gozo de sua liberdade para se preocuparem e se ocuparem somente de seus afazeres, esquecendo-se dos demais cidadãos e indivíduos a sua volta.

A principal consequência desse afastamento? A tirania da maioria. Nas sociedades em que parcela crescente, mas não total, dos indivíduos se julga igual em termos de condições e ignora os diferentes que estão a sua volta, é comum que tais indivíduos esqueçam das chamadas minorias – grupos diferentes e inferiores em termos de oportunidades e acesso à direitos (CHAVES, 1971) – e façam valer as suas vontades sobre o todo. Quem nos adverte sobre os perigos da tirania da maioria é o filósofo John Stuart Mill (1861). De acordo com o autor, democracias em que uma parcela de indivíduos se julga igual e usa do princípio majoritário do governo representativo para excluir aqueles que são diferentes indivíduos, não podem ser consideradas democracias em sua essência. Tais governos não passariam, na visão de Stuart Mill, de tiranias travestidas de democracia.

Indivíduos apáticos, com pouco interesse pela vida política desconhecem ou aprenderam de forma equivocada o significado de ser um cidadão. Maria Benevides (1996) nos lembra muito bem que ao aprendermos que cidadania significa direitos e deveres, comumente os indivíduos que são afastados da vida política se esquecem de quais são seus deveres no interior de uma democracia. O dever do indivíduo dentro de uma democracia é justamente o de participar mais ativamente para garantir os direitos que já possuem, como também o de lutar para conseguir melhores condições de vida, seja para si ou para aqueles que são mais desiguais ainda.

Na visão da autora, uma das soluções para a apatia política e, portanto, conquista de melhores condições de bem-estar social seria através da conscientização ou da educação cidadã. Benevides (1996) defende que a melhoria na garantia e do acesso aos direitos sociais no Brasil só poderia ser dada através de uma conscientização maior por parte do indivíduo sobre a importância do seu papel no interior da Democracia Representativa. Anterior a uma escolha consciente do voto – visto como um dentre os vários instrumentos de modificação e melhora da democracia – a autora reconhece que os indivíduos precisam, antes de tudo, se reconhecerem enquanto cidadãos que têm o direito e o dever de zelar pela melhoria não só da própria condição de vida, como também daqueles que os cercam. E o primeiro passo seria a educação política da sociedade como um todo.

Participação política a partir da estratégia de educar para a cidadania: o caso do *Programa de Educação Política da Engeform*

Se educar os cidadãos para o pleno exercício da cidadania a partir da ampliação da participação política além do voto é o grande desafio na sociedade contemporânea, especialmente ao considerarmos o histórico brasileiro apresentado anteriormente em relação à construção da cidadania, é importante ofertarmos visibilidade a iniciativas e ações que caminham na contramão do verificado socialmente. É o pretendido quando apresentada a experiência de educação política realizada pelo *Movimento Voto Consciente* (MVC), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) junto à *Engeform Engenharia Ltda*, empresa do ramo da construção civil. Embora muitos possam questionar a respeito das intenções das empresas em incentivar ações voltadas à promoção da educação política, basta lembrarmos que a responsabilidade acerca da educação no Brasil não está circunscrita ao Estado por meio da escolarização formal. Ao contrário, conforme escrito no Art. 105 da Constituição Federal de 1988, “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Se toda a sociedade deve colaborar nesse processo e as empresas são parte fundamental da sociedade, sua atuação na promoção da cidadania é de suma importância, principalmente por conta dos milhões de indivíduos vinculados a uma empresa privada no Brasil, cujas ações educacionais podem fortemente impactar por justamente ocorrerem no espaço do trabalho.

É importante destacar que o MVC atua desde os anos 1980 em atividades que visam qualificar o exercício da cidadania, como o acompanhamento parlamentar na cidade de São Paulo, o que resultou ao longo de anos na divulgação de resultados de avaliação de vereadores paulistanos a partir de métricas definidas no método aplicado pelo MVC⁶ e, mais recentemente, o movimento tem investido em ações de educação política suprapartidária com diferentes parceiros e

6 O método de análise da atuação parlamentar pode ser conhecido através da leitura do livro *De olho no Legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares*. Disponível em: https://voto-consciente.org.br/wp-content/uploads/2013_livro_de_olho_no_legislativo.pdf. Acesso em 16 de novembro de 2021.

utilizando variadas estratégias⁷. Vale ressaltar que os projetos realizados pelo MVC partem de três princípios importantes: i) a formação direcionada ao exercício qualificado da cidadania a partir do reconhecimento dos direitos e conscientização acerca dos deveres como cidadão; ii) o suprapartidarismo como valor orientador das atividades docentes e; iii) a defesa irrestrita da democracia e dos valores que a sustentam, como a empatia, a tolerância e o respeito às leis.

No caso da *Engeform*, diante do cenário de forte polarização política na sociedade brasileira, em 2018 a empresa se aproxima do MVC no sentido de estabelecer uma parceria voltada à realização de palestras de conscientização política junto aos seus colaboradores, tanto em sua matriz quanto nos diferentes canteiros de obras sob a sua responsabilidade. Dentre os temas abordados na ocasião, destaque para a importância do voto na construção da realidade e as responsabilidades institucionais dos Poderes Executivo e Legislativo nas diferentes áreas de políticas e serviços públicos, como: saúde, educação e cultura, por exemplo.

A empresa se empenhou tanto na realização do projeto que este passou a integrar o seu quadro histórico das principais atividades que colaboraram para o seu desenvolvimento. Escrito nessa linha do tempo, o “Programa de Educação Política 2018” iniciou uma cultura institucional de aprendizado a respeito dos principais aspectos políticos nacionais associado ao debate qualificado acerca de atores, processos, cultura política e instituições democráticas no Brasil. Dentre os principais resultados colhidos naquele ano, destaque para o engajamento dos colaboradores nos canteiros de obras na medida em que foram estimulados a observarem as propostas apresentadas pelos candidatos à eleição em 2018 por meio de dinâmicas que os auxiliaram na identificação dos principais gargalos nacionais. Este exercício visou despertar a consciência sobre diferentes áreas de políticas e serviços públicos a partir da relação dos colaboradores com elas, como saúde, educação, emprego, etc.

Diante da parceria junto ao MVC, a *Engeform* decide, a partir de 2019, ampliar o escopo do projeto e avançar para ações de médio prazo. Ao ir além das atividades na forma de palestras de conscientização política, é organizado um importante núcleo no âmbito do *Programa de Educação Política* intitulado “Embaixadores da Democracia”. Formado por colaboradores voluntários interessados em temáticas políticas e com perfil associativo, auferido em pesquisa coordenada pelo MVC, o grupo passa a ser composto por mais de duas dezenas de cidadãos e cidadãs que

⁷ Para conhecer as ações do MVC, materiais produzidos e os seus membros, acesse: <https://voto-consciente.org.br/>. Acesso em 16 de novembro de 2021.

aceitam o desafio de mergulhar numa jornada formativa de mais de um ano de atividades. Dentre estas ações formativas, destaque para as aulas periódicas acerca de temas fundamentais da política, a saber: “Política, Democracia e Cidadania: construindo o espaço público”; “Eleições, Voto e Participação nos pleitos”; “Estado e Três Poderes: as responsabilidades institucionais”; “Políticas públicas, cultura política e participação: como a sociedade pode atuar além das urnas?”; “Poder local e política municipal: como pensar as cidades?”; “Prefeitos e prefeituras: o que fazem, como funcionam e como cobrar?”; “Poder Legislativo Municipal: estrutura e funcionamento” e; “Vereadores e os vínculos com os cidadãos: a importância de aprendermos a olhar para os representantes, acompanhar e cobrar”.

Ainda no ano de 2019 as ações formativas ocorrem também junto ao público-geral de colaboradores da empresa com vistas a ampliar a visão acerca da importância da política local em suas vidas. Sobretudo considerando a proximidade das eleições municipais em 2020 e a possibilidade de colher resultados importantes dentro da empresa a partir de maior engajamento no debate público envolvendo os desafios das cidades de origem dos colaboradores. O objetivo era fomentar debates importantes a respeito das competências políticas municipais, das eleições e do nosso papel como cidadãos na fiscalização do trabalho realizado pelos políticos. O lema básico passou a ser o seguinte: começar a preparação para a próxima eleição já na eleição presente. Ao despertar tal consciência os colaboradores poderiam ficar mais atentos, ao longo dos mandatos dos seus respectivos políticos eleitos, nas ações concretas realizadas por esses representantes, bem como as inconsistências diante das promessas realizadas em períodos de campanhas eleitorais.

A ideia inicial da ação sequenciada envolvendo os Embaixadores da Democracia e o público-geral da empresa era começar a preparação em 2019 para que, ao longo de 2020, fosse possível construir uma “Agenda Engeform de Políticas Públicas” a partir de demandas obtidas junto aos colaboradores ao longo das ações educativas. Dessa forma, haveria a possibilidade de encaminhar para candidatos a prefeito nos municípios de maior concentração dos colaboradores as demandas construídas, coletivamente, por esse conjunto de cidadãos e cidadãs. Por sua vez, caberia aos Embaixadores da Democracia a organização de momentos de diálogo junto ao público geral de colaboradores para que pudessem fomentar uma discussão política qualificada. Os Embaixadores também aplicariam o Método MVC de acompanhamento de mandatos parlamentares. Ao subsidiar as discussões sobre a construção dessa Agenda *Engeform*, os Embaixadores cumpriam importante papel de multiplicação de boas ações cidadãs e, portanto,

incentivariam uma participação política concreta para além do voto, fundamental para o fortalecimento da democracia conforme destacado em seções anteriores a partir do apontado na literatura.

No entanto, logo no início de 2020, a sociedade foi surpreendida com a chegada do novo coronavírus e, em questão de pouco tempo, a disseminação do vírus ao redor do globo apontou para uma situação de pandemia. Devido à impossibilidade de reunião em função do necessário distanciamento social, as ações do Programa precisaram ser reestruturadas, deixando o importante espaço da interação física para adotar encontros virtuais, especialmente desafiadores diante do perfil do público geral da empresa composto por profissionais atuantes em canteiros de obras. Diante desse desafio, a questão fundamental passou a ser o que fazer para gerar engajamento em toda a empresa e possibilitar que os Embaixadores colocassem em prática muitos dos conceitos e conteúdos apreendidos anteriormente ao longo de um ano de formação.

Dentre as alternativas, nesse momento ganha forma a ideia de expandir as ações educativas para além dos muros da *Engiform*. Isso ocorre por meio da criação de uma página de Educação Política da empresa no *Instagram* (@educacaopoliticaengeform), a qual já contava, em setembro de 2021, com mais de 1.800 seguidores⁸. Diariamente, conteúdos educativos e informativos a respeito da política são compartilhados pela página com o auxílio da *Manacá – Comunicação e Marketing* e tem como principal objetivo a difusão de informação política de qualidade que possa auxiliar na formação dos cidadãos que interagem pela rede.

A partir da criação da página, um grande esforço para a produção de conteúdos educativos em política passou a nortear o grupo. Incentivados a criarem materiais audiovisuais para a página, os Embaixadores da Democracia são convidados a participar de um *game* (jogo): o “Construtores da Cidadania”. A disputa consistia na produção de uma sequência de vídeos sobre educação política, os quais foram publicados na página em um esquema de chaveamento. A cada semana, os vídeos postados na página eram apresentados para que os seguidores votassem no que mais havia lhes agradado. Seguia para a próxima etapa o embaixador cujo vídeo tivesse atingido maior quantidade de curtidas na página. O resultado do game, do ponto de vista do engajamento e dos conteúdos publicados, foi muito interessante: cerca de quarenta vídeos foram produzidos

⁸ Para conhecer os conteúdos publicados na página e produzidos no âmbito do *Programa de Educação Política Engiform*, ver: https://instagram.com/educacaopoliticaengeform?utm_medium=copy_link. Acesso em 16 de novembro de 2021.

abordando variados temas políticos, os quais geraram milhares de visualizações na página, além de diversos compartilhamentos. Desse modo, a rede de entusiastas das ações de educação política da *Engeform* passou a se expandir. Em um momento de maior controle da pandemia, o público geral de colaboradores da *Engeform* também foi contemplado com uma formação presencial por meio de palestras de conscientização política e a importância de um voto consciente em diferentes canteiros de obras da empresa antes das eleições.

Ademais, mantiveram-se encontros virtuais junto aos Embaixadores da Democracia para o debate a respeito das principais questões políticas nacionais e dos desafios associados às eleições municipais que se aproximavam. Como legado dessa etapa de formação, os Embaixadores passaram a elaborar, coletivamente, material didático para ser utilizado junto ao público geral da empresa. Trata-se da “Cartilha de Educação Política dos Embaixadores da Democracia”, a qual aborda temas fundamentais da política em uma linguagem simples e direta para amplos públicos. A cartilha apresenta os seguintes assuntos: “A responsabilidade das empresas na política”; “Democracia”; “Como a política afeta a nossa vida”; “Cidadania: direitos e obrigações fundamentais”; “As eleições e o voto”; “Mitos e verdades do processo eleitoral” e; “Segundos para votar, anos para acompanhar!”. Como é possível perceber, o material é uma síntese da lógica de formação dos Embaixadores com potencial de multiplicação. É importante salientar que a Cartilha pode ser acessada gratuitamente no site do Movimento Voto Consciente para quem desejar conhecer o projeto⁹.

A partir de 2021 o *Programa de Educação Política Engeform* continua a avançar no sentido da sua consolidação interna na empresa e expansão externa, com vistas à perenidade das ações. Dentre os principais objetivos, destaque para a manutenção do engajamento nas atividades dos Embaixadores da Democracia junto ao público geral; consolidação da página @educacaopoliticaengeform no Instagram a partir da continuidade das publicações de caráter educativo e informativo, além da realização periódica de *lives* com convidados da rede do *Movimento Voto Consciente* para ampliação do debate de assuntos públicos relevantes; realização de ações estruturantes em anos ímpares e; desenvolvimento de ações de impacto educativo em anos pares, com a presença expressiva dos Embaixadores da Democracia.

⁹ Link para a *Cartilha dos Embaixadores da Democracia*: https://votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_EducacaoPolitica_2021_Digital_13.pdf. Acesso em 16 de novembro de 2021.

Nas palavras do grande entusiasta do *Programa de Educação Política na Engeform* e um dos sócios da empresa, Arnaldo Landi: “Nós da *Engeform* temos a firme convicção de que promover a educação política suprapartidária e incentivar ações individuais ou coletivas de participação direta ou indireta na política é uma responsabilidade inerente à empresa e aos seus líderes. Orientados por essa convicção desenvolvemos o nosso *Programa de Educação Política*, cujo objetivo é contribuir para o desenvolvimento da consciência política de cada membro de nosso time, para que possam fazer a sua parte na sociedade”.

Considerações Finais

A experiência do *Programa de Educação Política Engeform* pode servir de inspiração para outras empresas e organizações que desejem realizar ações voltadas a essa importante responsabilidade social nos dias de hoje: a efetivação da cidadania do ponto de vista da fruição dos direitos dos cidadãos e, acima de tudo, das responsabilidades e obrigações que lhes são inerentes. Embora seja um desafio dos mais expressivos em uma democracia representativa, cujo componente da participação política para além do voto é o caminho para a expansão e melhoria de políticas e serviços públicos fundamentais, as ações educativas são fundamentais para a transformação cultural necessária na relação dos cidadãos para com o regime democrático (BENEVIDES, 1996). Sem conscientização e incentivo institucional não há transformação cultural em se tratando de política.

À luz da importante literatura mobilizada neste artigo, a qual aborda a trajetória de mudança da cidadania no Brasil – da cidadania regulada à aprovação da Constituição Cidadã – nota-se que o desafio para a consolidação democrática no país permanece, em parte, o mesmo: aprendermos a viver em uma democracia e nos autonomizarmos como cidadãos no sentido de garantir o amplo exercício dos direitos fundamentais de cidadania, a saber: os civis, políticos e sociais.

Embora a trajetória brasileira não tenha seguido a linha histórica básica de estabelecimento desses direitos, tal como descrita por Marshall (1988), as garantias associativas estabelecidas após a aprovação da Constituição de 1988 através da ampliação dos mecanismos de participação política é o que permite supor que o exercício da cidadania pode ser mais qualificado do que é atualmente. Para isso, a atuação de organizações do terceiro setor, empresas e instituições estatais na promoção da educação voltada ao princípio constitucional da formação cidadã é imprescindível.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. **Trajetória das Desigualdades**. Editora Unesp, 2015.
- BENEVIDES, M. V. DE M. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 223–237, dez. 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 15a edição ed. São Paulo: Paz & Terra, 2009.
- CARVALHO, J. M. DE. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Editora Record, 2001.
- CHAVES, L. DE G. M. **Minorias e seu estudo no Brasil**. 1971.
- DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. EDUSP, 1997.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, set. 1991.
- FARIA, C. F.; TATAGIBA, L. Particiaão social no Brasil: trajetória, crise e perspectivas. In: **A Constituição de 88 trinta anos depois**. Curitiba: Editora UFPR, 2018.
- FIGUEIREDO, A. M. C. **Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política, 1961-1964**. Paz e Terra, 1993.
- GOMES, A. DE C. **A invenção do trabalhismo**. Editora FGV, 2015.
- GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, v. 49, p. 193–224, 2006.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social**. Fundação Projeto Rondon, 1988.
- MILL, J. S. **Considerações Sobre O Governo Representativo**. Clube de Autores, 1861.
- PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia**. 1a edição ed. Zahar, 2020.
- SANTOS, W. G. DOS. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Editora Campus, 1979.
- TOCQUEVILLE, A. DE. **A Democracia na America- Leis e Costumes**. Martins Fontes, 2005.

Aprendizado em valores: a construção da cultura ética dos servidores públicos do Estado de Goiás

Henrique Moraes Ziller¹
Diego Ramalho Freitas²
Tiago Valêncio de Melo³

Resumo

O objetivo do presente trabalho é contribuir com as crescentes discussões acerca do processo de aprendizado dos valores que, em conjunto, integram a ética do servidor público no exercício de suas funções como representantes do interesse da sociedade civil. A hipótese apresentada afirma que o processo contínuo de aprendizado dos agentes públicos, no que se refere aos valores que compõem a ética do exercício de sua profissão, configura-se como um elemento essencial para a efetivação do cumprimento dos instrumentos normativos referentes ao padrão de conduta dos servidores. Como metodologia para o estudo, realizou-se inicialmente uma revisão bibliográfica acerca da importância da construção de uma ética do serviço público fundamentada em valores compartilhados pela sociedade e o estudo de caso da internalização da ética do servidor público no Estado de Goiás, por meio da Controladoria-Geral do Estado.

Palavras-Chave: Ética; Administração Pública; Código de Ética

-
- 1 Controlador-Geral da Controladoria-Geral do Estado de Goiás. Bacharel em Comunicação Social pelo *Centro de Ensino Unificado de Brasília* – CEUB (1982). Mestre em Administração Pública pela *Universidade de Brasília* – UNB (2012).
 - 2 Subcontrolador de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás. Bacharel em Gestão Pública pelo *Centro Universitário IESB* (2017) e graduando em Ciência Política pela *Universidade Estácio de Sá* (2020).
 - 3 Assessor da Subcontroladoria de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás. Mestre em Ciência Política pela *Universidade Federal de Goiás* (UFG) - 2020. Bacharel em Relações Internacionais pela *Universidade Federal do Pampa* (Unipampa) - 2016.

Introdução

O presente artigo apresenta como objetivo contribuir com a crescente discussão acerca do processo de internalização e estabelecimento de uma cultura ética na administração pública. Como objeto de análise, serão apresentadas as ações de disseminação dos valores que compõem o código de ética do serviço público estadual de Goiás - por meio da atuação da Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO).

Como metodologia proposta para tal análise, destaca-se que a pesquisa fundamenta-se inicialmente em um processo qualitativo de revisão bibliográfica - dividindo-se em duas breves partes.

A primeira busca retomar o debate acerca da ética no serviço público. O objetivo de tal etapa é demonstrar como a gênese acerca deste debate e, consequentemente, da criação de mecanismos de regulamentação do tema, usualmente decorre da crise de confiança oriunda de escândalos de corrupção - elemento que motiva a adoção de mecanismos de caráter punitivo como resposta imediata, com o fim de apaziguar e resgatar a relação de confiança com a sociedade civil.

A segunda etapa desta revisão bibliográfica argumenta que o mero estabelecimento de um arcabouço normativo de natureza restritiva não é suficiente para guiar o agente público nos dilemas morais que inevitavelmente surgirão em seu caminho. Como veremos, é essencial que este esteja aliado ao contínuo processo de aprendizado dos servidores em relação a valores, que serão expressos no código de conduta, para consolidação da cultura de boas práticas na administração pública.

Por fim, a última seção deste trabalho utiliza os insumos apresentados na revisão bibliográfica para análise do caso da Controladoria-Geral do Estado de Goiás. O objetivo é demonstrar como o processo de capacitação e internalização das ações de promoção dos valores que compõem o código de ética dos servidores, levaram à maior absorção e aprendizado de tais preceitos por parte do servidor público estadual.

Não obstante, destaca-se também o uso de outras pesquisas empíricas já realizadas acerca da percepção do servidor em relação à ética na administração pública - como, por exemplo, os trabalhos de Almeida (2015), Duarte (2017) e Chaves (2012) que ajudam a reforçar e consolidar os argumentos utilizados. A hipótese apresentada para o trabalho é que o processo contínuo de assimilação dos valores que devem orientar a conduta é essencial para que a administração pública avance no âmbito dos servidores. Isso porque a ênfase na tutela deles

- por meio de normas cada vez mais restritivas - e na punição das ofensas a essas normas, criam um ciclo que se realimenta indefinidamente, sem avanço efetivo quanto à boa e regular administração dos recursos públicos e à boa e regular prestação dos serviços públicos.

A Ética no Serviço Público e a *Abordagem de Conformidade*

Considerando-se as atribuições do agente público - em sua posição como representante da sociedade civil - é inegável que este deve dispor de um conjunto de valores que delimitam o exercício de seu ofício com base no interesse público. No caso do Brasil, de forma mais específica, Mendes, Bessa e Silva (2015) relembram que a moralidade está constitucionalmente elencada como um dos princípios de nossa administração pública - reforçando a necessidade da existência de uma gestão dos valores que, em conjunto, formam a ética do servidor público.

Não obstante, o fomento à cultura de disseminação e aprendizado de valores para construção de uma cultura ética orientada para o interesse público na administração pública é crucial, não apenas em função de seus benefícios oriundos do compartilhamento de tais princípios entre os agentes públicos, mas também como um instrumento basilar para sustentar a relação entre as instituições estatais e a sociedade civil. Como assinalado por Nastase (2013), episódios de desvios de conduta nos entes governamentais não geram apenas prejuízos financeiros resultantes dos atos de desvio do erário público. Para o autor, ainda mais grave é o processo de erosão na relação entre instituições e sociedade civil originados de tais atos que afetam diretamente a confiança da população nos agentes públicos.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Amorim (2000) dá ênfase ao fato de que na sociedade, os agentes públicos são os primeiros a receber atenção e serem apontados como os principais focos de desvio de conduta e atos corruptivos. Lewis e Gilman (2005) apontam que a razão para tal fato é o claro desequilíbrio de poder existente entre as instituições governamentais e o cidadão como indivíduo. Na perspectiva dos autores, o compromisso dos agentes públicos com os valores adequados à prestação de serviços para a sociedade seria o elemento responsável por evitar episódios de abuso de poder oriundos deste descompasso na distribuição de forças. Nas palavras dos autores: “todo o sistema político depende da confiança pública e da fé na justiça dos funcionários e instituições públicas” (LEWIS e GILMAN, 2005, p. 53, tradução nossa).

De fato, os principais avanços em relação ao estabelecimento de instrumentos normativos acerca da gestão da ética pública costumam ser utilizados como instrumentos para evitar a ruptura de confiança entre sociedade civil e

instituições em momentos de crise. Como apontado por Nastase (2013, p. 65, tradução nossa): “códigos e legislações de ética geralmente nascem em escândalos e são aprovados com o objetivo de tranquilizar o público em detrimento de realizar qualquer bem”.

Um primeiro exemplo que corrobora tal observação se refere aos desdobramentos do caso *Watergate*, nos Estados Unidos. Após o escândalo que resultou na renúncia do então presidente Richard Nixon, em 1974, bastaram 4 anos para que Jimmy Carter promulgasse a primeira legislação sobre a ética na administração pública, em 1978 (LEWIS e GILMAN, 2005). Conforme expõe Amorim (2000, p. 101), nosso país também percorreu caminho similar:

Nos anos 93 e 94, sob o impacto negativo do Governo Collor, buscou-se, sem grande êxito, elaborar e implantar um código geral de ética para os servidores federais, visando coibir práticas explícitas de má conduta no serviço público. Em 21 de agosto de 2000, o Presidente da República aprovou o Código de Conduta para a Alta Administração Federal.

Mendes, Bessa e Silva (2015) recordam que o final dos anos 90 também foi palco do surgimento de movimentos internacionais voltados à disseminação de instrumentos referentes à atuação dos agentes públicos. Tal qual apontam os autores, em 1998 a *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE) passa a emitir instruções para o alcance de níveis de conduta elevados nas instituições governamentais.

Desta forma, observando os exemplos apontados, percebe-se que a constatação de Nastase (2013) - acerca dos escândalos de corrupção como catalisadores de legislações sobre a conduta do servidor público - tem grande correspondência com os avanços existentes nestes códigos de conduta, como pode ser visto no exemplo dos Estados Unidos e no caso brasileiro. Contudo, um importante elemento a ser observado diz respeito à natureza destes mecanismos implementados em momentos de crise de confiança no relacionamento Estado-Sociedade Civil. Como visto anteriormente, seu objetivo não é apenas fomentar a cultura de bom comportamento nas instituições, mas também atender à demanda da sociedade por ações incisivas de combate à corrupção - o que, na maior parte dos casos, dá origem a legislações com caráter punitivo e de natureza restritiva à liberdade de ação dos agentes públicos.

Este conjunto de ações para gestão da conduta no ambiente público - fundamentada na utilização de mecanismos normativos - foi batizada na literatura acerca da ética na administração pública de *Abordagem de Conformidade*. Roberts (2009), ao analisar as características de tal método, apresenta uma visão

concordante com Nastase (2013) - ao argumentar que um dos principais trunfos de tal abordagem para as organizações é a proteção da própria instituição, transferindo a responsabilidade de possíveis desvios de conduta para seus agentes e, ao mesmo tempo, atendendo às demandas da sociedade civil para a implementação de ações de combate a tais cenários.

Maesschalck (2004), ao abordar os efeitos de tal abordagem em relação ao agente público, considera que o método de conformidade se utiliza da imposição de controles externos ao servidor. Segundo o autor, o estabelecimento de tais instrumentos normativos cria dois campos de ação extremamente delimitados, o certo e o errado. Conforme veremos durante a argumentação exposta, tal abordagem cria problemas ao processo de atuação dos agentes públicos, em função das características restritivas e punitivas que surgem.

Roberts (2009), ao tecer suas críticas em relação à tal abordagem, aponta exatamente o elemento apresentado por Maesschalck (2004): a redução da liberdade de ação do agente público. Não obstante, também aponta que tais ferramentas não são efetivas em realizar um processo no qual o servidor seja capaz de refletir e identificar por conta própria as escolhas necessárias para internalizar os valores previstos pelas ferramentas normativas - levando-o à conclusão de que tais mecanismos têm uma orientação mais voltada para o apaziguamento das relações públicas, em detrimento do estabelecimento de altos padrões de conduta nas instituições. Uma visão similar é apresentada por Lewis e Gilman (2005, p. 17, tradução nossa):

O caminho da conformidade não se importa que a maioria das pessoas queira tomar boas decisões, mas apenas que atendam aos padrões mínimos de conduta. [...] Ambos reduzem erroneamente o mundo a duas categorias distintas - éticas e antiéticas - enquanto os gerentes na verdade lidam com as áreas cinzentas.

A argumentação dos autores reforça a crítica apresentada em relação às normativas de conduta de caráter restritivo. Conforme Lewis e Gilman, o processo de se dividir ações de conduta em certas ou erradas é incapaz de lidar com o que estes chamam de “áreas cinzentas” - ou seja, ações que não se enquadram nas normativas punitivas previstas e, portanto, geram insegurança ao agente público ao lidar com tais episódios.

Desta forma, torna-se claro que, embora as medidas iniciais de regulamentação da ética do serviço público - especialmente aquelas oriundas de momentos de crise de confiança no relacionamento Estado-Sociedade Civil - tenham sido pautadas pelo caráter punitivo e restritivo, surgem da necessidade de se

apresentar uma resposta incisiva às demandas da sociedade pelo combate aos desvios de conduta na administração pública. Contudo, como apresentado, as principais críticas em relação à tal abordagem levaram em consideração a deficiência no processo de orientação do agente público em relação a tais dispositivos - colocando estes atores em posição de submissão aos controles externos impostos que, muitas vezes, revelavam-se incapazes de lidar com as “áreas cinzentas” de sua atuação nas instituições governamentais.

No que se refere a este debate, também no caso do Brasil, a literatura concorda com a constatação de que a mera regulamentação das ações não é o suficiente para o estabelecimento de padrões avançados de conduta na administração pública. Mendes e Andrade Júnior (2010, p. 118), ao analisarem os processos de internalização de conduta na gestão pública, defendem que: “[...] a promoção do comportamento ético em ambiente laboral depende da inserção da ética na cultura da organização”. Por fim, Chaves (2012, p. 51) afirma que: “[...] é imprescindível o trabalho didático e pedagógico que irá informar e capacitar os agentes para que possam interpretar adequadamente as regras [...]”.

Desta forma, é evidente a necessidade de instrução ao servidor público acerca dos padrões desejados de conduta - para que tais preceitos sejam de fato internalizados em sua cultura laboral e as legislações vigentes não sejam percebidas por tais agentes como a lâmina de uma guilhotina preparada para executar sua punição em caso de violações de tais normas. Como será apresentado na próxima seção do trabalho, com a utilização de dados oriundos de pesquisas empíricas na gestão pública brasileira, é evidente a necessidade de ações de natureza informativa para os servidores.

A Abordagem de Integridade e a importância do aprendizado em ética na Administração Pública

Como apresentado anteriormente, a *Abordagem de Conformidade* enfatiza o poder das legislações como instrumentos restritivos e de apaziguamento das relações com a sociedade civil em momentos de desconfiança generalizada. Contudo, como visto a partir das críticas apresentadas a tal movimento, este apresenta uma clara deficiência no sentido de promover transformação cultural que seja executada por meio do aprendizado e assimilação de valores no ambiente das instituições públicas.

Com base nesta perspectiva crítica, a literatura aponta que o principal mecanismo para se combater esse problema de internalização é considerar a

necessidade de se ver o aprendizado dos valores como processo cumulativo, ou como nas palavras de Nastase (2013, p. 68, tradução nossa) a partir do “[...] pressuposto de que o comportamento ético é aprendido, e os gerentes podem construir processos e estratégias organizacionais que contribuem para este esforço de aprendizado”.

A mesma perspectiva é corroborada por Filgueiras e Aranha (2011) e Lewis e Gilman (2005). Estes últimos classificam o aprendizado contínuo como “componente sistêmico chave” para o comportamento organizacional, uma vez que os agentes públicos são constantemente expostos a dilemas morais oriundos das mais diversas situações - como, por exemplo: promoções, mudanças setoriais, etc.

Esta abordagem em relação à gestão da conduta e dos valores componentes da ética da administração pública - fundamentada no processo de aprendizado e treinamento, em detrimento da regulamentação normativa - é classificada pela literatura como *Abordagem de Integridade*. Roberts (2009) assinala que tal método é fundamentado no aumento da autonomia do agente público na avaliação de suas ações em relação aos valores assimilados neste processo de aprendizado contínuo. Ou seja, diferentemente da *Abordagem de Conformidade*, esta perspectiva transfere ao próprio indivíduo a responsabilidade por definir seu padrão de conduta, com base nos valores previstos pela construção da ética de sua instituição - em contraponto à regulamentação punitiva e restritiva imposta pela conformidade.

O autor ainda aponta três elementos que seriam constituintes dessa abordagem: “(1) a definição de valores aspiracionais amplos, (2) foco no que é alcançado em vez de como foi alcançado, e (3) ênfase no incentivo ao bom comportamento em vez de policiamento e punição” (ROBERTS, 2009, p. 263, tradução nossa).

De fato, a constatação acerca da necessidade da estruturação de um processo contínuo de aprendizado dos valores que orientem a conduta vem sendo cada vez mais percebida dentro das instituições governamentais. No Brasil, Carneiro (1998), ao analisar os processos iniciais de construção da estrutura de gestão da ética da administração pública nacional, já alertava para a grande deficiência no processo de orientação dos agentes ao afirmar que “[...] o servidor público encontra-se hoje inteiramente desprovido de orientação concernente a normas” (CARNEIRO, 1998, p. 120).

No âmbito internacional, ao avaliar as redefinições da política de ética da União Europeia (UE), Nastase (2013) constata movimento similar - no sentido de passar a enfatizar com mais veemência a necessidade de internalização de valores. Ao entrevistar os componentes da Comissão de Ética da organização, o autor obteve as seguintes respostas: “Como explicaram alguns dos entrevistados,

o objetivo era fazer com que as pessoas se comportassem de forma ética, não por medo, mas porque realmente queriam” (NASTASE, 2013, p. 72, tradução nossa). O estudo ainda aponta que um dos motivos para tal abordagem seria a impossibilidade de se fiscalizar minuciosamente a atuação de todos os agentes públicos componentes das estruturas de governança da UE - sendo, portanto, inevitável a existência de uma relação de confiança nos valores dos servidores.

Retomando o cenário nacional, um interessante estudo que dialoga diretamente com tal argumentação foi realizado por Filgueiras e Aranha (2011) - baseando-se em entrevistas com servidores públicos federais componentes de comissões de ética setoriais. Conforme os autores, os agentes entrevistados classificam as legislações e os princípios normativos vigentes acerca da conduta do agente público como de “difícil assimilação” - elemento que, na visão dos mesmos entrevistados, reforça a necessidade de atuação preventiva reforçada pelo aprendizado contínuo coordenado por departamentos voltados especificamente para esta temática.

Neste mesmo estudo, os autores ainda mapeiam importantes descobertas acerca da influência do aprendizado em ética no que se refere à percepção dos agentes públicos no exercício de seus ofícios. Segundo a pesquisa, ao fazer parte deste processo de internalização, a opinião dos servidores acerca das organizações torna-se mais “impermeável ao senso comum”:

Assim quem recebeu formação ética acredita mais que seu salário é satisfatório (para quem teve essa formação a média de concordância com essa afirmação é de 6,43 contra 5,51 para quem não teve), que o trabalho no serviço público lhe dá *status* diferenciado na sociedade (média de 6,47 entre os que receberam formação e de 5,86 entre os que não receberam) e trabalham no serviço público pela estabilidade (7,6 para os que têm formação ética e 7,19 para quem não tem). (FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, p. 51)

Não obstante, a pesquisa também revelou que aqueles que receberam algum tipo de formação em relação à conduta tiveram índice de percepção de 45% no que se refere a concordar com a justiça na aplicação das normas referentes à ética na gestão pública - enquanto 70% dos servidores presentes na amostra que não se submeteram à formação consideraram a aplicabilidade das normativas como injustas.

Contudo, embora o aprendizado contínuo venha ganhando cada vez mais espaço nos debates acerca da gestão de conduta nas organizações públicas, a constatação de Carneiro (1998) da deficiência na orientação deste treinamento na gestão pública brasileira ainda persiste como realidade mesmo quase 25 anos após

a análise do autor. Um dos estudos empíricos que fundamenta tal constatação foi realizado por Nascimento, Lacerda e Souza (2017) no âmbito dos servidores públicos federais vinculados à *Universidade Federal de Campina Grande* (UFCG). Mesmo tendo constatado elevado nível de percepção em relação à importância da ética na administração pública, os resultados da pesquisa revelaram que 75% da amostra de servidores consultados jamais havia passado por um processo de capacitação de forma abrangente ou específica referente às normativas vigentes para seus postos.

Outra pesquisa que reforça tal diagnóstico foi realizada por Almeida (2015), no âmbito dos servidores municipais de Cruzeiro do Sul/Acre. Neste estudo, é interessante notar que, embora 85% dos servidores tenham demonstrado confiança na eficácia de seu código de ética, 75% jamais receberam qualquer treinamento referente ao tema - número que se assemelha aos resultados obtidos no estudo realizado por Nascimento, Lacerda e Souza (2017). Outra interessante métrica do estudo de Almeida é a constatação que 100% dos servidores integrantes da amostra responderam positivamente quando perguntados sobre a necessidade de realização de cursos ou palestras de internalização do tema - evidenciando que não existe apenas deficiência na oferta de tais produtos, mas também alta demanda dos servidores em se informarem acerca do tema.

Na mesma linha, Chaves (2012), ao analisar a percepção do servidor do município de Lavras/Minas Gerais acerca da ética, encontra resultados semelhantes: 90% da amostra responderam positivamente quanto ao interesse em aprofundar o conhecimento sobre padrões de conduta. Já no trabalho de Duarte (2017), realizado por meio de consulta com os servidores da Secretaria de Saúde do Mato Grosso, constatou-se que embora 94% dos servidores tenham respondido positivamente o questionamento acerca do conhecimento sobre o que é ética, 69% desconheciam o próprio código de ética responsável por reger seus padrões de conduta no exercício de suas posições públicas.

Com base nos dados apresentados por tais estudos, vislumbra-se um cenário onde a administração pública brasileira ainda não foi capaz de efetivar mecanismos eficientes de difusão e aprendizado dos valores que devem compor a ética de seus agentes públicos. Como visto em Duarte (2017), por exemplo, em algumas instâncias da gestão pública existe um grande desconhecimento dos próprios instrumentos normativos existentes - uma evidência de que a promulgação de tais dispositivos sem o devido acompanhamento pedagógico para sua internalização é ineficiente no sentido de promover transformações concretas na cultura da ética do servidor público.

Em outros casos, nota-se que embora estes mecanismos normativos sejam de conhecimento dos servidores, seu conteúdo ainda é de difícil assimilação para a maior parte dos agentes - como exposto na consulta realizada por Filgueiras e Aranha (2011) com servidores integrantes de comissões setoriais. Um fato que pode ser constatado pela alta demanda por processos de capacitação e aprendizado, tal qual evidenciado nos estudos de Almeida (2015) e Chaves (2012).

A partir de tais constatações, a seção que encerra este breve trabalho tem como foco os esforços conduzidos pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás para internalização da cultura ética na administração pública estadual - por meio de ações de internalização e capacitação que complementam os dispositivos normativos com o fim de despertar a consciência, a capacidade de julgamento e a autonomia do servidor em lidar com os dilemas éticos intrínsecos ao exercício da capacidade pública.

Internalização e Aprendizado da Cultura Ética: O Caso do Estado de Goiás

A Controladoria-Geral do Estado de Goiás, criada pela Lei 17.257/2011 e, posteriormente, consolidada com a Lei 20.491/2019, é o órgão central do sistema de controle interno no poder executivo estadual. Para além das atividades de auditoria, inspeção, correição, promoção do controle social e da cidadania, o órgão também é responsável por coordenar as ações referentes à internalização dos valores da ética do servidor no âmbito das demais secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas do poder público estadual.

De forma mais específica, as ações referentes à promoção da ética no âmbito do funcionalismo público goiano intensificaram-se após o início do *Programa de Compliance Público* (PCP) do Poder Executivo do Estado de Goiás - estabelecido pelo Decreto 9.406/2019. Dentro do PCP, o tema Ética foi posicionado como um de seus quatro eixos estruturantes - ao lado da gestão de riscos, responsabilização e transparência.

A inclusão da Ética como um dos pilares do PCP Estadual resultou em diversas ações destinadas ao estabelecimento de uma cultura ética construída por meio da assimilação de valores pelos agentes públicos estaduais e, também, pela sociedade civil. Um frutífero exemplo desta perspectiva é o novo *Código de Ética do Estado*. Como apresentado anteriormente, usualmente a promulgação de legislações referentes a padrões de conduta são motivadas ou aceleradas por episódios de corrupção que desencadeiam crises de confiança - dando origem a

documentos de caráter restritivo, punitivo e ineficientes no sentido de promover a reflexão do agente público acerca dos dilemas enfrentados cotidianamente no exercício de seu ofício.

Duas premissas foram levadas em consideração para elaboração deste novo código. Em linha com toda a argumentação desenvolvida até aqui, a primeira premissa apontava para a necessidade de se fazer a afirmação de valores que compusessem o código de ética e conduta dos servidores do Estado, em detrimento da mais tradicional enumeração de condutas condenadas. A segunda, conforme provocação do professor Clóvis de Barros Filho⁴, sinalizava a necessidade de se consultar o cidadão goiano a respeito de suas expectativas em relação à conduta do servidor estadual, no exercício de suas funções.

Dentro desse espírito, as informações oriundas dessa consulta não comporiam um conjunto de regras, não teriam caráter normativo, mas serviriam de referencial quanto às expectativas dos cidadãos em relação à conduta dos servidores. Dessa forma, a consolidação das respostas dadas à pesquisa foi adicionada ao Decreto nº 9.837/2021, na qualidade de anexos, cujo conteúdo é utilizado para capacitação e orientação dos servidores quanto àquilo que deles é esperado por parte dos cidadãos.

Foram feitas as seguintes perguntas à população: “Quais as qualidades desejadas/indesejadas para o servidor público?”, “Quais os comportamentos esperados e os a serem evitados?” e “Quais os comportamentos esperados e os a serem evitados dos ocupantes de postos de chefia?”.

A consolidação das respostas, portanto, fundamenta uma construção de natureza reflexiva acerca do comportamento do agente público no cumprimento de suas atribuições. As qualidades desejadas mais citadas na consulta, por exemplo, foram honestidade (513 menções), integridade (467) e imparcialidade (335). Já entre os comportamentos a serem evitados, destacou-se buscar e receber vantagens pessoais - com 227 menções.

Desta forma, o novo código de ética do poder executivo estadual busca romper com a cultura punitiva que transfere a responsabilidade dos desvios de conduta ao agente público - conforme visto nos movimentos iniciais de regulamentação de conduta alinhados à *Abordagem de Conformidade*. Contudo, como vimos, para além dos instrumentos normativos que regem a gestão da ética na

4 Em evento realizado na data 29/07/2019, sobre o tema ética, o professor Clóvis de Barros Filho argumentou que, como um código de ética trata da relação entre servidores e cidadãos, seria interessante ouvir estes últimos para saber o que eles esperavam no primeiro, no desempenho de suas atividades.

administração pública, é essencial que exista um eficiente processo de capacitação e internalização contínua desses valores no ecossistema da gestão pública.

Como parte destes esforços, a CGE-GO vem estruturando ações de fomento ao aprendizado dos valores que integram o código de ética dos servidores estaduais - conforme pode ser visto nos dados seguintes:

Tabela I - Indicadores de ações de aprendizado em ética no Poder Executivo do Estado de Goiás

Indicador	Resultado
Servidores capacitados em ética (Março/2019 - Abril/2021)	1.476
Eventos de replicação do tema ética (2019)	175
Eventos de replicação do tema ética (2020)	105
Divulgações sobre ética (2019)	229
Divulgações sobre ética (2020)	537

Fonte: Controladoria-Geral do Estado de Goiás

Uma das primeiras medidas estabelecidas para a difusão do aprendizado em ética foi a estruturação de um curso específico voltado para a temática - como parte do conjunto de ações previstas na execução do eixo ética dentro do âmbito do PCP Estadual. A capacitação é oferecida em formato EaD pela *Escola de Governo do Estado de Goiás* e, até abril de 2021, já havia alcançado a marca expressiva de quase 1.500 servidores concluintes do curso com carga horária de 20 horas.

Além disso, ainda no âmbito das ações de fomento à ética do PCP, os órgãos participantes foram incentivados a realizar ações de replicação do tema para o público interno e externo - ação essa realizada em todos os 45 órgãos vinculados ao poder estadual, uma vez que a adesão ao programa apresenta caráter compulsório. Somando os dados de 2019 e 2020, observa-se que foram realizados 280 eventos de replicação do tema (envolvendo palestras e atividades internas dos órgãos participantes) e 766 divulgações por meio de mídias sociais - possibilitando que as ações de replicação dos valores presentes na conduta dos servidores estaduais estejam ao alcance destes e, também, da sociedade civil.

Para além das ações específicas de capacitação e internalização, a CGE-GO dispõe de uma série de atividades complementares que auxiliam no processo de aprendizado e reflexão do servidor em relação ao tema. Além de palestras frequentes - especialmente em formato virtual, em um contexto de pandemia - anualmente é celebrada, em dezembro, a *Semana Internacional de Combate à Corrupção* com vários eventos e debates atrelados ao tema.

Não obstante, a CGE-GO também busca mensurar o nível de internalização do aprendizado em ética por parte dos servidores estaduais. Para tal, é realizada a aplicação de formulário que dá origem à escala responsável por apresentar o desempenho dos servidores do órgão no processo - sendo tal escala medida de 0 a 3 pontos. O desempenho parcial do processo de internalização no poder executivo estadual, até outubro/2021, pode ser visto a seguir:

Tabela II - Indicadores parciais de internalização da ética no Poder Executivo do Estado de Goiás

Indicador	Resultado
Número de órgãos consultados (2019-2021)	45
Número de servidores consultados (2019)	17.350
% médio de internalização (2019)	63,75%
Número de servidores consultados (2020)	26.082
% médio de internalização (2020)	66,64%
Número de servidores consultados (2021/parcial)	35.412
% médio de internalização - (2021/parcial)	73,4%
% de órgãos com nível de internalização > 2 pontos (2021/parcial)	80%

Fonte: Controladoria-Geral do Estado de Goiás

Os resultados obtidos pela medição do aprendizado da ética demonstram uma evolução contínua da internalização do conjunto de valores propostos por parte dos servidores públicos estaduais. Entre 2019 e 2020, o índice mostrou evolução próxima dos 3% mesmo com aumento da amostra consultada - evolução que se repete, também, em 2021. Neste ano, a medição parcial dos dados revela que o nível médio de internalização das práticas no órgão atingiu um patamar de 73,4% - uma considerável evolução de 7% em relação ao ano anterior e quase 10% se comparado ao início do processo, em 2019.

Desta forma, os resultados obtidos pelo processo de internalização dos valores da cultura ética no âmbito do funcionalismo público do Estado de Goiás reforçam a ideia apresentada na etapa anterior deste trabalho - de que práticas de capacitação e aprendizado reforçam de maneira construtiva o processo de construção de uma cultura ética no setor público com valores que beneficiam o resgate da confiança da sociedade civil em relação às instituições democráticas.

A significativa adesão dos servidores públicos goianos às iniciativas de aprendizado, também confirmam os indícios apresentados pelas pesquisas

apresentadas anteriormente e que constataram a existência da demanda dos agentes públicos por ações ativas de orientação no tema.

Considerações Finais

O presente trabalho buscou trazer contribuições para o crescente debate acerca da necessidade de uma cultura ética no âmbito da administração pública fundamentada em valores que assegurem padrões elevados de conduta aos seus agentes - especialmente no que se refere ao processo de aprendizado do servidor em relação ao tema e à orientação fornecida pelas instituições de forma a promover uma reflexão construtiva de suas atribuições e obrigações.

Como brevemente apresentado na etapa introdutória do artigo, os movimentos de regulamentação dos padrões de conduta usualmente advêm de momentos de crise de confiança oriundos de escândalos ou situações generalizadas de desvio de conduta nos entes públicos. Essa experiência foi vivenciada no Brasil, com sua primeira legislação acerca do tema sendo resultado direto do conturbado cenário político fruto das ilegalidades denunciadas durante o Governo Collor.

Esse momento inicial de regulamentação, com a estruturação de instrumentos normativos de natureza restritiva e punitiva alinha-se ao campo de gestão de conduta chamada de *Abordagem de Conformidade* - caracterizada pela adoção de tais instrumentos que apresentam como principal objetivo o reparo do processo de erosão de confiança com a sociedade civil através de medidas ríspidas.

No entanto, como evidenciado por diversos estudos apresentados durante a argumentação, este arcabouço normativo vem se mostrando ineficiente no sentido de promover um verdadeiro ambiente de integridade assentado no aprendizado dos valores da cultura ética da gestão pública. Esta falha é oriunda de uma deficiência: a falta de orientação ao servidor público em relação à ética, de forma mais abrangente, e a estes dispositivos de forma específica. Este descompasso entre os instrumentos existentes e o conhecimento dos agentes públicos em relação aos seus mecanismos cria, para o servidor, um cenário de insegurança em relação a possíveis punições.

Desta forma, como contraponto a tal cenário, tem se fortalecido a *Abordagem de Integridade* - fundamentada na valorização da autonomia do agente público, por meio da oferta de mecanismos que possibilitem o aprendizado e a internalização dos valores previstos em seu código de conduta que compõe a ética de seu ofício. Conforme visto ao longo do trabalho, existe demanda dos servidores por maior orientação em relação ao tema.

Por fim, considerando o estudo de caso apresentado, percebe-se que os resultados alcançados pelas ações de disseminação da cultura ética realizadas pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás - com seu resultado mensurado por meio do indicador de internalização - no âmbito do poder executivo estadual, reforçam a hipótese apresentada de que o processo contínuo de aprendizado sobre o tema, e que seja capaz de dialogar com a realidade do agente público, é essencial para o sucesso do processo de estruturação de uma administração pública pautada por valores.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, MONALISA M. M. **Ética na Administração Pública: uma análise da percepção dos servidores efetivos da prefeitura de Cruzeiro do Sul - Acre**. 2015. 44f. Monografia (Bacharelado em Administração) - Universidade Aberta do Brasil, Cruzeiro do Sul, 2015.
- AMORIM, SÔNIA N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, Número 2, p. 94-104, 2000.
- CARNEIRO, JOÃO GERALDO P. O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, Número 3, p. 120-133, 1998.
- CHAVES, CLAUDIONICE S. **Percepção de aspectos éticos no Serviço Público: um estudo descritivo sob a ótica dos servidores públicos do Município de Lavras - MG. 2012**. 128f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2012.
- DUARTE, WILLIAN F. **Ética na Administração Pública: um estudo sobre a percepção dos servidores do núcleo estadual do ministério da saúde em Mato Grosso em relação ao tema**. 2017. 45f. Monografia (Especialização em Direito e Administração Pública) - Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2017.
- FILGUEIRAS, FERNANDO; ARANHA, ANA LUIZA M. Estado, Ética Pública e Corrupção. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, n.3, p. 57-74, 2011.
- LEWIS, CAROL W.; GILMAN, STUART C. **The Ethics Challenge in Public Service: a problem-solving guide**. San Francisco: Wiley Print, 2005.
- MAESSCHALCK, JEROEN. Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum. **Public Integrity**, vol. 7, no. 1, pp. 21-41, Winter 2004-5.

MENDES, ANNITA V. C.; ANDRADE JÚNIOR, Hermes; Administração pública federal: a percepção de servidores sobre a ética. **Acta Scientiarum. Humanand Social Sciences**, vol. 32, núm. 2, pp. 115-125, 2010.

MENDES, ANNITA V. C.; BESSA, Luiz Fernando; SILVA, Suylan A. M. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 7, núm. 1, p. 2-8, 2015.

NASCIMENTO, THAIS FERNANDA C. S.; LACERDA, YEDA S. M.; SOUZA, MOACI A. A percepção do servidor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) em relação à ética no serviço público. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 167-178, jan./mar. 2018.

NASTASE, ANDREA. Managing Ethics in the European Commission Services. **Public Management Review**, vol. 15, no. 1, p. 63-81, 2013..

ROBERTS, ROBERT. The Rise of Compliance - Based Ethics Management. **Public Integrity**, vol. 11, no. 3, p. 261-278, 2009.

A aplicação da Justiça Restaurativa no âmbito escolar e o caso do Estado de Goiás

Jéssica Traguetto Silva¹

Kássia Barros Neves²

Aparecida Oliveira de Moraes Sousa³

Resumo

Este artigo analisa a aplicação da Justiça Restaurativa (JR) no contexto escolar público no Estado de Goiás - tal aplicação se materializa por meio do *Projeto Pilares*, iniciativa de cooperação técnica entre o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a Secretaria de Estado da Educação que tem por finalidade a conjugação de esforços e meios práticos e eficazes em favor da construção da cultura de paz nas escolas. Adotou-se no presente estudo a natureza qualitativa e caracterização pela pesquisa exploratório-descritiva, inicialmente apresentando conceitos e metodologias de justiça restaurativa e justiça restaurativa no âmbito escolar, seguida de análise sobre o Termo de Cooperação Técnica firmado entre tais instituições e o *Projeto Pilares* à luz de normas jurídicas: Constituição Federal de 1988, Resolução 2002/12 das Organizações das Nações Unidas e Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH -3, Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Como resultado, identificou-se que o *Projeto Pilares* concretiza as recomendações da ONU sobre o desenvolvimento da JR pelas autoridades judiciais e sociais. Além disso, observa-se que este pode ser considerado um projeto que

1 Doutora em Administração pela Universidade de Brasília, com período sanduíche na UC-Berkeley. Professora Adjunta da FACE (UFG) e do PPGADM (UFG). Coordenadora do grupo de pesquisa AJUS - UFG.

2 Mestranda em Administração pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-graduada em Direito do Trabalho pela Universidade Paulista. Coordenadora da PRAE (UFG). Estudante no grupo de pesquisa AJUS - UFG.

3 Especialista em Direitos Humanos, Democracia e Cultura pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e Direito e Processo do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Bacharela em Direito. Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO). Integrante do Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABI-IFGOIANO).

se coaduna com os objetivos estratégicos do PNDH ao promover estratégias de Justiça Restaurativa nas escolas, incluindo-se a capacitação. Por fim, identifica-se a sinergia da iniciativa com fundamentos e princípios de ensino e educação estabelecidos na Constituição Federal.

Palavras-chave: Justiça Restaurativa; *Projeto Pilares*; Círculos de Paz; Escola Pública; Comunicação não-violenta.

Introdução

A Justiça Restaurativa (JR) é constituída por um conjunto ordenado e sistêmico de métodos, valores, princípios, técnicas e atividades próprias, que objetivam a reconstrução relacional e reparação de danos em casos de violência, crime, conflito ou infração que geram danos concretos ou abstratos (CNJ, 2016). Também visa ao trabalho de conscientização sobre os fatores motivadores de conflitos ou violência, os quais se configuram como relacionais, institucionais ou sociais (CNJ, 2016).

Trata-se, portanto, de um modelo de justiça, alicerçado em uma visão crítica do sistema penal tradicional que comporta o modelo retributivo punitivo. Na JR, não se exclui a responsabilização do infrator, mas são construídas alternativas de reparação em conjunto nos processos restaurativos. Na lente restaurativa, busca-se a restauração das partes envolvidas em um conflito - as quais podem ser vítima, ofensor e comunidade -, por meio do diálogo, respeito à dignidade das partes, manutenção do equilíbrio e reparação de danos.

Entretanto, verifica-se que a Justiça Restaurativa comporta um potencial maior que os objetivos almejados, possuindo em sua essência condições para o enriquecimento social, uma vez que empodera-se toda uma comunidade e apresenta uma alternativa ao se tratar litígios (CAMILO, C.H., MONTINO, M. A., FERREIRA, Y. C.R, LACERDA, A.F.A., 2018). Nesse sentido, a sua aplicação pode incluir diversos contextos como o laboral, o escolar, associação de bairro e assistência social.

No contexto escolar, família, escola e comunidade, podem vivenciar violências físicas, psicológicas, verbais ou sociais, as quais em ambientes com pouco acolhimento, podem existir tensões e retroalimentação de tais situações (MPRJ, 2016). Sendo a escola parte de um constructo social que tem por base instituições sociais ocidentais modernas, esta pode reproduzir ações coercitivas motivadas na legalidade (RAMOS, K.R.R., ALMEIDA, R.O., ALMEIDA, N.M.S., 2017).

Entretanto, ações do próprio Estado no sentido de construção de uma cultura de paz e introdução de práticas restaurativas nas escolas podem diminuir

as ocorrências de violências e favorecer a construção de novas formas de gerir e evitar conflitos. Assim, práticas e disciplinas restaurativas vêm sendo utilizadas no sentido de geração de senso de comunidade escolar e criação de um espaço seguro, no qual a própria comunidade sinta-se pertencente e responsáveis pelo bem-estar de todos os atores (MPRJ, 2016).

No Estado de Goiás, iniciativas têm sido criadas para a implementação da cultura restaurativa no ambiente das escolas públicas e uma delas se configura no *Projeto Pilares*, fruto de uma cooperação técnica entre a Secretaria de Estado da Educação (Seduc) e o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ-GO). Nesse sentido, considerando a relevância de ações do Estado para a construção de uma cultura de paz nas escolas e mudança de paradigma de justiça retributiva-punitiva, o presente estudo tem por objetivo analisar a aplicação da Justiça Restaurativa em âmbito escolar no Estado de Goiás e responder a seguinte pergunta de pesquisa “qual a aplicação da Justiça Restaurativa em âmbito escolar no Estado de Goiás?” sendo guiado pelos objetivos específicos de descrição do *Projeto Pilares*, análise do projeto à luz de normas jurídicas e identificação da visão institucional da Secretaria de Estado da Educação sobre os seus resultados.

Fundamentação teórica

Neste tópico são apresentados os principais conceitos dos temas abordados no presente estudo de modo a compreender os objetivos propostos. Inicialmente, apresentam-se conceitos relacionados à justiça restaurativa e metodologias de aplicação. Em seguida, passa-se a abordar um panorama sobre o contexto da justiça restaurativa em ambiente escolar.

A justiça restaurativa

A justiça restaurativa (RJ) é fundamentada nos direitos humanos e no *Paradigma da Complexidade* de Edgar Morin (MPRJ, 2016). As primeiras construções sobre o termo surgiram na década de 1970 em um contexto de questionamentos sobre a eficácia do sistema penal vigente, o qual apresentava uma lógica retributiva punitiva e as falhas no funcionamento do instituto de reabilitação de indivíduos que cometeram práticas delituosas (MPRJ, 2016).

O modelo de atuação penal retributivo baseia-se na compreensão de respostas estatais com foco na punição de um indivíduo transgressor, sendo a infração vista como uma conduta antissocial (VICENTE, J.; ANDRADE, V.F., 2017). A punição advém do ordenamento jurídico-penal com regras formalmente estabelecidas,

com características de indisponibilidade e obrigatoriedade da propositura de ação penal e aplicação de sanções que objetivam o cerceamento da liberdade, sendo que as necessidades da vítima ocupam um papel secundário (VICENTE, J.; ANDRADE, V.F., 2017). Nesse sentido, Zehr (2008) compara as principais diferenças entre as visões de justiça pelas lentes retributiva e pela lente restaurativa:

Quadro 1: Diferentes visões de justiça

Lente retributiva	Lente restaurativa
A apuração da culpa é central	A solução do problema é central
Foco no passado	Foco no futuro
Modelo de batalha, adversarial	O diálogo é a norma
Enfatiza as diferenças	Busca traços comuns
A imposição da dor é a norma	A restauração e a reparação são a norma
Um dano social é cumulado ao outro	Enfatiza a reparação de danos sociais
O dano praticado pelo ofensor é contrabalançado pelo dano imposto ao ofensor	O dano praticado é contrabalançado pela reparação do mal
A verdade das vítimas é secundária	As vítimas têm a oportunidade de dizer a sua verdade
O sofrimento das vítimas é ignorado	Reconhece-se o sofrimento das vítimas
O Estado age em relação ao ofensor, que é passivo	O ofensor tem participação na solução
O Estado monopoliza a reação ao mal cometido	Vítima, ofensor e comunidade têm papéis a desempenhar
O ofensor não tem responsabilidade pela solução	O ofensor tem responsabilidade na solução
Os resultados incentivam a irresponsabilidade do ofensor	O comportamento responsável é incentivado
Denúncia do ofensor	Denúncia do ato danoso
Enfraquecimento dos laços do ofensor com a comunidade	Reforço da integração do ofensor com a comunidade
O equilíbrio é alcançado rebaixando o ofensor	O equilíbrio é alcançado soerguendo vítima e ofensor
Justiça avaliada por seus propósitos e procedimentos	A justiça é avaliada por seus frutos ou resultados
Ignora-se o relacionamento vítima-ofensor	O relacionamento vítima-ofensor é central
Não se estimula o arrependimento e o perdão	Estimula-se o arrependimento e o perdão
Procuradores profissionais são os principais atores	Vítima e ofensor são os principais, com ajuda profissional
Valores de competição e individualismo são fomentados	Valores de reciprocidade e cooperação são fomentados
Contextos social, econômico e moral ignorados	Todo o contexto é relevante
Presume resultados em que um ganha e outro perde	Possibilita um resultado do tipo ganha-ganha

Fonte: Zehr, Howard, 2008.

No Brasil, verifica-se nos últimos 30 anos um crescimento substancial dos índices de criminalidade, o que reflete um questionamento sobre a ineficiência do sistema de punição penal adotado e descrédito, pela sociedade, de instituições

jurídicas e penais que repreendem as práticas delituosas (SILVA, M.R.S.N.; BRAGA, R.R.P.; SILVA, I. R.S.N., 2017). Em razão da problemática da criminalidade, há diversas reflexões sobre a elaboração de leis penais mais severas, entretanto, faz-se necessário analisar a eficiência de tais medidas e sua atuação paliativa (SILVA, M.R.S.N.; BRAGA, R.R.P.; SILVA, I. R.S.N., 2017). Recomenda-se, portanto, nesse viés, o conhecimento das causas que perpetuam a atividade delituosa (SILVA, M.R.S.N.; BRAGA, R.R.P.; SILVA, I. R.S.N., 2017).

Considerando o paradigma restaurativo de justiça, o entendimento sobre punição unicamente retributiva precisa ser superado a fim de que práticas alternativas de resolução de conflitos sejam inseridas em litígios (SILVA, M.R.S.N.; BRAGA, R.R.P.; SILVA, I. R.S.N., 2017). Entretanto, existe um desafio a ser superado: a desconstrução da cultura de guerra e de retribuição, e a consideração pelo pensamento de solução de conflitos interpessoais abstendo-se do uso da força e violência (SILVA, M.R.S.N.; BRAGA, R.R.P.; SILVA, I. R.S.N., 2017).

Nessa sequência, a justiça restaurativa é vista como uma prática autocompositiva, cuja centralidade reside na proposta da restauração das relações interpessoais em resolução de conflitos (ALMEIDA, C.R.; PINHEIRO, G.A., 2017) - sua base consiste na ideia de recuperação da vítima e transformação do agressor com fins de reparação de danos e pacificação social em um modelo consensual de justiça (ALMEIDA, C.R.; PINHEIRO, G.A., 2017). As primeiras experiências sobre o tema são datadas na década de 1970, nos Estados Unidos, nas quais foram realizados processos de mediação entre vítimas de crime e o réu, por meio do IMCR - Instituto para Mediação e Resolução de Conflito (ALMEIDA, C.R.; PINHEIRO, G.A., 2017).

Para Consoante Vicente e Andrade (2017), a sociedade contemporânea é caracterizada pela diversidade e velocidade de interações sociais e senso de urgência, dessa forma preconiza-se novas formas de aplicação da justiça além das tradicionais baseadas no sistema retributivo; aplicadas exclusivamente pelo Estado, nesse sentido, é possível o reconhecimento de outras possibilidades de alcance da justiça sem as formas tradicionais de controle social (VICENTE, J.; ANDRADE, V.F., 2017).

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2002), um processo restaurativo é um método que proporciona uma oportunidade às vítimas de um crime ou infração no sentido de construção consensual de resoluções para reparação dos danos causados pelo ofensor, no qual busca-se os elementos de segurança e superação. Por outro lado, é um método também relacionado ao ofensor, na medida em que este tem a possibilidade de expressar e compreender as causas e consequências de seu comportamento, além de assunção de responsabilidade

e promoção do bem-estar da comunidade. Trata-se de um instrumento onde as vítimas podem compartilhar os sentimentos e experiências advindos de um dano.

Um dos requisitos para a instauração de um processo restaurativo é a concordância de ambas as partes para a participação sobre os fatos essenciais do fato que originou o dano. Existem três formas de implementação da solução restaurativa: a mediação, a conferência familiar e os círculos decisórios (ONU, 2002). A justiça restaurativa envolverá comunicação entre ofensor e vítima comumente com a presença de um facilitador (MENKEL – MEADOW.C, 2007). É essencial a participação da vítima e do ofensor para que se construa medidas a serem adotadas visando restaurar os danos advindos do conflito.

Alguns elementos podem ocorrer em uma solução restaurativa: ambiente propício para o reconhecimento de culpa pelo infrator, alguma forma de reparação à vítima, o que pode incluir desculpas efetivas e reparações materiais, além da construção de um sentimento de perdão mútuo, onde verifica-se ganhos em comportamentos melhorados (MENKEL – MEADOW.C, 2007). Destaca-se que na melhor das hipóteses, podem ser geradas soluções criativas e personalizadas, sendo que através do diálogo tais possibilidades de restituição podem emergir (MENKEL – MEADOW.C, 2007).

A justiça restaurativa apresenta alguns pressupostos e conceitos que são estendíveis a variadas arenas sociais e políticas de interação (MENKEL – MEADOW.C, 2007). Um desses conceitos é a premissa da ocorrência do processo de falar e de ouvir entre vítima e infrator consubstanciado em uma participação direta e personalizada. Outro ponto é a necessidade de narrar o ato de transgressão e os danos causados. Em seguida, preconiza-se a fala explicativa do ofensor sobre o fato delituoso e os motivos e a oportunidade de reconhecer a culpa pela prática infracional, com possibilidade de pedido de desculpas à vítima ou possíveis vítimas, mas de forma não coagida. Tem-se, nesse processo, a possibilidade de apreciação das causas do fato delituoso e em alguns casos a consumação de perdão mútuo, mas sem esquecer o fato. Além, objetiva-se a construção conjunta pelos participantes de resultados reparatórios aos injustiçados, sendo que os participantes podem ser a vítima, o transgressor, a família de ambos e/ou a comunidade afetada em um sentido amplo.

Ainda segundo Menkel e Meadow, na maioria dos processos, tem-se a facilitação por especialistas e o objetivo de reintegração do transgressor em sua comunidade com a possibilidade de apoio de serviços sociais. O processo restaurativo pode reconstituir normas sociais compartilhadas no sentido de firmar um compromisso de reconciliação entre os dois participantes principais. Mas algumas

orientações são consideráveis - uma delas é voltada para quem cometeu o delito e está fundamentada em tratar o ato danoso separado do transgressor, no sentido de resgatá-lo também como vítima e ter a reparação necessária em nível de comunidade. Apresenta-se, conjuntamente, uma orientação ao futuro, com a possibilidade de reparar os danos e reconstruir novos relacionamentos.

A mediação

Dentre as metodologias de aplicação da justiça restaurativa encontra-se o instrumento da mediação. No contexto da JR, trata-se de um processo no qual as partes envolvidas em um conflito têm a colaboração de um mediador com fins de auxiliar o diálogo entre a vítima e o ofensor, objetivando o esclarecimento das consequências do crime ou ato infracional, e da compreensão do fato e as causas deste, com vistas à construção de soluções para atendimento das necessidades, tanto de quem sofreu o ato quanto do causador do dano (MPRJ, 2016).

Nessa metodologia, alguns pressupostos devem ser seguidos como a liberdade para participação e opção de permanência, a liberdade para as partes e demais envolvidos se expressarem ou silenciarem, a liberdade de aceitação ou não da proposta de acordo. Para selecionar os casos, preconiza-se a adoção de critérios visando à segurança de todos, como a potencialidade de resolução do conflito, a possibilidade de frustração, a prévia assunção de responsabilidade de autoria pelo ofensor, a adoção de princípios de informalidade e interdisciplinaridade (MPRJ, 2016).

Carlos Eduardo Vasconcelos (2008) conceitua a mediação como uma forma comumente não hierarquizada para solução de conflitos entre participantes com o auxílio de um terceiro - este mediador necessita ter as características de imparcialidade e deve ser independentemente e livremente escolhido e aceito, além de estar apto à realização da função. Neste método, procura-se o diálogo construtivo e explanação do fato, com escuta das partes e identificação das necessidades e interesses para a consecução de um acordo. Ao mediador, cabe a tarefa, portanto, desse auxílio na construção do diálogo e soluções.

Nessa perspectiva tem-se duas vertentes sobre a ferramenta: é vista como um método apoiado em base interdisciplinar, pois utiliza conhecimentos de áreas como comunicação, sociologia, psicologia, direito, antropologia e teoria dos sistemas. Também é tida como arte, em vistas das habilidades e sensibilidades necessárias ao mediador (VASCONCELOS, C.E., 2008).

Segundo Carlos Eduardo Vasconcelos (2008), a mediação é um procedimento caracterizado pela visão que de vítima e ofensor não atuam como

adversários, mas são partes corresponsáveis para a elaboração de uma solução consensual. Existem modelos de mediação focados em acordo e modelos focados na relação. No primeiro, prioriza-se o problema concreto e a realização de um acordo - os seus tipos são a mediação satisfativa e a conciliação. No segundo, prioriza-se a comunicação, o reconhecimento e a apropriação com vistas a transformar o padrão relacional. A conciliação adota o princípio de hierarquia e limitação da vontade, mas constitui-se também um modelo de mediação.

Os processos circulares

Outra metodologia de aplicação da justiça restaurativa é o processo de círculos decisórios ou *sentencing circles* (ONU, 2002). Segundo Kay Pranis (2010), essa metodologia é antiga e remonta à tradição de indígenas norte-americanos de se reunir e repassar aos presentes um bastão de fala nos tradicionais círculos de diálogo, onde o detentor poderá falar ao mesmo tempo em que os demais presentes o escutam. É uma forma que objetiva o entendimento mútuo, o fortalecimento de relacionamentos, a congregação dos indivíduos e resolução de conflitos.

Os processos circulares podem ser utilizados em variados contextos (PRANIS, K., 2010) desde o âmbito de delitos penais, comunidade de um bairro, no local de trabalho, na assistência social e em escolas. Nestas é proporcionado um ambiente positivo em sala de aula onde são resolvidas problemáticas de comportamento. São chamados também de círculos de construção de paz, onde reúnem-se indivíduos em tratamento igualitário para manter trocas honestas sobre experiências dolorosas e questões difíceis; o ambiente proporcionado é de respeito para com todos em uma filosofia subjacente reconhedora que todos precisam de apoio e os participantes são beneficiados com a experiência de vida e sabedoria dos presentes, onde cria-se um contexto propício para a geração de soluções inéditas e nova compreensão da questão conflituosa.

O processo circular apresenta algumas premissas, como o respeito à presença e dignidade dos participantes, a valorização das contribuições de todos, o destaque para a conexão entre todas as coisas, o oferecimento de apoio para a expressão espiritual e emocional, a abertura e oportunidade de fala e voz a todos os participantes, a oportunidade de fala sem interrupções, a oportunidade dos participantes de contar a sua história, apresentar ideias e opiniões (PRANIS, K., 2010).

Trata-se de um processo que objetiva a compreensão dos envolvidos sobre o fato ou questão ocorrida, com a elucidação dos impactos decorrentes da ação, sua dimensão e amplitude, e a identificação de formas de reparação do dano (MPRJ, 2016). Apresenta os princípios de voluntariedade, horizontalidade,

conectividade, liberdade e interdependência. Na perspectiva restaurativa, contempla-se diferentes círculos: de apoio ou suporte, visando tanto a vítima quanto o agressor; o restaurativo, determinado ao ressarcimento de danos e restauração relacional; e o de reintegração, que objetiva o acolhimento, no contexto delituoso, após o cumprimento de medida socioeducativa (jovens) ou pena em sistema prisional (adultos).

Ainda, os círculos apresentam variada aplicabilidade e gradação em processos diferentes, e uma das aplicações é no contexto escolar; existem círculos adaptáveis a diferentes situações em sala de aula como abertura e encerramento do dia, produção do conhecimento, celebrações e estudo de determinadas disciplinas (MPRJ, 2016).

As conferências de grupos familiares

As conferências de grupos familiares ou reunião familiar ou comunitárias (*conferencing*) configuram-se também como metodologia de justiça restaurativa (ONU, 2002). Sua origem de aplicação em contexto público está no projeto neozelandês *Children, Young Persons and Their Families Act*, de 1989 (ELLWANGER, C., 2020). Entretanto, este modelo de justiça juvenil remonta às tradições dos povos indígenas Maoris da Nova Zelândia (MPRJ, 2016).

Nesse contexto, houve um estudo do governo neozelandês sobre as questões relacionadas a condutas classificadas como “delinquência juvenil” e decidiu-se que estas seriam enfrentadas pelas conferências familiares em substituição ao encaminhado direto para decisões em Tribunais (MPRJ, 2016). São encontros em que se objetiva a tomada de decisão sobre acontecimentos que envolvem violência ou ofensas graves, e promoção de diálogos que visam o encontro de soluções pelos presentes para a forma de reparação do dano à vítima. Dentre os participantes, encontram-se o ofensor e sua família estendida (*whānau*), um representante de justiça juvenil, a vítima e seus familiares e outros indivíduos significativos sobre o caso.

As conferências são organizadas, nesse contexto, por assistentes sociais contratados pelo Estado e estes são chamados de Coordenadores de Justiça e Adolescente. Entre as atribuições estão o auxílio às famílias dos envolvidos e elencar os presentes que serão necessários na conferência, e a criação do processo mais adequado para o grupo em questão. Além da construção de soluções para reparação dos danos, um dos objetivos do processo de conferência é a sua adequação cultural, de forma que a cultura e necessidades de todo o grupo sejam consideradas para estabelecer a melhor forma de condução do processo (ZERH, H., 2017).

Dentre as etapas do referido processo encontram-se a abertura, com uma oração, canção ou poema - caso seja pertinente -, e as apresentações gerais e os objetivos do encontro. Em seguida, tem-se a etapa de compartilhamento de informações, onde a autoridade presente promove a leitura dos fatos imputados ao ofensor, e pergunta a este se as acusações que lhe recaem são compreendidas. Além, o ofensor tem a oportunidade de se expressar sobre o fato e, após ouvir a vítima, dizer como se sente e o que compreendeu - nesta fase estabelece-se o contato entre vítima e agressor e os demais participantes também possuem seu momento de fala e expressão (MPRJ, 2016).

Seguem as etapas de deliberações, acordo e encerramento. Na deliberação, o ofensor e seus familiares avaliam os recursos e auxílios necessários para a proposição de um plano de reparação a vítima, e esta compartilha com o coordenador suas expectativas para serem incluídas na solução a ser firmada. Na etapa seguinte, o ofensor apresenta as sugestões de soluções, sendo aberta à vítima a proposição e ajustes - demais familiares também são ouvidos. Optando pela viabilidade do plano proposto, fecha-se o acordo e são redigidos os seus termos como monitoramento, reparação, prevenção e demais questões pertinentes. Por fim, tem-se a fase de encerramento, onde pode ser realizada uma fala ou oração, na hipótese de os presentes considerarem apropriados (MPRJ, 2016).

A justiça restaurativa no âmbito escolar

A aplicabilidade da Justiça Restaurativa se estende a áreas além da esfera penal, como o campo de políticas públicas - educação, saúde, segurança, assistência social. Nesse sentido, compreende-se que, no campo específico da educação, estudar políticas educacionais direcionadas à escola pública, à cultura escolar, à gestão democrática, ao projeto político-pedagógico e às práticas habituais escolares envolvidas em situações de violência e conflito é essencial para o despertar da função social da escola (RAMOS, K.R.R., ALMEIDA, R.O., ALMEIDA, N.M.S., 2017).

Assim, Camilo e Lacerda (2018) argumentam sobre a potencialidade da Justiça Restaurativa, no sentido de que ela apresenta, em sua essência, condições favoráveis para o enriquecimento social, uma vez que apresenta elementos satisfatórios no tratamento de um litígio, onde trabalha-se com o empoderamento de toda uma comunidade. No ambiente escolar, verifica-se um aumento da violência, que se configura como um obstáculo ao projeto educativo elaborado pelas instituições de ensino - nesse sentido, os instrumentos de justiça restaurativa objetivam o tratamento destas ocorrências e a melhoria das relações interpessoais nas

instituições de ensino como resposta e controle da violência escolar (CAMILO, C.H., MONTINO, M. A., FERREIRA, Y. C.R, LACERDA, A.F.A., 2018).

Em relação às metodologias de justiça restaurativa e sua aplicação em escolas, tem-se como exemplo, a aplicação da mediação e de outras metodologias como círculos de paz ou conferências de grupo familiares (MPRJ, 2016). Conforme apresentam Camilo e Lacerda (2018), a mediação de conflito nas escolas pode ser vista como uma técnica ou processo no qual o mediador, ao direcionar os meios para a resolução dos conflitos, tem o objetivo de tornar o ambiente escolar agradável e acessível aos seus frequentadores.

Nesta perspectiva, a escola possui fundamental importância na promoção das relações existentes do sujeito para com o outro e o mundo, sendo essencial sua atuação nas medidas de mediação de conflitos criados no contexto escolar. Dessa forma, proporciona-se um estímulo à participação familiar na vida escolar do aluno e mantém-se o ambiente escolar agradável, conciliando ao ensino de qualidade e preservação dos direitos estudantis (CAMILO, C.H., MONTINO, M. A., FERREIRA, Y. C.R, LACERDA, A.F.A., 2018).

A iniciativa de aplicação da Justiça Restaurativa e dos círculos restaurativos, por sua vez, pode ser utilizados para tratar violências escolares, ou como estratégia de prevenção que pode ser inserida no regimento escolar e no projeto político-pedagógico para atuação permanente. A realização regular de círculos de acolhimento, de discussão e de celebração com os atores educacionais (estudantes, professores, família, comunidade, técnicos, equipe gestora) para a discussão livre sobre questões que são afetadas ao cotidiano escolar e que são passíveis de geração de violência, podem contribuir para a construção e alinhamento de ações e estreitamento de relações, ao mesmo tempo em que prepara a escola para círculos de resolução de violência na ocasião destas ocorrerem (SANTOS e SANTOS, 2019).

Nesse sentido, os programas de convivência escolar encurtam o caminho para a solução de conflitos e de violência no âmbito escolar (MPRJ, 2016). Os resultados de tais práticas podem ir além dos limites de convívio escolar, alcançando a formação do indivíduo e as suas responsabilidades na sociedade, como indivíduos tolerantes, éticos, solidários e conscientes da interdependência humana (MPRJ, 2016).

Existem alguns tipos de práticas de violências escolares e estes estão divididos em relação ao polo passivo (aquele que sofreu a ação): contra bens materiais e contra pessoas. Em relação aos bens materiais, incluem-se as pichações, depredações, roubos, furtos, danos a veículos; em contrapartida, os danos à pessoa incluem briga entre alunos, indisciplinas em sala de aula, invasões, desacatos aos

professores ou equipe laboral da escola, uso ou porte de drogas lícitas e ilícitas (MPRJ, 2016).

A organização de um sistema de convivência, da prática de mediação, de círculos restaurativos, de conferências de grupos familiares em escolas é capaz de reduzir a incidência de conflitos, e o instrumento utilizado para cumprir esse objetivo é a comunicação. Tais técnicas afastam as práticas abusivas, na medida em que priorizam o respeito e a execução dos direitos de cada um (MPRJ, 2016).

Metodologia

O presente estudo tem natureza qualitativa e é caracterizado pela pesquisa exploratório-descritiva. O método de pesquisa é um estudo de caso único tendo por objeto o *Projeto Pilares*, iniciativa de cooperação técnica do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ-GO) em conjunto com a Secretaria de Estado da Educação do Estado de Goiás (Seduc) para instituição de metodologias de justiça restaurativa no âmbito das escolas públicas do Estado de Goiás.

A abordagem do processo de análise foi indutiva. A presente pesquisa, considerando o espaço amostral e o objetivo da proposta, utilizou como instrumento para a coleta de dados entrevistas semiestruturadas, que consoante Laville e Dionne (1999) consistem em perguntas realizadas verbalmente, considerando uma ordem antecipada, mas com possibilidade de abertura a perguntas que não estejam previstas e respostas abertas, sendo o roteiro baseado no objetivo e quadro teórico da pesquisa. No presente estudo, a Secretaria de Estado da Educação do Governo de Goiás foi entrevistada sobre as características do *Projeto Pilares*. Também foi utilizada, como instrumento de coleta de dados, a pesquisa documental.

Considerando a forma como os dados serão coletados, foi utilizada a Técnica de Análise de Documental (Adoc) para observar os documentos referentes ao segundo parágrafo do item anterior. Segundo Nascimento (2009), para que ocorra a análise de documentos é necessária a realização de um tratamento documental pelo seu conteúdo, seu assunto ou teor textual, ou ainda pela sua forma, pela apreciação estrutural e pela temática na organização da informação, devido a cada tipo documental possuir forma própria, sendo que a partir da análise da sua estrutura é que se pode identificar os conceitos expostos nos documentos.

A documentação objeto de análise é o Termo de Cooperação Técnica, celebrado entre o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a Secretaria de Estado da Educação do Estado de Goiás para a consecução do *Projeto Pilares*, em 04 de novembro de 2019. O termo e o *Projeto Pilares* serão analisados à luz das

seguintes normas jurídicas: Constituição Federal de 1988, Resolução 2002/12 das Organizações das Nações Unidas, de 24 de julho de 2002 e Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH -3, Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

O Projeto Pilares

O *Projeto Pilares* é resultado de uma idealização da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás em parceria com a Secretaria de Estado da Educação de Goiás e a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia que objetiva trabalhar com a Justiça Restaurativa e a construção de paz na comunidade escolar. O projeto, segundo as informações obtidas por meio de entrevista, visa à criação de um espaço de diálogo que atue no âmbito da prevenção, da escuta ativa desvinculada de preconceitos e com metodologia definida, onde as pessoas participem voluntariamente. O desenvolvimento dos Círculos de Justiça Restaurativa seguindo o princípio da comunicação não-violenta é uma das ferramentas utilizada para alcançar o objeto dessa parceria, a construção de paz no ambiente escolar.

Para compreender melhor as ações do projeto, foi entrevistado um profissional integrante da Gerência de Programas e Projetos da Secretaria de Estado da Educação de Goiás que também é qualificado para atuar como facilitador de círculos de paz. O entrevistado relata que “[...] os círculos discutem temáticas que interferem ou agravam do ponto de vista da saúde socioemocional, é uma ferramenta hábil a se aplicar na escola com estudantes e professores, na comunidade e inclusive no contexto familiar”.

Para o desenvolvimento das ações estabelecidas no *Projeto Pilares* é necessária a contribuição de diversos sujeitos: educadores, professores e alunos. O trabalho não possui caráter de autoajuda ou atendimento psicológico, ele exige qualificação profissional de pessoas para atuarem como facilitadores, pessoas desinteressadas emocionalmente do conflito que contribuam com respeito ao sigilo, com imparcialidade e sem proposição de resolução para as demandas individuais dos participantes.

Com o propósito de efetivar as ações estabelecidas no *Projeto Pilares*, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás propôs a produção do Termo de Cooperação Técnica que é o instrumento jurídico que firma o compromisso do Poder Judiciário goiano com a Secretaria de Estado da Educação de Goiás - SEDUC com atribuições mútuas para implementarem o *Projeto Pilares* no âmbito escolar. Aliado aos princípios da Justiça Restaurativa, entre seus objetivos está fomentar a propagação de processos circulares e o uso da comunicação não

violenta com os atores sociais envolvidos, objetivando a construção da cultura de paz nas escolas, a formação de equipes qualificadas para atuar na resolução de conflitos e combate à violência difundindo a justiça como valor e não apenas como meio de aplicar punições.

Constituiu-se um Grupo de Trabalho que compreendeu os gestores das partes do Termo e os seguintes integrantes: a Divisão Interprofissional Forense, a Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás - EJUG, o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos-NUPEMEC e a Superintendência de Modalidades e Temáticas Especiais da Secretaria de Estado da Educação de Goiás. O referido Tratado possui vigência inicial estabelecida em 24 meses, com renovação automática por iguais e sucessivos prazos até a manifestação formal das partes pela interrupção do respectivo acordo.

A implementação das ações estabelecidas no *Projeto Pilares* ocorre por etapas. O entrevistado as apontou na seguinte ordem: “[...] primordialmente sobrevém a seleção das escolas que procede por demanda, se oriunda do Estado ou por adesão, se do município”. A partir desta seleção, executa-se as fases seguintes: “[...] a visitação à unidade escolar selecionada para apresentação do Projeto e sua ferramenta, realiza-se o pré-círculo; em data posterior, constitui-se a fase do círculo; e em conclusão, efetua-se a fase do pós-círculo”, esclarecendo que a quantidade adequada para a composição do círculo é de 8 a 12 integrantes.

Questionado sobre os possíveis efeitos decorrentes da aplicação do *Projeto Pilares* no espaço de atuação do entrevistado, foi relatado que “[...] resultados e melhorias oriundas da implementação do referido Programa na comunidade escolar emerge efeitos positivos nas relações interpessoais, na melhoria do ambiente escolar e auxilia o despertar da conscientização, pois provoca o ser humano a olhar para si e para o outro”.

O desenvolvimento e a aplicação do *Projeto Pilares* estão em fase embrionária, sua execução no espaço escolar estreou em 2019 e foi impactada pelo contexto pandêmico instalado no país em 2020. Todavia ele apresenta uma perspectiva promissora de crescimento e implementação em diversas comunidades educacionais. O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por meio do Decreto 1346/2017, legitimou o procedimento restaurativo e consolidou sua aplicação no espaço de atuação desse poder. O colaborador da pesquisa manifestou que como metas, o Programa “[...] pretende formar novas turmas para atuarem nas demandas nas escolas, produzir metodologias que atendam aos pleitos escolares e contribuir para o desenvolvimento humano”.

Combater a violência é priorizar a integridade física e psíquica do ser humano. O ambiente educacional compreende como adequado à propagação de valores e comportamentos, a criação de responsáveis hábitos de vida, a promoção da não-violência por meio do diálogo, da educação e da cooperação - ferramentas que contribuem para uma cultura de paz, objeto central da Justiça Restaurativa.

Resultados

Na 37ª sessão plenária da organização das Nações Unidas, datada de 24 de julho de 2002, foi editada a resolução 2002/12 que apresenta os princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal e está dividida entre as seções: I. Terminologia; II. Utilização de Programas de Justiça Restaurativa; III. Operação dos Programas Restaurativos; IV. Desenvolvimento Contínuo de Programas de Justiça Restaurativa e; V. Cláusula de Ressalva. É considerada um grande marco na difusão da cultura de justiça restaurativa em nível global e, ao mesmo tempo, reconhece a sua importância, preconizando a adoção dos conceitos pelos Estados Membros.

O termo de Colaboração Técnica firmado entre o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a Secretaria de Estado da Educação do Estado de Goiás, de 04 de novembro de 2019, tem por finalidade a conjugação de esforços entre as duas instituições para a criação e execução do *Projeto Pilares*, projeto que objetiva agir e intervir com meios práticos e eficazes em favor da construção da cultura de paz nas escolas. A Divisão Interprofissional Forense do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás oferece o suporte de formação em conjunto com a Secretaria de Estado da Educação para os profissionais indicados por esta, que atuarão como facilitadores nas escolas e disseminarão os processos circulares e a comunicação não violenta com crianças, adolescentes e adultos.

Nesse sentido, o referido termo coaduna-se com os preceitos indicados na resolução 2002/12 da ONU em sua seção IV, a qual recomenda aos Estados Membros a formulação de estratégias e políticas que objetivem “o desenvolvimento da justiça restaurativa e a promoção de uma cultura favorável ao uso da justiça restaurativa pelas autoridades de segurança e das autoridades judiciais e sociais, bem assim no nível das comunidades locais” (ONU, 2002, p.5). Considerando que a escola atua na construção da sociedade e pode ser considerada uma instituição social, por meio da Seduc, ao firmar cooperação com uma instituição do judiciário, o TJGO, materializa a recomendação da ONU citada na seção IV. Desenvolvimento Contínuo de Programas de Justiça Restaurativa.

Outro instrumento de aplicação nacional é o *Plano Nacional de Direitos Humanos* – PNDH-3, publicizado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. O seu objetivo é nortear as ações do governo em defesa dos Direitos Humanos no Brasil. Esta norma estabelece 06 eixos orientadores e 25 diretrizes com respectivos objetivos estratégicos e ações programáticas. Um dos eixos orientadores é o V: Educação e cultura em Direitos Humanos, cujo objetivo é a “formação de uma nova mentalidade coletiva para o exercício da solidariedade, do respeito às diversidades e da tolerância” (BRASIL, 2009, p.2) e inclui a Diretriz nº19: Fortalecimento dos princípios da democracia e dos Direitos Humanos nos sistemas de educação básica e em outras instituições formadoras. Esta diretriz comporta um dos objetivos estratégicos, a inclusão da temática de Educação e Cultura em Direitos Humanos nas escolas de educação básica e em outras instituições formadoras (BRASIL, 2009).

Este objetivo estratégico tem como uma das ações programáticas o desenvolvimento de ações nacionais de elaboração de estratégias de mediação de conflitos e de Justiça Restaurativa nas escolas, e demais instituições de formação e de ensino superior, e inclui a capacitação de docentes visando a identificação de casos de violência e abusos contra crianças e adolescentes, além do seu encaminhamento de forma adequada e promoção da reconstrução das relações no contexto escolar (BRASIL, 2009). Não obstante este objetivo se encontra no âmbito nacional, o *Projeto Pilares*, que consubstanciado pelo seu termo de cooperação técnica promove tal objetivo em âmbito estadual e municipal no Estado de Goiás e se configura como um importante avanço nesta matéria.

Nessa conjuntura, o *Projeto Pilares* também promove o atendimento de preceitos constitucionais. A carta magna, em seu artigo 1º, estabelece como fundamento a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988), e em seu artigo 206º informa que o ensino terá como princípios a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber humano (BRASIL, 1988). Dessa forma, o referido projeto, ao promover uma cultura de comunicação não-violenta, de promoção do diálogo entre os atores escolares, de discussão de temáticas que podem prejudicar o bom andamento das relações e do aprendizado escolar, de formação de facilitadores para a condução e implementação de círculos de construção de paz e preceitos de justiça restaurativa, caminha em conjunto com as normas constitucionais citadas.

Por fim, cabe destacar a visão institucional da Seduc sobre o *Projeto Pilares*, a qual considera uma ferramenta importante para trabalhar com a construção

da paz e a Justiça Restaurativa no âmbito escolar e que busca as conciliações das relações, com a aplicação de ferramentas que estimulam tanto o olhar para si do sujeito escolar, quanto o olhar para o outro e de uma forma geral os resultados são positivos, o que corrobora com o exposto por Meadow (2007) sobre a premissa da ocorrência do processo de falar e de ouvir consubstanciado em uma participação direta e personalizada (MENKEL – MEADOW.C, 2007). Ainda, cabe destacar que foi solicitada a renovação do convênio entre o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a Secretaria de Estado da Educação do Estado de Goiás para a continuação do projeto e que, no contexto de pós pandemia, as ações institucionais educacionais terão um “olhar extremamente voltado para o *Projeto Pilares*” (Seduc, 2021).

Considerações finais

O artigo teve como objetivo analisar a aplicação da Justiça Restaurativa (JR) no contexto escolar público no Estado de Goiás. Para atingir o objetivo foi analisado o *Projeto Pilares*, iniciativa de cooperação técnica entre o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a Secretaria de Estado da Educação que tem por finalidade a conjugação de esforços e meios práticos e eficazes em favor da construção da cultura de paz nas escolas

A Justiça Restaurativa, por meio do seu principal propagador, Howard Zehr, atua como um procedimento alternativo de resolução de conflitos que possui origem em práticas resolutivas de povos originários do Canadá e da Nova Zelândia com uma perspectiva distinta de confrontar as demandas sociais e com possibilidade de aplicação em diversas esferas sociais. É um mecanismo que tem sido utilizado na Europa e na América do Norte em diversos desdobramentos sociais, o que provocou sua validação pela Organização das Nações Unidas - ONU conforme exposto alhures.

Fato notório é que a violência e os conflitos sociais geram demandas capazes de abarrotar o Poder Judiciário. A construção de Círculos de Paz no âmbito escolar tem potencial de prevenir a resolução de conflitos sem o emprego da jurisdição estatal, o que pode contribuir para a qualidade e eficiência da entrega da prestação jurisdicional a sociedade. A execução do *Projeto Pilares* teve início em 2019, contudo, apesar da crise sanitária provocada pela pandemia de *Sars-Cov 2* ter interrompido as atividades presenciais em 2020, há resultados que indicam melhorias no ambiente da escola participante, nas relações interpessoais e também na conscientização das pessoas envolvidas.

A atuação do Poder Judiciário na resolução de conflitos não se confunde com a atuação da Justiça Restaurativa nos diversos espaços sociais, pois esta

desempenha práticas direcionadas ao diálogo construtivo, à conscientização, ao envolvimento com o outro e à coletividade, ao mesmo tempo que articula a possibilidade da reparação. O procedimento é promissor e foi legitimado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ por meio da Resolução 225/2016, em seguimento a orientação da ONU. Ressalta-se que o Brasil é signatário do pacto internacional sobre direitos humanos, e a Justiça Restaurativa apresenta uma forma de conciliação e reparação de conflitos aliada aos preceitos humanitários, que sugere uma ação além da punição e é voltada para a restauração com envolvimento voluntário da vítima, do infrator e da sociedade.

Os desdobramentos positivos da JR são capazes de surtir efeitos em diferentes áreas de atuação na sociedade moderna, a corroborar com esta tese verifica-se a disposição do Ministério da Educação, este em parceria com a *Fundação Joaquim Nabuco* – Fundaj ao promover em 2019 o Curso de Especialização *lato sensu* em Direitos Humanos, Educação e Justiça Restaurativa, o que possivelmente provocou a difusão do conceito e possibilidades de aplicação de um novo método de resolução de conflitos em diversos espaços, inclusive na educação, como analisado nesta pesquisa. Assim, percebe-se que a JR pode contribuir de várias formas, todavia, ainda carece de ampliar a divulgação e capacitação para os envolvidos, tanto do Poder Judiciário quanto da comunidade escolar.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, C.R.; PINHEIRO, G.A. Justiça restaurativa como prática de resolução de conflitos. **Revista Desafios**, v. 04, n 04, 2017.

BRASIL. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **A justiça restaurativa no ambiente escolar instaurando o novo paradigma**. Coordenação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção à Educação. CAO Educação. Rio de Janeiro: MPRJ, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.031, de 21 de dezembro de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm Acesso em: 21 out. 2021.

CAMILO, C.H.; MONTINO, M. A.; FERREIRA, Y. C. R.; LACERDA, A. F. A. Sobre escolas, tribunais e justiça restaurativa: onde começamos a restaurar? **Revista Humanidades e Inovação** v.5, n.4. 2018.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU (ECOSOC). Resolução 2002/12, de 24 de julho de 2002. Regulamenta os princípios básicos para a utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal. **Organização das Nações Unidas: Agência da ONU para refugiados (UNCHR)**, E/RES/2002/12. Disponível em: https://juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_ONU_2002.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº225** (2016). Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.

ELLWANGER, C.; A efetivação do ideário restaurativo a partir da aplicação das práticas restaurativas. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v.6, n.2., p. 01-21, Jul/Dez, 2020.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, p. 170 a 198, 1999.

MENKEL-MEADOW. C. Restorative Justice: What Is It and Does It Work? **The Annual Review of Law and Social Science**. 3:161-87, 2007.

NASCIMENTO, M. L. B. **Análise Documental e Análise Diplomática: perspectivas de interlocução de procedimentos**. (Tese de Doutorado). Marília: Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP, 2009.

PRANIS, Kay. **Processos circulares**. São Paulo: Palas Athena. p. 15-20, 2010.

RAMOS, K. R. R.; ALMEIDA, R. O.; ALMEIDA, N. M. S. Justiça restaurativa na escola: um estudo sobre a implementação de mediação de conflitos e círculos restaurativos no Ceará. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.11, n.2, p.113-134, mai/ago, 2017.

SANTOS, EDUARDO; SANTOS, SARA XAVIER DOS. Violências escolares e justiça restaurativa na escola básica estadual de São Paulo na visão dos professores – o papel do diálogo. **Dialogia**, São Paulo, n. 32, p. 136-164, maio/ago, 2019.

SILVA, M. R. S. N.; BRAGA, R. R. P.; SILVA, I. R. S. N. Justiça restaurativa: a construção de um novo paradigma de justiça no Brasil. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, PB, v. 8, n. 1, 2017.

VASCONCELOS, C. E. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

VICENTE, J.; ANDRADE, V. F. Métodos alternativos de solução de conflitos e o novo paradigma da justiça restaurativa. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, SP, v.18, n.7, p.103-113, Set./Dez, 2017.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça**. Trad. Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athenas, 2008.

ZERH, Howard. **Justiça Restaurativa**. Trad. Tônia Van Acker. 2º ed. São Paulo: Palas Athena, 2017.

Auditoria Cívica e Projeto Interventivo como exercício de Controle Social nas escolas do Distrito Federal

Carolina Galdino Soares¹

Bruno Henrique Braga²

Liliane Barbosa Pereira³

Resumo

O foco na educação como princípio básico de transformação de uma sociedade é o principal escopo deste artigo, que traz um relato sobre a experiência de projetos desenvolvidos nessa área pela Controladoria-Geral do Distrito Federal. Uma sociedade instruída é fortalecida. O conhecimento muda o potencial de atuação de uma nação, porque esta sabe defender seus direitos e está ciente de suas obrigações. O objetivo principal era levar conhecimento aos estudantes acerca de temáticas importantes para a cidadania, tais como: transparência, educação fiscal, educação financeira e controle social. De forma lúdica e dentro do contexto escolar dos alunos, conteúdos complexos foram transmitidos para que facilitassem a assimilação dos envolvidos, munindo-os com informações suficientes para a realização de uma auditoria pedagógica e um projeto de intervenção. Essas ações propiciaram uma transformação na mente dos participantes do projeto. Eles puderam ver na prática o que era ser um cidadão atuante, capaz de mudar realidades com suas atitudes.

-
- 1 Diretora de Projetos e Apoio à Inovação da Subcontroladoria de Transparência e Controle Social da Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF). Vive em Brasília, sua cidade natal e sempre se destacou por ser uma pessoa criativa e inovadora. É formada em Letras – Português e Inglês. Seu gosto por aprender, também a levou a ensinar, profissão que exerceu por sete anos até se juntar aos membros da CGDF. A paixão pela leitura e escrita a acompanham desde tenra idade, o que faz com agrado desde então.
 - 2 Advogado, pós graduado em direito público e gestão governamental ambos pelo Uniceub, servidor público, Analista de políticas públicas e gestão governamental desde 2007 com atuação na área de transparência e controle social desde 2012.
 - 3 Formada em Arquivologia pela Universidade de Brasília(UnB), pós-graduada em Gestão Pública pela União Educacional de Brasília(UNEB). Servidora Pública Distrital desde 2007, atuação na área Transparência Pública entre 2015 e 2019 e na de Controle Social desde 2020.

Palavras chave: Cidadania; Educação; Projeto; Controle social

O Controle Social e a Educação

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, registro do maior período de vida democrática no Brasil desde 1946 e marco do exercício da democracia, a participação social passa a ser ampliada, passando de apenas representativa para participativa no que tange à formulação das políticas públicas, um grande ganho para a sociedade moderna.

Com isso, foram instituídos diversos mecanismos e formas de participação social, tais como: conselhos, conferências, ouvidorias, processos de participação no ciclo de planejamento e orçamento público, audiências e consultas públicas, mesas de diálogo e negociação, ambientes virtuais de participação social, entre outros, permitindo, assim, um maior grau de aderência social ao ciclo de gestão de políticas públicas e aumento da transparência administrativa e da eficácia da gestão pública.

O controle social pressupõe a efetiva participação da sociedade, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas públicas. Um controle social ativo e pulsante permite uma maior participação cidadã, o que contribui para a consolidação da democracia em nosso país (CGU).

O poder constituinte quis que o administrado fosse cidadão. Cidadão que controla e que participa da Administração Pública na construção de uma nova sociedade. Ao promulgar a Constituição Federal de 1988, contemplou a participação pelos chamados institutos de democracia direta ou semidireta, onde se incluem o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares; os conselhos e outros canais de participação popular. (ORICOLLI, 2006, 173)

Ser cidadão, então, implica estar em gozo dos direitos políticos e civis de um Estado. Mas não só isso. Além dos direitos, ser cidadão implica o desempenho de deveres para com o Estado.

A expressão da cidadania, resgatada pela Constituição brasileira, vai além de direitos, atingindo o sentido amplo de que a todo direito corresponde um dever, traduzindo-se no dever de participação na vida do País, em especial na utilização das ferramentas dispostas pela própria Constituição para exercer o controle do Estado. Em havendo dever, há sanções e estas, pelo não exercício da cidadania, traduzem-se na aceitação de um país conturbado e injusto como atualmente o Brasil se apresenta. (ORICOLLI, 2006, 174)

O Controle Social veio para auxiliar na prevenção e no combate à corrupção. Enquanto os jornais noticiam os grandes esquemas de desvios, as chamadas grandes corrupções, a maior parte das pessoas esquecem que existem pequenas ações tidas como cotidianas que também fazem parte do quadro de corrupção. Os pequenos favorecimentos, sejam devido ao parentesco ou afinidade, ou ainda situações tidas como habituais, tais como furar fila, estacionar em vaga de pessoas com deficiência ou idosos, são tratados como situações inertes à corrupção, o que não é verdade, podemos chamar de pequenas corrupções que, apesar de menores, não deixam de entrar no rol de situações de corrupção. Algumas dessas situações são consideradas até mesmo culturais e enraizadas no dia a dia, o famoso “jeitinho brasileiro”, mas devem ser observadas e igualmente combatidas.

A Educação é o caminho para a formação de um cidadão consciente de seus direitos e deveres para com o Estado e perante a sociedade. Como saber a maneira de cobrar seus direitos sem conhecimento? Como participar ativamente do acompanhamento e formulação das políticas públicas? Embora a Constituição tenha aberto espaço para a participação social e criado ferramentas para exercer esse controle, até mesmo para reclamar é necessário informação e conhecimento. A necessidade de formar um cidadão crítico começa a partir do momento em que a criança/adolescente é inserida na sociedade e se reconhece como pessoa, como cidadã de um grande país, como agente transformador. Paulo Freire já via na educação o caminho para a formação do cidadão crítico, consciente, capaz de participar ativamente da vida política do país, uma vez que a democracia e a educação democrática são fundadas na crença do homem. “Ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção.” (FREIRE, 1996, 25).

Controladoria na Escola

A Controladoria-Geral do DF foi ao encontro da Política Nacional de Participação Social (PNPS), pois tem como missão orientar e controlar a correta aplicação dos recursos públicos, por meio de uma gestão transparente e com a participação efetiva da sociedade, como forma de prevenir e combater a corrupção.

Em 2016, pensando em Acesso à Informação, a Controladoria-Geral do DF teve a ideia de criar um projeto chamado de “Controladoria na Escola”, com o intuito de levar até os estudantes conceitos e ações práticas para torná-los protagonistas no controle das políticas públicas e a sua efetiva participação como “controlador cidadão”.

O “Controladoria na Escola” foi uma das ações da Subcontroladoria de Transparência e Controle Social (SUTCS) da Controladoria-Geral do Distrito Federal

(CGDF) para o ano de 2016, que teve a finalidade de contribuir para a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica, do meio urbano e rural do Distrito Federal, por meio de ações de prevenção, controle e combate à corrupção.

A proposta foi realizar ações que provocassem nos alunos a vontade de pensar e agir de forma coletiva, de modo que quisessem ser agentes transformadores e construtores das Políticas Públicas. Promovendo e instigando a curiosidade dos alunos no que se refere aos temas Prevenção, Controle e Combate à Corrupção, articulando todos os setores da Controladoria-Geral do DF (área de Transparência, que envolve a Lei de Acesso à Informação, Portal da Transparência e Gestão da Informação, Corregedoria-Geral, Tomada de Contas Especial, Ouvidoria-Geral, Jurídico, Controle Interno, Comunicação, dentre outros), setores da Secretaria de Estado de Educação do DF e Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP), por meio da Subsecretaria de Segurança Cidadã (SUSEC) e Secretaria de Cultura do DF. Com isso, esperava-se contribuir para uma mudança cultural, a curto e a longo prazo no que se referia ao entendimento, em um primeiro momento, da definição de corrupção, para, em um segundo momento, partir para as definições do que eram atos de corrupção, quem eram os corruptos e os corruptores e como evitar, fortalecendo a transparência como ferramenta de controle e combate à corrupção.

Com o projeto “Controladoria na Escola”, objetivou-se atuar junto ao ensino fundamental e médio para que os alunos fossem capazes de compreender a cidadania como participação social e política, assim como exercício de direitos e deveres políticos, civis e sociais, acompanhando e fiscalizando o uso do dinheiro público, agindo como agente transformador, posicionando-se de maneira crítica, responsável e construtiva nas diferentes situações sociais em consonância com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

Diante do exposto, a CGDF apresentou, naquele momento, um projeto para atuar nessa área em conjunto com a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal e Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal para ampliar a formação de cidadãos para o Controle Social, capacitando “controladores cidadãos” para acompanhar, fiscalizar e ajudar na formulação de políticas públicas de forma crítica.

Metodologia do projeto

Em um primeiro momento, em 2016, o projeto “Controladoria na Escola” surgiu com um viés mais técnico, focado em abordar os temas Transparência e Controle Social, Educação Financeira, Educação Fiscal, Constituição Brasileira, Ouvidoria, Corrupção, Auditoria Cívica, Voluntariado e Protagonismo Estudantil.

O desafio sempre foi trazer esse tema de forma lúdica para que fizesse parte do cotidiano dos alunos e para que eles assimilassem efetivamente esses conceitos. Dessa forma, surgiu a ideia de fazer uma parceria com as Secretarias de Estado Cultura, de Educação e de Fazenda para que grupos de teatro locais construíssem uma peça teatral relacionada aos temas citados, produzindo além de conhecimento e educação, também o fortalecimento de uma “nova” cultura sem corrupção e baseada na Transparência e Controle Social. A peça “O Auto da Barca da Cidadania”, uma releitura da obra “O Auto da Compadecida”, trazia a utilização de diferentes linguagens – verbal, musical e corporal – como meio para produzir e expressar as ideias de prevenção à corrupção e ensinar o indivíduo a pensar de forma descontraída e divertida sobre o tema. Os alunos e professores participantes do projeto foram levados ao teatro da Escola Parque para assistirem ao espetáculo. A apresentação foi um sucesso e atingiu os objetivos. Para fixar ainda mais os conceitos aprendidos, após a apresentação, houve uma roda de conversa sobre os temas abordados para contextualizar e sanar as dúvidas de alunos e professores. A ideia era aproximar os alunos por meio de uma conversa mais aberta sobre os assuntos e apresentar casos e exemplos práticos de atuação nessas áreas. E com isso, abrir espaço para que fossem capazes de construir seu próprio entendimento sobre os temas.

Aproveitado o espaço, também houve a capacitação dos envolvidos para a realização da auditoria cívica dentro da sua escola, “formando-os” auditores cívicos para, através da fiscalização, compreender o funcionamento das escolas e outros entes do Estado e, ainda, fiscalizá-los. Após a capacitação os alunos foram os responsáveis por realizar a auditoria em sua escola com base em formulários pré-definidos que ajudaram os auditores a acompanhar toda a estrutura funcional e a propor melhorias ao poder público. Os professores acompanharam e monitoraram os alunos no preenchimento correto das fichas de auditoria com as informações observadas na escola.

A Auditoria Pedagógica se apresenta como um precioso instrumento de promoção da excelência na educação. Na verdade, uma educação pautada pela máxima qualidade, em função dos contextos e das demandas sociais, é o que os indivíduos e a sociedade em geral (enquanto “clientes” e destinatários do “serviço” educativo) esperam dos sistemas educativos e das escolas. Estas últimas, para serem bem-sucedidas na sua missão, devem otimizar as condições de organização, funcionamento e desempenho, para que possam lograr a satisfação dos seus “clientes”, que as elas recorrem em demanda dos saberes necessários à sua realização pessoal e coletiva. (VARELA, 2007, 14)

Todo o material produzido na auditoria foi compilado em um relatório feito pela Controladoria-Geral e devolvido com dados concretos para cada escola. Os alunos deveriam discutir sobre as demandas da auditoria e apresentar propostas de melhoria que fossem passíveis de execução por eles mesmos em conjunto com professores e a comunidade.

Todo esse conteúdo, então, se transformou em um relatório final e foi entregue ao Governador do Distrito Federal, ao Secretário de Educação e ao Controlador-Geral para conhecimento dos dados. Após 120 (cento e vinte) dias da entrega dos relatórios às autoridades, os alunos fizeram uma nova auditoria para verificar quais apontamentos foram resolvidos e quais propostas foram implementadas e se houve algo que ficou pendente.

Após o êxito alcançado pelo projeto piloto no ano de 2016, o Controlador-Geral lançou um desafio para a coordenação do projeto: alcançar, no ano de 2017, cem escolas públicas do DF. O desafio foi aceito e 104 escolas se inscreveram. O público escolhido foi o mesmo do de 2016, alunos de 8º e 9º anos do ensino fundamental e os dos 3 anos do ensino médio. Participaram de todas as atividades cerca de 4.000 estudantes e 280 professores orientadores e o projeto trouxe resultados animadores.

Uma novidade que surgiu em 2017 foi a ideia de gincana. Isso se deu para estimular a participação de mais escolas e atingir a meta proposta. A CGDF lançou, então, o “I Prêmio Escola de Atitude” (2ª edição do Controladoria na Escola), proposto sob as premissas da “gamificação” entre as escolas participantes. Aquelas que se inscreveram tinham várias atividades a executar e para cada uma delas, recebiam pontuações que entrariam em um ranking geral. No fim, as escolas com as 10 maiores pontuações receberam prêmios em dinheiro.

A auditoria cívica foi a primeira atividade realizada pelos alunos. Para viabilizar a atividade com a ampliação da escala foi adotado o aplicativo “Monitorando a Cidade”, desenvolvido pelo *Instituto de Tecnologia de Massachusetts - MIT*. O aplicativo foi instalado nos smartphones e serviu como instrumento de registro das observações feitas pelos alunos sobre a realidade do ambiente escolar da auditoria cívica. Todos os registros geraram uma base de dados para a CGDF que, depois de analisá-los, gerou um relatório que foi entregue para cada escola com seus dados. Esses relatórios foram apresentados para a comunidade escolar e seus pontos discutidos. O exercício que se seguiu foi o de identificar as causas dos problemas encontrados e buscar soluções. Isso por si só, gerou o início de transformações no comportamento dos estudantes. Uma das orientações dadas era a de que todos deveriam fazer parte das soluções propostas, o grupo deveria enfrentar por eles

mesmos os problemas. O resultado desse processo foi o de despertar em todos a consciência de que o espaço da escola é deles, criou um senso de pertencimento, e isso fez toda a diferença.

A etapa seguinte foi o Teatro, uma experiência cultural para os estudantes. A apresentação da peça “O auto da barca da cidadania” aconteceu no *Centro de Convenções Ulysses* no dia 31 de outubro de 2017. A peça foi a mesma de 2016, com poucas adaptações. No espetáculo, foram apresentados os conceitos de voluntariado, cidadania, educação fiscal, combate a corrupção, entre outros. Assistiram à peça cerca de 4.000 alunos, de 98 escolas. A trupe também se apresentou nas duas Unidades de Internação do Sistema Socioeducativo do DF que participaram do projeto. Foi uma experiência marcante para todos.

Outra novidade de 2017 foi a inserção da Tarefa Especial no escopo do projeto. O objetivo da Tarefa Especial é inserir um tema para a pauta de discussão dentro das escolas. As ações que a tarefa pede devem ser executadas pelos alunos. Em 2017 foi lançada uma só, e o tema escolhido foi a *Lei de Acesso à Informação - LAI*. A tarefa consistia na criação de um vídeo de no máximo 3 minutos que abordasse o tema. Foram avaliados conteúdo e criatividade. As produções mostraram que o objetivo foi alcançado.

Inspirada nos resultados alcançados em 2016, a coordenação do Projeto propôs o Desafio. Essa atividade tinha por objetivo fazer a escola escolher alguma situação revelada na auditoria cívica que requeresse uma ação mais organizada. Escolhido o problema a ser enfrentado, a escola apresentou seu planejamento e estratégia e começou a trabalhar. Baixo custo e alto impacto era o que se desejava para essa ação. O envolvimento dos estudantes e professores nessa atividade reforçou o espírito comunitário/cívico e mostrou a todos que quando um grupo decide enfrentar um problema de maneira organizada, a solução fica mais próxima. Com essa experiência foi reforçada a importância da participação social, do voluntariado, do controle social, do trabalho em equipe, e da construção de valores contrários à corrupção. É isso que faz uma escola ser melhor, que transforma a realidade.

Foram muitas as iniciativas que impressionaram. A escola que ficou em primeiro lugar desenvolveu uma estratégia para conscientizar os alunos sobre a importância da integridade, de enxergar o espaço da escola como de todos e de cada um, gerando comprometimento com sua conservação e melhoria. Também criou um aplicativo de celular, que chamaram de MME - *Monitorando Minha Escola*, que começou a ser utilizado como instrumento de incentivo ao bom comportamento e participação no ambiente escolar.

Na maioria das escolas foram feitos mutirões envolvendo professores, alunos, pais e outros voluntários para limpeza, pinturas, reformas nos banheiros, bibliotecas e salas de informática.

O evento de premiação que aconteceu dia 08 de dezembro, véspera do Dia Internacional de Combate à Corrupção, no *Museu da República*, com a presença de mais de 700 pessoas, trouxe maior visibilidade ao projeto. Foram premiadas as 10 primeiras colocadas. A campeã recebeu R\$ 50 mil depositados na conta da *Caixa Escolar* para ser investido em melhorias nas escolas.

Em 2018, o projeto seguiu os mesmos moldes do projeto de 2017, pois percebeu-se resultados significativos entre a comunidade escolar. E não houve mudanças significativas em seu escopo.

Em 2019, houve uma reestruturação do governo do Distrito Federal devido à mudança na gestão da administração pública. Com isso, o projeto também sofreu alterações. A primeira e mais visível delas foi a mudança do nome: passou de “Controladoria na Escola” para “De Olho na Educação”. E o projeto trouxe como “a grande ideia nova” a capacitação dos alunos e professores por meio de um *Workshop* presencial, por isso, houve a necessidade de se diminuir o número de escolas participantes do projeto e lançá-lo como um piloto para testar sua efetividade. Outra modificação de 2019, foi a implantação do “Projeto Interventivo”. Ele já acontecia nas edições anteriores, mas sem um nome definido. Em 2019, tornou-se uma etapa específica, era parte prática do projeto. Ele era executado após a constatação dos problemas levantados na auditoria cívica e vinha como uma proposta de solução levantada e executada pelos alunos e pela comunidade escolar. Ratificava a ideia de que era possível transformar o ambiente escolar e trazia o aluno como protagonista desse processo. Isso contribuía para a modificação da mentalidade não só do aluno, mas de todos os agentes envolvidos na escola.

Uma nova tarefa implantada em 2019 também, em parceria com a Câmara Legislativa do Distrito Federal, foi a capacitação dos professores sobre a criação de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular para, posteriormente, levar esse conhecimento aos alunos na escola. Já para os estudantes, a Câmara Legislativa, ofereceu uma visita guiada às dependências do órgão, com direito à lanche, chamada “Conhecendo o Parlamento”. Alunos e professores com conhecimento acerca do Poder Legislativo do DF estavam aptos a realizar uma nova tarefa do “De Olho na Educação”, era a elaboração de um projeto de lei de iniciativa popular nos moldes do que foi lecionado na visitação.

Em 2020, no auge da preparação para o lançamento do projeto, fomos pegos de surpresa, assim como todos, pela pandemia do COVID-19. A educação

foi uma das áreas que sofreu maior impacto pela pandemia, e com ela, o projeto “De Olho na Educação”. As aulas foram suspensas no Distrito Federal na maior parte do ano, e por razões evidentes o projeto não foi executado. Porém, a equipe do Controle Social da CGDF, encarou o desafio como uma forma de transformar o projeto para uma versão online e assim maximizar o alcance de escolas e diminuir o risco de imprevistos para a execução. Foram diversas transformações nesse período.

Já em 2021, a equipe da CGDF recebeu a proposta de incorporação do “De Olho na Educação” para o “Educação Fiscal Encena” do Grupo de Educação Fiscal do Distrito Federal (GEFDF). Por se tratarem de projetos com temática semelhante e a Controladoria-Geral ser integrante do GEF, optou-se pela incorporação ao Encena. A execução principal, então, passou da CGDF para o GEFDF. O DONE passou a ser uma etapa do Encena destinada aos estudantes do 8º e 9º anos do Ensino Fundamental e os 3 anos do Ensino Médio. As principais atividades do projeto foram preservadas. A auditoria cívica e o Projeto Interventivo permaneceram como eram, e também, assim, os seus impactos. Essa incorporação tem como ponto forte a formação dos professores nas áreas temáticas do projeto - Educação Cidadã, Fiscal, Orçamento, Controle Social, Transparência, Auditoria Cívica e muitos outros. Os professores contaram com uma plataforma *online* promovida pela *Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação* do Distrito Federal (EAPE) e ministrada pelos membros do GEF, além de contar com profissionais da *Controladoria-Geral, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado da Economia e da Receita Federal do Brasil*. A formação aconteceu de forma completa e participativa pelos professores de forma predominantemente remota. O intuito foi prepará-los para serem os agentes multiplicadores dos conhecimentos aos alunos em sala de aula. Outra grande novidade e ganho na incorporação foi o desenvolvimento de um aplicativo “gamificado” sobre os temas da Educação Fiscal e Controle Social para os alunos. O intuito foi passar o conteúdo de uma forma interativa, lúdica e com linguagem simples para maior aprendizado dos alunos. A formação dos professores, aliada ao aplicativo e às práticas da auditoria cívica e do projeto interventivo, visava trazer de forma completa esses aprendizados ao cotidiano dos alunos. E, ainda mais, fazer com o que o assunto fosse incorporado à Proposta Pedagógica da escola e executada de forma regular por todos os estudantes, professores e comunidade escolar. O objetivo maior foi que se tornasse um hábito na escola e passasse a ser, também, um hábito na vida cotidiana dos alunos e da comunidade.

Resultados alcançados

O *Controladoria na Escola*, que depois se tornou *De Olho na Educação*, e hoje, o *Educação Fiscal Encena*, de um modo geral surgiu como um programa para apoiar a Educação na transmissão de conhecimentos acerca de temas importantes para a sociedade. Foram propostas diversas atividades para se alcançar essa finalidade. Porém, com o passar do tempo e com a experiência obtida por meio da execução do projeto, percebeu-se que a auditoria pedagógica e o projeto interventivo eram as ferramentas que mais promoviam essa transformação de mentalidades de todos os agentes envolvidos na escola. Então elas se tornaram, desde o princípio, a essência do projeto.

A palavra Auditoria é empregue, com frequência, incorretamente, posto que tem sido considerada, tradicionalmente, como uma avaliação cujo único fim é detectar erros e assinalar falhas. Porém, o conceito de auditoria é muito mais do que isso. Na verdade, é, hoje, ponto assente que uma Auditoria é um exame crítico que se realiza com o fim de avaliar a eficiência e a eficácia de um serviço, organismo, organização, etc. (VARELA, 2007,1)

Aplicando esse conceito de auditoria, podemos dizer que o objeto da Auditoria cívico- pedagógica é o controle da eficiência das instituições de ensino e da eficácia do serviço educativo prestado. Com a auditoria foi possível traçar métricas que possibilitaram comparar práticas e resultados a fim de poder multiplicar ações exitosas em uma instituição de ensino a outras com problemas semelhantes. Dessa forma podemos constatar que:

- Nem sempre as verbas destinadas às instituições de ensino destinam-se às suas reais necessidades. E boa parte delas, não são acompanhadas de resultados que satisfaçam plenamente as demandas sociais, pedagógicas e estruturais da escola;
- Desconhecimento e baixa participação pelo público (comunidade escolar) da situação, êxitos e problemas da instituição educativa;
- Necessidade de prevenção e superação de *déficits* ou desvios na utilização de recursos (não apenas do ponto de vista da gestão de materiais, financeiros e humanos, mas também em termos de gestão de tempo);
- Necessidade de uma emulação positiva entre escolas, em busca de padrões de excelência na sua organização e desempenho;
- Percepção de que existem instituições educativas funcionando de forma rotineira e mecânica, sem adequada planificação e, conseqüentemente,

- sem a necessária avaliação da relação custos/eficácia, das expectativas sociais *versus* satisfação dos “clientes”;
- Existência de organizações escolares funcionando à margem das políticas, objetivos, normas, metodologias, diretivas e tarefas definidas pelos órgãos e entidades competentes;
 - Descontentamento dos usuários e “clientes” pela insuficiente qualidade dos resultados escolares e deficiente preparação de parte significativa dos alunos para a vida ativa e ou para a prossecução de estudos;
 - Necessidade de elementos sistematizados de controle social na educação.

Existem diversas questões a se trabalhar para o melhoramento das escolas, sobretudo em relação à participação ativa de todos os agentes participantes das instituições de ensino. Porém as auditorias cívicas e os projetos interventivos possibilitaram trazer dados reais da situação das escolas e possibilidades de solucionar as principais questões enfrentadas. E além disso, foi possível conhecer a necessidade real de cada escola, pois parâmetros gerais não se aplicam à realidade individual de cada instituição.

A lista de desafios do sistema educativo é longa. Tal não deve esmorecer os ânimos dos dirigentes e agentes educativos que deverão, sempre, em relação ao conjunto de fenômenos negativos a superar, saber encontrar as causas profundas e, por essa via, delinear as soluções. Agir sobre as causas e não meramente sobre os fenômenos é condição para uma atuação orientada pela excelência. Porém, muitas vezes, não se consegue encontrar facilmente o problema (a causa) de que depende a resolução de vários outros. Tal fato exige a superação do empirismo e o domínio das técnicas de análise, investigação e direção, condição indispensável para uma atuação esclarecida, científica e eficaz e, por conseguinte, para a construção sustentável da excelência em educação. Daí o papel das auditorias pedagógicas que vão ao encontro das escolas, para propiciar-lhes elementos de análise e tomada de decisões orientadas no sentido da modernização e qualificação da educação e do ensino. (VARELA, 2007, 14)

A auditoria cívica e o projeto interventivo transformam o aluno de um sujeito passivo a um ativo em sua escola. Ela faz com que ele a observe sob uma nova ótica. Os problemas enfrentados pela escola não são mais uma questão para a direção ou professores resolverem, ele, estudante, também é responsável por eles. Auditando, por meio de perguntas direcionadas, o aluno passa a observar o que antes ele nem mesmo via, e quando ele enxerga o problema, torna-se parte não só da solução, mas também da prevenção dele e, ainda mais, agente conscientizador e multiplicador de conhecimentos e práticas compreendidas. É um

círculo virtuoso que tem como objetivo maior, tornar alunos cidadãos conscientes e engajados com a transformação da sociedade em que vivem. Compreender-se auditor da escola o torna um auditor da sociedade.

Assim se compreende que a efetividade do controle social da educação seja um fator do bom desempenho das escolas. Na verdade, lá onde a sociedade participa, consciente e ativamente, na gestão da escola e, desta arte, acompanha e controla sua atuação, a escola consegue, normalmente, um alto grau de desempenho. Isso acontece quando a escola é encarada pela sociedade como “coisa” sua, logo uma organização que é acarinhada, apoiada e controlada pela coletividade. Em tal contexto, a auditoria pedagógica é um elemento crucial de realização cabal da função social de controle da educação ministrada pelas escolas. (VARELA, 2007, 14)

A auditoria cívica é uma etapa inicial da gestão cidadã. Seu objeto é o controle social da implementação e do desenvolvimento das políticas públicas. É dar voz aos verdadeiros impactados pelas ações governamentais. A auditoria cívica e o projeto interventivo são instrumentos completos da verdadeira participação cidadã. São o ponto inicial de uma mudança de mentalidade cultural da sociedade iniciando pelos alunos dentro da escola. O objetivo primordial do projeto é fazer com o controle dos atos da gestão pública seja encarado como normal, e que faça parte do cotidiano dos alunos. Com a constatação de problemas através da fiscalização e do controle, é natural se pensar em soluções para tais questões, e então vamos ao encontro de uma outra vertente do controle social: a participação social. É fazer com o aluno, como cidadão, se conscientize de que além de constatar irregularidades, também pode atuar diretamente na resolução dessas mesmas.

Quando uma escola chega a esse ponto, em que encara o controle como algo normal e até profícuo, as instituições incumbidas da realização da auditoria pedagógica assumem uma natureza qualitativamente diferente, em nada parecida com o modelo de inspeção tradicional e policial que prevaleceu no passado. Através das auditorias pedagógicas, assim concebidas, resgata-se a nobreza da Inspeção Educativa, que deve, ela também, ser um instrumento ao serviço do sucesso das escolas. (VARELA, 2007, 14)

Considerações finais

O controle social é um importante mecanismo de mudança cultural da sociedade. É sempre desafiador levar esse conhecimento ao alcance de todos. Por isso,

a Controladoria-Geral do DF acredita em um trabalho aliado à educação - ela é a base da mudança da mentalidade da sociedade. O projeto *Controladoria na Escola*, e, depois *De Olho na Educação*, trouxe grandes resultados ao Distrito Federal. Trabalhar assuntos importantes como cidadania, educação fiscal, combate à corrupção e controle social dentro das escolas fez com que alunos enxergassem a relevância de ações nesse sentido para a melhoria da sociedade em que vivem. O diferencial do projeto não foi só levar esses assuntos para dentro das escolas, mas trabalhá-los de forma prática, lúdica e dentro do contexto da vida dos estudantes. A ideia de o aluno ser o auditor da sua escola fez com que ele, em um primeiro momento, enxergasse os pontos que poderiam ser melhorados, e em um segundo, como ele mesmo poderia atuar para resolver essas questões, com o projeto interventivo. Levar todo esse contexto para uma realidade de gincana, na qual escolas competiram entre si, fez com que o projeto ganhasse uma proporção ainda maior.

Os resultados imediatos obtidos foram recolhidos por meio de dados da própria auditoria cívica e da transformação dos espaços escolares realizados no projeto interventivo. Porém, ainda hoje, cinco anos após o início do projeto, ainda colhemos os frutos desse trabalho a cada nova edição. Professores que participaram de edições anteriores estiveram engajados com as próximas, relatando o quão transformador foi esse trabalho na mentalidade dos seus alunos à época. Não é possível mensurar o que uma mente transformada pode impactar na sociedade. Porém, uma coisa é certa, não há como apagar a lembrança de ter participado e ter feito a diferença em um lugar em que se vive. Os alunos, que vivenciaram a mudança dos espaços de suas escolas por eles mesmos, os professores, ao ver que, por meio de seu trabalho e seu apoio, os alunos se tornaram ativos e engajados nesse processo, e nós, idealizadores de tudo isso, ao ver que, de fato, tudo aconteceu.

Referências bibliográficas

- ORICOLLI, IRMA SUELI. O controle da Administração Pública pela Cidadania. In: **Revista do Direito Público da UEL**, vol 01 nº 3 Setembro a Dezembro de 2006.
- FREIRE, PAULO. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25ª. Ed. São Paulo, 1996.
- VARELA, BARTOLOMEU LOPES. **Manual de Auditoria Pedagógica**. 2007.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>. Acesso em 30 de outubro de 2021.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Vereadores da 18ª Legislatura

(período de janeiro a junho de 2021)

Adilson Amadeu (DEM)

Alessandro Guedes (PT)

Alfredinho (PT)

André Santos (Republicanos)

Antonio Donato (PT)

Arselino Tatto (PT)

Atílio Francisco (Republicanos)

Aurélio Nomura (PSDB)

Camilo Cristófaru (PSB)

Carlos Alberto Bezerra Junior (PSDB)

Celso Giannazi (PSOL)

Cris Monteiro (NOVO)

Danilo do Posto de Saúde (Podemos)

Delegado Palumbo (MDB)

Dr. Sidney Cruz (Solidariedade)

Edir Sales (PSD)

Eduardo Suplicy (PT)

Elaine do Quilombo Periférico (PSOL)

Eli Corrêa (DEM)

Eliseu Gabriel (PSB)

Ely Teruel (Podemos)

Erika Hilton (PSOL)

Fabio Riva (PSDB)

Faria de Sá (PP)

Felipe Becari (PSD)

Fernando Holiday (Patriota)

George Hato (MDB)

Gilberto Nascimento Jr (PSC)

Gilson Barreto (PSDB)

Isac Felix (PL)

Jair Tatto (PT)

Janaína Lima (NOVO)

João Jorge (PSDB)

Juliana Cardoso (PT)

Luana Alves (PSOL)

Marcelo Messias (MDB)

Marlon Luz (Patriota)

Milton Ferreira (Podemos)

Milton Leite (DEM)

Paulo Frange (PTB)

Ricardo Teixeira (DEM)

Rinaldi Digilio (PSL)

Roberto Trípoli (PV)

Rodrigo Goulart (PSD)

Rubinho Nunes (Patriota)

Rute Costa (PSDB)

Sandra Santana (PSDB)

Sandra Tadeu (DEM)

Sansão Pereira (Republicanos)

Senival Moura (PT)

Silvia da Bancada Feminista (PSOL)

Sonaira Fernandes (Republicanos)

Thammy Miranda (PL)

Toninho Vespoli (PSOL)

Xexéu Tripoli (PSDB)



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO