



HENRIQUE ORGS.
DIEGO ZILLER
DIEGO RAMALHO
ISABELA ALMEIDA
HUMBERTO DANTAS

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Transparência, Responsabilidade e Participação Democrática

REFLEXÕES COM BASE EM CONCEITOS
E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

EDITORA RESPONSÁVEL

Anja Czymmeck

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Mario Brasiliense Carneiro

Leonardo Nemer Caldeira Brant

Lúcia Avelar

Mario Monzoni

Rodrigo Perpétuo

Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Reinaldo J. Themoteo

REVISÃO

Giselle Moura

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

FOTOS DA CAPA

Freepik.com

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Lumos Assessoria Editorial

Bibliotecária: Priscila Pena Machado CRB-7/6971

T772 Transparência, responsabilidade e participação política: reflexões com base em conceitos e políticas públicas de educação [recurso eletrônico] / organizadores Henrique Ziller ... [et al.]. — Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2021.
Dados eletrônicos (pdf).

ISBN 978-65-89432-10-4

1. Educação e Estado. 2. Transparência na administração pública – Educação. 3. Democratização da educação. 4. Educação – Aspectos políticos e sociais. 5. Educação – Políticas públicas. I. Ziller, Henrique. 2. Ramalho, Diego. III. Almeida, Isabela. IV. Dantas, Humberto. V. Título.

CDD 379. 1109 81

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Transparência, Responsabilidade e Participação Democrática

REFLEXÕES COM BASE EM CONCEITOS
E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Orgs. Henrique Ziller, Diego Ramalho,
Isabela Almeida e Humberto Dantas

SUMÁRIO

7 **APRESENTAÇÃO**

13 **Parte I**

14 **Capítulo 1.1**

**ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL PARA
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Diego Ramalho,
Henrique Moraes Ziller
Tiago Melo

35 **Capítulo 1.2**

COMUNICAÇÃO, TRANSPARÊNCIA & INOVAÇÃO

Isabela Almeida

47 **Capítulo 1.3**

**DEMOCRACIA NA ESCOLA –
pertencimento e responsabilidade em ambiente pedagógico
sob projetos de Auditoria Cívica Escolar (ACE)**

Humberto Dantas
Marjorie Lynn
Ana Carolina Bueno

64 **Capítulo 1.4**

**AValiação E MONITORAMENTO:
o papel do órgão implementador e do desenvolvimento
de capacidades para avaliação e monitoramento
para projetos de auditoria cívica em escolas**

Gabriel Madeira
Maria Barretos

- 81 **Capítulo 1.5**
**COMPREENDENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS**
Renato Eliseu Costa
Fernando de Souza Coelho
- 98 **Capítulo 1.6**
**ASPECTOS PEDAGÓGICO E LEGAIS DO
PROJETO ESTUDANTES DE ATITUDE**
Rita de Cássia Ferreira
Rosally Brasil Pereira
Iracema Maria da Trindade Hidasi
- 116 **Parte 2**
- 117 **Apresentação**
**OS SEIS CASOS ENCONTRADOS E A
PERCEPÇÃO PRÁTICA DE TAIS POLÍTICAS PÚBLICAS –
escolhas metodológicas e estruturação dos materiais**
Isabela Almeida
Humberto Dantas
- 122 **Caso 1**
**SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA
E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO MACAPÁ/AP**
Aluno Auditor
Autoria: Andrea Correa da Silva
- 129 **Caso 2**
**CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**
Projeto Aluno Auditor
Autoria: Leonardo de Araújo Ferraz
Cláudia Costa de Araújo Fusco
Danilo Kenji Lessa Okuma

137 **Caso 3**

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria na Escola (2016-2018) /
De Olho na Educação (2019-2020) /
Educação Fiscal EnCena (2021)

Autoria: Bruno Henrique Braga
Carolina Galdino Soares
Liliane Barbosa Pereira

163 **Caso 4**

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
Projeto Estudantes de Atitude

Autoria: Henrique Moraes Ziller
Diego Ramalho Freitas
Tiago Valêncio de Melo

175 **Caso 5**

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO MATO GROSSO DO SUL (CGE-MS)
Projeto Estudantes no Controle

Autoria: Reinaldo Martins Feitosa

179 **Caso 6**

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ,
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Projeto Geração Atitude

Autoria: Eduardo Augusto Salomão Cambi
Carolina Izar Moro

183 **Conclusão**

QUE SIRVA DE INSPIRAÇÃO E SE ESPRAIE

Humberto Dantas

APRESENTAÇÃO

O que é uma auditoria? O quanto uma atividade dessa natureza pode fazer parte de nossa rotina enquanto atividade educativa capaz de nos colocar em sintonia com aquilo que é público – entendido como algo que nos pertence e sobre o qual temos responsabilidade? Vamos por partes nas respostas.

Utilizando de uma definição bem simples, encontrada facilmente em repositórios virtuais de palavras, termos e demais questões, podemos entender rapidamente auditoria como:

Exame cuidadoso e sistemático das atividades desenvolvidas em determinada empresa, cujo objetivo é averiguar se elas estão de acordo com as planejadas e/ou estabelecidas previamente, se foram implementadas com eficácia e adequadas (em conformidade) à consecução dos objetivos (Wikipedia, verbete Auditoria)

Não vamos sofisticar essa definição por razões intencionais. Troque “empresa”, acima, por qualquer organização “auditável”. A partir disso, considere que o poder público e seus órgãos burocráticos são passíveis de auditorias. Na verdade, isso é essencial, fundamental, necessário que aconteça. Esse tipo de atividade, feita dentro de rigores técnicos dos mais expressivos, garante que rotas sejam corrigidas, que o malfeito se adeque. Perceba: não estamos falando em punição, corrupção, em nada disso. É claro que auditorias podem desvendar algo dessa natureza, mas o intuito

inicial de atividades assim é servir de guia para que o caminho esperado pela lei, e traçado pelo planejamento, seja seguido. Simples assim.

Simples? Mais ou menos. Quando trabalhamos em empresas ou organismos públicos e somos avisados de que receberemos a visita de auditores, ou enfrentaremos processos de auditoria, as pessoas não costumam agir com naturalidade. Isso não significa que elas estejam erradas, ou promovendo algo em desconformidade com o que prega a regra e o rigor técnico. Mas temos dificuldades em enfrentar culturalmente, questionamentos e críticas que visem à correção de nossas ações e trabalhos e tememos punições rigorosas. Aqui a primeira lição: auditoria é parceira de quem sabe fazer e conselheira de quem erra.

O segundo ponto importante: auditoria dá trabalho. Para quem audita e para quem é auditado. Mas quanto mais organizados somos, mais fácil responder perguntas e entregar respostas. Simples assim. Quanto mais estamos preparados, maiores as chances de passarmos tranquilamente por qualquer processo que examine cuidadosamente e de forma sistemática aquilo que estamos fazendo.

Um terceiro ponto: auditorias são processos, muitas vezes, repetitivos e burocráticos. Isso não desmerece seu valor. Pelo contrário: estabelece rotinas e mostra caminhos. Se uma equipe, de empresa ou organismo público, passa por uma auditoria num determinado ano e entende o que deve fazer para que suas atividades sejam consideradas como benfeitas, é muito provável que num período seguinte isso se transforme em uma rotina minimamente simplificada. Pronto: estabelecemos a cultura, compreendemos nossos desafios e vencemos as resistências.

Vamos assim, adiante com o que desejamos com esse livro. Suponhamos que um organismo especializado em auditar o poder público, de dentro da própria burocracia estatal, entenda que ações dessa natureza têm caráter pedagógico e podem ser replicadas e realizadas em diversos locais da máquina pública pelo próprio usuário de uma série de serviços. Aqui temos o que chamamos de ganha-ganha: não existe estrutura no poder público para auditar todos os processos e órgãos, ou seja, com a ajuda do cidadão tudo pode ficar mais fácil e; não há como

ignorar que envolver pessoas comuns em atividades desse tipo tem caráter pedagógico. Será?

É isso mesmo que você leu. Suponhamos que um conjunto de cidadãos possa auditar uma Unidade Básica de Saúde da qual é usuário, e colaborar com o poder público para o aperfeiçoamento de uma série de serviços ali realizados. Isso poderia se repetir no transporte, nos equipamentos de lazer e em tantos outros ambientes. Técnicas, criatividade, inovação, mudanças culturais por parte de cidadãos e de servidores públicos seriam requisitos básicos, mas garantimos que isso seria transformador e positivamente impactante. E mais: afiançamos que isso é possível e já funcional!

É a partir de tais aspectos que organizamos esse livro. Primeiro porque dois de nós trabalhamos na Controladoria Geral do Estado de Goiás, e depois de experiências como gestores públicos do Distrito Federal, vendo auditorias sendo realizadas por cidadãos em políticas públicas de saúde e de educação, passamos a acreditar que envolvimento dessa natureza transformam realidades e mentes. A partir disso, trouxemos essa experiência para Goiás. E para contarmos parte dessa história, nos juntamos a dois acadêmicos que, entusiasmados com todo o processo, se tornaram pesquisadores da fundação de apoio à pesquisa estadual, e a partir da universidade aportaram habilidades para a organização de uma obra como essa.

Antes de explicarmos então o que teremos a partir de agora, devemos dizer: nosso intuito aqui é entender como as auditorias podem ocorrer, especificamente, no ambiente escolar. E você vai perguntar: mas precisa de um livro para isso? Precisa sim, pois não estamos falando especificamente de uma auditoria promovida por uma empresa independente ou pelos organismos estatais da máquina burocrática responsáveis por algo desse tipo. O que esse livro tem como principal intuito é compreender o que ocorre quando organismos públicos que auditam transferem parte de suas habilidades técnicas, sob a forma de um jogo, para estudantes, professores, diretores, servidores escolares e a comunidade do entorno auditarem suas próprias escolas, estabelece-

rem um plano de ação para a melhoria conjunta do ambiente educacional e executarem tais atividades. O resultado é absolutamente inovador e transformador. E não falamos apenas em aspectos físicos. Não tratamos somente do quanto os envolvidos percebem falhas, buscam a transformação e realizam ações sobre salas, banheiros, refeitórios, pátios, quadras etc. Estamos abordando também o quanto tudo isso pode ser absolutamente transformador em termos culturais. O quanto fomos ensinados em nossas escolas a cuidar daquilo como se fosse nosso? Não apenas em termos de discurso, pois isso sempre ouvimos. Mas: o quanto efetivamente fomos envolvidos em transformações que tenham nossa participação direta? Avaliamos, examinamos, planejamos, nos sentimos pertencentes, responsáveis e capazes de transformar? Pois é. É sobre isso que estamos falando aqui. E a isso estamos dando o nome de Auditorias Cívicas em Ambiente Escolar, ou seja:

Exame cuidadoso e sistemático das atividades desenvolvidas em determinada ESCOLA (e coletivamente em redes escolares), com a formação de grupos de estudantes, servidores e comunidade, cujo objetivo é averiguar se elas estão de acordo com as planejadas e/ou estabelecidas previamente, se foram implementadas com eficácia e adequadas (em conformidade) à consecução dos objetivos para, a partir disso, estabelecer um plano de ação, executar melhorias e aprimorar a capacidade de as pessoas envolvidas e demais agentes do ecossistema escolar sentirem o quanto são responsáveis e pertencentes àquela realidade de maneira absolutamente coletiva e ativa. (Wikipedia, verbete Auditoria adaptado)

Percebeu o que faremos aqui? Transformamos essa experiência em livro. Mas fomos muito além, pois não existem ações dessa natureza apenas no Estado de Goiás, ou no Distrito Federal. Trouxemos aqui relatos de servidores de seis realidades públicas diferentes, e tudo isso será dividido em duas partes.

Na Parte 1, servidores da Controladoria Geral do Estado de Goiás e da Secretaria de Educação do Estado de Goiás, bem como os pesqui-

sadores da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás que estão envolvidos em compreender os impactos de projetos dessa natureza na realidade escolar e demais acadêmicos convidados, foram divididos em seis capítulos que buscam compreender as dimensões e desafios de ações dessa natureza.

No Capítulo 1, o objetivo foi compreender o quanto uma Auditoria Cívica, que envolve escolas e técnicos da Controladoria Geral, por exemplo, demanda uma capacidade extraordinária de articulação institucional com base em lógica de absoluta intersetorialidade. No Capítulo 2, o desafio de um projeto consolidado muda de semblante. Planos feitos, ideias combinadas, metas estabelecidas, a questão central passa a ser como comunicar tudo o que será feito. E aqui não basta alinhar internamente com a máquina pública, mas também legitimar as ações “na ponta”, com alunos, professores, comunidade e demais envolvidos nesse imenso desafio. Em seguida, no Capítulo 3, entra em cena o desejo de compreender em que medida um projeto dessa dimensão estabelece contato direto com o conceito de Democracia. Aqui passamos a entender as Auditorias Cívicas em Ambiente Escolar como uma verdadeira lição de política e cidadania, fazendo com que a comunidade pratique sua capacidade de dialogar, examinar, perceber, planejar, executar, zelar e transformar. A pergunta central aqui, para o longo prazo, é: será que estudantes auditores seriam capazes de se tornarem cidadãos mais participativos e responsáveis pela realidade pública?

No Capítulo 4, uma vez que valores estão em construção e que desafios burocráticos e de narrativa foram estabelecidos, como podemos pensar em modelos e reflexões sobre a avaliação e monitoramento de projetos dessa natureza? E a partir de tais aspectos, fechamos esta primeira parte com uma contribuição que busca apreender com quais valores, princípios e aspectos atuais da Administração e da Gestão Públicas uma ação dessa natureza dialoga, o que será visto no Capítulo 5. Por fim, no Capítulo 6, com que regras, valores e princípios da Pedagogia e da Educação uma atividade assim, vivenciada em ambiente escolar pela plenitude de seu coletivo – estudantes, professores, dirigentes, servido-

res em geral e comunidade – está dialogando e em contato? São estes os objetivos da primeira parte de nossa obra.

Sobre a Parte 2, é essencial destacar que há texto específico, mais adiante, tratando de mapear como fomos capazes de nortear a construção de relatos de servidores que vivem esse tipo de projeto na prática. Encontramos seis casos de Auditorias Cívicas em Ambiente Escolar espalhados pelo Brasil como política pública – Goiás, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Macapá e Belo Horizonte -, entramos em contato com seus responsáveis, construímos um roteiro estruturado para o relato desses casos e os reunimos aqui.

A partir disso, a parceria com a Fundação Konrad Adenauer, editora renomada e essencial para debates sobre políticas públicas, ciência política e temáticas correlatas no Brasil e no mundo foi fundamental. Principalmente porque o intuito aqui era que o projeto fosse formalizado como um livro, editado com rigor, revisado, disponibilizado em formato eletrônico e oferecido de forma absolutamente gratuita para todos os interessados a partir de um simples link. A partir dessa obra, que ações desse tipo se disseminem, se ampliem, se aperfeiçoem e sejam capazes de criar uma rede de pessoas compromissadas com o caráter técnico de uma auditoria e pedagógico de uma ação estratégica de educação. É para isso que chegamos até aqui. Que a leitura lhe seja agradável, informativa e educativa, mas principalmente inspiradora e provocativa.

Goiânia, 15 de março de 2022

HENRIQUE ZILLER
DIEGO RAMALHO
ISABELA ALMEIDA
HUMBERTO DANTAS,
os organizadores



Parte I



Capítulo 1.1

ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diego Ramalho, Henrique Moraes Ziller e Tiago Melo

Introdução

O presente capítulo tem como objetivo colaborar com a discussão acerca da articulação, mudança institucional e a utilização de modelos de governança baseados na intersetorialidade como instrumento para formulação e implementação de políticas públicas capazes de solucionar problemas da sociedade civil. Isso por meio de uma abordagem fundamentada na integralidade dos setores da administração pública e sua otimização de recursos.

Como será exposto ao longo da argumentação, o sistema da administração pública brasileira é tradicionalmente fundamentado em uma divisão administrativa baseada na especificidade de seus setores. Esta estrutura, recentemente, é continuamente questionada a partir de uma

perspectiva que defende a visão de que tal divisão gera gargalos para a formulação de políticas públicas capazes de sanar os problemas da sociedade civil de forma integral – com a proposição de ações que articulem a capacidade destes setores de maneira conjugada e capaz de enfrentar os problemas sociais que se apresentam cada vez mais com características multifacetadas, o que, na maior parte dos casos, impede que um setor específico da administração pública seja capaz de atender estas demandas atuando de forma isolada.

O conceito de intersetorialidade na administração pública apresenta-se como um caminho capaz de estruturar modelos de governança para implementação de políticas públicas que sejam capazes de promover a cooperação entre setores isolados de forma a enfrentar estes problemas multifacetados com condições de propor ações que compreendam a complexidade das variáveis diversas oriundas do problema específico delimitado como objeto de resolução da ação pública proposta.

Neste sentido, como forma de se colaborar com tal debate, o presente trabalho divide-se metodologicamente em duas partes: primeiramente, será realizada uma revisão bibliográfica acerca da estrutura setorial da administração pública e os obstáculos oriundos de tal dinâmica organizacional para atendimento às demandas multifacetadas da sociedade civil. Posteriormente, como alternativa a tal estrutura, apresenta-se o conceito de intersetorialidade e as crescentes discussões pertinentes ao tema como instrumento para transpor as barreiras impostas pelo modelo setorial adotado pela administração pública.

Após a apresentação e revisão conceitual da intersetorialidade, o capítulo apresenta um estudo de caso acerca do processo de formulação e implementação de auditorias cívicas em ambientes escolares. Especificamente, nesse capítulo, o projeto “Estudantes de Atitude”, de Goiás, será enfatizado, a despeito de a parte 2 desta obra reservar espaço específico para tal ação. Importante salientar que tal ação se configura em uma política pública de fomento a práticas ativas de cidadania, controle social e prevenção à corrupção nos estabelecimentos de ensino vinculados à rede pública estadual de Goiás. Como veremos, o projeto

representa frutífero exemplo de aplicação dos preceitos da intersectorialidade para a formulação de uma política pública destinada à promoção de uma cultura política ativa e, também, em relação ao diagnóstico do envolvimento de alunos e professores com o ambiente escolar.

Não obstante, o desenvolvimento do Estudantes de Atitude se deu predominantemente com a articulação de dois órgãos setoriais com atribuições distintas na dinâmica organizacional da administração pública estadual, a Secretaria de Estado da Educação de Goiás (SEDUC) e a Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO), mostrando como setores originalmente formulados com escopos de atuação completamente distintos desenvolveram uma sinergia capaz de promover a implementação de um projeto de impacto na realidade das escolas públicas estaduais.

A hipótese apresentada, com base no estudo de caso e literatura, indica que a adoção de práticas de governança intersectoriais no processo de formulação e implementação do projeto foram essenciais para o sucesso na execução da política pública e o engajamento obtido pelos participantes durante o processo.

A intersectorialidade como abordagem na administração pública

O objetivo desta primeira etapa é apresentar o conceito de intersectorialidade como instrumento de governança para a formulação de políticas públicas orientadas para a solução de problemas na administração pública.

Primeiramente, para chegarmos à compreensão deste termo, é necessário apresentar dois fatores: compreender o que significa a setorialidade na administração pública e de que forma este preceito foi incorporado na estrutura da gestão pública brasileira. Cunil-Grau (2016, p. 35) define “setor”, neste contexto, como: “[...] especialidades do conhecimento que se expressam no aparelho governamental por meio da or-

ganização funcional por setores, tais como educação, saúde, agricultura etc.”. Desta forma, compreende-se que este conceito inicial se refere às diversas estruturas que constituem o aparato administrativo especializado da administração pública como, por exemplo: ministérios, secretarias e demais instituições formalmente ligadas ao poder público.

Conforme aponta Dominici (2017), um resultado direto desta departamentalização da administração pública reside no fato de que as políticas públicas em tal modelo passam a ser estruturadas, também, de forma setorial. Na perspectiva da autora: “a setorialização das políticas públicas favorece a existência de ‘feudos’ dentro da administração pública, onde cada parte age quase isoladamente, sem acesso a informações, dados, atividades de outros setores.” (DOMINICI, 2017, p. 6).

Para além deste isolamento entre os atores institucionais, Dominici ainda afirma que este modelo dificulta a formulação de políticas públicas capazes de solucionar problemas de forma integral – na maior parte das vezes, seria necessário a cooperação direta entre diversos setores da administração pública.

Outra crítica a este modelo parte de Inojosa (2001). A autora aponta que um problema resultante da setorialização da administração pública é a forma de distribuição do orçamento entre os departamentos componentes desta estrutura. Em sua perspectiva, compartilhada por Chagnzaroff, Melo e Carvalho (2015), esta divisão em departamentos dá origem a uma espécie de competição entre os setores que, de certa forma, passam a se ver como rivais na disputa por uma porção maior do orçamento. Inojosa aponta que o planejamento se tornou refém do orçamento, uma vez que os setores precisam se adequar ao montante disponível para planejar suas ações.

No caso brasileiro, Wanderley, Martinelli e Paz (2020, p. 8) fazem a seguinte análise:

A configuração do Estado tem a setorialização e fragmentação como constitutivas da estruturação histórica das políticas públicas, concebidas e organizadas para serem implementadas isoladamente, sem que haja plane-

jamentos conjuntos e ações articuladas. A lógica setorial expressa-se na estrutura administrativa, dos três níveis de governo. [...] A consequência da setorização tem sido observada ao longo das diferentes gestões públicas, pela desarticulação, fragmentação e sobreposição das ações, além de expor as famílias, indivíduos e grupos atendidos pelas políticas a um paralelismo de intervenções e, muitas vezes, à duplicidade de cadastros e procedimentos para acesso aos serviços públicos.

Conforme expresso pelos autores, percebe-se que o Brasil sofre com os problemas apontados e resultantes deste grande isolamento entre as partes que constituem o poder público. Críticas da mesma natureza são vistas, também, nos trabalhos de Chagnzaroff, Melo e Carvalho (2015); Bronzo (2007); e Baldo e Luckmann (2015).

Portanto, de qual forma a administração pública poderia superar este desafio de isolamento e buscar maior interação entre seus departamentos para promover políticas públicas capazes de abordar problemas com soluções integrais? Uma interessante perspectiva é apresentada por Pires (2016), quando aborda o tema da “sociologia da ação pública” para analisar a interação entre os setores da administração pública na execução de suas políticas. O autor conclui que as políticas públicas são um produto da interação entre diversos atores, sejam eles estatais, como no caso de uma cooperação entre departamentos governamentais para a execução de uma ação, ou não estatais, no sentido de captar as demandas da sociedade e, também, por meio da pressão exercida por grupos da sociedade civil organizada.

A perspectiva de Pires (2016) é essencial para compreender a importância de uma abordagem intersetorial para a formulação e implementação de políticas públicas. Como exposto pelo autor, estas são um produto da interação entre os diversos setores da estrutura administrativa. Mas, afinal de contas, o que seria uma abordagem intersetorial para a produção de políticas públicas?

Uma definição acerca do conceito é apresentada da seguinte forma por Inojosa (2001, p. 105):

estamos definindo intersectorialidade ou transectorialidade como a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas.

Já Bronzo (2007, p. 13) afirma que a intersectorialidade “[...] emerge como o instrumento de gestão de uma “visão poliédrica da sociedade” [...]”.

Conforme as duas visões apresentadas por Inojosa (2001) e Bronzo (2007), a intersectorialidade surge como um mecanismo para promover maior interação entre os setores presentes na estrutura da administração pública, ou seja, busca desenvolver um compartilhamento de informações e experiências que permitem a redução de problemas como o paralelismo de ações e alinha-se à visão de Pires (2016), que classifica a ação pública como um produto da interação endógena entre seus setores e exógena destes com a sociedade civil.

Na mesma linha de raciocínio, Cunil-Grau (2016) afirma que a implementação de uma cultura de intersectorialidade não busca apenas uma simples melhoria de desempenho das atividades cotidianas dos departamentos, embora isso provavelmente seja um resultado deste conjunto de práticas. A autora aponta que o principal benefício desta perspectiva é permitir maior eficiência na formulação de políticas públicas orientadas para a solução de problemas oriundos de variáveis multifacetadas. Esta perspectiva alinha-se com a de Bronzo (2007), uma vez que é exatamente a visão poliédrica da sociedade permitida pela intersectorialidade que possibilita a formulação de uma ação pública capaz de enfrentar as diversas frentes de seu objeto de interesse quando, na maior parte das vezes, um departamento específico não tem a capacidade institucional de agir com eficiência neste cenário de maior complexidade.

A mesma visão também é vista nos trabalhos de Comim (2015) e Chagnzaroff, Melo e Carvalho, 2015, p. 4), que afirmam: “A lógica intersectorial surge, então, como forma de dinamizar a relação do gover-

no com o cidadão, considerando as demandas em sua totalidade e buscando resultados que promovam o desenvolvimento social [...]”. Pires (2016, p. 67) apresenta esta reflexão da seguinte maneira:

Dessa forma, entendemos a intersetorialidade como um convite para reflexões pós-burocráticas sobre a burocracia estatal para o enfrentamento do desafio de integração e articulação de atores, processos e estruturas que foram sendo construídos e operam, tradicionalmente, de forma fragmentada.

Cunil-Grau (2016, p. 45) afirma, ainda, que a intersetorialidade entre instituições apresenta três variáveis componentes: “seu grau de incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas, grau de mancomunidade na execução das ações e o grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais envolvidos”. Ao abordar o conceito de mancomunidade, a autora faz referência a um dispositivo presente no sistema político da Espanha que permite a livre-associação de municípios ou províncias para a realização de uma meta comum. Desta forma, percebe-se que Cunil-Grau compreende a intersetorialidade como um processo de cooperação livre e voluntária entre os departamentos da administração pública, em contraste com a competitividade induzida pela segmentação setorial.

Outro interessante debate acerca da concepção da intersetorialidade presente na literatura diz respeito à grande importância de seu contexto de estruturação. O primeiro argumento acerca dessa perspectiva parte de Comim (2015, p. 22), que afirma: “Não há banco de “intersetorialidade” congelada. Cada situação-problema ou território irá demandar uma resposta diferenciada de articulação, adquirindo seu DNA próprio”. Neste sentido, a autora ressalta que a estruturação do sistema de governança da ação intersetorial que envolve dois ou mais departamentos da administração pública deve ter como base o problema a ser solucionado pela atuação pública e as ações, informações e recursos necessários para atingir o objetivo proposto.

A mesma perspectiva é apresentada por Jaccoud (2016), que ressalta a importância do contexto institucional para estruturação da ação inter-setorial. Neste sentido, conforme exposto por Pires (2016), é exatamente dentro da cultura institucional dos departamentos que podem surgir os principais obstáculos para a cooperação intersetorial. Conforme o autor, os principais desafios potenciais para tal ação coletiva seriam os seguintes:

- a) Resistência e corporativismo burocrático; b) Ausência de linguagem e bases de conhecimento comuns; c) Construção de uma visão inter-setorialmente compartilhada; d) Heterogeneidades, déficit de confiança e assimetria de capacidades institucionais (PIRES, 2016, p. 70-71).

Abordando as dificuldades para o avanço na agenda intersetorial em outra perspectiva, Cunil-Grau (2016) analisa o caso da estrutura da administração pública brasileira e os potenciais obstáculos que esta pode impor à intersetorialidade:

No caso do Brasil, chegou-se a afirmar que a prática da intersetorialidade é extremamente difícil, devido à tradição setorializada, a qual se superpõem duas “camadas” de poder: o poder das corporações setoriais e o poder político partidário, com as práticas de “distribuir” as secretarias (o equivalente aos ministérios), para grupos ou partidos que apoiam os governos. A existência de governos de coalizões, inclusive, pode tornar os órgãos criados para a ação intersetorial muito vulneráveis no que se refere à formulação de políticas. Cabe considerar, então, que certos contextos político-institucionais dificultam mais a intersetorialidade. (CUNIL-GRAU, 2016, p. 53)

Outro obstáculo debatido pela literatura acerca da articulação para intersetorialidade diz respeito ao compartilhamento de informações entre os departamentos governamentais. Como vimos anteriormente, a “feudalização setorial” da administração pública levou ao isolamento

de suas partes que, frequentemente, resulta em um paralelismo de ações fruto da falta de compartilhamento de informações e desconhecimento acerca das ações levadas a cabo por seus pares na estrutura administrativa. Esta perspectiva apresenta-se nas leituras de Bronzo (2007) e Bichir, Oliveira e Canato (2016).

Outra importante contribuição presente na análise de Bichir, Oliveira e Canato (2016) diz respeito à possível existência de conflitos no processo de estruturação da cooperação intersetorial na esfera pública. Os autores apontam que tais conflitos são esperados em um processo que pressupõe a partilha de poder decisório, tal qual a articulação setorial. Desta forma, assinalam que existe a necessidade de se considerar a trajetória dos setores envolvidos como forma de mitigar estes conflitos ou disputas dentro do processo decisório da ação pública.

Assim, pode-se considerar que a adesão às práticas intersetoriais de governança no âmbito da execução de políticas públicas pode resultar em uma mudança institucional oriunda da nova dinâmica proposta para os setores envolvidos na implementação de uma ação. Uma perspectiva que corrobora tal linha de raciocínio é apresentada no trabalho de Rocha (2004, p. 5):

Partindo do princípio de que uma política pública envolve e se constitui a partir de um aglomerado de instituições ou arranjos institucionais, podemos dizer que o seu processo de implementação constitui um momento de mudança institucional. Além disso, constituirá a adoção de novas regras e procedimentos; portanto, irá gerar novas oportunidades e constrangimentos que, de formas distintas, causarão impacto no comportamento dos atores envolvidos.

Considerando a ideia apresentada pelo autor, percebe-se que esta apresenta grandes similaridades com o debate acerca da ação da intersectorialidade aqui exposto – especialmente ao considerar que uma política pública é fruto dos arranjos institucionais que regem a interação e o relacionamento do aglomerado de instituições setorializadas que compõem

a estrutura da administração pública. No que se refere a estes arranjos institucionais citados por Rocha (2004), Pires (2016, p. 73) os define da seguinte forma: “[...] o conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Ainda em sua perspectiva, o autor considera que a adoção da intersetorialidade teria como resultado um processo gradual de mudança institucional, calcado na intensificação do compartilhamento de valores, de uma linguagem comum e visão compartilhada que foram construídas com base na adoção de uma ação fundamentada na intersetorialidade.

A perspectiva de Pires (2016) dialoga diretamente com a adotada na interpretação de Rocha (2004, p. 3), que afirma: “A ideia de mudança institucional pressupõe um processo gradual e contínuo, através do qual as instituições evoluem e sofrem alterações. [...] Portanto, a mudança institucional altera os custos de transação [...]”. Percebe-se que a adoção de estratégias intersetoriais para a execução de políticas públicas pode ser habilmente operacionalizada como um instrumento para aperfeiçoar o processo de aprendizado institucional, promovendo um maior compartilhamento de valores e ideias entre as instituições setoriais envolvidas no processo de implementação da ação pública e colaborando na redução dos custos de transação oriundos da departamentalização da administração pública.

A adoção de uma estratégia de execução de políticas públicas fundamentada em práticas de fomento à intersetorialidade apresenta um amplo potencial de colaborar no processo de mudança institucional orientada para redução da chamada “feudalização setorial” da administração pública. Como vimos ao longo da argumentação exposta, os problemas e demandas apresentados pela sociedade civil aos entes governamentais vêm, cada vez mais, se caracterizando por aspectos multifacetados que desafiam a capacidade de as instituições setoriais os solucionarem com base em uma atuação independente de seus pares. Neste sentido, a intersetorialidade apresenta-se como o caminho de fomento a esta “visão poliédrica da sociedade”, essencial para desenvolver soluções capazes de

sanar os desafios apresentados pelos diversos vértices de problemas a serem enfrentados pela ação pública.

O caso do “Estudantes de Atitude”: A cooperação entre CGE-GO e SEDUC no fomento à cidadania

Antes de se apresentar o processo de cooperação intersetorial entre Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO) e a Secretaria de Estado da Educação de Goiás (SEDUC), é necessário compreender o problema que a política pública denominada “Estudantes de Atitude” se propõe a solucionar, por meio desta abordagem multifacetada envolvendo mais de um órgão setorial ligado ao Poder Executivo estadual. De forma mais abrangente, parece possível buscar uma explicação para que tipo de problema, em geral, auditorias cívicas escolares podem sanar ou atenuar.

A temática do projeto se refere ao fomento à cidadania, ações éticas, conscientização em relação à prevenção à corrupção e o incentivo a ações diretas conduzidas pela própria comunidade escolar para impacto em seu ambiente. O diagnóstico para a formulação desta ação pública deu-se, inicialmente e no caso goiano, no âmbito da CGE-GO. Por ser um órgão de controle interno, em sua estrutura administrativa a Controladoria-Geral do Estado é responsável, também, pelas atribuições ligadas ao fomento para exercício do controle social por parte da sociedade civil, compreendendo o controle social como sendo o ato complementar às ações formais do sistema de controle da administração pública, onde os próprios cidadãos são responsáveis pelo monitoramento das ações públicas por meio da disponibilização de informações previstas nas legislações vigentes acerca da transparência pública.

Chegou-se ao diagnóstico de que, embora as instâncias e mecanismos de participação cidadã na administração pública estejam estruturados dentro do sistema da gestão pública brasileira – especialmente no que se refere aos conselhos de políticas públicas e instrumentos similares –, a sociedade civil ainda não foi capaz de ocupar estes espaços da forma

que se imaginou no momento de sua formulação. Um interessante indicador, que auxilia no sentido de corroborar tais constatações, é o “Índice de Democracia” elaborado pela revista inglesa *The Economist*. Em 2018, o Brasil foi classificado pelo indicador como uma democracia falha, situando-se na 50ª posição. Ao se analisar as variáveis que integram tal indicador, percebe-se que as principais deficiências do país se situam nos seguintes campos: cultura política (nota 5.00/10.00, sendo inferior ao Haiti), participação política (6.67/10.00, equivalente ao Suriname) e funcionamento do governo (5.36/10.00, inferior ao Paraguai).

Percebe-se que a variável de cultura política se destaca de forma negativa na avaliação brasileira. Desta forma, considerou-se a necessidade de estabelecer uma política pública capaz de fomentar a cultura participativa nas instituições democráticas como a principal estratégia para mitigar o problema apontado.

Posteriormente, foi necessário delimitar o escopo de atuação mais adequado para atingir tal objetivo. Neste sentido, a experiência prévia da alta gestão da CGE-GO, que ocupou a mesma posição no órgão análogo integrante do poder público do Distrito Federal, foi essencial para tal. Considerando que a juventude e os anos de formação escolar são aqueles que resultam em maior impacto na formação dos princípios do indivíduo e as experiências anteriores de implementação da metodologia batizada de “Auditoria Cívica” em unidades de saúde e escolas públicas do Distrito Federal, foi definido que o escopo do projeto seria delimitado pelas escolas componentes da rede pública de ensino do Estado de Goiás.

Desta forma, o envolvimento da SEDUC foi essencial para promover a difusão do projeto e articular sua capilaridade nas diversas instituições públicas espalhadas pelos 246 municípios goianos. Ressalta-se, ainda, que a metodologia proposta pelo “Estudantes de Atitude” envolve a já citada auditoria cívica, na qual os estudantes são estimulados de forma gamificada a analisar minuciosamente seu ambiente escolar, despertando um senso de pertencimento e propriedade em relação às instalações e espaços de sua comunidade escolar, além de serem desafiados a propor

e realizar um projeto de intervenção desenvolvido e executado pela própria comunidade, com o prospecto de impactar diretamente a estrutura e ambiente de suas instituições de educação.

Além de incentivar o fomento à cidadania e uma cultura política participativa, o projeto revela sua perspectiva poliédrica e multifacetada ao proporcionar, também, a possibilidade de revitalização ou criação de novos espaços de convivência e ensino que potencializam as capacidades institucionais das escolas participantes.

Torna-se claro como o projeto apresenta uma possibilidade de ganhos duplos, por meio da cooperação intersetorial entre dois departamentos institucionais distintos, um responsável pela gestão da educação no Estado e outro pelo seu sistema de controle interno. De um lado, busca-se mitigar o problema apresentado anteriormente de fragilidade da democracia brasileira em relação à cultura política de seus cidadãos e baixo nível de participação nas instâncias destinadas para tal; de outro, busca-se maximizar a eficiência e reduzir o dispêndio público destinado à manutenção dos espaços comuns destinados a estas instituições de ensino, uma vez que o projeto tem entre seus objetivos conscientizar os estudantes para a manutenção e até mesmo a criação de novos espaços pela atuação independente da comunidade escolar.

O processo de cooperação intersetorial para implementação do projeto foi formalizado por meio do Termo de Cooperação nº 004/2019. Posteriormente, foi necessário um trabalho conjunto entre os dois órgãos setoriais para delimitar as diretrizes de implementação da edição-piloto do projeto, ainda em 2019. Em função do elevado número de municípios (246) dispersos em uma vasta área geográfica (340 mil km quadrados), traçou-se como estratégia inicial realizar a primeira edição em abrangência reduzida, como forma de se garantir a possibilidade de maior proximidade no acompanhamento das atividades propostas pelas escolas, uma vez que a dinâmica gamificada do projeto também se apresentava como um elemento novo para a maior parte dos participantes.

Como já apontado, foi necessário realizar a delimitação geográfica das escolas participantes da edição piloto do projeto. Neste sen-

tido, o aparato administrativo já existente na SEDUC foi essencial. A Secretaria de Educação é dividida em 40 Coordenações Regionais de Ensino (CRE), responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento das instituições presentes nos municípios de abrangência de cada um desses órgãos. Em cooperação com a SEDUC, para a primeira edição do projeto, foi delimitado um recorte de participação que envolveria seis destas coordenações – com sedes nas cidades de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade, Inhumas, Cidade de Goiás e Rio Verde. Estas totalizaram 36 municípios sobre sua abrangência, com logística facilitada para acompanhamento das atividades em função de sua maior proximidade com a capital do Estado.

Recorte delimitado, iniciou-se o processo de inscrição das escolas interessadas em aderir ao projeto. Com o incentivo da SEDUC, a edição de 2019 contou com a participação de 105 instituições de ensino (sendo duas delas vinculadas ao sistema socioeducativo do Estado) de 21 municípios. Posteriormente, foi necessário que as instituições participantes designassem um professor orientador para condução das atividades previstas pelo projeto dentro do ambiente escolar, sendo necessária a participação em uma breve capacitação sobre os temas propostos conduzida pela equipe da CGE-GO. Neste caso, novamente, a capilaridade e capacidade institucional da SEDUC foram essenciais para que estes profissionais estivessem dispostos a participar desta etapa crucial para a elucidação de quaisquer dúvidas que pudessem surgir no processo de implementação da política pública. Ao fim desta etapa, foram 269 professores participantes das oficinas capacitados para orquestrar as atividades planejadas mediante o envolvimento de toda a comunidade escolar.

Além da cooperação direta com a SEDUC para a formulação da ação pública, destacam-se, também, outras cooperações intersetoriais que colaboraram diretamente com o sucesso da implementação do “Estudantes de Atitude”. Como já apresentado, a espinha dorsal do projeto consiste na execução da auditoria cívica e na proposta de um projeto de intervenção independente, gerado e executado pelos próprios

componentes da estrutura escolar. No entanto, o projeto também aborda outras temáticas relacionadas ao fomento da ética e da cidadania, executadas a partir da articulação com outros departamentos setoriais de diferentes níveis operacionais do poder público.

O primeiro exemplo de cooperação para a execução destas atividades complementares refere-se à parceria estabelecida com a Companhia de Saneamento de Goiás (SANEAGO). Este caso demonstra claramente como a articulação intersetorial entre departamentos para uma abordagem integral e cooperativa pode potencializar até mesmo programas já existentes nas instituições setoriais do poder público.

Neste caso, estabeleceu-se uma relação entre o “Estudantes de Atitude” e o “Olho no Óleo”, um projeto de captação de resíduos de óleo doméstico para descarte adequado, reduzindo os custos de manutenção das instalações hídricas decorrentes dos prejuízos oriundos do manejo inadequado dos detritos gerados nos lares. Inicialmente, estabeleceu-se uma meta de coleta de 10.000 litros de óleo – resultando em uma média de 100 litros por escola. Ao final do projeto, os resultados superaram as expectativas, com um total de 14.500 litros coletados nas 71 escolas participantes da ação – uma média de 204 litros por escola, o dobro da expectativa inicial delimitada.

Outro exemplo similar de processo de cooperação intersetorial para atividades complementares ao projeto deu-se com a Controladoria-Geral da União (CGU) que, embora tenha as mesmas atribuições da Controladoria-Geral do Estado, enquadra-se na perspectiva da inter-setorialidade por ser componente de uma diferente esfera da administração pública. Neste caso, a cooperação entre as partes ocorreu após a inclusão do projeto “Game da Cidadania” como parte das atividades planejadas para o “Estudantes de Atitude”. Os resultados podem ser observados na Figura 1.

Como fica evidente, o Estado de Goiás foi o principal participante do projeto da CGU, em função da ampla adesão dos alunos do “Estudantes de Atitude”. Esta perspectiva se torna ainda mais clara ao compararmos o desempenho do Estado (4.830 participantes em um

universo de 6 milhões de habitantes) com o de São Paulo (1.597 participantes em um universo de 44 milhões de habitantes), demonstrando o resultado extremamente positivo de engajamento oriundo desta cooperação intersetorial entre as partes envolvidas.

Figura 1. Gráfico comparativo de participantes do “Game da Cidadania” por UF



Fonte: Controladoria-Geral do Estado de Goiás

Este amplo engajamento também foi visto nas etapas elementares do projeto, como a citada auditoria cívica. No total, foram mais de 5.376 alunos participantes, 13.828 formulários de auditoria preenchidos e 68 projetos de intervenção implementados pelas escolas, envolvendo ações transformadoras de impacto para o ambiente escolar, como por exemplo: revitalização de espaços de convivência; edificação de hortas e bibliotecas; reforma de quadras esportivas etc.

O sucesso da edição-piloto do “Estudantes de Atitude” tornou-se ainda mais notável em 2020, com a abertura das inscrições para a segunda edição do programa. Mais de 400 escolas da rede pública estadual de ensino manifestaram interesse em participar das ações propostas pelo projeto, número consideravelmente superior às 105 escolas do ano anterior. Contudo, em virtude da deflagração do cenário extraordinário de pandemia e a suspensão das atividades presenciais nas instituições de ensino, a edição acabou por não ser realizada, em virtude das essenciais medidas de proteção e contenção ao contágio do vírus.

Com o cancelamento do projeto em 2020, foi necessário repensar as atividades e o processo de implementação das ações, visando a retomada das atividades em 2021. A equipe coordenadora do projeto chegou à conclusão de que a melhor forma de se realizar tal reformulação seria por meio de uma consulta direta aos professores da rede pública de ensino, uma vez que estes se apresentam como os principais agentes implementadores das ações propostas dentro do ambiente escolar. Nesta etapa, mais uma vez, a articulação intersetorial com a SEDUC mostrou-se essencial para que a política pública fosse capaz de se submeter a um processo de aprendizado e reestruturação adequados a esta situação extraordinária.

A consulta com os professores foi realizada em um período de 18 dias, de 27/04 a 14/05 de 2021 e contou com a colaboração de mais de 33 mil membros da comunidade escolar de 238 das 246 municipalidades goianas, revelando a capacidade de articulação e alcance da ação intersetorial para a consulta. Além disso, quase 16% dos respondentes situavam-se geograficamente em localidades pertencentes às zonas rurais dos municípios, colaborando na identificação das assimetrias existentes entre as particularidades existentes em relação às instituições integrantes da rede pública de ensino.

Nesta consulta, os participantes foram questionados acerca de elementos como o acesso à internet e a tecnologias similares; sua percepção acerca do bem-estar durante o período pandêmico; o interesse em participar do “Estudantes de Atitude” dentro de tal contexto; e qual formato seria o mais adequado para a realização das atividades. Destaca-se, também, que 80% dos respondentes da pesquisa não participaram da edição-piloto do projeto, evidenciando a repercussão positiva e a demanda das instituições que estiveram ausentes em 2019 e perceberam a política pública como uma oportunidade de melhoria em seu ambiente escolar.

A execução do projeto em 2021 reforçou a amplitude do alcance do projeto, contando com 462 escolas inscritas. Não obstante, houve também uma ampliação dos parceiros intersetoriais envolvidos na implementação das etapas. Nesta edição, por exemplo, foi estabelecida uma

parceria com a Secretaria de Segurança Pública (SSP), na qual as visitas de avaliação dos projetos desenvolvidos pelas escolas foram realizadas por agentes da Polícia Militar e do corpo de bombeiros estadual, o que também promoveu uma aproximação dos agentes de segurança pública com as escolas e a comunidade que as envolve.

Ainda dentro do escopo de articulação institucional para intersetorialidade, destaca-se a preocupação da equipe organizadora do projeto em mensurar os resultados e impactos da ação pública como instrumento para fomentar seu aperfeiçoamento e o aprendizado da política pública. Desde novembro de 2020, por exemplo, por meio de convênio firmado entre a CGE-GO e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), o projeto conta com quatro pesquisadores dedicados à avaliação e estudo do “Estudantes de Atitude” – todos eles diretamente envolvidos, por exemplo, na execução deste livro.

Com base na argumentação exposta na seção anterior e na descrição do processo de articulação institucional intersetorial para a implementação de auditorias cívicas escolares e ações correlatas, com ênfase no “Estudantes de Atitude” de Goiás, encabeçado pela Controladoria-Geral do Estado e Secretaria da Educação, percebe-se como a cooperação entre departamentos da administração pública, inicialmente orientados para atividades de escopo distinto, potencializam a mitigação de problemas multifacetados, tal qual o do presente caso, que envolve o fomento à construção de uma cultura política na juventude goiana e, também, uma melhoria nas condições estruturais das instituições de ensino, mediante o despertar do senso de pertencimento público nos professores, alunos e demais componentes da comunidade escolar.

Considerações finais

Como apresentado ao longo do trabalho, a sociedade civil vem cada vez mais confrontando a administração pública com demandas e problemas que, para serem solucionados, requerem uma abordagem multifacetada capaz de solucionar integralmente o objeto a ser executado.

Contudo, tal qual exposto, a estrutura da administração pública, fundamentada em um amplo processo de departamentalização setorial, inviabiliza que um único setor da estrutura administrativa seja capaz de realizar tal abordagem, em função da crescente especialização à qual tais instituições foram submetidas na estrutura existente.

Como vimos, alguns autores classificam tal processo como uma espécie de “feudalização setorial” das estruturas da administração pública, um desdobramento que, na maior parte das vezes, resulta em um isolamento e desconhecimento das atividades dos pares que desemboca em um grande paralelismo de ações entre os órgãos públicos.

Desta forma, a abordagem assentada na intersetorialidade surge como uma alternativa para romper com esse processo crescente de isolamento entre os atores públicos. Conforme apontado ao longo da exposição inicial deste capítulo, as políticas públicas são um produto direto da interação endógena, envolvendo o relacionamento interno entre os diversos setores da administração pública e, também, de uma lógica exógena, resultante de seu processo de captação de demandas e problemas a serem solucionados no atendimento à sociedade civil. Partindo-se deste pressuposto, torna-se ainda mais evidente como a articulação interna entre os atores da gestão pública deve ocorrer de forma a possibilitar uma mudança institucional capaz de construir um arranjo administrativo que facilite o compartilhamento de informações e a construção de ações intersetoriais integradas.

O estudo de caso apresentado, envolvendo a cooperação intersetorial entre a CGE-GO, SEDUC e outras instituições componentes do Poder Executivo goiano, demonstra como a construção destes arranjos cooperativos apresenta um alto potencial de impacto na formulação de novas políticas públicas de caráter poliédrico e, também, na potencialização de ações já existentes e que encontravam problemas de alavancagem em função de sua execução isolada em relação a seus pares. Esta perspectiva é reforçada pelos dados apresentados, onde políticas públicas conduzidas por outros órgãos, como os casos citados da CGU e da SANEAGO beneficiaram-se amplamente desta integração entre setores.

Os benefícios de tal articulação intersetorial também foram nítidos em um momento crítico de reformulação da política pública, decorrente dos inesperados desdobramentos oriundos da pandemia. A capacidade institucional da SEDUC foi crucial para que os agentes implementadores pudessem ser ouvidos e suas percepções agregadas ao processo de redesenho das ações.

Esta breve exposição buscou evidenciar com a análise de um caso empírico de política pública multifacetada os benefícios da cooperação entre instituições públicas fundamentada no compartilhamento de informações e na intersetorialidade. Conclui-se, com base em tal exposição, que a hipótese apresentada é reforçada pelo estudo de caso, uma vez que a interface entre estes órgãos foi essencial para a condução desta ação pública.

Referências Bibliográficas

BALDO, Luana C.; LUCKMANN, Luiz C. A intersetorialidade como estratégia de implementação de políticas públicas. *Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación*, vol. 5, n. 5, p. 88-92, 2015.

BICHIR, Renata.; OLIVEIRA, Maria C.; CANATO, Pamella. Para Além da Transferência de Renda? Limites e Possibilidades na Articulação Intersetorial de Políticas Sociais. In: MACEDO, Juliana M.; XEREZ, Flávia H. S.; LOFRANO, Rodrigo. *Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a Partir do Programa Bolsa Família*, 2016, p. 81-102.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: *Congresso do Centro Latino-Americano de Administración Para el Desarrollo – CLAD*, 12, 2007, Santo Domingo. *Anais...* Venezuela: [s.n.].

CHAGNAZAROFF, Ivan B.; MELO, Joyce S. C.; CARVALHO, Débora N. Da gestão da intersetorialidade: o caso do Programa BH Cidadania, Brasil. In: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública – Santiago*, Chile, 2005.

COMIM, Daniela O. O Desafio da Gestão Intersetorial de Programas Sociais no Âmbito da Administração Pública Federal: O Caso do Programa BPC na Escola. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 61p. 2015.

CUNNILL-GRAU, Nuria. A Intersetorialidade nas Novas Políticas Sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: MACEDO, Juliana M.; XEREZ, Flávia H. S.; LOFRANO, Rodrigo. Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a Partir do Programa Bolsa Família, 2016, p. 35-66.

DOMINICI, Maria C. A Importância da Articulação Intersetorial na Administração Pública. Brasília: CODEPLAN, 2017.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. In: Cadernos Fundap, n. 22, p. 102-110, 2001.

JACCOUD, Luciana. Pobreza, Direitos e Intersetorialidade na Evolução Recente da Proteção Social Brasileira. In: MACEDO, Juliana M.; XEREZ, Flávia H. S.; LOFRANO, Rodrigo. Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a Partir do Programa Bolsa Família, 2016, p. 15-34.

PIRES, Roberto R. C. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. In: MACEDO, Juliana M.; XEREZ, Flávia H. S.; LOFRANO, Rodrigo. Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a Partir do Programa Bolsa Família, 2016, p. 67-80.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. Cadernos EBAPE.BR, vol. 2, n. 1, p. 1-12, março/2004.

WANDERLEY, Mariangela B.; MARTINELLI, Maria L.; PAZ, Rosangela D. O. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. Serviço Social e Sociedade, n. 137, p. 7-13, jan/abr. 2020.

Henrique Moraes Ziller, Bacharel em Comunicação Social, Pós-graduado em Marketing, Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB) e Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

Diego Ramalho Freitas, Gestor de Políticas Públicas (IESB) e Pós-Graduando no Master em Liderança e Gestão Pública (CLP). Subcontrolador de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

Tiago Valêncio de Melo, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e Assessor da Subcontroladoria de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

COMUNICAÇÃO, TRANSPARÊNCIA & INOVAÇÃO

Isabela Almeida

Introdução

Podemos iniciar esse capítulo com uma pergunta: por que é importante a existência de uma política de comunicação em uma política pública que trabalha diretamente com cidadãos? Para encontrarmos essa resposta, exploramos o termo “governança responsiva”, que nasceu no começo do século XXI e diz respeito à responsabilização (accountability), transparência e participação. Ou seja, a característica principal aqui é a responsividade, que está ligada à efetividade governamental (UNITED NATIONS, 2005). Esta, por sua vez, está associada à transparência, pois o Estado brasileiro deve assegurar o direito de acesso à informação que é garantido pela Lei 12.527, aplicável aos três poderes da União. As diretrizes da lei incluem:

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparên-

cia na administração pública; V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2021).

Podemos lembrar também que o processo democrático não se esgota no voto, quando é feita a escolha dos governantes. A participação deve ser incentivada pelo próprio Estado, prestando contas de sua atuação, e oferecendo informações que sejam de fácil compreensão e acesso, além de incentivar a busca por dados. Assim, podemos perceber que a importância da comunicação governamental é também uma política no sentido em que busca o fortalecimento da democracia.

Porém, para que haja a disponibilização de acesso aos cidadãos, é preciso que exista também organização no âmbito interno da equipe geradora da política pública. Aqui, o modo, a linguagem, a definição de objetivos e a organização da comunicação também são importantes para a agilidade e a eficácia do trabalho executado.

Portanto, diante do desafio de um projeto inovador, em que medida a comunicação tem um papel central? Quais as questões essenciais associadas à comunicação que precisam ficar evidente em ambientes internos – o que dialoga com o capítulo anterior (Articulação e Mudança Institucional) – e em ambiente externos, entendido aqui como a capacidade de chegarmos aos públicos-alvo. Eis aqui um ponto adicional importante: a sociedade, e um público jovem que precisa ser impactado em sua linguagem, em seu universo. É sobre isso que esse capítulo versa, trazendo elementos de comunicação no setor público como pano de fundo.

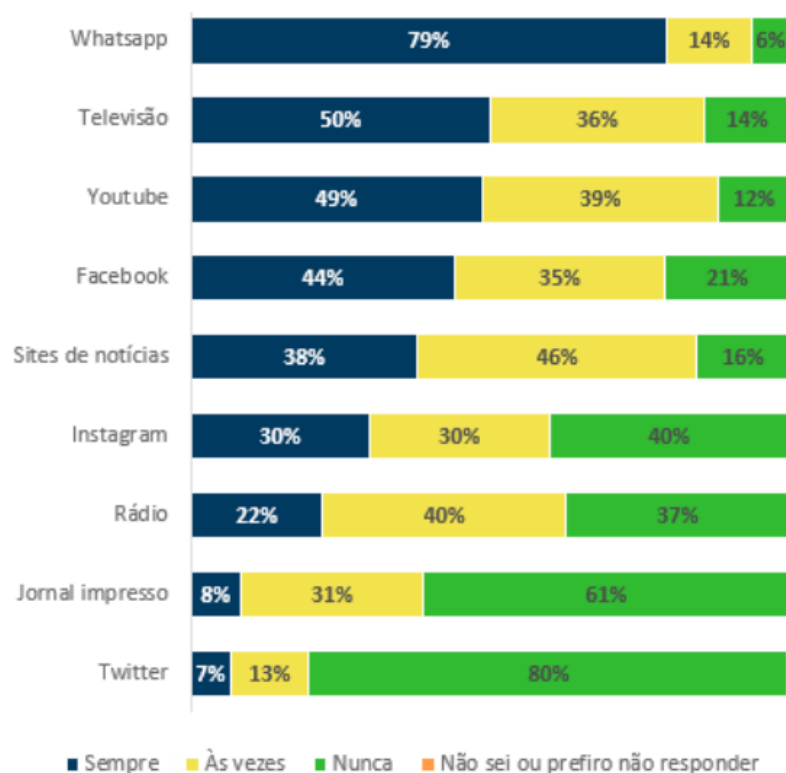
Revisão bibliográfica

Nessa parte do texto, iremos examinar o que apontam estudos quanto à comunicação governamental por meio de redes sociais. É necessário observar experiências de Estados, para que possamos verificar estratégias de sucesso, em que o governo democrático foi capaz de compreender e executar sua obrigação de transparência junto aos cidadãos.

Capítulo 1.2

Nesse livro, estamos falando de projetos destinados a estudantes de escolas públicas que se iniciaram em uma época em que a comunicação governamental por redes sociais já era comumente utilizada. Além disso, boa parte do público atendido pelos projetos abordados é grande consumidor de informações por redes sociais. Em uma pesquisa realizada pelo Senado Federal brasileiro em 2019, as redes sociais se apresentam como grande parte das fontes de informação para os cidadãos, como podemos observar na Ilustração 1. A pergunta feita foi: com que frequência você utiliza os seguintes meios como fonte de informação: WhatsApp; televisão; YouTube; Facebook; Sites de notícias, Instagram; Rádio; Jornal impresso e Twitter?

Ilustração 1. Utilização de meios como fonte de informação no Brasil



Fonte: SENADO FEDERAL, 2019.

É preciso lembrar que transparência não se resume exclusivamente a uma simples oferta de dados. Tais informações precisam ser apresentadas de forma que seja possível incentivar o controle social. Assim, de acordo com Fung (2013), existem quatro princípios que precisam estar presentes para a eficácia de políticas de transparência pública, são eles: i) Disponibilidade de acesso de informações aos cidadãos; ii) Proporcionalidade (diz respeito a priorização de informações de acordo com a vida cotidiana dos cidadãos, pois essas informações precisam de atenção especial); iii) Acessibilidade (os dados disponíveis precisam ser compreensíveis); iv) capacidade de ação (criar mecanismos que permitam o exercício da cidadania, proporcionando canais de fiscalização, podendo impactar na punição/correção de instituições ou agentes públicos).

Porém, existem ressalvas quanto à execução da transparência em regimes democráticos. Deve existir cuidado com relação à utilização de mecanismos que construam a imagem pública através de um caráter personalista, ou seja, quando atores políticos usam os recursos de comunicação do Estado para consolidar uma imagem de si mesmos, para que possa aumentar seu controle sobre a coisa pública (URBINATI, 2013; DROR, 1999). Aqui aparece também a questão do “dilema do lado da oferta”, que considera que nem todos os cidadãos compreendam os dados disponíveis, mas o processo de “tradução” desses dados pode incluir vieses interessados em atender interesses particulares de determinado ator (ANGÉLICO, 2016).

Ainda assim, sabemos que toda comunicação e lado de uma história contada é escrita por alguém, que tem seus próprios vieses, opiniões e considerações, que sempre influenciam na comunicação, por mais que estes declarem imparcialidade. Ou seja, nenhum ser humano conta uma história da mesma maneira que o outro. Porém, o agente público deve lembrar sempre de sua função, como parte de um Estado que serve ao cidadão, e tentar passar e disponibilizar as informações de forma mais honesta possível, se utilizando de pesquisas específicas para a identificação das necessidades do público que está sendo atendido. Cada local e

nível estatal tem suas próprias culturas, questões sociais e particularidades. Assim, para que o agente público seja capaz de exercer sua função, o indicado é sempre a realização de pesquisa e compreensão de seu público, e tipos de dados que serão disponibilizados.

Esses problemas não esgotam a utilização de meios digitais que podem aprimorar a comunicação entre as instituições e os cidadãos. Esses recursos apresentam oportunidades como baixo custo, linguagem mais acessível, e incentivo à fiscalização. Além disso, é possível atrair o público que não costuma interagir rotineiramente com a administração pública. Porumbescu (2017), que pesquisou o grau de confiança que o público de Seul (Coreia do Sul) possui em agentes públicos, concluiu que a utilização de redes sociais é melhor do que a utilização de sites, e melhora a percepção dos cidadãos com relação à competência e honestidade do Estado. Porém no México, os sites se saem melhor do que as redes sociais (Valle-Cruz, Sandoval-Almazan e Gil-Garcia, 2016). Ou seja, mais uma vez, vemos aqui a necessidade da adaptação dos instrumentos de comunicação às diversas realidades.

Mais uma consideração necessária está associada à função da rede social escolhida. Bosetta (2018) destaca quatro elementos com relação às especificidades de cada rede social: i) Estrutura da rede (a forma como ocorrem as conexões entre os usuários); ii) Funcionalidades (dispositivos que podem acessar a tal rede social); iii) Algoritmos (elementos que definem a seleção, a sequência e a visibilidade dos conteúdos) e iv) datafication (rastros digitais que os usuários deixam nessas redes e que podem ser coletados para pesquisas, publicidade ou refinamento de algoritmos).

A questão dos algoritmos deve ser alvo de atenção: as empresas privadas que administram essas redes tendem a monetizar as atividades dos usuários. Assim, as interações ocorridas, mesmo em assuntos de interesse público, são mediadas por algoritmos que podem priorizar assuntos e potencialidades comunicativas em diferentes escalas (LUNA-REYES, 2017).

É necessário investigar também o público atendido por cada rede social. A partir disso, é preciso identificar qual estratégia de comunica-

ção vai ser empregada em cada uma dessas redes. A partir da priorização dos algoritmos de cada uma delas, é possível direcionar onde será divulgada tal informação. No Facebook, por exemplo, perfis de partidos políticos e mensagens de caráter populista aparecem com mais frequência do que no Twitter, por exemplo, redes estas de administradores distintos (ERNDT et. al, 2017).

Estratégia de comunicação governamental: comunicação externa

Entendido o significado e elementos que o capítulo aborda, podemos partir para a prática: como ocorre a construção de uma estratégia de comunicação, especificamente governamental? Para que possamos responder essa pergunta, é preciso entender certos aspectos do Estado brasileiro. No Brasil, é necessário enfrentar um processo social amplo e complexo, principalmente quando se trata da relação entre o governo e os cidadãos. Isso ocorre devido a uma crise de legitimidade que o Estado já enfrenta há certo tempo. Porém, existe um grande potencial de impulsionar mudanças, reconstruindo a imagem estatal, para que pareça mais confiável e crível. Os cidadãos também precisam sentir que são capazes de protagonizar mudanças sociais que visem a renovação institucional (HASWANI, 2006).

Os projetos apresentados nesse livro possuem essa intenção, sendo uma ferramenta de apoio a estratégias de aproximação do cidadão com o Estado por meio da atuação direta de servidores e estudantes na realidade escolar. Mas, para isso, é necessário que exista uma coordenação e um estudo prévio para que esses projetos alcancem o público desejado. A seguir, iremos identificar os elementos que constituem o planejamento de uma política de comunicação.

Primeiramente, é necessário identificar a audiência. Na maioria dos casos desse livro, em um momento inicial, pretende-se atingir gestores de escolas, que devem manifestar seu interesse em participar. Em um segundo momento, é preciso que a comunicação se direcione aos

participantes já inscritos (adicionando o público jovem, dos alunos das escolas), com informações claras e canais abertos em caso de dúvidas. Para causar interesse dos gestores das escolas, a comunicação vem também a partir do segundo elemento: o propósito dessa comunicação. Relacionado a este, também temos o terceiro elemento, o método. Nesse caso, estamos falando dos mecanismos e formatos que serão utilizados na comunicação do projeto. Em quarto lugar, é preciso decidir a frequência, ou seja, em que momento as atividades de comunicação serão aplicadas. Esses elementos também devem se atentar à adaptação da cultura, considerando barreiras sociais e estruturas de linguagem. Assim, o terceiro e o quarto elementos devem ser pensados para que o segundo elemento, o propósito, seja elaborado, pois a sua execução deve considerar os aspectos dos métodos e da frequência, para se adaptar aos recursos disponíveis e aproveitá-los da melhor forma (CHAVES et al, 2014).

Decididas essas questões, consideramos que o avanço tecnológico tem representado um grande passo quando se trata de comunicação governamental transparente. Como dito anteriormente, a adoção de redes sociais é cada vez mais utilizada por governos. Esses canais possuem o poder de atingir parcelas maiores da população, construindo uma imagem e uma identidade, além de facilitar e aproximar o cidadão das instituições. Nesses meios, a informação pode ser comunicada de forma mais rápida, apesar de ser possível a ocorrência de falhas quando se trata de assuntos mais complexos. Esse prejuízo pode ser mitigado a partir da utilização de linguagem adequada, além da utilização da disponibilidade de recursos diversos como vídeos legendados ou imagens e adaptação a cada rede social.

Os projetos destacados nesse livro visam atender e comunicar principalmente aos jovens, incentivando o controle social e a participação social desses adolescentes, trazendo assim perspectivas e entendimentos quanto a sociedade em que vivem, complementando o papel de socializador da escola. Por isso, a comunicação atenta a esse público é necessária para o sucesso da política pública.

A mídia tem oferecido o máximo de informações sobre o máximo de assuntos, no mínimo de tempo possível, que é acompanhada principalmente pela juventude. Mas é importante lembrar que o grande acesso não significa interesse por política ou participação ativa (ALDÉ, 2004). Então, como podemos incentivar a participação de um grupo tão dinâmico na realidade de uma dada política pública da qual são parte? Para isso, Dantas (2017) sugere que a comunicação deva se concentrar na garantia de que o conteúdo será de serventia instantânea. Para isso, podemos apelar para o conteúdo político que é cobrado no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), vestibulares e dinâmicas de seleção de empregos que abrem vagas para jovens aprendizes. Além disso, apelar para clichês como “os jovens são o futuro da nação” não é aconselhado, pois isso separa gerações, que podem sim trabalhar e desenvolver uma sociedade conjuntamente. É preciso integrar, e não delegar toda a responsabilidade do futuro nas mãos de uma geração que necessita de guias. Além disso, essas ações de participação não vão ser exercidas somente no futuro. É preciso que os jovens entendam que o exercício da democracia é cotidiano, é presente, e trata de decisões políticas diárias, de todos os agentes da sociedade (DANTAS, 2017).

Mais uma alternativa consiste na aproximação da realidade do jovem, demonstrando a presença da política em suas vidas, como por exemplo, trazendo assuntos como o uso de transporte público, do sistema de saúde por ele ou pela sua família, da necessidade de atendimento policial, ou do acesso à própria escola pública. A intenção aqui é mostrar que todos somos usuários de serviços públicos, que são ofertados e existem por conta de políticas públicas (DANTAS, 2017).

Assim, trazemos também a reflexão de que por muitas vezes, os gestores se afastam da realidade da juventude, da rotina e da utilização dos próprios serviços públicos utilizados por esses jovens. Por isso, é necessário nos colocarmos nos lugares desses adolescentes, entendendo não só sua linguagem, mas também suas necessidades. Esse é um meio de sucesso para o estabelecimento não só da comunicação, mas também do cumprimento da obrigação do agente público, sendo este o meio que

as instituições estatais possuem para acessar e incentivar a participação cidadã.

Organização da equipe promotora: comunicação Interna

E preciso admitir que a organização do funcionalismo público e a burocracia dentro das instituições, por muitas vezes, é capaz de barrar inovações, principalmente quando se trata das estratégias de comunicação. Com as alterações se dando de forma cada vez mais rápida, os Estados não têm sido os pioneiros na implementação de novas maneiras de administrar equipes internas, e programar suas comunicações e relações. Mas as estratégias de organizar a comunicação dentro de equipes promotoras de políticas pode gerar grandes melhorias nos resultados, aprimorar a implementação de projetos, além de economizar tempo e recursos.

Por isso, nessa parte do capítulo iremos tratar da construção de uma estratégia de comunicação interna à equipe de gestores e implementadores de políticas públicas. Para isso, é necessário que este plano de comunicação atenda a certos propósitos como: as informações importantes devem atingir o receptor nos prazos corretos; deve haver uma prévia identificação de possíveis problemas por meio de reportes programados; a comunicação precisa gerar entusiasmo com relação à política apresentada; facilitação da tomada de decisões e controle de mudanças; oferecimento da possibilidade de feedback; e geração de apoio entre a equipe (CHAVES et. al, 2014).

A comunicação não deve ser somente um resultado natural na execução de um projeto, ela deve ser planejada. É preciso que o gestor consiga deixar evidentes os interesses, opiniões, atitudes e expectativas com relação aos objetivos da política. O plano de comunicação deve identificar a função das necessidades, complexidades e porte do projeto (CHAVES et. al, 2014).

Para elaborar esse planejamento da comunicação interna das equipes executoras do projeto, é preciso considerar quatro pontos de partida

básicos: i) plano de gerenciamento do projeto; ii) registro das partes interessadas (mapeamento de stakeholders); iii) fatores ambientais da instituição e iv) ativos de processos organizacionais (CHAVES et. al, 2014).

O plano de gerenciamento do projeto deve considerar os custos, recursos humanos, aquisições, qualidade, cronograma e escopo. Esse será o guia para desenvolver o plano de comunicação, que depois de pronto, fará parte dele. O registro de stakeholders contém um mapeamento das partes interessadas, e assim contribui para o gerenciamento do comprometimento. Para isso, é indicada a elaboração de uma junção de informações tais quais: dados de identificação; informações sobre as necessidades, expectativas e influências desses stakeholders; e o desenvolvimento de parâmetros de classificação desses stakeholders de acordo com seus posicionamentos e resultados.

Com relação aos fatores da organização, eles compreendem dados quanto às condições que estão fora do controle da equipe, mas que podem influenciar e direcionar os resultados. Alguns exemplos são questões organizacionais, comportamentais, tecnológicas ou mercadológicas. No caso dos ativos de processos organizacionais, essas são informações internas e conhecimentos que podem ser considerados na elaboração do projeto, como políticas, procedimentos e diretrizes, ou aprendizados de projetos anteriores.

Na elaboração do plano, é importante também que existam certos componentes como a descrição do projeto, podendo contar inclusive com uma biblioteca para referencias; uma lista de atribuições, incluindo por quem, para que parte interessada e qual o formato e frequência; distribuição regular do conteúdo e formato padronizado nas comunicações; registros das informações trocadas dentro da equipe e cronograma de reuniões.

A comunicação eficaz e planejada, diante do exposto, impacta no sucesso das políticas, bem como, por mais que consuma recursos, é capaz de gerar economia de tempo e de esforços. Por isso, tanto na estratégia de comunicação, quanto no próprio planejamento de um dado plano, é preciso considerar os aspectos apontados ao longo desse texto,

de acordo com o cronograma da política, dos recursos, dos membros da equipe e da carga administrativa necessária. Assim, o planejamento de uma comunicação interna tende a trazer bons frutos e maior agilidade no trabalho da equipe executora.

Conclusão

Com esse capítulo, pretendemos trazer uma compreensão da importância e do funcionamento da comunicação para as políticas públicas. A comunicação exerce papel fundamental quando falamos de participação cidadã, pois sem a organização das informações não é possível a acessibilidade adequada de dados para o público. Além disso, entendemos que a simples exposição de dados não é suficiente. A transparência vai muito além da exposição de planilhas e números. O Estado democrático deve se comprometer com o incentivo aos cidadãos, para que esses se sintam parte da administração pública, para além do momento do voto.

Por isso, observamos aspectos históricos da comunicação governamental, além de dados com relação à utilização do público de redes sociais, sendo este meio uma grande fonte de obtenção de informação, principalmente política.

Em épocas de fake news, e algoritmos gerados por empresas privadas para aumentar os lucros a partir do acesso de usuários, venda de dados para a publicidade e falta de conhecimento das instituições quanto ao uso técnico dessas ferramentas, é necessário que exista atenção especial à utilização desses meios. Apesar de todos os cuidados, as redes sociais ainda apresentam boas vantagens na disseminação de informações e aproximação dos cidadãos. Para isso, é necessária a existência de pesquisas que possam trazer a compreensão do público, entender o objetivo das políticas, além de utilizar o conhecimento de profissionais qualificados de diversas áreas, seja da publicidade, da engenharia de dados ou dos cientistas políticos. Assim, é possível a construção de uma visão que considera a diversidade de situações possíveis na comunicação

governamental, sendo possível aproveitar da melhor maneira os recursos disponibilizados pelo avanço global da internet.

Na parte 2 desse livro, poderemos explorar como foi feita e planejada a política de comunicação de diversos casos de auditoria cívica em ambientes escolares. O envolvimento dos alunos nas práticas dos projetos é influenciado pela maneira como a comunicação e a informação da política são passadas. Alguns projetos apresentam políticas de comunicação mais elaboradas, enquanto outros ainda estão desenvolvendo as suas, mas cada qual com seus contextos, recursos e possibilidades.

Referências

ALDÉ, A. A construção da política. Rio de Janeiro, 2004.

Brasil 2021 – http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

CHAVES et al 2014 – livro do kindle da amazon

FUNG, A. Infotopia: unleashing the democratic power of transparency. Politics & Society, vol. 41, n° 2, p. 183-212, 2013.

HASWANI – <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138909>

SENADO FEDERAL, 2019 – <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pesquisas/mais-de-80-dos-brasileiros-acreditam-que-redes-sociais-influenciam-muito-a-opiniao-das-pessoas>

UNITED NATIONS 2005 – <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2005.pdf>

Isabela Almeida, graduada em Relações Internacionais e mestranda em Ciência Política pela UFG. Foi pesquisadora bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás, analisando o Projeto Estudantes de Atitude, e no momento integra o quadro de servidores da CGE-GO. Voluntária do Goianas na Urna.



Capítulo 1.3

DEMOCRACIA NA ESCOLA – pertencimento e responsabilidade em ambiente pedagógico sob projetos de Auditoria Cívica Escolar (ACE)

Humberto Dantas
Marjorie Lynn
Ana Carolina Bueno

Introdução

Parece consensual que a Democracia, tal qual minimamente a concebemos – e trataremos disso mais adiante – passa por uma crise nos últimos, pelo menos, trinta anos. A capacidade de o Estado ser o resultado de desejos, percepções e interesses coletivos que têm se tornando cada vez mais amplos é um dos desafios mais intensos. Ademais, como explicar que desejos individualizados tão singulares estimulados em cada um dos cidadãos do século XXI podem conviver num mesmo mundo com tantas outras ideias sem considerarmos limites mínimos

de convivência? “Meu mundo” é capaz de conviver com a “nossa realidade”? Como convencer as pessoas de que, se de um lado produtos e serviços buscam transformar sujeitos em agentes exclusivos, sobretudo num universo virtual quase customizado, por outro lado há algo que a cada dia deve nos mostrar que uma sociedade democrática é fruto de construções conjuntas e esforços coletivos? Eis o ponto. E para muitos, o que temos como resposta para a crise da Democracia é, apenas, mais ações democráticas. Será possível?

A ideia de crise na lógica democrática representativa que caracterizou tão bem o século XX, por exemplo, seria o estabelecimento de mais espaços de decisão, de mais ação plural, e a isso se buscou dar o nome de “democracia participativa”. Mas seria possível isso? Se de um lado esse debate é extremamente sofisticado, complexo e desafiador, por outro parecemos viver sob a orientação de características egoístas, desrespeitosas e intolerantes no mundo. E o dilema é: liberdades absolutas de expressão e de posição, ou respeito a limites minimamente razoáveis à convivência? Se a alternativa for esta segunda posição, a pergunta mais óbvia e simples é: mas onde aprendemos esses limites e somos apresentados a eles, a ponto de compreendermos as consequências de não os considerarmos em nossos gestos, atitudes e escolhas? Esse ponto é fundamental, e precisa ser evidenciado: a Democracia, aqui, é entendida como um valor que precisa ser formalmente disseminado pelo Estado, e com ele uma série de outros princípios fundamentais que nos levem adiante enquanto coletividade que se pretenda razoavelmente civilizada, “simples” assim.

Partindo de tal ideia, serão necessários alguns passos atrás. Democracia é algo que desafia milenarmente autoras e autores em todo o mundo. O repertório de obras publicadas com definições e reflexões sobre o assunto é absolutamente vasto. Ao longo da História assistimos visões mais ou menos otimistas sobre a possibilidade de vivermos sob uma lógica democrática. A partir de tal percepção, há quem diga que uma Democracia é impensável, assim como existe quem compreenda que cumpridas determinadas prerrogativas mínimas, uma sociedade pode ser considerada democrática.

O objetivo desse texto não é esgotar esse debate já iniciado nos seus primeiros parágrafos, pelo contrário. Tal ação exigiria um esforço imenso, uma revisão hercúlea que, certamente, geraria um combinado de polêmicas e discussões que não cabem a esta obra. O intuito, assim, é partir de algumas discussões basilares, de fatos considerados como “certos”, e avaliar em que medida projetos que carregam consigo o compromisso de promoverem o que chamamos neste livro de Auditorias Cívicas Escolares (ACE) se aproximam ou reforçam ideias e preceitos democráticos fundamentais.

Para tanto, esse capítulo da obra está dividido em três partes, para além dessa breve introdução. Na parte seguinte nos utilizaremos de algumas conceituações, definições e reflexões para atingirmos o que compreendemos ser fundamental tratar acerca da Democracia. Mostraremos parte de sua complexidade, tentaremos apontar o que ocorre em tempos atuais, buscaremos definir em que medida os conceitos de “responsabilidade” e “pertencimento” se associam à ideia basilar de atuação, e chegaremos ao papel estratégico da educação em toda essa formulação. A seguir, descreveremos brevemente que conceitos e atividades dos projetos de ACE guardam relação com o que buscamos definir a partir da discussão sobre Democracia, sem grandes detalhamentos sobre os casos específicos encontrados que serão tratados, predominantemente, na parte 2 desse livro. Por fim, em breves linhas, serão trazidas algumas conclusões fundamentais e desafios que podem servir de inspiração e provocação.

O texto parte da hipótese basilar, e bastante previsível, de que projetos de ACE estimulam pedagogicamente, em ambiente controlado do ponto de vista da formulação e execução de atividades, práticas efetivas associadas à ideia de Democracia. Tal lógica pode aprimorar a valorização de instituições políticas, reordenar o valor ofertado pelo cidadão – nesse caso o estudante, bem como os servidores públicos das escolas – às organizações e serviços públicos e, principalmente, sob a lógica de princípios participativos pode atender desafios dos mais significativos que dialogam com o que se convencionou chamar, nas últimas décadas, de respostas às crises vividas pela Democracia desde os anos 90 do século XX – como já dito.

Conceitos e princípios gerais da Democracia – algumas provocações

O fim da Guerra-Fria, entre os anos 80 e 90 do século passado, marcou a ascensão mais evidente de regimes democráticos ao redor do mundo. Na década que precedeu o novo milênio um número inédito de países experimentou ações como a escolha de representantes por um conjunto crescente de eleitores a partir do voto. Tal movimento, não necessariamente, representou a plenitude democrática, mas transmitiu a ideia de que grandes parcelas das sociedades pelo mundo estavam valorizando o desafio de promoverem escolhas concentradas em debates políticos e desejos postos em disputa em torno das urnas.

A visão acerca desse fenômeno poderia ser positiva: países caminham – e o tempo pode lhes ajudar a aperfeiçoar – rumo a realidades condizentes com o que se poderia chamar de uma democracia. Para tanto, utilizando os preceitos basilares de Robert Dahl, bastaria que atingissem o sufrágio universal, estabelecendo regras mínimas para a inserção de pessoas nas condições de eleitores e eleitos. Ademais, restaria pensar em liberdade de expressão, liberdade de associação, possibilidade de permitir a organização de coletivos para a oferta e procura por votos, liberdade ampla de imprensa, datas predeterminadas para os pleitos, órgãos neutros para organizá-los e dar posse aos eleitos etc. Tudo isso poderia funcionar como um check-list de afazeres e garantias legais mínimas e chegaríamos ao que o citado autor chamaria de uma Democracia Representativa Moderna. Pronto.

A descrição é longa, os desafios mais ou menos intensos, e não são poucas as organizações que pensando em outros diversos meios de se organizar uma democracia formularam, inclusive, rankings e métodos para aferirem em que estágio desse processo cada nação estaria ao redor do mundo. Incluindo ou excluindo variáveis, com mais ou menos capacidades para as aferir, esforços não faltaram nas últimas décadas. Isso pode ser representado por trabalhos de mais longo prazo, como o Índice de Democracia da The Economist, pela criação de indicadores locais,

como aquele apresentado pelo Instituto Sivil denominado Índice de Democracia Local, ou até mesmo por variações e tipos de democracia, algo simbolizado pelo projeto “Varieties of Democracy”, que na adaptação à realidade brasileira pode ser apreendido no trabalho de Bizzarro e Coppedge (2017).

A questão é que todo esse esforço de análise e organização de dados mostra desafios dos mais expressivos. A Democracia não pode ser, aparentemente, simbolizada apenas a partir da organização de eleições, e o descrédito em modelos representativos traz para o debate dificuldades e desafios expressivos. Inicialmente, esse fenômeno passou a ser respondido com alternativas de elevação dos espaços de participação, transcendendo o voto, mas novas barreiras parecem presentes e capazes de ofertarem realidades ainda mais complexas. A customização dos desejos e realidades, principalmente a partir de ambientes virtuais, trouxe uma onda de dificuldade acentuada de tolerância e aceitação às ideias coletivas que caracterizam uma Democracia. A liberdade de expressão e de associação foi utilizada em limites máximos nas últimas décadas, carregando consigo, a despeito de seu caráter fundamental e plural, ondas de intolerância e choques geracionais, atitudinais, ideológicos e de uma série de ordens que precisam ser compreendidos e enfrentados.

Para além de tais aspectos, para o qual ainda não encontramos respostas minimamente capazes de arrefecer o sentimento de crise democrática, as ferramentas de democracia participativa que prometiam ofertar a percepção de que mais política poderia ser a saída para a crise vivida no universo político, trouxeram novos desafios. Nesse campo, o Brasil é observado como caso mundial extremamente respeitado. Não foram poucas as respostas alternativas sob o conceito “participativo” à ideia de representação. Na Constituição Federal promulgada em 1988, por exemplo, dois instrumentos de consulta popular – plebiscitos e referendos – e um instrumento de formulação de legislação – as leis de iniciativa popular – foram garantidos e colocaram o país ao lado das principais nações democráticas do planeta. Ademais, diversas exigências legais nos levaram à obrigatoriedade de realização de “audiências

públicas” para o avanço em uma série de políticas em diferentes setores, do planejamento urbano ao meio ambiente, da saúde à educação, etc. Ainda merecem atenção, a participação na formulação do orçamento e na possibilidade de oferta de ideias parlamentares a partir do desenvolvimento de ferramentas em âmbito municipal, estadual e federal. Por fim, notabilizaram-se os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências estaduais e federais, organizados em diversos campos dos direitos, capazes de despertar o interesse e a participação de milhares de brasileiros. Tendo em vista tais definições, quais seriam os problemas?

Muitos desses ambientes foram vistos e criticados por um viés ideológico. No Brasil, equivocadamente, a “participação popular”, preceito basilar dos princípios básicos da gestão pública, sobretudo dos fins do século XX e começo do século XXI, foi associada de maneira pouco inteligente à esquerda. Se governos de partidos dessa natureza se serviram mais do desenvolvimento e uso de tais ferramentas, isso não significa que práticas participativas tenham posição no espectro ideológico. Por outro lado, igualmente preocupante, é o discurso que coloca a “eficiência do Estado”, outro preceito universal do ambiente da gestão pública, como algo a ser posicionado e considerado à direita. Participação, eficiência e outros tantos conceitos não deveriam ser classificados em termos ideológicos, mas vistos como características e preceitos basilares. Paciência! O fato é que na realidade partidos e governos de diversos segmentos levaram adiante ações participativas, bem como colheram críticas concentradas do que expusemos nesse parágrafo.

Para além desse desafio, governos tiveram dificuldades de envolver cidadãos em ideias desse tipo, bem como enfrentaram barreiras culturais para aceitarem que o que desejavam era diferente daquilo que emergia dos participantes em reuniões e decisões coletivas mais associadas às ideias participativas. Nesses casos, estaríamos diante das dificuldades de entender que nem sempre o que foi eleito condiz com um desejo cego, ou com uma procuração plena para a ação. Como proceder? Parte dos políticos desistiram desse tipo de atividade, e parte de tais ações nunca foram legitimadas por parcelas do eleitorado. Ademais, com o avanço da

tecnologia, um segmento desse universo participativo foi transformado em aplicativos e ações pela internet, outro desafio dos mais expressivos, pois passamos a lidar com todo o tipo de dilema associado àquilo que ainda não conhecemos em termos virtuais. Existe pleno acesso? Temos como vencer a exclusão digital? Há como falar com parte dos jovens, hoje, se não for pela realidade tecnológica?

O que fazer diante de tudo isso? Desistir? Desacreditar? Para muitos a Democracia, de fato, tem seu caráter inviável. Principalmente porque para além de uma forma, ou lógica de governo, desafia parte da natureza humana e deve ser precedida, ou fundamentada, na construção de uma cultura absolutamente concentrada em ações concretas de educação. A Democracia, nesse caso, apareceria como um valor a ser construído a partir de estratégias educativas complexas. Não são poucos os autores, ao longo de séculos, que entendem que a lógica democrática se consolida sobre dois pilares essenciais, a saber: a participação e a educação.

A participação, mais fácil e amplamente percebida, estaria fortemente associada ao modelo democrático escolhido por uma dada sociedade. Por exemplo: países em que a Democracia está fortemente concentrada na realização de eleições, na fortaleza dos partidos políticos e nos organismos do que se convencionou chamar de política tradicional teriam a participação atrelada à ideia mais clássica de representação, eleições, voto e assim por diante. No Brasil, podemos afirmar que há a existência de canais bastante amplos e avançados de participação, mas ainda nos concentramos muito na ideia basilar de representatividade eleitoral, a despeito das descrenças e distâncias.

A educação política é o que Norberto Bobbio chamou de “uma das promessas não cumpridas da Democracia”. Para que fosse possível viver, de fato, uma realidade democrática como valor cotidiano, precisaríamos ser formalmente preparados para ela. Trocando, com baixo cuidado intelectual, o termo Democracia por uma definição de Cidadania, é o que Thomas Marshall chamaria de uma educação capaz de aportar conteúdos nos cidadãos que os transformasse de “sujeitos rudes” em cavalheiros, a despeito de suas condições ideológicas e posições sobre os mais

diferentes assuntos e desafios do cotidiano. A pergunta central, a partir de então, seria: temos isso em nosso país? Sim, e faz mais de 100 anos.

Desde, pelo menos, a Proclamação da República o Brasil entende que conteúdos de natureza política devem estar presentes nos currículos escolares. Infelizmente, no entanto, dois pontos merecem destaque nesse debate. O primeiro: regimes autoritários, ao longo de nossa história, perceberam a força que esse tipo de ensino tem com muito mais eficiência que os governantes dos instantes democráticos. Getúlio Vargas, entre os anos 30 e meados dos 40, e os militares entre meados dos 60 e 80 do século XX levaram adiante seus respectivos planos de legitimação de ditaduras a partir de ações concretas e intensas nas fileiras escolares. Vargas a partir da distribuição em massa de farto material didático em tom de autolouvor, enquanto a ditadura militar por meio de disciplinas como OSPB e Educação Moral e Cívica.

Enquanto isso, na Primeira República a preocupação de cunho mais positivista esteve centrada no louvor aos símbolos nacionais de uma recém proclamada República que buscava colocar sob a sombra o passado monárquico do país. Adiante, entre 1946 e 1964, talvez o período mais destacável, sobretudo sob princípios trazidos por Anísio Teixeira, ministro da Educação de João Goulart, e autor de livros como “Educação para a Democracia”.

A redemocratização do país, no final do século XX, trouxe alguns elementos relevantes e merecedores de atenção. A década de 80 foi o período mais fértil em matéria de conquistas basilares para a consolidação de uma Democracia de cunho mais representativo. Começa com a reorganização de um sistema partidário mais plural e culmina na eleição direta para presidente da República depois de quase três décadas de escolhas indiretas, a maior parte delas sob uma ditadura. No entanto, a despeito de tantos exemplos elementares do compromisso do país com avanços dessa natureza, pouco se fez em torno da efetivação de ações formais de educação política. À direita o medo sempre esteve associado a um suposto caráter uniforme e doutrinário de esquerda dos professores. À esquerda, o temor esteve atrelado à ideia de que disciplinas e con-

teúdo populista e ultranacionalista só serviam a interesses autoritários. Em meio a esses posicionamentos radicais e falaciosos, o Brasil atravessou décadas de poucos avanços.

Conteúdos políticos e de formação de cidadãos apareceram, nos anos 90, em documentos como a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, mas de forma desafiadora. A ideia era consolidar o fato de que tais temas eram interdisciplinares e transversais, o que conceitualmente se mostrou sofisticado, complexo e pouco prático. Quais redes, docentes e responsáveis pedagógicos tiveram recursos, tempo e conhecimento para o desenvolvimento desse tipo de ação e conteúdo? O que assistimos de absolutamente universal nesse país quando o assunto está associado a tais temas? Pouca coisa, e a educação política, entendida como prática pedagógica capaz de adensar o repertório dos cidadãos sobre a Cidadania e a Democracia passou a ser assunto de diferentes organizações sem que se universalizassem por meio da lógica formal das escolas. Destacam-se as ações sociais da justiça eleitoral, as escolas de democracia formatadas dentro de casas parlamentares (Escolas do Parlamento) – do Congresso Nacional às câmaras municipais – e o terceiro setor, onde organizações internacionais, projetos sociais e pastorais de Fé e Política nas realidades católicas protagonizaram os principais exemplos. Destaque também para ações no campo da educomunicação e das inovações vindas com o uso de tecnologia e sua interação com o campo da gestão e da administração pública. Apenas em 2008 a Sociologia e a Filosofia voltariam legalmente às fileiras escolares, e seriam publicamente ridicularizadas como dispensáveis e desinteressantes no discurso dos dois candidatos ao Planalto que avançaram ao segundo turno nas eleições de 2014. Resultado: temos dificuldades, acentuadas pela percepção míope de parcelas da sociedade que “temem” a política nas escolas e fundam movimentos como o “Escola sem Partido” e coisas dessa natureza.

A partir de tais reflexões, a ideia central está lançada: como avançar no campo da Democracia a partir, principalmente, de uma ideia de adensamento de práticas pedagógicas inseridas no universo da educação política? Exemplos certamente não faltam, mas um em especial pa-

rece nos chamar mais a atenção a ponto de organizarmos um livro que busca conectar uma atividade desenvolvida nas escolas, com estudantes e servidores públicos, e a ideia de fortalecimento democrático.

Será possível notar, sobretudo na parte 2 dessa obra, o compromisso que projetos de Auditoria Cívica Escolar (ACE) têm sobre a realidade educativa quando o assunto é adensar compromissos democráticos. Dois princípios merecem atenção bastante especial: responsabilidade e pertencimento. Para tanto, trazemos aqui um caso específico atrelado à realidade eleitoral de uma cidade na Grande São Paulo na década passada. Apenas uma ilustração do que desejamos construir como ideia basilar.

Estávamos nas eleições municipais de 2008, numa disputa acirrada entre dois políticos bastante conhecidos na cidade – um ex-prefeito que saíra do poder bem avaliado, mas não fizera seu sucessor, e um prefeito que buscava a reeleição. Ambos eram adversários políticos, num nível de intensidade bastante acentuado. O mandatário em exercício foi acusado de utilizar a máquina pública para sua reeleição, e de comprar votos no dia do pleito em cenas bastante comuns à nossa realidade. O ex-prefeito optou por construir um plano de governo bastante complexo e o distribuiu pela cidade, sobretudo em rodadas de conversas e interação com eleitores. O material foi bem recebido, mas nitidamente o município podia ser dividido em três grandes partes, muito diferentes em termos de desejos e concepções democráticas.

A primeira delas a mais tradicional, às margens de uma rodovia. A cidade tem alguns séculos, e uma população de moradores que consegue contar a História de suas famílias em boa relação de apego com o território. O plano de governo, certamente, dialogava de forma bastante acentuada com esses sujeitos.

A segunda delas era a menos densa da cidade. Poucos condomínios de luxo em áreas de reservas ambientais e nascentes de água mineral, caracterizando uma parte pequena do eleitorado quase inatingível à luz das principais estratégias de busca de voto utilizadas comumente – porta à porta, reuniões, encontros comunitários etc –. Esse segmento dificilmente decidiria a eleição, e facilmente deveria se dividir entre os dois principais nomes na disputa.

A terceira parte vive às margens de uma represa em áreas invadidas e absolutamente degradadas em termos estruturais. Trata-se do que se poderia chamar de transbordo da capital. Cidadãs e cidadãos que moravam em São Paulo e com o passar do tempo, diante de dificuldades sociais e econômicas de toda ordem, foram sendo empurrados para as franjas da Região Metropolitana da capital até ultrapassarem os limites paulistanos. Estavam nas condições em que se encontravam, a despeito de serem mais ou menos pobres que os habitantes da primeira parte, por uma condição adversa que julgavam extraordinária. Resultado: sonhavam com o passado na capital e desejavam voltar a um bairro mais estruturado. Tinham, literalmente e de acordo com pesquisas qualitativas, vergonha da atual realidade atravessada. O que ocorreu na eleição?

A parte 2, de fato, pouco impactou e o que se verificou ali foi praticamente um empate entre os dois principais candidatos. Na parte 1, o ex-prefeito venceu com relativa folga, sendo lembrado como bom gestor e agradando no que diz respeito ao conjunto de ideias que registrou em seu plano de governo. Aos moradores que tinham orgulho da cidade, ofereceu uma perspectiva, envolveu, deu senso de pertencimento e buscou trazer as pessoas para uma ideia de responsabilidade. Mas o problema era a parte 3. Ao longo do tempo, desde o começo dos anos 2000, a densidade demográfica aumentou e o eleitorado dali se transformou em maioria. Os estudos sobre os sentimentos daquela parcela da população local mostravam que nada ali fazia sentido para eles, e aparentemente as ações de corrupção eleitoral foram mais intensas diante daquele segmento. Análises econômicas, importante frisar, não mostravam diferenças tão agudas em termos de renda entre as partes 1 e 3, o que acontecia era uma diferença significativa de estrutura de serviços públicos, mas principalmente, uma distância aguda em relação ao papel de cada um na sua respectiva realidade e o sentido da lógica de pertencimento. Enquanto a parte 1 mostrava apego histórico, a despeito de dificuldades com alguns valores democráticos, a parte 3 tinha rejeição e repulsa à cidade e a corrupção eleitoral parecia fazer muito mais sentido e se tornou, apesar de seu caráter criminoso, uma vantagem imediata. O atual prefeito foi

reeleito, e antes do final de seu mandato teve severos problemas com a justiça. Isso em nada mudou sua relação com a cidade e com os eleitores.

O que desejamos quando dizemos para uma criança, ou para um jovem, que a escola pode ser melhor a depender do tamanho de seu senso de responsabilidade e pertencimento àquela realidade? A resposta mais fácil de ser dada: depende. Precisamos, inicialmente, entender o que significa estar naquela escola para cada um dos estudantes, ou para boa parte deles. É essencial verificar se tudo aquilo faz sentido ou se o sonho dele é, na verdade, estudar em uma instituição particular onde julgue que tenha melhores condições de ensino etc. O sonho da escola privada carrega consigo realidades e fetiches bastante fantasiosos, assim como é possível imaginar que ofertar poder para estudantes construir “a sua escola pública” é algo capaz de fazer sentido e fortalecer vínculos. É isso que se pretende: se a ideia central do funcionamento de uma Democracia está associada ao alicerce basilar do pertencimento a uma dada realidade e da responsabilidade sobre tal ambiente, uma ação de ACE busca exatamente isso.

Assim, participação e educação como bases da Democracia buscam rigorosamente traduzir o que significa pertencer e se responsabilizar por algo amplo, social e comunitário. Isso pode representar uma cidade, um serviço público ou mesmo espaços mais amplos como um dado estado e o país. É sobre essa realidade que devemos nos debruçar para reflexões sobre ações participativas, e projeto de ACE parecem servir, em ambiente escolar, como bons espaços para que isso seja consolidado e vivido por jovens que adquirirão, ainda em idade escolar, direitos políticos fundamentais como o voto, algo que o Brasil, de forma rara no mundo, oferece a partir dos 16 anos de forma facultativa.

Democracia na realidade das Auditorias Cívicas Escolares (ACE)

A parte anterior desse capítulo buscou aproximar a ideia de projetos de ACE à realidade da democracia, temática principal desse capítulo. A

partir de agora o intuito maior é verificar em que medida alguns aspectos gerais dos projetos fortalecem, de fato, questões de natureza prática e conceitual.

O primeiro ponto está, efetivamente, na reflexão sobre a ação norteadora do projeto. Existe no senso comum uma visão pejorativa acerca do sentido que realmente representa uma Auditoria. Comumente quem enfrenta processos dessa natureza, no serviço público ou mesmo em ambientes privados, se sente desconfortável, ameaçado e um potencial alvo de punições. Ademais, ações desse tipo, muitas vezes, ocorrem ou são iniciados a partir de alguma denúncia, o que coloca pessoas em situações de ansiedade e medo. É realmente isso tudo? Uma auditoria pode ser algo associado a aspectos pedagógicos e passíveis de elucidar problemas, trazer soluções e apontar caminhos? Certamente sim. Ademais, o termo pode ser flexibilizado para ofertar responsabilidade a diferentes agentes, que não necessariamente auditores profissionais. A partir disso, sob tais condições, estes sujeitos se sentiriam capazes de notar o quanto podem ser investidos de um poder pouco disseminado na sociedade. Aqui, tratamos especificamente da ideia de que ao se tornar um “auditor cívico” em realidade escolar, com base em um conjunto de regras e parâmetros, um estudante pode se sentir mais responsável pelo ambiente público que frequenta regularmente na condição de aluno.

Um ponto na reflexão acima merece atenção e se aproxima muito do subtítulo do livro “O futuro da Democracia”, de Norberto Bobbio. Trata-se da sentença: “por uma defesa das regras do jogo”. Democracia, nesse sentido, seria menos a liberdade absoluta que alguns equivocadamente emprestam ao termo, e muito mais a ideia de respeito a uma pactuação coletiva. Assim, para além de dar responsabilidade, o estudante deve compreender que está atuando sob parâmetros regulamentares. Dito isso, mais um ponto estratégico e crucial: para os fins da Democracia é fundamental que os jovens envolvidos nesse tipo de projeto entendam que atuarão em conjunto com professores e servidores da burocracia escolar. O líder aqui, no entanto, tem que ser a regra do jogo, e não o adulto ou quem tradicionalmente dá as ordens na escola. Um projeto desse tipo

tem que persuadir, envolver, trazer para perto e criar um clima mínimo de horizontalidade entre as partes, de uma igualdade com base numa cumplicidade atrelada às partes pactuadas. A partir disso, os resultados colhidos passam a dar ainda mais sentido de responsabilização.

Isso ocorre porque as conquistas são conjuntas, e nesse caso é possível dizer que atingimos também a ideia basilar de pertencimento. O estudante não recebe uma ordem, tampouco assiste a uma transformação no ambiente escolar ocorrida de cima para baixo. Ele é parte de um processo que começa com a ideia central de seguir normas universais para a realização de um diagnóstico em tom de autoria. Isso permite apontar problemas em um sentido muito mais complexo do que reclamar, acusar, esbravejar ou vociferar. Os participantes sabem que existem protocolos a serem seguidos, problemas a serem apontados, relatórios a serem construídos e ideias a serem constituídas. Todo esse trabalho inicial gera expectativas, e a partir disso constitui-se um plano de atuação e de trabalho que conferem aos participantes um sentimento ainda mais intenso e agudo de pertencimento.

É essencial, a partir de então, que por meio de um plano de intervenção esses jovens e esses servidores públicos dimensionem suas respectivas capacidades de mobilização. Aqui a Democracia se faz presente de forma absoluta, e a atuação dos participantes na busca por doações materiais e de serviços indicam algo que a política tem de mais elementar e valioso: a capacidade de fazer com que as pessoas atuem coletivamente por uma causa, por um ideal, por um desejo legítimo e genuíno nascido a partir de uma ação pedagógica – para mais detalhes, consultar Luz, Silva e Dantas (2021) –. Esse é o ponto crucial, sendo os resultados colhidos apenas da consequência natural de quem se envolveu de forma mais intensa.

Para finalizar essa reflexão, seria fundamental que um projeto dessa natureza se transformasse em política pública perene nos locais onde foi implementado, ou seja, a troca de governos, partidos e grupos no poder não podem colocar a perder gestos dessa dimensão. O desafio, nesse caso, é outro, mas igualmente fundamental e capaz de apontar para valores de ordem democrática.

Conclusão

A Democracia se consolida sobre os pilares da participação e da educação, e parte disso se sedimenta a partir da ideia de que os envolvidos, os cidadãos e cidadãs, precisam ter consigo o senso de responsabilidade e pertencimento. Em projeto de ACE isso é possível de ser realizado de forma pedagógica, o que insere ações dessa natureza sob a ideia básica de que são atividades emblemáticas de educação política. Atravessar um ano sob a ideia de que audito minha escola, aponto desafios, relato situações, formulo ideias, aprovo intervenções e executo coletivamente tudo aquilo que é possível com o envolvimento da comunidade, trata-se de algo absolutamente estratégico para uma sociedade que deseja fortalecer o ideal democrático em sua realidade. Não parece existir tempo mais estratégico para isso que a escola, onde o educador sabe exatamente a dimensão de seu papel, e o estudante passa a acreditar no quanto é protagonista de sua própria realidade.

Em 2018, para finalizarmos essa reflexão reforçando o quanto os jovens se afeiçoam a atividades desse tipo, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo entrevistou mais de mil estudantes de escolas paulistanas de Ensino Médio, sob a responsabilidade da Prefeitura. Alguns resultados colhidos na pesquisa podem expressar o quanto os jovens esperam por oportunidades assim, desenvolvidas em atividades de ACE. A despeito de São Paulo ainda não ter um projeto desses, os números mostram potencial para o seu desenvolvimento, tendo em vista a similaridade entre os públicos da pesquisa e das Auditorias Cívicas. Alguns exemplos: num índice que varia de 0 a 100, onde o valor mínimo está associado a discordar totalmente, e o valor máximo a concordar plenamente, a frase “a educação política deve estar presente nas escolas” atinge 74 pontos dentre os estudantes paulistanos. Ainda nesse conjunto de sentenças, é de 66 pontos o índice de concordância com a ideia de que “a política está muito distante do jovem”, e de 57 pontos a ideia de que “na democracia somos todos responsáveis pela realidade”.

Esse terceiro resultado poderia ser melhor, sobretudo, provavelmente, se a política fosse um conteúdo vivenciado e, conseqüentemente, estivesse próxima da realidade da juventude.

Ainda assim, a percepção de que se pode participar de algo estratégico dentro da escola é imensa, mesmo que o jovem não reconheça isso como “atuar politicamente”. Por exemplo: 43% entendem que os estudantes devem opinar sobre o uso de verbas, 22% entendem que pode contribuir com a definição de punição de alunos, 37% entendem que devem participar de reuniões junto com a comunidade, 54% atuarem na criação de regras gerais de convivência, 41% na formação e eleição de chapas para os grêmios e 25% na criação do calendário escolar. No conjunto dessas seis opções, 97% dos entrevistados apontaram ao menos uma das ações, ou seja, o desejo de participar da realidade escolar existe.

E é reforçado por um conjunto final de percepções, sob a lógica de pontuações que variam de 0 a 100 em termos de concordância com novas sentenças: é de 41% a concordância com a ideia de que “os estudantes devem ser consultados sobre temas da realidade escolar”; de 62% a sensação de que “os professores estimulam a participação dos estudantes”; de 41% o sentimento de que “os jovens são ouvidos na realidade da escola”. Ademais, chega a 66% a sensação de que “participar é algo que motiva a vida escolar” e a 74% a percepção sobre a ideia de que “quando todos participam a realidade melhora”, sendo este o aspecto central associado a projetos de ACE, reforçado pela ideia de que equivale a 65% a concordância de que “pensar a escola em conjunto reduz a intolerância” e, com 70%, que “o aluno é responsável pelo ambiente escolar”. Faltaria, nesse caso, apenas alterar uma percepção: apenas 41% entendem que “a escola é um ambiente de atuação política”. Diante de tudo o que foi visto acima sobre a pesquisa com jovens paulistanos, e tendo em vista tudo o que um projeto de ACE é capaz de mobilizar em termos comunitários e democráticos, restaria perguntar, ou quem sabe construir coletivamente com os jovens, o sentido da palavra POLÍTICA.

E nesses casos, garantir que ao término do ciclo escolar esses cidadãos e cidadãs não sentissem que participaram “apenas” de uma expe-

riência democrática-pedagógica, mas sim que foram preparados para levarem adiante o sentido maior da responsabilidade e do pertencimento à sociedade para além dos muros das escolas. Algo ao estilo: se tenho isso na escola, como posso ter isso em sociedade.

Referências

Bobbio, N. O Futuro da Democracia. São Paulo, Paz e Terra, 1987.

Bizzarro, F.; Coppedge, M. Variedades da Democracia no Brasil. Opinião Pública, Campinas, vol. 23, nº 1, jan. – abr., 2017.

Dahl, R. Sobre a Democracia. Brasília, Editora UnB, 1991.

Luz, J.; Silva, B.; Dantas, H. Participação Política. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2021.

Moraes, D.; Dantas, H. (orgs). Índice de Democracia Local: estudos a partir da experiência de São Paulo. Curitiba, Instituto Sívís, 2021.

Teixeira, A. Educação para a democracia. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997.

Humberto Dantas, cientista social, mestre e doutor em ciência política pela USP, com pós-doutorado em administração pública pela FGV-SP. Pesquisador da FAPEG e parceiro da Fundação Konrad Adenauer em ações de educação política. Diretor-presidente do Movimento Voto Consciente.

Marjorie Lynn · Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás. Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília e especialista em Gestão Governamental e Políticas Públicas pelo Ibmecc. Atuou em consultorias de gestão pública de 2016 a 2018. Foi Coordenadora-Executiva de auditoria cívica em política pública pelo Instituto de Fiscalização e Controle em 2019. É membra da Rede de Líderes Politize. Atualmente é Gerente de Controle Social na Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

Ana Carolina Bueno · Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes, Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Graduada em Ciências Sociais com enfoque em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás. Atuou como advogada entre os anos de 2013 e 2021. Atualmente é assessora na Gerência de Controle Social na Controladoria-Geral do Estado de Goiás.



Capítulo 1.4

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO: o papel do órgão implementador e do desenvolvimento de capacidades para avaliação e monitoramento para projetos de auditoria cívica em escolas

Gabriel Madeira
Maria Barretos

1. Introdução

No debate sobre a avaliação e o monitoramento que ocorre na academia e na administração pública, com ênfase sobre as “políticas públicas baseadas em evidências”, muita atenção tem sido dada à formulação de políticas públicas para a accountability, à transparência e ao controle social. No entanto, parte importante do desafio é implementar projetos de políticas para “traduzir” estes termos em resultados de desenvolvimento

para populações vulneráveis, em especial projetos voltados para a educação e para as escolas públicas. Fortalecer os sistemas sociais de controle para implementar políticas é, portanto, fundamental. Para isso, um forte sistema de monitoramento e avaliação de projetos é crucial para fornecer informações e análises essenciais. Um sistema forte ajudará a garantir que tais projetos sejam implementados da maneira mais eficaz e eficiente; revisar a implementação e o desenho destes projetos; e, para detectar gargalos e informar sobre os ajustes necessários para melhorar as capacidades sistêmicas de entregar resultados.

Enquanto mais e mais órgãos de controle estão projetando e implementando projetos de controle social, como o de auditoria cívica, a capacidade técnica para desenvolver sistemas de monitoramento e avaliação que atendam aos padrões internacionais de qualidade pode ser fortalecida. Portanto, são necessárias estratégias de cada órgão implementador para intensificar as capacidades de monitoramento e avaliação. Essas estratégias devem ser abrangentes e integradas, abordando tanto o lado técnico e político, quanto os três níveis diferentes de desenvolvimento de capacidades: individual, institucional e o ambiente favorável.

Este capítulo é uma contribuição para fortalecer as capacidades dos órgãos implementadores de projetos de controle social para produzir resultados, melhorando os projetos por meio de capacidades de monitoramento e avaliação. O capítulo tem dois principais compromissos: o primeiro enfoca a descrição de como monitoramento e avaliação liderados pelos órgãos podem apoiar ações para enfrentar o desafio de implementação de políticas públicas; o segundo apresenta um quadro conceitual para fortalecer as capacidades destes órgãos de monitorar e avaliar projetos de auditoria cívica.

2. Monitoramento e avaliação para enfrentar o desafio de implementação de projetos de auditoria cívica

Embora a importância de formular bons projetos de auditoria cívica seja inquestionável, implementá-las com eficácia pode ser um desa-

fio. Mais especificamente, embora a adoção formal destes projetos de controle social seja um marco crítico no processo, a mudança real não ocorre até que os projetos sejam implementados. Dada a natureza destes tipos de projetos, a implementação real dos projetos costuma ser um processo longo e de várias etapas. Certos grupos que se beneficiam do status quo podem se opor ativamente à implementação da auditoria cívica e tentar interromper o processo. O órgão responsável de realizar um determinado projeto é frequentemente diferente daquela que adotou o projeto por meio de ação do Legislativo ou dentro do Executivo. O órgão implementador pode não ter os fundos necessários; recursos humanos; autoridade; motivação; capacidade; ou, experiência para implementar um projeto de auditoria cívica. Finalmente, a liderança do governo, secretaria ou órgão implementador pode mudar durante o processo de implementação. Isso pode afetar a “vontade política” para implementar um projeto de controle social que estimule uma visão de baixo para cima.

O uso adequado de monitoramento e avaliação pode ser continuamente destinado para direcionar a discussão e examinar atrasos e outros desafios que impedem a implementação de projetos. Isso também facilita a geração de ideias sobre abordagens para lidar com esses desafios, estimula o feedback para ajudar os gestores a avaliar as estratégias de introdução e implementação de auditorias cívicas e para avaliar o efeito desses projetos nos setores e/ou ambientes em que foram implementados, principalmente em escolas estaduais. Quando monitoramento e avaliação são usados dessa forma, podem promover a apropriação do processo de projetos pelas partes interessadas e aumentar seu compromisso com a implementação.

3. Marcos de implementação de projetos de auditorias cívicas

As complexidades discutidas acima revelam uma série de marcos comuns no processo de implementação de projetos. Esses eventos mar-

cantes sustentam o monitoramento e a avaliação que pode acompanhar de perto e avaliar onde o projeto está, no processo de implementação. A avaliação e o monitoramento podem destacar desafios ou oportunidades que permitam que os gestores tomem ações para aumentar a chance de implementação mais efetiva de um projeto de auditoria cívica. Os marcos no processo de implementação de um projeto de auditoria cívica incluem:

- Garantir apoio ao projeto em vários níveis do governo e da sociedade civil por meio do diálogo, convencimento de atores relevantes e discussão pública;
- Concluir um plano detalhado de implementação do projeto;
- Realizar mudanças organizacionais, inclusive as que afetam as relações de poder ou hierarquia;
- Aumentar a capacidade técnica e gerencial quando necessário;
- Garantir recursos financeiros apropriados para implementar o projeto;
- Alcançar compromissos políticos entre grupos de partes interessadas que podem perder poder ou recursos com a implementação da nova política.

Esses eventos raramente ocorrem em ordem sequencial. Por exemplo, o diálogo entre as partes interessadas e o mapeamento de atores podem ter que ser contínuos. As regras podem ter que ser reformuladas se estiverem incompletas ou gerem discordâncias para alguns grupos de partes interessadas. Os implementadores interessados no sucesso do projeto podem precisar continuar fazendo pressão por uma dada mudança no meio do processo de implementação.

Portanto, o monitoramento e a avaliação devem ser flexíveis a tal ponto que garantam a natureza iterativa da implementação de projetos de auditoria cívica. Como alguns dos “eventos” de marcos listados acima ocorrem repetidamente ou funcionam mais como processos do que eventos, o monitoramento e a avaliação de projetos de auditoria cívica

ca devem incluir, quando apropriado, verificações periódicas do status desses eventos. Por exemplo, os governos podem querer projetar o monitoramento e a avaliação para observar a primeira vez que um determinado evento ocorra e para rastrear “se” e “em que” extensão o “evento” continua, e para avaliar sua contribuição para a implementação do projeto de auditoria cívica. A avaliação e o monitoramento oferecem então aos gerentes uma imagem mais detalhada e realista do processo de implementação do projeto.

3.1 Definir metas periódicas e avaliar o desempenho

Pode ser complicado prever o progresso periodicamente na implementação de um projeto de auditoria cívica. Ao contrário da previsão do progresso em muitas outras áreas, não se pode olhar para uma linha de tendência do desempenho passado ou confiar em suposições fundamentadas cientificamente para prever uma mudança de ano para ano. Ao pensar em projetar um movimento em direção à implementação do projeto de auditoria cívica, uma série de fatores específicos de cada órgão implementador afetarão o esforço de implementação e a velocidade com que o projeto será executado.

Portanto, antes de definir metas de desempenho e antes de aplicação anual do projeto de auditoria cívica, o seguinte deve ser considerado:

- O grau de apoio político à ação dentro do governo atual, bem como por outros grupos e indivíduos afetados pela iniciativa (professores, diretores das escolas, secretaria da educação etc.);
- Os recursos disponíveis para garantir apoio ou proteger a execução do projeto;
- A quantidade de poder político detido e/ou projetados aos prováveis beneficiados e insatisfeitos com o projeto;
- O grau de estabilidade política do governo ao qual o projeto está vinculado;

- A disponibilidade de recursos financeiros para implementar o projeto;
- A capacidade organizacional dos responsáveis pela implementação do projeto.

Esta lista representa considerações que devem ser levadas em consideração ao avaliar o desenvolvimento do projeto e a chance de seu sucesso. Os julgamentos e decisões serão mais bem informados por meio de avaliações políticas atualizadas do governo, das instituições e das organizações públicas e eventuais entidades privadas que estarão envolvidas no processo de implementação. Como as situações políticas em qualquer contexto estão sujeitas a mudanças rápidas, as suposições críticas sobre o cronograma proposto para a conclusão do esforço de implementação devem ser identificadas e transparentes.

As metas de desempenho para cada ano, ou edição implementada das ações, devem ser definidas pelos atores interessados no projeto constituintes do setor público e privado. Dada a natureza política da implementação de projetos de controle social, é vital que os principais atores interessados participem neste processo, ao longo da implementação, para identificar as etapas através das quais o projeto deve prosseguir e para prever o tempo necessário para atingir cada etapa. O resultado será um monitoramento e uma avaliação mais realista, relevante para os projetos de auditoria cívica empreendidos. Convocar esse grupo para ajudar a criar o sistema de monitoramento e avaliação, e definir metas a cada vez que o projeto for implementado também ajudará quando chegar o instante de avaliar o progresso.

3.2 Monitoramento e avaliação liderados pelo órgão implementador

Conforme mencionado acima, é fundamental que o monitoramento e a avaliação da implementação do projeto sejam apropriados e liderados pelos principais atores e partes interessadas, e não por apoiadores ou órgãos externos. O monitoramento e a avaliação realizados pelo ór-

ção implementador é uma forma pela qual tal órgão (não os apoiadores) lidera e se apropria do processo de monitoramento e avaliação, definindo: quais elementos do projeto de auditoria cívica serão avaliados; que perguntas de avaliação serão feitas; quais métodos serão usados; que abordagem analítica será realizada; como os achados serão comunicados; e, em última análise, como os resultados serão usados.

As formas de monitoramento e avaliação liderados pelos órgãos implementadores atendem às necessidades de informação do próprio órgão e, portanto, são um agente de mudança e um instrumento de apoio à implementação dos projetos. Isso é possível porque, sendo liderados pelo próprio órgão, eles se baseiam na cultura e nos valores, bem como nos processos decisórios de tal órgão. Portanto, outros órgãos e possíveis apoiadores devem sempre certificar-se de que seu próprio trabalho de monitoramento e avaliação fortalece, em vez de prejudicar, as capacidades internas de monitoramento e avaliação.

Deve-se notar que o monitoramento e a avaliação encabeçados pelos próprios órgãos não são liderados exclusivamente pelos governos aos quais estão vinculados. As autoridades locais e a sociedade civil também devem estar envolvidas e contribuir. Por exemplo, as organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel fundamental no monitoramento e na avaliação do desempenho da implementação de projetos de auditoria cívica por meio de diferentes meios que lhes permitam articular sua voz. Nesse contexto, as organizações de avaliação profissional têm um papel potencialmente significativo a desempenhar. Nos últimos anos, esse potencial cresceu à medida que o número de organizações nacionais e regionais de avaliação profissional aumentou⁴.

4 Vide, por exemplo os casos do estado de Goiás, que criou um “sistema integrado de monitoramento e avaliação de políticas públicas” – <https://jornal.ufg.br/n/121125-ufg-propoe-sistema-integrado-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas>; o caso de Minas Gerais, com o seu “Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas” – <http://fjp.mg.gov.br/minas-gerais-inova-com-sistema-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas/>; entre outros.

Desenvolvimento de capacidade de avaliação: elementos para o monitoramento e avaliação liderados pelos órgãos implementadores

A apropriação pelo órgão implementador é uma das melhores estratégias para garantir a relevância dos projetos – e, portanto, o uso das evidências. O desenvolvimento da capacidade é necessário para aumentar o rigor técnico das evidências. Os eventuais apoiadores, privados ou públicos, são responsáveis por apoiar e garantir a apropriação pelo órgão implementador, respeitando as políticas e sistemas nacionais – tais como Tribunais de Contas, regionais ou da União, controladorias e demais órgão fiscalizadores –, e ajudando o órgão a fortalecer sua capacidade de implementá-los.

A implicação para a função de monitoramento e avaliação é fundamental. O princípio de apropriação significa que os órgãos devem possuir e liderar seus próprios meios de monitoramento e avaliação. Os governos devem apoiar o desenvolvimento de capacidades internas de monitoramento e avaliação para garantir sua sustentabilidade e assegurar que as informações e dados produzidos estejam em conformidade com os padrões de monitoramento e avaliação. Esse apoio deve levar em consideração o valor da diversidade nas abordagens de avaliação.

4. Rumo a uma estrutura conceitual para fortalecer as capacidades de monitoramento e avaliação do órgão implementador

Pode-se dizer que existe um relativo consenso de que os sistemas para monitorar e avaliar as estratégias de controle social, incluindo a implementação de projetos de auditoria cívica, devem ser liderados e apropriados pelos órgãos implementadores. Assim, as duas questões cruciais são: a) o que queremos dizer com desenvolvimento de capacidades? b) Como deve ser uma estratégia para desenvolver as capacidades de monitoramento e avaliação do órgão implementador? As seções a seguir são uma tentativa de responder a essas questões.

4.1 Desenvolvimento de capacidade específico ao contexto

A capacidade pode ser definida como a habilidade de definir e realizar metas, onde a definição de tais metas envolve identificar e compreender problemas, analisar a situação e formular possíveis estratégias e ações para resposta. O desenvolvimento de capacidades trata de criar condições que apoiem atores em assumir os papéis apropriados neste processo de identificação de problemas, e definição e realização de metas.

A visão acima encoraja o uso de uma abordagem para identificar, definir e atingir objetivos. Isso significa que é necessário não apenas olhar para os atores em diferentes níveis e entre setores, mas também, crucialmente, olhar para a rede de relações ou conexões entre eles. Tal ponto de vista ilustra o fato de que fraquezas na capacidade em qualquer nível ou com qualquer ator-chave, seja no nível municipal, estadual, nacional ou em algum lugar entre esses níveis, afetarão a capacidade de todo o sistema de lidar com um problema afim de atingir um objetivo.

Além disso, a capacidade deve ser entendida em termos de um contexto cultural, social e político específico. A capacidade pode ser apreendida como algo que existe em distintos graus em todos os níveis da sociedade – comunitário, nacional, individual, familiar, institucional etc. Isso implica que é preciso primeiro compreender as capacidades ou elementos de capacidade já existentes antes de se envolver em qualquer esforço para desenvolvê-los ou fortalecê-los.

4.2 Intencionalidade para o desenvolvimento de capacidades para avaliação e monitoramento

O desenvolvimento de capacidades implica intencionalidade para fortalecer as capacidades. Por exemplo, a assistência técnica pode fortalecer as capacidades do órgão implementador apenas se for claramente orientada para este objetivo, envolvendo as partes interessadas do órgão

no processo de monitoramento e avaliação, criando espaço para aprender fazendo (ou seja, em avaliações conjuntas lideradas pelo órgão) e facilitando o acesso ao conhecimento. Uma assistência técnica focada no desenvolvimento de capacidades é, portanto, orientada pela demanda ao invés de dirigida pela oferta, e se concentra nos resultados ao invés dos insumos da assistência técnica.

4.3 Uma abordagem integrada que aborda a oferta, bem como as capacidades de demanda

Deve ser feita uma distinção entre a capacidade dos formuladores do projeto de auditoria cívica de usar evidências e a capacidade dos profissionais de monitoramento e avaliação de fornecer evidências sólidas. Embora possa ser irreal para os formuladores do projeto de auditoria cívica serem executores competentes de monitoramento e de avaliações, é razoável e necessário que essas pessoas sejam capazes de compreender e usar as evidências produzidas pelos sistemas de monitoramento e avaliação em sua prática política. Integrar as evidências na prática é uma característica central dos processos de formulação de projetos de auditoria cívica. Uma habilidade cada vez mais necessária para os formuladores de projetos profissionais é saber sobre os diferentes tipos de evidências disponíveis; como obter acesso a elas; e como avaliá-las criticamente. Sem esse conhecimento e compreensão, é difícil ver como uma forte demanda por evidências pode ser estabelecida e, portanto, como melhorar sua aplicação prática.

No entanto, também é importante levar em consideração que o desenho e a implementação de projetos de controle social como os de auditoria cívica são um processo político, informado por evidências. O uso de evidências na criação e implementação de projetos depende da combinação da capacidade de fornecer evidências confiáveis e de qualidade, por um lado, e da disposição e capacidade dos formuladores do projeto de usá-las, por outro. A extensão em que as evidências são utilizadas pelos formuladores do projeto, por sua vez, depende do ambiente político.

Para fortalecer um ambiente político favorável, os formuladores do projeto podem precisar de incentivos para usar as evidências. Isso inclui mecanismos para aumentar a ‘atração’ por evidências, como exigir que as dotações orçamentárias sejam apoiadas por uma análise da base de evidências existente, e mecanismos para facilitar o uso de evidências, como a integração da equipe analítica em todas as fases da implementação.

As organizações da sociedade civil também podem desempenhar um papel importante na defesa do uso de evidências na implementação do projeto.

É, portanto, claro que uma estratégia para capacidades de monitoramento e avaliação de órgãos implementadores de projetos de auditoria cívica deve ser adaptada à situação e ao contexto em que o órgão específico se encontra.

5. Uma abordagem sistêmica para o desenvolvimento das capacidades de avaliação e monitoramento em órgãos implementadores

Até pouco tempo atrás, o desenvolvimento da capacidade de avaliação concentrava-se no fortalecimento das capacidades de indivíduos. No entanto, estudos recentes indicam que o desenvolvimento de capacidades para avaliação e monitoramento deve ser baseado em uma abordagem que leve em consideração três componentes: individual; institucional; e contexto externo favorável.

Uma estratégia de órgãos implementadores para o desenvolvimento da capacidade de avaliação deve fortalecer um ambiente propício, apoiando o compromisso da Administração Pública com a prestação de contas, transparência e gestão por resultados, inclusive fortalecendo o orçamento público baseado em resultados e a formulação de políticas baseadas em evidências.

A legislação e/ou as políticas para institucionalizar a avaliação devem ser elaboradas, adotadas e implementadas. Uma estratégia de dois níveis deve ser posta em prática para fortalecer a capacidade dos formu-

ladores do projeto de exigir e usar evidências sólidas, ao mesmo tempo em que desenvolve a capacidade de exigir e avaliar a implementação de políticas por meio da implantação de sistemas e mecanismos para envolver grupos de cidadãos e para capturar e utilizar seu feedback.

No nível institucional, uma estratégia para o desenvolvimento da capacidade de avaliação deve fortalecer a cultura de avaliação da organização por meio do compromisso institucional de aprender com as evidências produzidas pelas avaliações. Deve também apoiar decisões baseadas em evidências e a demanda por responsabilização, bem como estabelecer um ambiente protetor que remova as repercussões nas carreiras. Por meio de um conjunto de valores e atitudes que apoiam o pensamento avaliativo dentro de uma organização, os indivíduos são mais autônomos e usam as informações para agir; correm riscos mais elevados, mas também podem desenvolver um maior senso de accountability e responsabilidade pessoal; e, para consultar, treinar e apoiar mais uns aos outros. Nesse contexto, os órgãos com cultura de avaliação são capazes de desenvolver ideias e estratégias inovadoras; mudar mais rapidamente de acordo com as variações do ambiente externo; e aumentar a eficiência e eficácia usando sistematicamente as lições apreendidas para melhorar os projetos de auditoria cívica. Assim há uma atitude mais positiva e accountability em todos os níveis organizacionais.

Um órgão com uma cultura de avaliação tem um uso eficaz, estruturado e aceito da avaliação para apoiar a mudança e o desenvolvimento. Os gerentes valorizam e usam os resultados da avaliação para testar a inovação ou avaliar o progresso em direção aos resultados esperados.

Uma estrutura institucional para institucionalizar a função de avaliação deve ser desenvolvida dentro do órgão para garantir que tal processo faça parte das funções de governança e gestão da instituição, bem como para facilitar a compreensão da gestão de alto nível e apoio para a função de avaliação. Isso deve incluir assistência para desenvolver uma política de avaliação, que preveja o estabelecimento ou fortalecimento

de um departamento dessa natureza que seja confiável, incluindo o endosso de padrões de avaliação e sistemas de garantia de qualidade, como por exemplo a revisão por pares. Um diagnóstico da função e/ou sistema de avaliação existente (ou, se não houver, das pré-condições para desenvolvê-lo), que incluiria clareza funcional, gestão eficaz de recursos humanos e financeiros, e mecanismo de coordenação robusto, deve ser realizado para permitir a elaboração de uma política de avaliação de contexto específico. O diagnóstico identificaria gargalos no projeto que poderiam ser resolvidos por meio de suporte técnico direcionado com a intenção de fortalecer a capacidade do órgão na implementação do projeto.

Um arcabouço institucional para avaliação também deve assegurar a independência de financiamento para avaliações, em um nível adequado, para garantir que as avaliações necessárias sejam realizadas e que os titulares do orçamento não exerçam influência ou controle sobre “o que é” e “como é” avaliado. Portanto, o financiamento deve estar sob o controle direto do chefe da função de avaliação, e ser adequado para um programa de trabalho razoável. Além disso, tal estrutura também deve estabelecer um sistema para planejar, realizar e relatar os resultados da avaliação de uma forma independente, confiável e útil. Para aumentar a objetividade no planejamento e na condução da avaliação, são necessários sistemas que aumentem o rigor, a transparência e a previsibilidade dos processos e produtos de avaliação. Tais sistemas podem incluir descrições de processos ou diretrizes mais ou menos detalhadas para o desenho das avaliações, a condução das avaliações e o relato das descobertas.

Uma boa prática é fortalecer a gestão do conhecimento para apoiar a função de avaliação. O conhecimento tem sido tradicionalmente fomentado no nível individual, principalmente por meio da formação de servidores. No entanto, visto da perspectiva dos três níveis identificados acima, o conhecimento também deve ser criado e compartilhado dentro de uma organização por meio de um sistema eficaz de gestão do conhe-

cimento e apoiado por um ambiente propício de sistemas e políticas educacionais eficazes.

No nível individual, uma estratégia de desenvolvimento de capacidade deve fortalecer a capacidade da alta administração para planejar estrategicamente as avaliações (e para identificar as questões-chave da avaliação); gerenciar a avaliação para independência e credibilidade; e usar avaliação.

É de fundamental importância identificar e apoiar líderes que têm a capacidade de influenciar, inspirar e motivar outros a projetar e implementar sistemas de avaliação eficazes. Liderança não é necessariamente sinônimo de posição de autoridade; também pode ser informal e ser exercido em vários níveis. Portanto, a estratégia de desenvolvimento da capacidade de avaliação deve, especialmente nos estágios iniciais, identificar e apoiar, conforme apropriado, líderes internos na administração pública, no monitoramento intergovernamental e em grupos de avaliação e organizações de avaliação.

Do lado da oferta, uma estratégia de desenvolvimento de capacidades deve aumentar a independência comportamental (independência de integridade; conhecimento e respeito dos padrões de avaliação; processos e produtos de avaliação acordados), bem como as competências profissionais por meio da educação formal; treinamento especializado; conferências e reuniões profissionais; treinamento no trabalho (como avaliações conjuntas conduzidas com outros órgãos que implementem projetos similares); e comunidades e rede.

6. Lições aprendidas sobre o fortalecimento das capacidades de monitoramento e avaliação pelo órgão implementador

A experiência em iniciativas de desenvolvimento de capacidades destacou três lições aprendidas. A primeira delas está associada ao desenvolvimento de capacidades que deve ser sustentado pela caracterís-

tica fundamental da apropriação pelo órgão implementador. Aumentar a escala de uma estratégia de desenvolvimento de capacidades requer a vinculação a planos, processos, orçamentos e sistemas locais. Para ser sustentada, uma resposta abrangente de desenvolvimento de capacidades deve estar “ligada a”, e “derivar de” projetos de controle social.

A segunda lição é que o desenvolvimento de capacidade trata de transformações e deve abordar a melhor forma de gerenciar um projeto de auditoria cívica dentro do ambiente político existente. A tendência de muitas vezes olhar apenas para dentro de uma organização e minimizar o contexto institucional mais amplo, no qual a organização está vinculada, tem se mostrado malsucedida. Para garantir o compromisso político contínuo e o apoio de recursos, uma estratégia de desenvolvimento de capacidades pode e frequentemente deve mostrar ganhos de curto e longo prazo.

A terceira lição é, portanto, que uma boa estratégia de desenvolvimento de capacidade de avaliação deve ser adaptada ao contexto específico de cada órgão e instituição.

7. Conclusão

Na última década, vários órgãos têm implementado projetos de controle social. No entanto, pouco se sabe se esses projetos produziram ou não os resultados esperados para a população-alvo, especialmente alunas e alunos de escolas públicas no caso das auditorias cívicas em escolas, objeto central desse livro. Parece que o principal desafio reside na implementação destas iniciativas, ao invés de projetá-las e adotá-las.

O monitoramento e a avaliação pelos órgãos implementadores podem desempenhar um papel central na produção de evidências relevantes para facilitar decisões eficazes para manter a implementação de projetos de auditoria cívica no caminho certo e para produzir percepções sobre a eficácia da estratégia usada para implementar controle social desde baixo.

No entanto, em certos casos, e por uma questão de competência, os órgãos implementadores não têm a capacidade necessária para produzir evidências relevantes e sólidas. O desenvolvimento da capacidade de monitoramento e avaliação é, portanto, uma estratégia central para aumentar a capacidade dos órgãos de avaliar o progresso da implementação da auditoria cívica de forma mais eficaz, por meio do uso de evidências geradas por monitoramento e avaliação liderados pelo próprio órgão implementador.

Referências

BUSJEET, Gita (org.). *Planning, Monitoring, and Evaluation: Methods and Tools for Poverty and Inequality Reduction Programs*. Washington: Banco Mundial, 2013.

CAPPELLAZZO, Amanda; et al. *Guia para Avaliar Políticas Públicas: E quando a política está em andamento? Avaliação ex post!* Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2018.

CLARK, Jill K. From civic group to advocacy coalition: Using a food policy audit as a tool for change. *Journal of Agriculture, Food Systems and Community Development*, n. 8, v.1, fev 2018. <https://doi.org/10.5304/jafscd.2018.081.004>

GAETANI, Francisco e HENRIQUES, Ricardo. *Gestão integrada de políticas públicas*. In: GIAMBIAGI, Fabio; FERREIRA, Sergio Guimarães; AMBRÓZIO, Antônio Marcos Hoelz (org). *Reforma do Estado Brasileiro: Transformando a Atuação do Governo*. São Paulo: Atlas, 2020.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald; SIDNEY, Mara (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press/Taylor & Francis, 2007.

LEHTONEN, Markku. Indicators: tools for informing, monitoring or controlling? In: JORDAN, Andrew J.; TURNPENNY, John R. *The Tools of Policy Formulation*. Edward Elgar Publishing, 2015.

OYHANARTE, Marta. Auditorías ciudadanas, más allá del municipalismo. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 30 outubro – 2 novembro 2007.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema: Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas: Coletânea – volume 1*. Brasília: ENAP, 2006.

ZILLER, Henrique Moraes; et. al. Estudantes de Atitude: Fomento ao Controle Social, Inovação e Gamificação. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília, 11-13 de novembro de 2020.

Gabriel Madeira, formado em Relações Internacionais pela PUC-SP, mestre em Ciência Política pela USP, é doutorando na EBAPE-FGV e pesquisador da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás.

Maria Barretos, cientista social, mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisadora da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG).



Capítulo 1.5

COMPREENDENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: princípios e fundamentos

Renato Eliseu Costa
Fernando de Souza Coelho

1. Introdução

Imagine que você deseja criar uma ação coletiva, estruturada como um projeto, de auditoria cívica na escola pública de sua comunidade. Logo, várias perguntas surgem e, certamente, a primeira questão é: Como começar?

A resposta a essa questão, que a priori é – aparentemente – simples, traz um rol de conceitos e significados, inerentes à Administração Pública (AP), que este capítulo tem como objetivo discutir. Ou seja, quais são os princípios e os fundamentos da AP que podem (e devem) embasar um projeto de interesse público? Ademais, como a política e a técnica se relacionam nesse processo? Afinal, a integração entre a política e a técnica é fundamental para qualquer ação – de gestão e/ou política

pública – que almeja ser democrática e voltada para o bem comum de uma sociedade e à qualidade de vida dos seus cidadãos.

Nesse percurso de apresentar algumas definições da AP, utilizaremos a ambiência da gestão escolar para você visualizá-las no cotidiano da educação pública, jogando luz nas seis experiências que serão relatadas na segunda parte deste livro; projetos que impactam a realidade da escola e seu entorno, baseadas em ações de comunicação e articulação com a comunidade escolar, no aprimoramento dos processos de gestão escolar (abordagem administrativa) e de ensino-aprendizagem (abordagem pedagógica) e no incentivo ao monitoramento e à avaliação na unidade escolar. Destarte, esses projetos, direta ou indiretamente, utilizam-se ou estão lastreados em referenciais da AP e, por conseguinte, são inspirações para a concepção de ações similares ou correlatas em escolas públicas do país, justapondo o desafio de melhoria da educação como política pública com o valor público de fortalecimento da democracia e ampliação da cidadania.

Estruturalmente, o texto, além desta introdução, está organizado em 3 (três) seções, as quais mobilizam diversas publicações dos autores (artigos acadêmicos, capítulos de livros e documentos) realizadas na última década, aproveitando-se de ideias e passagens elaboradas previamente para, neste capítulo, serem – didaticamente – sintetizadas como um embasamento sobre a área de conhecimento de Administração Pública.

2. Bases da Administração Pública

2.1 Princípios Constitucionais

A resposta para a pergunta supramencionada (“Como começar?”) está na essência da palavra “princípio”. No setor público brasileiro, normativamente, qualquer ação deve começar pelos “princípios” da Administração Pública.

Os princípios da Administração Pública são previstos no Art. 37º, que abre o capítulo VII da nossa Constituição Federal (CRFB) de 1988. Este ca-

pítulo da CRFB é voltado, inteiramente, à organização e às funções da administração pública nacional. Ao explicitar princípios para a AP, nosso ordenamento constitucional positivou sua aplicação para os três Poderes, os três níveis de governo da federação e todos os regimes jurídicos – incluindo, obviamente, as escolas públicas do país como equipamentos vinculados aos órgãos públicos de educação (Ministério e Secretarias de Educação) do Poder Executivo dos entes. O quadro 1 demonstra a abrangência da nossa Administração Pública, de acordo com a CFRB.

Quadro 1. Poderes, Níveis de Governo e Regimes Jurídicos da Administração Pública

Poderes	Níveis da Federação	Regime Jurídico	
		Direta	Indireta
Executivo	Federal	Ministérios	Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista
	Estadual	Secretarias Estaduais	
	Municipal	Secretarias Municipais	
Legislativo	Federal	Câmara dos Deputados, Senado e Tribunal de Contas da União.	
	Estadual	Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas dos Estados/Municípios	
	Municipal	Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas Municipal (alguns casos).	
Judiciário	Federal	Justiça Federal e Tribunais Superiores (STF, TSE, dentre outros.)	
	Estadual	Justiça Estadual	

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado na CFRB (1988).

Mas por que começar pelos princípios constitucionais? Para além do fato da Constituição sobrepujar a hierarquia das normas jurídicas, à qual todas as demais legislações (Leis Complementares, Leis Ordinárias, Decretos e Portarias) devem se basear, os princípios da Administração Pública são – metaforicamente – uma bússola para orientar qualquer ação do Poder Público. Assim, invariavelmente, todo administrador público, ao elaborar ou gerir quaisquer políticas públicas, deve obede-

cê-los. Não cumprir os princípios da AP implica tanto na transgressão da norma suprema, como no desrespeito ao valor da res publica (ou do republicanismo).

Os princípios da AP expressos no Art. 37º da CRFB são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência e, recorrentemente, são mencionados pelo acrônimo LIMPE. O quadro 2 explica – brevemente – cada princípio e ilustra sua aplicação em um caso e/ou situação específica da educação pública.

Quadro 2. Princípios Constitucionais da Administração Pública

Princípio	Descrição	Exemplo
Legalidade	A Administração Pública só pode realizar aquilo que está previsto na lei, incluindo desde os ditames constitucionais até os atos normativos.	Um administrador público só pode realizar aquisições de merenda para escola observando o regramento e os processos descritos na Lei de Licitação e Contratos.
Impessoalidade	A Administração Pública não pode dar tratamento especial a um particular, fazendo com que alguns cidadãos (ou pessoas jurídicas) sejam tratados de maneira diferente dos demais, exceto em caso que o cidadão necessite de um tratamento diferenciado devido a sua condição particular de desigualdade como, por exemplo, idosos, pessoas com deficiência etc. Esse princípio também destaca que não é permitida, em realização pública, a promoção pessoal da autoridade ou do servidor responsável pela mesma.	Um administrador público não pode dar prioridade à matrícula de seu sobrinho na escola em que trabalha. O familiar deve receber o mesmo tratamento que os demais; Ou, ainda, o mesmo agente público não pode colocar seu nome, símbolo ou uma imagem que o identifique em uma comunicação enviada aos pais informando sobre a entrega da reforma da quadra poliesportiva.
Moralidade	A Administração Pública, além de obedecer ao princípio da legalidade, deve adotar preceitos éticos de probidade, honestidade, boa fé e decoro.	Pressuponha o caso de um diretor de uma escola pública que, em viagem de trabalho, gaste a verba de sua diária para alugar um carro de luxo sem justificar a necessidade de tal fato.
Publicidade	A Administração Pública deve divulgar e exteriorizar oficialmente todos (excção dos que demandam sigilo) os seus atos aos cidadãos; esse princípio foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação – a LAI (Lei Federal 12.527/2011).	Um administrador de recursos da Associação de Pais e Mestres (APM) deve divulgar todos os fundos arrecadados pela associação, assim como os mesmos foram aplicados.

Princípio	Descrição	Exemplo
Eficiência	À Administração Pública cabe realizar suas ações da forma mais célere possível e ao menor custo possível.	Um administrador público, na contratação da reforma predial, deve contratar uma empresa que consiga atender às necessidades da escola de forma mais rápida e mais barata, sem perder de vista a qualidade do serviço contratado.

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado na CRFB (1988).

Em adição, tão importante quanto os princípios constitucionais, ou a base jurídica da AP, são os fundamentos da gestão pública contemporânea, tal como uma base administrativa (ou modelo de gestão), os quais engendram boas práticas no setor público na atualidade.

2.2 Fundamentos da Gestão Pública Contemporânea

Grosso modo, o papel do Estado e o modelo de Administração Pública têm passado por reformas modernizantes, em diferentes países e regiões do mundo (e com distintas intensidades e maturidades), desde o final do século XX. No Brasil, a implementação da Reforma do Estado, nos moldes contemporâneos, teve seu primeiro impulso durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) – a chamada Administração Pública Gerencial. Tal reforma, entre outros objetivos, de acordo com Bresser-Pereira e Spink (1998), visava “aumentar a governança do setor público-estatal”; quer dizer, melhorar a capacidade administrativa de governar à luz dos intentos dos modelos pós-burocráticos de gestão pública, encetados pelo movimento da New Public Management e suas vertentes econômico-financeiras, administrativo-institucional e sociopolítica.

Essas transformações foram – e ainda são – balizadas por fundamentos para a gestão das políticas públicas, os quais, nos tempos correntes, convencionalmente são denominados de “boa governança pública”. O quadro 3 explana, em linhas gerais, a compreensão de cada fundamento e ilustra sua aplicação em um caso e/ou situação específica da educação pública.

Quadro 3. Fundamentos da Gestão Pública Contemporânea: “boa governança pública”

Fundamento	Descrição	Exemplo
Foco no Cidadão	Ampliação da capacidade estatal de implementar políticas públicas que se aproximem das reais necessidades e condição concreta dos cidadãos-usuários.	A direção de uma escola pública promove estudos e ouve pais e alunos para entender suas necessidades e expectativas e, assim, subsidiar o planejamento da unidade escolar.
Orientação para Resultado	Estipulação de objetivos e análise de desempenho que considerem indicadores de impacto, alcance de metas e nível satisfação do usuário, não se restringindo à mera entrega do serviço.	Avaliação da qualidade da educação ofertada na escola pública através de indicadores educacionais (IDEB, por exemplo), além do acompanhamento da trajetória dos egressos.
Modernização da Gestão (com contratualização de resultados)	Cabe à Administração Pública focar no atendimento, com qualidade da finalidade/demanda social, da sua missão, podendo contratar os serviços que não compõem diretamente seu propósito principal.	Uma Secretaria de Educação contrata uma empresa para cuidar da limpeza das escolas públicas, acompanhando a prestando de serviço e remunerando a partir dos objetivos que foram acordados no contrato, em vez das próprias escolas serem executoras do serviço de zeladoria.
Gestão Estratégica de Pessoas	Valorização dos talentos individuais e desenvolvimento do trabalho em equipes, com objetivo de humanização das condições de trabalho e melhoria da qualidade do serviço oferecido ao cidadão.	Implantação pelos diretores de escola de um programa que melhore as condições físicas e psicológicas dos profissionais que trabalham em cada unidade, em prol do desenvolvimento individual e coletivo.

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em COELHO (2012).

Como desdobramento da modernização das instituições fiscais da AP no Brasil pós-1995, e no bojo da Reforma do Estado, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000 –, a qual regulamentou o artigo 165 da CRFB que organiza o sistema de orçamento público. Esta regulamentação sobrelevou a função de planejamento tal como um princípio da AP em prol da gestão fiscal e equilíbrio das contas públicas. Veja o quadro 4, para as minúcias.

Embora não seja um princípio constitucional, mesmo com a alusão à obrigatoriedade do Plano Plurianual (PPA) e do Plano Nacional de Educação (PNE) na CFRB, o “planejamento” é precípua no setor público, uma vez que é a partir de tal função que se efetiva a construção de estra-

tégias/planos de longo prazo e ocorre o gerenciamento dos programas/projetos e a priorização dos recursos.

Quadro 4. Princípio do Planejamento derivado da LRF

Princípios	Descrição	Exemplo
Planejamento	A Administração pública deve prever ações, projetar situações, diagnosticar com precisão o que deseja, o que dispõe, inclusive em termos de recursos públicos, e como deverá concretamente alcançar as metas delineadas ao longo de um período.	A direção da escola elabora um plano de metas integrado com o projeto político-pedagógico da unidade escolar.

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado no Art. 2º da Lei Complementar 11/2000.

Outrossim, segundo Coelho (2012), para compreendermos a transfiguração da AP para um modelo de gestão pública sociocêntrico – baseado nas relações entre Estado e sociedade – pode-se acrescentar aos fundamentos da “boa governança pública” os fundamentos da Transparência, da Participação e do Controle Social. Essa tríade é primordial para superar a interpretação da gestão pública como sinônimo de gestão estatal, restrita ao aparelho do Estado e de moldes hierárquico, e reposicioná-la como um arranjo socioestatal em rede que estimule o governo aberto e a coprodução com as organizações não-estatais e a gestão social. O quadro 5 pormenoriza esses fundamentos e ilustra sua aplicação em um caso e/ou situação específica da educação pública.

Quadro 5. Fundamentos da Gestão Pública Contemporânea: bases da gestão social

Fundamentos	Descrição	Exemplo
Participação Social	Mudança na concepção da gestão pública, ampliando a interlocução com a sociedade civil a partir de diferentes mecanismos de participação social em todas as fases/ etapas do ciclo da política pública: formulação, implementação e avaliação.	Considere, por exemplo, a participação efetiva dos Grêmios Estudantis e da APM no conselho e demais espaços decisórios da escola pública.

Fundamentos	Descrição	Exemplo
Controle Social	Empoderar as ações de acompanhamento e fiscalização realizadas por entidades e atores da sociedade civil junto aos governos, suas organizações e políticas públicas.	Uma escola pública cria um site/blog específico para prestar contas à comunidade de suas ações, alocação de recursos e resultados administrativos e pedagógicos.
Transparência	Mais do que publicar seus atos, a Administração Pública deve promover a transparência de suas ações, possibilitando tanto o amplo e fácil acesso aos dados e informações, como a inteligibilidade do que é divulgado ao público.	Uma escola pública, ao realizar audiências públicas com a comunidade escolar, esforça-se para demonstrar/explicar, com exatidão e em linguagem acessível, como o orçamento da unidade escolar está sendo executado.

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em COELHO (2012).

A institucionalização desses fundamentos da gestão pública contemporânea ocorre, mormente, de forma gradual, seja estimulada por reformas macrogovernamentais, seja oriunda de ações – relativamente – simples, calcadas em tecnologias sociais e saberes locais, caracterizando inovações organizacionais e/ou territoriais.

Vale mencionar que, segundo Coelho (2016), a inovação na gestão e nas políticas públicas é

(...) uma mudança incremental, qualitativa e/ou quantitativa, nas características presentes na gestão pública (atividade-meio) ou nas políticas públicas (atividade-fim), que mobiliza um ou mais princípios pós-burocráticos [leia-se, neste caso, fundamentos da gestão pública contemporânea] e/ou de direitos coletivos em prol da melhoria de pelo menos uma dimensão de desempenho ou de governança no setor público – as quais podem ser operacionalizadas pelos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e equidade (p. 03).

Comenta-se, de passagem, que a inovação, assim como a *accountability*⁶, não obstante serem basilares no setor público, não são conside-

6 Responsabilização dos gestores públicos e das organizações públicas pelo atingimento de objetivos/ metas acordadas entre Estado/governo e Sociedade/cidadão.

radas fundamentos diretos/explicitos da gestão pública contemporânea, mas parâmetros indiretos/implícitos para a modelagem organizacional e dos serviços públicos como um sistema aberto e colaborativo entre Estado e sociedade.

3. Nível de Maturidade da Administração Pública: consonância e dissonância

A pesar de muitos avanços e conquistas serem observadas na AP brasileira, o nível de maturidade dos princípios da CRFB e dos fundamentos da gestão pública contemporânea é muito dessemelhante entre os Poderes, níveis da federação e organizações públicas. Pense, por exemplo, como em uma mesma rede de educação pública você pode encontrar escolas com diferentes enquadramentos/padrões em relação à base jurídica e administrativa descrita e analisada na seção 2.

Além disso, existem casos/situações em que, em vez de uma consonância com os referenciais da AP – a despeito da variação de gradação (muito alta, alta, intermediária), temos um panorama de dissonância com a insuficiente/inadequada aplicação dos princípios e fundamentos, conforme o quadro 6 explana.

Quadro 6. Algumas Dissonâncias na Aplicação dos Princípios e Fundamentos da AP

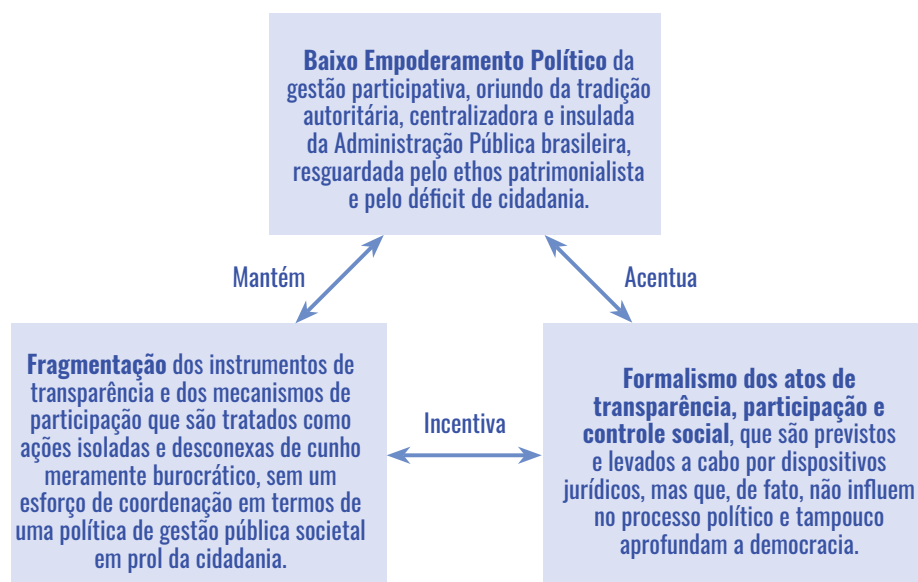
Dissonâncias	Descrição	Exemplo
Baixo Empoderamento Político	A narrativa política das iniciativas e práticas de gestão pública participativa, ainda que constantes, tem incidência relativamente baixa na agenda política e no desenho de ações dos mandatários e da burocracia estatal.	Ao realizar práticas participativas na escola, a direção da unidade escolar “ouve” de maneira instrumental os pais e alunos, mas não “escuta” concretamente suas demandas.
Formalismo dos Atos de Transparência, Participação e Controle Social.	Atos de transparência, participação e controle social são realizados para constar formalmente, mas, não geram impacto substancial no ciclo das políticas públicas.	As ações de fiscalização dos Grêmios e APM pouco retroalimentam a ação de planejamento e gestão da escola pública.

Dissonâncias	Descrição	Exemplo
Fragmentação das ações	As ações de gestão social são tratadas simplesmente como uma miríade de ferramentas administrativas que não se articulam com uma política de gestão pública, de vertente social, em prol da cidadania.	Apesar de afixar no mural da escola e criar um blog para divulgar os gastos da unidade, tal ferramental não é atualizado com frequência e/ou traz informações incompletas.

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em COELHO (2012).

Coelho (2012) assevera que a recorrência dessas três dissonâncias na gestão pública gera um “*círculo vicioso*” nas políticas públicas, cuja relação de disfuncionalidade é esboçada na figura 1, abaixo.

Figura 1. Aplicação Insuficiente/Inadequada dos Fundamentos da Gestão Pública Social



Fonte: Adaptado de COELHO (2012).

Por fim, mas não menos importante, destaca-se que, independente da origem dos princípios jurídicos e dos fundamentos administrativos da Administração Pública, eles não têm um sentido de hierarquia, mas uma acepção de harmonia; por exemplo, sem prezar pela im-

soalidade na escola pública, não é factível realizar a gestão estratégica de pessoas na unidade e, por sua vez, tal fato inibe a participação social da comunidade escolar. Portanto, quando nos referimos aos princípios e aos fundamentos da Administração Pública é, inexoravelmente, uma abordagem integrada da gestão e das políticas públicas, com interdependência das partes e pensamento sistêmico.

Prosseguindo, agora que observamos os princípios e fundamentos da Administração Pública – ou seja, “como começar”! –, a dúvida que se coloca, posteriormente, é: “Onde aplicar toda essa base da AP? A resposta dessa questão você confere, imediatamente, na seção 4.

4. Os 8Ps da Gestão e das Políticas Públicas e a Tecnopolítica

Para compreender a gestão e as políticas públicas em todas as ações – da macropolítica aos microprocessos –, recorreremos nesta seção à representação dos 8 (oito) Ps de Secchi, Coelho e Pires (2019). Essa idealização, de interpretar a gestão e as políticas públicas pelas dimensões política (*polity*, *politics* e *policy*) e técnica (plano, programas, projetos e processos), demonstra que os princípios e fundamentos da Administração Pública podem e devem ser aplicados em todos esses Ps, os quais abrangem da orientação política, no nível estratégico, às ações públicas que se estruturam como atividades/operações para a resolução dos problemas públicos.

Na sequência, o quadro 7 elucida as camadas que perfazem os “8 Ps da Gestão e das Políticas Públicas” e ilustra a aplicação de cada P em um caso e/ou situação específica da educação pública.

Em suma, como afirmam Secchi, Coelho e Pires (2019), diante de um problema público, a “(...) natureza política das políticas públicas se traduz em artefatos gerenciais como os planos, os quais se concretizam em ações por meios de programas (...) que se subdividem em projetos e são sustentados por processos” (p. 12). Afora o encadeamento lógico entre os Ps da Gestão e das Políticas Públicas, tal representação

subtendente que a política e a técnica se complementam por um ideal tecnopolítico.

Quadro 7. Os 8Ps da Gestão e das Políticas Públicas: onde se aplica a base de AP?

Camadas	Descrição	Exemplo
Problema Público	É o cerne da gestão e das políticas públicas. Existem infinitos problemas públicos em uma sociedade (ou comunidade) e o papel da gestão e das políticas públicas é prover soluções para resolvê-los ou dirimi-los. Os problemas se rivalizam na atenção e têm diferentes interpretações e magnitudes a depender da circunstância e do ator político.	Baixa qualidade do ensino público, taxa de analfabetismo alta, evasão escolar, escolas rurais precárias são alguns exemplos de problemas públicos na educação brasileira.
Polity	Compreende as instituições políticas, abrangendo o ordenamento do sistema político, delineado pelo sistema jurídico, e à estrutura organizacional político-administrativa.	Na federação brasileira, a política pública de educação tem competências definidas para cada nível de governo em um arranjo de colaboração.
Politics	Representa a dinâmica política, envolvendo as gramáticas – no entendimento de formas de se fazer política – que norteiam as decisões e definem os conteúdos a partir dos interesses dos atores.	Imagine uma alocação de recurso na educação pública municipal que privilegie as escolas localizadas no reduto eleitoral dos vereadores da base do governo – trata-se, neste caso, de uma gramática clientelista.
Policy	É a materialização de uma diretriz política, referindo-se à tradução dos propósitos/valores políticos em agendas governamentais (ou organizacionais) que, por sua vez, são materializadas em ações públicas.	O governador de um estado elege a educação pública como prioridade número 1 do mandato.
Plano	Um plano geralmente reflete a agenda de Estado ou de governo em uma área (ou setor) de política pública, explicitando compromissos a partir da objetivos/metos e preconizando os meios de implementação das políticas públicas.	Considere um Plano Municipal de Educação, com horizonte temporal decenal, que deve balizar as ações de governo no setor.
Programa	É um instrumento de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos/metos pretendidos, devendo ser mensurado por instrumento de monitoramento e avaliação estabelecidos no Plano Plurianual (PPA). Um PPA é um conjunto de programas governamentais.	Suponha um Programa de Educação no PPA de seu município cujo objetivo é melhorar a qualidade do ensino e use o IDEB como indicador para a aferição do resultado.

Camadas	Descrição	Exemplo
Projeto	São operações limitadas no tempo, isto é, com início e fim definidos, visando à criação de produtos ou de processos voltados para a expansão ou para o aperfeiçoamento da ação governamental.	Imagine um projeto no âmbito de uma escola pública, realizado pela direção em conjunto com a APM, cujo objetivo é diminuir a evasão escolar a partir da compreensão dos fatores situacionais que têm contribuído para o abandono da escola por uma parcela dos alunos.
Processo	Conjunto de atividades realizadas pela Administração Pública com o objetivo de sustentação técnico-administrativa às operações dos órgãos e entidades públicas.	Citam-se, ilustrativamente, dois processos: a licitação para compra de merenda escolar orgânica e priorizando os produtores locais; e a organização do recrutamento e seleção de professores temporários diante da aposentadoria de alguns docentes.

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em SECCHI, COELHO e PIRES (2019).

Na escola pública, uma tipificação da tecnopolítica está no papel do(a) diretor(a) cujas competências/habilidades requerem liderança, negociação, senso de missão, resolução de conflitos e articulação com a comunidade escolar, além dos conhecimentos administrativos e pedagógicos para planejar, organizar, executar e controlar a unidade escolar a partir dos princípios constitucionais e dos fundamentos da gestão pública contemporânea.

5. Identificando a Base da Administração Pública nas Experiências deste Livro

Como uma reflexão para ilustrar a base da Administração Pública – sejam os princípios constitucionais, sejam os fundamentos da gestão pública contemporânea – apresentados neste capítulo, esta seção, concisamente, identifica os referenciais da AP que se constata nas seis experiências de projetos públicos relatados neste livro, bem como os que podem, talvez, serem notabilizados nas próximas edições dessas ações coletivas.

Inicialmente, o quadro 8 desvela quais são os princípios constitucionais da AP que são observados em cada caso.

Quadro 8. Princípios Constitucionais Observados nos Casos

Caso Princípio	Aluno Auditor Macapá	Aluno Auditor B. Horizonte	Controladoria na Escola DF	Estudan- tes de Atitude GO	Estudantes no Con- trole MS	Geração Atitude PR
Legalidade	•	•	•	•	•	•
Impessoalidade	•	•	•	•	•	•
Moralidade	•	•	•	•	•	•
Publicidade	•	•	•	•	•	•
Eficiência	•	•	•	•	•	•

Fonte: Elaborado pelos autores.

Todos os casos, de acordo com os relatos, têm uma conexão com os princípios constitucionais, o que torna patente a solidez de “coisa pública” e a consistência jurídica de suas ações como projetos em prol da coletividade. Tal resultado, indubitavelmente, é explicado pela presença e/ou colaboração de órgãos de controle em fases ou etapas dessas experiências.

Em continuidade, cotejando os relatos das experiências que serão observadas na segunda parte deste livro, com os fundamentos da gestão pública contemporânea, o quadro 9 realça quais desses atributos são, manifestamente, registrados em cada caso.

Agregadamente, os casos consignam vários dos fundamentos da gestão pública que foram elencados neste texto, sublinhando os atributos sociocêntricos ou de gestão social – participação social, controle social e transparência –, que são do âmago da ação coletiva que demarca as experiências. A não identificação da modernização da gestão, da gestão estratégica de pessoas e do planejamento não significa, automaticamente, que não haja a diretiva e/ou incidência desses atributos nos casos. Eventualmente, pode ser que eles não estejam evidenciados e/ou foram declarados nos relatos, bem como podem não ter sido objeto do roteiro enviado pela organização desta obra aos servidores públicos responsáveis pelos projetos.

Quadro 9. Fundamentos da Gestão Pública Contemporânea Registrados nos Casos

Caso Princípio	Aluno Auditor Macapá	Aluno Auditor B. Horizonte	Controlado- ria na Escola DF	Estudan- tes de Atitude GO	Estudantes no Controle MS	Geração Atitude PR
Foco no Cidadão	•	•	•	•	•	•
Orientação para Resultado	•	•	•	•	•	•
Modernização da Gestão						
Gestão Estratégica de Pessoas						
Planejamento						
Participação Social	•	•	•	•	•	•
Controle Social	•	•	•	•	•	•
Transparência	•	•	•	•	•	•

Fonte: Elaborado pelos autores.

Implicitamente, a inovação está presente em todas as experiências. Decerto, todos os casos constituem per si uma inovação incremental na realidade do ambiente organizacional (neste caso, as escolas públicas) em que ocorrem. E atinente aos “8 Ps da Gestão e das Políticas Públicas”, as ações se apresentam como projetos que têm o potencial, no futuro, de serem escalados para programas e mesmo comporem planos com aspirações mais vastas e profundas em toda a rede de educação pública.

6. Considerações Finais

A Administração Pública permanece como uma área do conhecimento cujos conceitos e suas aplicações não são difundidos entre a população. Este texto, para os fins deste livro, esforçou-se para a apropriação dos princípios constitucionais e dos fundamentos da gestão pública

contemporânea que são a base da AP que referenciam, normativamente, as políticas, planos, programas, projetos e processos públicos.

Aproveitou-se do ensejo dos seis casos de educação cívica e formação para a cidadania, relatados nesta obra e realizados no âmbito da educação pública, para descrever e analisar como os referenciais da AP estão presentes, direta ou indiretamente, nas ações coletivas de auditoria cidadã levadas a cabo e bom termo em unidades escolares. São projetos alinhados com os princípios e fundamentos da AP que servem de inspiração e podem ser ampliados para programas e/ou integrados às políticas públicas de educação.

Por fim, espera-se que ao responder, introdutoriamente, as questões “como começar?” e “onde aplicar a base da AP?” em ações públicas, este capítulo tenha cumprido com o papel de despertar em você, leitor, o desejo de saber mais sobre o domínio da gestão e das políticas públicas como ciência social aplicada: um alicerce – técnico e político – para o trinômio republicanismo, democracia e cidadania!

Bibliografia

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 e atualizações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 05 de janeiro de 2022.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº101/2000, promulgada em 4 de maio de 2020 e atualizações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 6 de janeiro de 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

COELHO, F. S. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. In: José Mario Brasiliense Carneiro; Humberto Dantas. (Org.). **Parceria Social Público-Privado – textos de referência**. São Paulo: Oficina Municipal, 2012a, p. 37-52.

COELHO, F. S. Orientando a Gestão Pública no Município de São Paulo em prol da Transparência, da Participação e do Controle Social. In: Eduardo Roberto Lamari. (Org.). **Ciclo de Debates Pensando São Paulo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo – IOESP, 2012b, p. 201-208.

Capítulo 1.5

COELHO, F. S. Afinal, o que é inovar na Gestão e Políticas Públicas? In: **Revista Prêmio Mario Covas 2015**. São Paulo: FIA, 2016, p. 46-49.

COELHO, F. S. Planejamento e Gestão Pública Integrada em Itapevi-SP. In: Escola do Parlamento de Itapevi/SP. **Pensando Itapevi no Século XXI**. Itapevi: Câmara Municipal de Itapevi, 2017, p. 115-123.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. A. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3º. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

Renato Eliseu Costa · Professor da Fundação Escola de Sociologia e Política no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, foi docente substituto do curso de graduação de Administração Pública da UNESP (2001-2022). Doutorando em Políticas Públicas da UFABC, com bolsa do Banco Cactvs, sendo mestre em Gestão Pública pela UNIFESP (2019) e em Integração da América Latina pela USP (2011), além de bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela USP (2009). Coordenador Executivo do Laboratório de Gestão Governamental (Lab.Gov | EACH-USP).

Fernando de Souza Coelho · Professor da USP desde 2007, ensinando e pesquisando no Curso de Bacharelado e no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Doutor (2006) e Mestre (2002) em Administração Pública e Governo pela FGV-SP, com bacharelado em Economia pela FEARP-USP (1998). Coordenador Acadêmico do Laboratório de Gestão Governamental (Lab.Gov | EACH-USP), foi visiting professor na LSE/Inglaterra e é docente convidado da UVigo/Espanha.

ASPECTOS PEDAGÓGICO E LEGAIS DO PROJETO ESTUDANTES DE ATITUDE

Rita de Cássia Ferreira
Rosally Brasil Pereira
Iracema Maria da Trindade Hidasi

O intuito desse capítulo é compreender a relação entre projetos de auditoria cívica em escolas e parâmetros pedagógicos e legais que fortalecem ações dessa natureza. Para tanto, por ser de autoria de servidoras públicas do Estado de Goiás, o projeto “Estudantes de Atitude” será o foco principal dos exemplos e descrições trazidos aqui.

O Projeto Estudantes de Atitude, como evidenciado no capítulo sobre Articulação Intersetorial e como será apresentado na parte 2 desse livro, é uma parceria entre a Controladoria Geral do Estado de Goiás e a Secretaria de Estado da Educação de Goiás que visa promover a premiação das escolas públicas estaduais e conveniadas que realizaram práticas transformadoras no contexto escolar, tendo como base o exercício da cidadania, a participação da sociedade, o controle social da administração pública, os direitos humanos e a formação de capitais social e moral de estudantes, professores e comunidade escolar, em um universo hetero-

gêneo que busca a melhoria de condições para que o espaço de ensino e aprendizagem seja propício ao diálogo e à reflexão, tal qual preconizado por Freire (1983):

Por isso, o diálogo é uma exigência existencial. E, se ele é o encontro em que se solidariza o refletir e o agir de seus sujeitos endereçados ao mundo a ser transformado e humanizado, não pode reduzir-se a um ato de depositar ideias de um sujeito no outro, nem tampouco tornar-se simples troca das ideias a serem consumidas pelos permutantes. (FREIRE, 1983, p.79)¹

Nesse viés, o Projeto promove a educação para o exercício da cidadania, possibilitando o desenvolvimento da capacidade crítica do estudante para que ele seja capaz de atuar como cidadão participativo e solidário em sua prática social, auxiliando na construção de uma sociedade mais justa e democrática, pois o conhecimento não se restringe apenas aos aspectos cognitivos adquiridos em sala de aula, mas, principalmente, pelo compartilhamento de ideias e ideais para o bem comum. Sobre esse exercício de cidadania, Garcia (2008, p.70) nos traz que:

Na escola, a cidadania, enquanto aprendizagem e exercício social afetivo, precisa se referir, por exemplo, não somente ao acesso a diversas formas de conhecimento, mas também a uma prática social de respeito, de igualdade, de dignidade e de participação.

Desta forma, a escola se apresenta como um espaço de cidadania, construído para os estudantes, suas lutas e ideais, onde a criança e o adolescente têm o direito de falar e expressar seus anseios, seu modo de pensar o “eu” e os “outros” na sociedade onde vive. Sobre isso, citamos Carvalho (2008)

1 FREIRE, P. Pedagogia do Oprimido. 13ª ed. – Coleção O Mundo Hoje. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

A construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãos à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado. [...]. A maneira como se formam os Estados-nação condiciona assim a construção da cidadania. (CARVALHO, 2008, p.12).

Assim, ao proporcionar aos estudantes o desenvolvimento crítico para o exercício da cidadania, o Projeto também possibilita um olhar mais apurado para a questão do controle social e moral da administração pública, pois os estudantes, ao se interessarem mais pela atuação do Estado, potencializam e articulam as ações de melhoria da escola que perpassam pelos estágios de coleta de dados, análise da situação problema e criação de frentes de execução e monitoramento. Nesse sentido, Dallari (1998) diz que

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. (DALLARI, 1998, p.14)

Portanto, agindo como cidadãos e com o olhar voltado para a escola, os estudantes conseguem perceber o espaço em que acontece a aprendizagem e as melhorias que precisam ser realizadas para que se consiga alcançar a todos, partindo de pequenos reparos físicos e comportamentais, como os sinais táteis e visuais, rampas, lugares para hortaliças para melhorar a oferta de alimentos, ambientes para estudos e leitura, espaços lúdicos e prazerosos para que se atinja a acessibilidade para todos, e um lugar em que se sintam pertencentes, como na expressão de (MARSHALL, 1967, p.73)²

2 MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

A escola deve proporcionar às novas gerações aquilo a que Polakow (1993) chama “um sentido de lugar.” E acrescenta: “um lugar é mais do que a soma das suas rotinas, regras, horários, resultados de avaliação [...] um lugar onde as crianças e os jovens sintam que são importantes, não instrumentalmente, porque estão presentes e fazem parte de um número determinado, mas existencialmente, porque se trata de uma paisagem em que elas têm significado e um sentido de pertença. (VASCONCELOS, 2007, p. 112 apud POLAKOW, 1993, p. 159).

Adicionalmente, é importante destacar que este Projeto busca atender um preceito constitucional, conforme determinado no Art. 205 da Constituição do Federal³:

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.

Atende também ao que dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB 9394/1996 em seu Art. 1º:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Ainda, preconiza em suas ações os princípios de liberdade e os ideais de solidariedade humana para o pleno desenvolvimento do educando, que trata o artigo 3º da LDB.

3 BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Ante o acima exposto, o Projeto visa despertar nos estudantes o olhar crítico para perceber se no desenvolvimento de ações voltadas para a educação, elas estão satisfazendo a todos no cumprimento legal, isto é entender um pouco sobre *Compliance* que (MANZI, 2010 apud SILVA, 2015, p.3) nos traz como sendo “o dever de cumprir, estar em conformidade e fazer cumprir leis, diretrizes e regulamentos internos e externos, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e ao risco legal/regulatório, segundo Coimbra e Manzi (2010) apud Silva (2015, p.3).

Vale destacar que as ações deste Projeto buscam “capacitar os estudantes a avaliar de maneira crítica e qualificada a execução da política pública, a partir de uma Auditoria Cívica realizada, por eles, na escola; identificando problemas e propondo soluções”⁴, como por exemplo uma escola que, ao levantar as condições de seus espaços físicos, nota que não havia um espaço reservado para biblioteca, existindo apenas um depósito. Desta reflexão, os estudantes podem se articular com a comunidade escolar e local, no exercício de seus direitos, e construir uma biblioteca para a escola que será de uso comum de todos.

Essa união de todos os partícipes é muito positiva, pois propicia a melhoria das relações no ambiente escolar, o espírito de cooperação e o trabalho em equipe, estreitando a relação entre professor, estudantes e a comunidade, o que certamente facilitará o desenvolvimento do ensino aprendizagem que acontece nos processos formativos que vão além da sala de aula, abrangendo a vivência entre a teoria, a prática e o contexto cognitivo, destacando, assim, a importância que tem o Projeto “Estudantes de Atitude”, e tantos outros de natureza semelhante, para a promoção deste espaço de diálogo democrático de aprendizagem.

Em síntese, o objetivo é proporcionar ao estudante a reflexão sobre temas relevantes para a vida em sociedade, promovendo a cidadania e a

4 REGULAMENTO PROJETO ESTUDANTES DE ATITUDE 2021. Disponível em:< <https://www.estudantesdeatitude.go.gov.br/2021/assets/pdf/REGULAMENTO-FINAL.pdf>) visto em 27/10/2021.

participação social dos estudantes da rede pública estadual e conveniada, por meio de uma disputa *gamificada* e sadia entre as escolas.

Retomando aspectos legais, a ação visa à atender a outro princípio constitucional, conforme preconiza o artigo 206 da Constituição Federal⁵, sobre a gestão democrática: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;”. Desta forma, é claro perceber que o Projeto atende à lei quando desenvolve suas ações, buscando para dentro e fora da escola, a participação dos estudantes, profissionais da educação, da gestão escolar e da sociedade local para juntos refletirem sobre os espaços da escola, a dignidade da pessoa humana, dos estudantes e profissionais de ensino, em contrapartida ao processo de ensinar e aprender, abarcados nos quatro pilares do conhecimento, tal qual nos diz Noleto (2003, p.17)⁶, sobre as sugestões e recomendações no relatório gerado pela Comissão presidida por J. Delors⁷:

a educação deve ser organizada com base em quatro princípios-pilares do conhecimento que são, respectivamente, **Aprender a Conhecer, Aprender a Viver Juntos, Aprender a Fazer, e Aprender a Ser**. Esses caminhos propostos pelo Relatório Delors, a rigor, possuem um imbricamento lógico, de forma que não é possível pensá-los isoladamente. Na prática, eles inte-

5 BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

6 Noleto, Marlova Jovchelovitch. *Abrindo espaços: educação e cultura para a paz* / Marlova Jovchelovitch Noleto, Mary Garcia Castro e Miriam Abramovay. 2.ed. – Brasília : UNESCO, 2003.

7 A Comissão Internacional de Educação para o século XXI, presidida por Jacques Delors, foi formalmente estabelecida no início de 1993, com os objetivos de refletir sobre os desafios que a educação enfrentaria nos anos subsequentes. Produziu o chamado Relatório Delors, com sugestões e recomendações que serviriam como uma agenda para políticas públicas, atingindo autoridades nos níveis mais elevados. DELORS, J. et al. (Org.). *Educação: um tesouro a descobrir*. 8.ed. São Paulo: UNESCO, Cortez, 2003.

ragem, são interdependentes e se fundamentam numa concepção de totalidade dialética do sujeito. (grifo nosso)

Consonante a isto, por meio do Projeto, podemos perceber que os estudantes demonstram que a aprendizagem continua a acontecer ao longo de sua vida em ritmo incessante. Mostram que aprenderam a fazer utilizando conhecimento de técnicas que extrapolam o muro da escola, além de, nas dinâmicas das ações, valorizarem as qualidades individuais e de grupo, aprendendo a viver juntos e a serem cidadãos críticos e atuantes em seu meio social.

Nesse sentido, o Projeto também atende ao que dispõe o artigo 1º da LDB⁸, Lei nº 9394/1996: “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.” Assim, articula a cidadania e a educação, desenvolvendo as competências gerais da Educação Básica, de acordo com a BNCC⁹ a saber:

os alunos devem desenvolver as dez **competências gerais da Educação Básica**, que pretendem assegurar, como resultado do seu processo de aprendizagem e desenvolvimento, uma formação humana integral que vise à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva (BNCC – 2021).

É na escola que essa formação integral acontece, articulada aos objetivos da aprendizagem, quando todos os envolvidos viram atores de suas histórias na construção de ações que visam à melhoria dos espaços físicos e, ao mesmo tempo, da qualidade do ensino. A escola é o ponto de partida para o desenvolvimento das competências e habilidades.

8 BRASIL. LEI Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm > visto em:26/10/2021.

9 BRASIL – BNCC – Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#estrutura> > acesso em:27/10/2021.

De acordo com Dewey (1896a, p. 244)¹⁰ “a escola é a única forma de vida social que funciona de forma abstrata em um meio controlado, que é diretamente experimental; e, se a filosofia há de converter-se em uma ciência experimental, a construção de uma escola será seu ponto de partida” E o autor ainda acrescenta:

Que significa a democracia se não todas as pessoas participando da determinação das condições e objetivos de seu próprio trabalho e que, definitivamente, graças à harmonização livre e recíproca das diferentes pessoas, a atividade do mundo se faça melhor, do que quando poucos planejam, organizam e dirigem, por mais competentes e bem-intencionados que sejam estes poucos? (DEWEY, 1903, p. 233).

Nessa perspectiva, balizados pelos princípios educacionais, a finalidade pedagógica deste Projeto também busca a “valorização da experiência extra-escolar”, percebendo o estudante em sua integralidade, valorizando sua historicidade, em que seus conhecimentos são colocados em prática e socializados com todos. Por esse ângulo, podemos citar como exemplo o estudante que trabalha como pedreiro, ferreiro, marceneiro, jardineiro, e outras profissões, e traz ideias para a construção de espaços pedagógicos criativos e prazerosos. Ou ainda a percepção de desenvolvimento da democracia, enfatizado em capítulo específico dessa obra, por meio das práticas de cidadania trazidas à escola pela participação dos pais e da sociedade, engajando a comunidade escolar na resolução dos problemas da escola, contribuindo para a socialização dos conhecimentos e colocando em prática o princípio legal que nos diz que o ensino será ministrado com base na “vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais”.

10 John Dewey / Robert B. Westbrook; Anísio Teixeira, José Eustáquio Romão, Verone Lane Rodrigues (org.). – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

Deste modo, Libâneo (2006) contribui acrescentando que a aprendizagem também vem da experiência humana ao longo da história.

A aprendizagem não resulta apenas de necessidades e interesses internos da criança, nem é um processo no qual as crianças escolhem o que querem fazer; é antes, um processo no qual elas vão desenvolvendo e modificando suas forças físicas e mentais por influência de conhecimentos e atividades vindo de fora, da experiência humana acumulada pelas gerações ao longo da História (LIBÂNEO, 2006, p.104)¹¹.

À vista disso, citamos as competências gerais da BNCC¹² para o desenvolvimento da educação básica:

Valorizar a diversidade de saberes e vivências culturais e apropriar-se de conhecimentos e experiências que lhe possibilitem entender as relações próprias do mundo do trabalho e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade.

Desta forma, quando a escola desenvolve as ações de projetos como o “Estudantes de Atitude” está, de certa forma, dando visibilidade aos conhecimentos técnicos adquiridos ao longo da vida de todos os envolvidos, despertando em cada um o sentimento de pertencimento e zelo pelo espaço físico da escola, pelo patrimônio público e comum. Ao invés de danificar, os estudantes cuidam com carinho, atendendo assim ao princípio constitucional que nos diz que o Estado deve oferecer a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, conforme o Regulamento do “Estudante de Atitude”¹³, pois ao se sentirem

11 LIBÂNEO, José Carlos. Didática. Ed.Cortes. São Paulo-SP.2006

12 BNCC Disponível em: < http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf> 27/10/2021

13 REGULAMENTO PROJETO ESTUDANTES DE ATITUDE 2021. Disponível em:< <https://www.estudantesdeatitude.go.gov.br/2021/assets/pdf/REGULA->

pertinentes e em casa, os participantes sentem orgulho e interesse em continuar e estar na escola.

Com essas atitudes, a escola promoverá o cuidado com o meio ambiente sustentável, o respeito aos direitos humanos, o zelo pelo patrimônio público, a igualdade racial, a integridade e a prevenção à corrupção. E, assim, se coloca como ambiente onde se desenvolvem as relações humanas e as realidades emocionais.

Nos estudos de Ângelo (2007, p.32)¹⁴ são abordadas questões sobre as relações e a inteligência emocional, nos seguintes termos:

há uma correlação positiva entre a inteligência emocional e as boas relações sociais, familiares, íntimas e de trabalho; os indivíduos de inteligência emocional elevada são encarados pelos outros como pessoas com quem é mais agradável estar, mais empáticas e socialmente mais hábeis do que os indivíduos de inteligência emocional baixa; a inteligência emocional está relacionada com o sucesso acadêmico e no trabalho; a satisfação, a autoestima e a menor taxa de depressão exibem também uma correlação positiva com a inteligência emocional.

Isto permite dizer que no engajamento dos estudantes e da comunidade escolar é o tempo do envolvimento que permite “um” precisar do “outro” e se relacionar, promovendo “o cultivo das competências afetivas, para o reconhecimento dos outros membros da comunidade escolar como pessoas distintas com suas realidades emocionais, isto é, a inteligência afetiva” (Regulamento Projeto Estudantes de Atitude 2021). Nessas relações entre as pessoas, em que as emoções são ativadas, é muito importante ter prudência, e o Projeto procura ativar esse controle, pois, em prol das ações que os estudantes desenvolvem, procuram con-

MENTO-FINAL.pdf) visto em 27/10/2021.

14 ÂNGELO, Inês Salgueiro. MEDIÇÃO DA INTELIGÊNCIA EMOCIONAL E SUA RELAÇÃO COM O SUCESSO ESCOLAR. Dissertação de Mestrado em Educação. 2007. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/1288/1/19243_ulfcO91279_tm_tesefinal.pdf visto em: 27/10/2021.

trolar melhor suas emoções para alcançar seus objetivos, promovendo o respeito e um clima prazeroso no ambiente escolar para a construção do aprendizado em jogos de equipe e competições.

Temos o entendimento de que, para atingir a plenitude do aprendizado, é necessário explorar de forma lúdica as habilidades do aprendiz. Assim, a proposta do Projeto é virar a chave, tanto da forma como o Estado vem combatendo a corrupção, quanto da forma que a educação conduz o aprendizado. A literatura educacional muito tem discutido sobre a importância de respeitar as diferenças para a garantia do aprendizado, afinal, somos diferentes e aprendemos de diferentes formas dentro de nossas habilidades. Despertar em cada estudante a atitude de fazer a sua parte num processo de construção do todo muda a chave do ato de ensinar. Ademais, a forma atualizada da geração virtual encontra identificação na característica *gamificada* do projeto e a competição desenvolve nos estudantes uma energia para trazer à tona o melhor de cada um.

O “Estudantes de Atitude”, mesmo promovendo uma competição entre escolas, promove também uma união de todos para competir, que aflora o sentimento de pertencimento e de solidariedade entre seus pares e a comunidade escolar. A competição é saudável e cidadã, pois os jovens buscam junto à comunidade dar visibilidade aos sonhos que surgem a partir de um diagnóstico cívico, na forma de auditoria.

Como nos traz Araújo, “A auditoria é, simplesmente, a comparação imparcial entre o fato concreto e o desejado, com o intuito de expressar uma opinião ou de emitir comentários, materializados em relatórios de auditoria.” (ARAÚJO, 2001, p.13). Com isto, a auditoria realizada pelos estudantes é uma forte aliada no assessoramento da administração pública, de forma a garantir melhor qualidade no atendimento dos estudantes, apontando medidas e melhoramentos que podem ser feitos a partir do exame de livros, registros, inspeções e informações, conforme as orientações de Franco e Marra (2001):

A auditoria compreende o exame de documentos, livros e registros, inspeções e obtenção de informações e confirmações, internas e externas,

relacionados com o controle do patrimônio, objetivando a mensurar a exatidão desses registros e das demonstrações contábeis deles decorrentes. (FRANCO; MARRA, 2001, p.28).

A auditoria, segundo Attie, (2011, p.43)¹⁵: “consiste no levantamento, estudo e avaliação sistemática das transações, procedimentos, operações, rotinas e das demonstrações financeiras de uma entidade”. Além de promover o levantamento dos problemas, os pontos fortes e/ou negativos, a auditoria também é uma forte aliada da administração, também para buscar a confiança dos fornecedores, como nos traz Pagliato (2011):

As demonstrações e as informações contábeis destinam-se não somente auxiliar os administradores do patrimônio, como também a resguardar os interesses de terceiros a ele vinculados – investidores (titulares do patrimônio); financiadores do capital – bancos e fornecedores (credores do patrimônio); o físico (que participa nas operações e nos resultados da atividade patrimonial); e trabalhadores (que participam da atividade produtiva e se beneficiava das contribuições da entidade para os fundos de assistência, de previdência social e garantia do tempo de serviço dos empregados) (PAGLIATO, 2011, p.24 e 25).

A auditoria visa demonstrar que nossos espaços precisam ser visitados e pensados por quem deles vivem e convivem numa ideia de ambiente de construção e reconstrução, e não de uma política punitiva que impede as instituições de exporem seus pontos fracos. O processo de educação se dá exatamente nesse exercício de virar a chave e ver os espaços pelo olhar mais importante de todo processo associado a uma política pública de educação: o olhar do estudante.

15 ATTIE, Willian. Auditoria: Conceitos e aplicações. 3ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

Bastos (2014, p. 72)¹⁶ nos diz que:

A educação para a cidadania é, então, um quarta linha de frente decisiva para mudar a mentalidade social que ainda tolera a malversação dos fundos públicos. Os ideais republicanos de respeito às leis, de igualdade social, de impessoalidade, de prestação de contas, de respeito ao patrimônio público e de reponsabilidade perante os cidadãos devem ser destacados em todos os currículos escolares. A superioridade do governo das leis ao governo pessoal dos homens precisa ser transmitida de geração em geração, até que alcancemos um grau elevado de respeito ao bem comum do povo.

Esse grau de respeito também é um aprendizado sobre combater desvios e mau uso dos recursos e dos bens públicos. É reflexo de discussões entre os pares e saem do campo do discurso para as ações práticas, gerando aprendizados significativos. Portanto, nessa nova visão de combate à corrupção, não há lugar para espaços que não sejam voltados para o zelo e a manutenção de tudo que é de uso público.

Para ajudar no combate à corrupção, é importante trazer para o contexto da gestão democrática e a ferramenta “Transparência” para gerar um clima de confiança entre todos os envolvidos no processo educativo, uma vez que uma gestão de tal natureza conta com a participação da comunidade escolar e está baseada em princípios que possibilitam a democracia, a colaboração e a transparência, conforme preconiza a LDB em seu artigo 14:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática de ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

16 BASTOS, M. T. Um modelo de política de combate à corrupção. Revista do Advogado, Ano XXXIV, nº 125, p. 68, 2014.

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL,1996).

Nessa lógica afeita à transparência, os estudantes se sentem parte da construção de ações que mudam a forma de entender a importância de usar bem os recursos e preservar aquilo que recebem do Estado. Não é o Estado impondo, por meio da fiscalização e do combate à corrupção. No Projeto, é diametralmente o oposto: é a partir dos estudantes que a realidade de políticas públicas que visam a banir práticas de corrupção é compreendida e até mesmo modificada, construída e reconstruída, apresentando-se, assim, como ferramentas fundamentais para a compreensão da manifestação de boas práticas e mudanças do mundo vivido no dia a dia por meio da democracia e da cidadania.

E é nessa construção de cidadania que a escola é vista como a promessa de um elo entre a “vida da criança e do adolescente”, no seio familiar, e a “vida adulta”, em uma civilização democrática e globalizada. Essa ponte, que conecta os anseios de nossos antepassados com os entraves do nosso futuro, muitas vezes causa medo e apreensão em sua travessia. Para nossa reflexão, De Souza e José Filho (2008, p.2)¹⁷ falam sobre o ambiente da família como ponto de partida entre família, escola e sociedade:

O ambiente familiar é o ponto primário da relação direta com seus membros, onde a criança cresce, atua, desenvolve e expõe seus sentimentos, experimenta as primeiras recompensas e punições, a primeira imagem de si mesma e seus primeiros modelos de comportamentos – que vão se inscrevendo no interior dela e configurando seu mundo interior. Isto contribui

17 DE SOUZA, Ana Paula; JOSÉ FILHO, Mário. A importância da parceria entre família e escola no desenvolvimento educacional. Revista Iberoamericana de Educación. Edição 44/7, de 10/01/2008. Disponível em: Acesso em: 07 janeiro 2014.

para a formação de uma “base de personalidade”, além de funcionar como fator determinante no desenvolvimento da consciência, sujeita a influências subsequentes. (DE SOUZA; JOSÉ FILHO, 2008, p.2).

Por mais que, em tese, os pais estejam sempre de mãos dadas com seus filhos, é no processo educacional que estas mãos precisam estar livres para escreverem seus próprios destinos, superando obstáculos intransponíveis para gerações anteriores. Muito mais do que mediar conhecimento, é necessário proporcionar um lugar de pertença a este estudante em desenvolvimento, uma posição distinta entre seus iguais.

Todos são equivalentes em suas diferenças, cada qual é único em sua gênese, em suas vivências e habilidades. Quando estudantes são convidados a expressarem sua subjetividade, elaboram nesse contexto os recursos necessários para se fazerem entendidos, em um coletivo republicano que incentiva cada um a receber e a entregar. Sobre essa liberdade responsável Vasquez (1996, p. 93)¹⁸ nos traz:

Que o sujeito não ignore nem as circunstâncias nem as consequências da sua ação, ou seja, que seu comportamento possua um caráter consciente. E que a causa de seus atos esteja nele próprio e não em outro agente que o force a agir de certa maneira, [...], ou seja, que sua conduta seja livre.

Diante dessa liberdade responsável, além de moderar seus conteúdos mais pessoais, os estudantes precisam confrontar com a posição de espectadores passivos do sistema educacional. Emerge aí um papel de protagonismo, diante da própria realidade, como construtores de um futuro comum a todos os envolvidos. O espírito de equipe, o respeito às orientações e o alcance de resultados são as qualidades mais cultivadas pelo “Estudantes de Atitude”, aumentando a identificação do estudante com sua escola.

18 VÁZQUEZ, A, S. Ética. 16. ed. Trad. João Dell’ Anna. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1996. p. 91.

Nota-se, de modo empírico, uma sintonia entre a consequente melhora do desempenho escolar dos estudantes envolvidos e a melhora do ambiente de trabalho do professor, por meio da amizade e do respeito à sua pessoa e função, fornecendo aprimoramento das condições psicossociais para o empenho cotidiano do professor no processo de ensino aprendizagem, valorizando o docente aberto ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. Concomitantemente, o projeto oportuniza ao estudante o desenvolvimento da responsabilidade pela preservação do patrimônio público, da consciência dos valores, da integridade, da cultura anticorrupção, do altruísmo e do agir pela fraternidade, evidenciando, assim, sua inteligência emocional.

Esses talentos, que nascem no íntimo de cada estudante e são reconhecidos e validados pelos profissionais da educação, se fortalecem no contexto escolar mediante os desafios e premiações adquiridos. Estas representações encorajam o estudante a compartilhar sua vivência em casa, com a família, o que contribui para uma aproximação família/escola/comunidade e, com isso, a escola assume com mais propriedade a sua função inalienável como referência para a educação moral dos estudantes, conforme postula a Convenção Interamericana dos Direitos Humanos.

A busca por inclusão social, advinda dos processos educacionais, encontra em projetos como o “Estudantes de Atitude” um grande aliado, cujo foco principal é lembrar aos próprios agentes do cotidiano escolar o caráter indispensável de suas próprias contribuições para o aprimoramento real do estabelecimento de ensino, ao qual estão vinculados. Seja um estudante, professor, coordenador, diretor ou secretário, todos estão dispostos a investir na tolerância em prol da diversidade humana, linguística, cultural e identitária de todas as pessoas envolvidas, independente das deficiências intelectuais, físicas, afetivas ou sociais que cada um possa trazer em sua jornada.

Por fim, cabe destacar que ações dessa natureza são relevantes aliados à construção do ensino-aprendizagem, rompendo com os saberes restritos à sala de aula, alcançando a prática da vida no exercício da ci-

dadania, sendo referência em agregar valores, pois visivelmente os estudantes que fazem parte de projetos como o “Estudantes de Atitude” mudam de postura, redesenhando seus comportamentos, aprendendo noções de administração, de gerência, de *compliance* e de governança na administração do dinheiro público, além de melhorarem o desempenho nos estudos, o ambiente escolar e a prática relacionada à transparência, controle social, voluntariado, ao relacionamento com os servidores públicos das escolas e à prevenção à corrupção.

REFERÊNCIAS

ÂNGELO, Inês Salgueiro. **Medição da inteligência emocional e sua relação com o sucesso escolar**. Dissertação de Mestrado em Educação.2007.Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/1288/1/19243_ulfcC091279_tm_tesefinal.pdf visto em:27/10/2021.

ATTIE, Willian. **Auditoria: Conceitos e aplicações**. 3ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BASTOS, M. T. Um modelo de política de combate à corrupção. **Revista do Advogado**, Ano XXXIV, nº 125, p. 68, 2014.

BRASIL – BNCC – Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/aba-se/#estrutura>> acesso em:27/10/2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. Faculdade de Educação

DALLARI, D. A. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DEWEY, John / Robert B. Westbrook; Anísio Teixeira, José Eustáquio Romão, Verone Lane Rodrigues (org.). – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 13ª ed. – Coleção O Mundo Hoje. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GARCIA, J. Indisciplina, incivilidade e cidadania na escola. In: CUNHA, J. L. da & DANI, L. S. C. (org.). **Escola, conflito e violência**. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. Ed. Cortes. São Paulo-SP.2006

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

REGULAMENTO PROJETO ESTUDANTES DE ATITUDE 2021. Disponível em: < <https://www.estudantesdeatitude.go.gov.br/2021/assets/pdf/REGULAMENTO-FINAL.pdf> > visto em 27/10/2021.

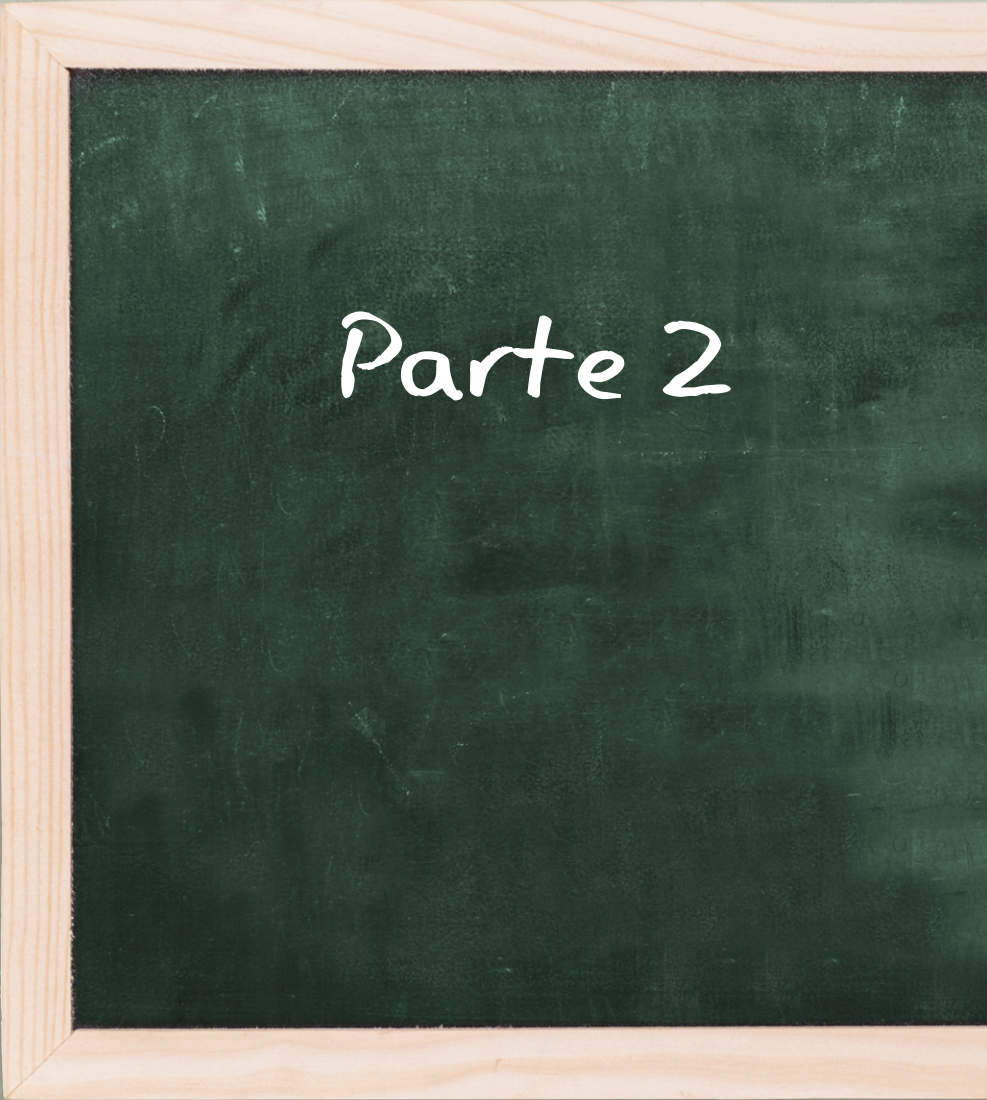
SOUZA, Ana Paula; JOSÉ FILHO, Mário. A importância da parceria entre família e escola no desenvolvimento educacional. *Revista Iberoamericana de Educación*. Edição 44/7, de 10/01/2008. Disponível em: Acesso em: 07 janeiro 2014.

VÁZQUEZ, A, S. *Ética*. 16. ed. Trad. João Dell' Anna. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1996. p. 91.

Rita de Cássia Ferreira, Graduada em Letras: Português/Inglês pela Universidade de Rio Verde e pós-graduada em Educação Inclusiva pela Universidade Salgado de Oliveira. Servidora efetiva da Secretaria de Estado da Educação, atuando como superintendente do Centro de Formação (Cepfor).

Rosally Brasil Pereira, Letrista e mestre em Literatura e Crítica Literária pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Especialista em Literatura Brasileira pela Universidade Salgado de Oliveira. Especialização em Gestão da Educação Pública, pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Servidora da Secretaria de Estado da Educação de Goiás.

Iracema Maria da Trindade Hidasi, letrista e literata, pedagoga, especialista em Gestão e Avaliação da Escola Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora, mestre em Letras: Literatura e Crítica Literária- PUC-Go. Professora Formadora (Cepfor), Servidora efetiva da Secretaria de Estado da Educação de Goiás e Coordenadora do Projeto Estudantes de Atitude na Educação.



Parte 2



Capítulo 2

OS SEIS CASOS ENCONTRADOS E A PERCEPÇÃO PRÁTICA DE TAIS POLÍTICAS PÚBLICAS – escolhas metodológicas e estruturação dos materiais

Isabela Almeida
Humberto Dantas

Inciamos aqui a Parte 2 dessa obra. O intuito é trazer um conjunto de seis casos aplicados especificamente associados a projetos que guardam relação com o conceito fundamental de “auditoria cívica em ambiente escolar”. Este livro, intitulado Transparência, Responsabilidade e Participação Democrática trata exatamente disso: como envolver, de forma transparente, estudantes, servidores administrativos e professores, na grande maioria dos casos, em uma ação pedagógica de “olhar para a escola” e diagnosticar sua realidade? É isso, como já observado anteriormente, que se está chamando de “auditoria cívica”, pois por meio de um instrumento legal, seus métodos e instrumentos oficiais,

busca-se uma adaptação participativa e educativa capaz de envolver cidadãos comuns com um olhar crítico e avaliativo à sua realidade.

E quem melhor que tais agentes para falarem algo sobre desafios e possibilidades de aprimoramento associados a uma política que vivenciam cotidianamente? A partir de tal percepção, como tratado anteriormente, tornamos os sujeitos entendidos como “público-alvo” (discentes) ou agente executor (servidores públicos) em protagonistas minimamente responsáveis por um aumento da probabilidade de percepção da realidade, impacto sobre ela e pertencimento ao ambiente aos quais pertencem. Sabemos que essa é apenas uma das diversas formas de esse processo de envolvimento entre cidadão/cidadã e política pública, ou patrimônio público, ocorrer, mas certamente o que se tem observado e colhido a partir desse tipo de trabalho é inovador e merecedor de atenção a ponto de consolidarmos esse livro.

Dito isso: o que fizemos? Localizamos exemplos de ações dessa natureza em território nacional. Encontramos seis iniciativas em diferentes locais do Brasil. Tratamos cada uma delas como um caso específico, a saber:

- **Caso 1:** Projeto Aluno Auditor, da Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria e Secretaria Municipal de Educação Macapá/AP;
- **Caso 2:** Projeto Aluno Auditor, da Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte e Secretaria Municipal de Educação;
- **Caso 3:** Projeto Controladoria na Escola (2016-2018) / De Olho na Educação (2019-2020) / Educação Fiscal EnCena (2021), da Controladoria-Geral do Distrito Federal;
- **Caso 4:** Projeto Estudantes de Atitude, da Controladoria Geral do Estado de Goiás;
- **Caso 5:** Projeto Estudantes no Controle, da Controladoria Geral do Estado Mato Grosso do Sul;
- **Caso 6:** Projeto Geração Atitude, da Assembleia Legislativa do Paraná, Secretaria de Estado de Educação, Ministério Público do Paraná e Tribunal de Justiça.

A partir de então, para que todos esses exemplos fossem tratados e descritos sob um mesmo padrão, estabelecemos uma estratégia para a consolidação dos capítulos a seguir. Na verdade, precisávamos decidir entre: entrevistar os servidores responsáveis por tais políticas e coletar resultados das suas respectivas ações, ou convidar esse conjunto de agentes para que contassem suas histórias. A segunda opção nos pareceu mais inclusiva, agregadora e capaz de gerar resultados mais precisos na voz de quem pratica a ação. A partir disso, uma nova escolha: estabelecer um roteiro padrão com o que deveria constar nos capítulos, ou dar liberdade para que cada um escrevesse ao seu jeito, tendo parâmetros norteadores acadêmicos mínimos? Aqui entendemos que a heterogeneidade de habilidades dos convidados poderia findar nos levando a formatos e abordagens muito distintas. A partir de tal sentimento, definimos um roteiro com dez questões, e pedimos que as equipes as respondessem em um formulário digital padrão.

Para nossa grata surpresa, todos aceitaram de pronto o desafio, se envolveram no projeto e enviaram suas respostas dentro dos prazos associados à publicação. Abaixo, as dez perguntas que foram encaminhadas, sendo que para cada resposta foi delimitado um espaço máximo de caracteres.

- **Pergunta 1 – Inspiração:** Qual foi a inspiração para iniciar o projeto? Nos conte de onde surgiu a ideia do projeto.
- **Pergunta 2 – Articulação governamental:** Em que órgão público surgiu a iniciativa? Quais outros órgãos foram envolvidos? Como foi a articulação com a Secretaria de Educação para o acesso as escolas?
- **Pergunta 3 – Articulação externa:** Houve parcerias formais com organizações da sociedade civil e/ou empresas? Se houve, como aconteceram essas parcerias? Quais foram as trocas?
- **Pergunta 4 – Concretização:** Com a ideia planejada, nos conte como aconteceu a implementação do projeto e como ele se tornou realidade. Como o projeto foi formalizado? Que instrumentos jurídicos foram utilizados?

- **Pergunta 5 – Funcionamento:** Como o projeto ocorre? Descreva as etapas do processo minimamente. Inclua a seguinte reflexão: Houve interação com as famílias dos alunos? Houve interação com o entorno das escolas (comunidade)? Como isso se deu?
- **Pergunta 6 – Comunicação:** E quanto a comunicação? Houve algum tipo de planejamento, pesquisa, direcionamento ou escolha de linguagem adaptada ao público e ao meio? A equipe responsável era especializada em comunicação? Houve produção de materiais específicos? Como e por quem ela foi coordenada? Esses materiais estão disponíveis (exemplo: cartilhas, documentos, sites etc.)?
- **Pergunta 7 – Avaliação e monitoramento:** Ocorreu algum tipo de monitoramento? Como vocês avaliaram se a política estava sendo efetiva? Houve produção de material quanto ao impacto do projeto, ou dados gerados com relação aos participantes? Foram coletados dados antes e depois da aplicação do projeto? O projeto já foi objeto de alguma pesquisa (acadêmica) conhecida por vocês?
- **Pergunta 8 – Dificuldades:** Quais foram os desafios e dificuldades encontrados pela equipe responsável pelo projeto? Esses problemas foram resolvidos nas edições seguintes? Houve aprimoramento na ideia inicial do projeto?
- **Pergunta 9 – Resultados:** Consegue mensurar minimamente os resultados do projeto em termos de impacto e percepção do público-alvo? Como os professores, a equipe da escola em geral e os estudantes relatam o projeto?
- **Pergunta 10 – Continuidade:** O projeto ainda existe? Ocorreram mudanças em tempos recentes? Se foi descontinuado: o que houve? Por fim, a pandemia afetou o projeto?

Diferentes projetos utilizaram de forma mais ou menos ampla seus espaços, mas as respostas permitem observar de forma acurada esse amplo conjunto de iniciativas que ilustram o desafio de elevar a participação e o senso de pertencimento e responsabilidade de estudantes e servidores públicos em realidade escolar. A partir do material colhido,

o que fizemos foi mantendo-nos fiéis ao que recebemos de cada equipe, consolidar o material em capítulos padronizados, onde as perguntas foram substituídas por tópicos analíticos. Assim, o leitor terá a sensação de que é possível conhecer cada uma das iniciativas encontradas sob um mesmo modelo de texto, variando aqui apenas o estilo que cada autor, ou conjunto deles, empregou aos seus textos. Os tópicos de cada capítulo serão:

- Tópico 1: Inspiração;
- Tópico 2: Articulação governamental;
- Tópico 3: Articulação externa;
- Tópico 4: Concretização;
- Tópico 5: Funcionamento;
- Tópico 6: Comunicação;
- Tópico 7: Avaliação e monitoramento;
- Tópico 8: Dificuldades;
- Tópico 9: Resultados;
- Tópico 10: Continuidade.

Feita essa compilação e a organização em arquivos caso a caso, devolvemos o material aos responsáveis para uma revisão final. O resultado, depois de uma última análise de cunho meramente ortográfico da editora, se encontra nas próximas páginas.

Nossos agradecimentos aos autores e autoras componentes de cada uma das equipes envolvidas nesse projeto. E a você pela leitura interessada.



SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO MACAPÁ/AP Aluno Auditor

Autoria: Andrea Correa da Silva



Não podemos contar a história dessa política pública na realidade de Macapá sem mencionar a essencial presença e o trabalho fundamental de Markel dos Santos Leite. Infelizmente no ano de 2020 ele veio a óbito. Dedicamos a descrição deste caso e a escrita desse capítulo, a ele. Certamente, em outro plano, ele está orgulhoso com o registro e a consolidação desse legado tão significativo.



Inspiração

Deu-se no final de 2018 após técnicos da Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria-Macapá/AP conhecerem o projeto já executado pela Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte, a qual desenvolve o projeto desde 2017, a partir deste primeiro contato formalizou-se um Termo de Cooperação Técnica entre ambas as controladorias, para que assim pudéssemos implementar nesta capital.

Articulação governamental

O projeto foi criado pela Controladoria do Distrito Federal, porém foi aprimorado e colocado em prática pela Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte, onde o projeto foi personalizado para o município pela Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte-CTGM-BH e pela Secretaria Municipal de Educação/Assessoria de Programas e projetos Educacionais- SEMED/ASPED daquele município;

Os órgãos envolvidos para a implementação do projeto em Macapá, foram a Controladoria Geral de Belo Horizonte e à época, Controladoria Geral do Município de Macapá-COGEM, atualmente, Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria-SMTC, com a cooperação da Secretaria Municipal de Educação de Macapá/AP.

A articulação foi positiva, com o acompanhamento da Secretaria Municipal de Educação durante todas as etapas desde a escolha das escolas, capacitações e acompanhamento das ações.

Articulação externa

Não houve a priori a necessidade de formar parcerias, porém não se descarta tal possibilidade assim que o projeto for retomado.

Concretização

A implementação do projeto no Município de Macapá deu-se por meio de um Termo de Cooperação Técnica entre a época, Controladoria Geral do Município de Macapá/AP-COGEM, atualmente, Secretaria de Transparência e Controladoria de Macapá/AP-SMTC e a Controladoria Geral do município– CTGM, órgão que aprimorou e o implementou o projeto em Belo Horizonte.

Funcionamento

O projeto ocorreu em 04 escolas que são: EMEF. Maria José dos Santos Ferreira, EMEF. Maria Celes Coutinho, EMEF. Raimunda de Lima Guedes e EMEF. Maestro Miguel Alves da Silva, que envolveu diretamente 21 alunos, 6 monitores (professores), 04 diretores escolares, além de 10 servidores da Secretaria Municipal de Educação e 05 servidores da Secretaria a época, Controladoria Geral do Município de Macapá, atualmente, Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria de Macapá.

Etapas do Processo

— Planejamento

1. Definição das escolas participantes;
2. Reunião com gestores das escolas;
3. Capacitação para os coordenadores, monitores e alunos auditores participantes do projeto com a orientação de como utilizar o aplicativo “Monitorando a Cidade”, ferramenta utilizada para as auditorias nas escolas;
4. Revisão dos questionários a serem trabalhados durante as auditorias;
5. Definição do grupo de teatro e do cronograma de ensaio para o lançamento do projeto.

— Execução

1. Lançamento do projeto em maio de 2019;
2. Execução das primeiras auditorias utilizando o aplicativo monitorando a cidade, em que cada equipe de alunos auditores conta com um professor monitor que coordena as ações de cada etapa do preenchimento do questionário de auditoria.
 - 2.1 No decorrer da execução do projeto em 2019/2020, planejamos aplicar 14 questionários de auditoria com perguntas relacionadas a cada ambiente escolar a saber: salas de aula, biblioteca e/ou sala de leitura, sala de informática, auditório, cozinha/refeitório, alimentação escolar (merenda), pátio da escola, quadra esportiva/ginásio/área de lazer, banheiros, entrada da escola (estrutura), parte externa, sala dos professores, direção (gestão e estrutura), entre outros ambientes passíveis de serem abordados e/ou questionados;
3. Elaboração de relatórios preliminares sobre os problemas identificados nas primeiras auditorias: Essa abordagem é realizada após a aplicação dos questionários;
4. Propostas de soluções e melhorias elaboradas pelos alunos com cooperação dos professores: essa abordagem é realizada após o levantamento dos dados coletados nos questionários e são elaboradas propostas de melhorias na unidade escolar em relação àquele ambiente auditado. Essas propostas são elaboradas pelos alunos, corpo escolar e a comunidade, em que são apresentados os problemas observados e em conjunto buscam-se as melhorias e ações que devem ocorrer.
5. Implementação e monitoramento das ações: essa etapa é realizada pela equipe de coordenadores do projeto, com intuito de verificar se as melhorias estão sendo realizadas e identificar possíveis dificuldades de implantação;
6. Elaboração do relatório conclusivo referente às auditorias: etapa que mostra como os problemas observados foram tratados e se as providências foram tomadas;

7. Avaliação do projeto (indicador de eficácia): Essa etapa tem por finalidade verificar se os objetivos do projeto foram alcançados.

Cabe ressaltar que os itens 4, 5, 6 e 7 não foram executadas devido ao encerramento do ano letivo e início da pandemia da Covid-19.

— Comunicação

O projeto foi coordenado pela equipe, a época da Controladoria Geral do Município de Macapá, atualmente, Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTc) juntamente com cooperação de técnicos da Secretaria Municipal de Educação de Macapá/AP SEMED, que elaboraram abordagens de forma simples quanto aos conceitos utilizados durante a capacitação, assim como exemplos do dia a dia, brincadeiras e vídeos compreensíveis à faixa etária trabalhada. Além dessas duas secretarias, houve a cooperação da Secretaria Municipal de Comunicação do Município, que auxiliou na elaboração de todo material produzido, como cartilhas, folders, banners e publicações, proporcionando publicidade ao projeto.

Foi produzida a cartilha: Guia para Formação do Aluno Auditor, distribuída de forma impressa para todos os participantes do projeto e disponíveis em mídia nesta Secretaria, além de materiais elaborados no período em que houve a execução do projeto, como slides, relatórios e imagens registradas durante os encontros.

Cabe salientar que houve publicidade sobre o lançamento e a execução de fases do projeto no site e redes sociais oficiais da Prefeitura de Macapá disponíveis em:

- <https://macapa.ap.gov.br/?s=aluno+auditor>
- <https://www.facebook.com/PrefeituradeMacapa/photos/a.125573224276424/1286678731499195/?type=3>
- <https://mobile.twitter.com/pmmacapa/status/118669217244118222>

E jornais locais, disponíveis em:

- <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/cidades/prefeitura-de-macapa-implanta-projeto-aluno-auditor/>

Caso I

- <https://selesnafes.com/2019/05/em-projeto-aluna-de-10-anos-se-destaca-ao-falar-sobre-respeito/>
- <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2019/12/17/alunos-da-rede-municipal-plantam-60-mudas-de-ipe-oiti-e-arvores-frutiferas-na-orla-de-macap%C3%A1.ghtml>

Avaliação e monitoramento

O monitoramento do projeto é realizado por meio de visitas nas unidades escolares, com a reunião entre alunos, coordenadores e monitores e via WhatsApp, para sanar dúvidas, realizar alinhamento e verificar a aplicabilidade das ações. O material produzido quanto ao impacto foi feito por meio de vídeos e em rodas de conversas, com efeitos na mudança de comportamento desses alunos dentro e fora da escola. Os dados coletados antes e depois da aplicação do projeto corresponderam somente ao levantamento das problemáticas trabalhadas nos questionários.

Houve também a produção de um artigo científico elaborado pela ex-diretora da Escola Municipal de Ensino Fundamental-EMEF Maestro Miguel Alves da Silva, senhora Andreia Penante de Souza (Acadêmica do Curso de Especialização em Política Educacional da Fundação Universidade Federal do Amapá-UNIFAP) com o Título: A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EMPREENDEDORA NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE MACAPÁ: O Caso do Programa Aluno Auditor na EMEF. Maestro Miguel Alves da Silva, ano 2021.

Dificuldades

Durante a realização da aplicação e monitoramento do primeiro questionário de auditoria, encontramos dificuldades quanto à disposição de dispositivos móveis (telefones) para uso dos alunos e conflito de horário no encontro dos alunos auditores para a realização das auditorias. Tais dificuldades são passíveis de resoluções futuramente.

Resultados

Os impactos são positivos, as escolas envolvidas adquiriram a percepção de um novo olhar por parte dos alunos, pois eles puderam observar questões que o corpo técnico da escola não observa com frequência, já que não frequentam diariamente esses ambientes que os alunos costumam frequentar, como a sala de aula, banheiros dos alunos, cozinha/ refeitório, levantando problemáticas de fáceis soluções.

Continuidade

O projeto ainda existe, porém devido a pandemia está suspenso e consequentemente ocasionou o adiamento das etapas do projeto e o término do relatório final. Devido a essa suspensão, o projeto deverá ser voltado para novos alunos, pois o público são crianças que estão no 4º e 5º ano do ensino Fundamental I, que a partir do ano que vem irão para o fundamental II, porém em escolas do estado, em razão do município ofertar somente o ensino fundamental I. Neste sentido, estuda-se a possibilidade de novas eleições nas 04 unidades que já são contempladas com o projeto e a ampliação para mais 06 escolas, contendo capacitação e acompanhamento.

Andrea Correa da Silva, Servidora Pública da Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria-Macapá/AP, bacharel em Ciências Contábeis, MBA em Gestão Financeira e Controladoria ambos pela Estácio-FAMAP/AP e coordenadora do Projeto Aluno Auditor Macapá/AP.



CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO Projeto Aluno Auditor

*Autoria: Leonardo de Araújo Ferraz
Cláudia Costa de Araújo Fusco
Danilo Kenji Lessa Okuma*

Inspiração

O projeto foi inspirado no programa Controladoria na Escola idealizado pelo então controlador-geral do Distrito Federal, Henrique Moraes Ziller, e em execução na Controladoria Geral do Distrito Federal em 2016 e 2017.

Articulação governamental

A iniciativa surgiu na Controladoria-Geral do Município de BH que apresentou a ideia para a Secretaria Municipal de Assuntos Institucionais e Comunicação Social – SMAICS e para a Secretaria Municipal de Educação – SMED. A SMED participa ativamente de todas as fases do projeto e inclusive decide alguns pontos estratégicos, como quantas e quais escolas participarão. Também já foi envolvida a Secretaria Municipal de Fazenda (SMFA) na fase de capacitação dos professores e monitores que conduziram o projeto junto aos estudantes, na temática de Educação Fiscal e Educação Financeira. Na capacitação dos estudantes, foi desenvolvido um jogo que aborda valores éticos em parceria com a SMFA (Herói da Sociedade).

Concretização

Foi realizada reunião junto à Secretaria Municipal de Educação para firmar parceria no desenvolvimento do projeto. O setor da SMED que assumiu a condução do projeto no que tange às questões da educação foi a Assessoria de Programas e Projetos Educacionais. Na CTGM, a equipe responsável conta com a Controladora Adjunta como gestora, um auditor como coordenador, um auditor no auxílio do tratamento dos dados e mais duas servidoras para auxiliar no desenvolvimento do projeto. Os instrumentos jurídicos utilizados consistem em uma portaria conjunta que regulamenta o projeto e outra que formaliza a equipe coordenadora. Ambas são publicadas anualmente, a cada edição do projeto, com informações no link:

- https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/controladoria/DOM%20portaria%20aluno%20auditor%20006_2019.pdf.

Mais informações podem ser obtidas no link:

- <https://prefeitura.pbh.gov.br/controladoria/aluno-auditor>

Funcionamento

Em linhas gerais, as escolas participantes selecionam grupos de estudantes para auditar os ambientes escolares, utilizando para isso questionários eletrônicos de auditoria desenvolvidos para aplicativo de celular. Após realizarem as auditorias, os estudantes em conjunto com os professores e monitores, deverão refletir, discutir e propor possíveis soluções/providências, focando em medidas criativas, de baixo ou sem custo e com envolvimento da comunidade escolar.

Etapas do projeto

- Formação das equipes coordenadoras do projeto: As escolas participantes deverão selecionar um professor referência que será o responsável pela coordenação do projeto em sua respectiva escola. O professor referência deverá formar uma equipe coordenadora (a qual irá liderar), que poderá ser composta por outros professores, monitores ou mesmo direção, cuja atribuição será auxiliar os alunos auditores no desenvolvimento do projeto. Não há limitação para a quantidade de pessoas que irão compor a equipe coordenadora.
- Formação dos grupos de alunos auditores: O professor referência deverá selecionar o grupo de alunos auditores que irão executar o projeto. Os grupos devem ser formados de acordo com o critério que a escola julgar conveniente, porém contemplando estudantes do terceiro ciclo (6º, 7º e 8º ano preferencialmente). Sugere-se a composição de grupos com pelo menos 40 estudantes.

Execução do projeto

- Auditoria: Esta atividade consiste na realização das auditorias pelos estudantes auditores nos ambientes escolares, utilizando os ques-

tionários eletrônicos desenvolvidos pela Controladoria-Geral para o aplicativo para celular Monitorando a Cidade.

- **Discussão das Propostas:** Nesta etapa, os estudantes, em conjunto com a equipe de professores e monitores do projeto em sua escola, deverão propor possíveis soluções/providências para os problemas identificados, focando em medidas criativas, de baixo custo e com envolvimento da comunidade escolar.
- **Tarefa Especial:** Esta atividade consiste na elaboração de um vídeo, de no máximo 3 minutos, sobre um tema específico a ser definido pela coordenação do projeto (tema este que será devidamente divulgado oportunamente).
- **Desafio:** Esta atividade consiste na escolha de alguma situação revelada pela auditoria (um achado de auditoria), que requer uma ação mais organizada para sua solução e, após escolhido o problema a ser enfrentado, a escola deverá apresentar seu planejamento e estratégia para solucioná-lo.
- **Monitoramento:** Importante destacar que os alunos auditores em conjunto com a comunidade escolar devem monitorar a implantação das propostas de soluções/melhorias apresentadas, solicitando à gestão da escola que todo o processo seja transparente e com diálogo acessível entre alunos e direção.

Na fase de discussão das propostas, no desafio é possível haver o envolvimento do entorno da comunidade escolar e das famílias dos estudantes.

Comunicação

Todo o material do projeto passa pela aprovação da Assessoria de Programas e Projetos Educacionais da SMED, que verifica sua adequação para os estudantes. Na CTGM, não há pessoas especializadas em comunicação. Alguns materiais tiveram a identidade visual elaborada pela Assessoria de Comunicação da SMED. O vídeo do projeto foi produzido pela Assessoria de Comunicação da PBH. A produção de material espe-

cífico é desenvolvida pela equipe da CTGM, sob coordenação do Auditor Danilo Okuma. Os materiais estão disponíveis no site cujo link para acesso é: <https://prefeitura.pbh.gov.br/controladoria/aluno-auditor>

Materiais produzidos foram: Vídeo de divulgação do projeto; cronograma do projeto; guia de formação das equipes coordenadoras; apresentação para formação/capacitação das equipes coordenadoras; apresentação para formação/capacitação dos estudantes; orientações para elaboração do vídeo da tarefa especial; orientações para preenchimento do “Formulário de discussão de soluções/providências para as oportunidades de melhoria” e Relatórios Conclusivos das Auditorias e Consolidado.

Avaliação e monitoramento

Não chegamos a realizar um monitoramento efetivo da implantação das sugestões de melhoria. Entretanto, foi criado um indicador de desempenho para o projeto que inclusive consta como indicador no Plano Estratégico da CTGM (indicador (PE-CTGM) 2.1 – Índice de desempenho dos projetos de participação social e cidadania). O indicador consiste na aplicação de questionários de avaliação do projeto, no período de sua finalização, a todos os atores envolvidos: estudantes, professores e direção das escolas, por meio da ferramenta Formulário Google. As perguntas elaboradas no questionário de avaliação do projeto têm como respostas apenas “Sim” ou “Não” e buscaram refletir a opinião e a percepção quanto ao atingimento dos objetivos principais do projeto, relacionados aos valores constantes dos seguintes eixos temáticos: I – Sentimento de Pertencimento; II – Sentimento de Protagonismo; III – Compreensão Gerencial e IV – Aprimoramento de Serviço/Estrutura.

O projeto já gerou um artigo intitulado O uso de tecnologia da informação para fomento da gestão participativa e protagonismo juvenil nas escolas municipais de Belo Horizonte: o Projeto Aluno Auditor, de autoria do coordenador Danilo Okuma, publicado nos Cadernos da Escola do Legislativo, número 38, da ALMG.

Dificuldades

Nossa maior dificuldade está relacionada a recursos humanos e financeiros: equipe enxuta e falta de orçamento para elaboração de material do projeto. Também não há orçamento para fomentar a realização de sugestões de melhoria apontadas nos relatórios de auditoria dos estudantes. Essa etapa hoje está sob responsabilidade das escolas que na maioria das vezes não têm verba para destinar a esse fim. De 2017 a 2019 (última edição em virtude da suspensão do projeto em 2020 e 2021 por conta da pandemia), aumentamos o número de escolas e estudantes participantes e incluímos mais etapas ao projeto, bem como passamos a avaliar o seu desempenho.

Resultados

É realizada a aplicação dos questionários de avaliação do projeto. Vamos compartilhar os resultados de 2019:

“Constatou-se que os objetivos do projeto, especialmente relacionados ao desenvolvimento dos Eixos de I a III (Sentimento de Pertencimento, Sentimento de Protagonismo, Compreensão Gerencial), cujos valores estão diretamente relacionados à transformação cidadã nos atores envolvidos, sobretudo nos estudantes, incutindo nestes sólidos valores de cidadania, em prol do fomento de uma cultura, ainda que incipiente, de gestão participativa, foram cumpridos, de acordo com a percepção de todos os participantes envolvidos no projeto.

O desenvolvimento desse projeto contribui para minimizar o conflito da assimetria informacional gerado pela relação entre agente e principal (Teoria da Agência), uma vez que permite ao principal (o cidadão, no caso, estudantes com o auxílio de seus professores), participar diretamente de questões gerenciais da escola, em parceria com os agentes (direção e coordenação), com o intuito de construir um espaço

Caso 2

escolar melhor, que garanta a prestação adequada do serviço público proposto. Isso contribui, por conseguinte, para o fomento do controle e participação social, ou para o que chamamos neste projeto de gestão participativa.

A inserção do estudante, com o correto tutoramento de seus professores, na participação da gestão da escola é uma medida que atua na dimensão sociopolítica da administração pública, minimizando, mesmo que de forma incipiente, a dificuldade de acesso dos cidadãos ao processo decisório, permitindo assim, a infiltração das demandas populares e a participação social na gestão dos recursos públicos.

Por fim, ficou explicitado o atendimento do projeto a vários dispositivos da Lei Nº13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Destaca-se especialmente o cumprimento do inciso XIII, do art. 5º da referida lei, referente à ‘aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações’.

O Projeto Aluno Auditor é um caso bem-sucedido de inserção do cidadão (estudante) na gestão do recurso público, fomentando o desenvolvimento de um novo controle social, voltado para uma gestão participativa, onde os participantes atuam em prol de um objetivo único: a construção de um espaço escolar melhor.”

Continuidade

O projeto foi suspenso em 2020 e 2021 em razão da pandemia COVID-19. Entretanto, em 2022 o projeto foi retomado. Em reunião realizada com a SMED em março de 2022, ficou decidido que neste ano (2022) o projeto será realizado em 9 escolas da rede municipal de ensino, número menor que nas edições anteriores, justificado pela necessidade de conciliar o projeto com os desafios impostos pela pandemia

no retorno às aulas, tais como, defasagem do conteúdo programático, evasão escolar, restrições sanitárias, entre outros.

Leonardo de Araújo Ferraz · Doutor e Mestre em Direito Público pela PUC/MG, com pós-doutoramento pela Universidade Nova de Lisboa. Controlador-Geral do Município de Belo Horizonte.

Cláudia Costa de Araújo Fusco · Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Controladora-Geral Adjunta do Município de Belo Horizonte.

Danilo Kenji Lessa Okuma · Mestre em Construção Civil pelo CEFET-MG e especialista em Gestão Pública pela Fundação João Pinheiro. Auditor de Controle Interno da Prefeitura de Belo Horizonte.



CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Controladoria na Escola (2016-2018) / De Olho na Educação (2019-2020) / Educação Fiscal EnCena (2021)

*Autoria: Bruno Henrique Braga
Carolina Galdino Soares
Liliane Barbosa Pereira*

Inspiração

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, aumento da transparência administrativa e da eficácia da gestão pública.

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 esquece que existem pequenas ações tidas como cotidianas que também fazem parte do quadro de corrupção. Os pequenos favorecimentos, seja devido ao parentesco ou afinidade, ou menos situações tidas como habituais, tais como furar fila, estacionar em vaga de pessoas com deficiência ou idosos, são tratadas como situações inerentes à corrupção, o que não é verdade, pois podemos chamá-las 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, como 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 po-

lítica do país, uma vez que a democracia e a educação democrática são fundadas na crença do homem.

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-lo protagonista 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 DF (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 era realizar ações que provocassem nos alunos a vontade de pensar e agir de forma coletiva, de forma que queiram 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, 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 refere 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.

Articulação governamental

O projeto foi idealizado em 2016 pela Controladoria-Geral do DF, por meio da Subcontroladoria de Transparência e Controle Social (SUTCS), porém para viabilizar o projeto foi necessário contar com parcerias para atuar nas ações planejadas. Logo no início, as secretarias envolvidas nas ações foram:

- Secretaria de Estado de Educação do DF (SEEDF): Ocorreu através da parceria entre as escolas participantes e os idealizadores do projeto para sua continuidade.
- Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social do DF (SSP/DF): Se deu por meio da Subsecretaria de Segurança Cidadã (SUSEC), que foi o responsável pela disponibilização de cenário, fi-

gurino e equipamentos de som e transporte desses itens até o local da peça;

- Secretaria de Estado de Cultura do DF (SECULT/DF): Mudança na cultura social, voltada para ética, cidadania e combate à corrupção;
- Secretaria de Estado de Fazenda do DF (SEF/DF): Participação do Grupo de Educação Fiscal junto ao projeto na montagem da vendinha, nas palestras e na peça de teatro;
- Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH): Parceria para disponibilização de tecidos para o cenário e camisetas para o teatro;
- Secretaria de Estado de Mobilidade (SEMOB): Disponibilização de ônibus para transporte dos alunos para a Escola Parque;
- Escola Parque da 307/308 Sul: Utilização do teatro da escola para apresentação da peça.

Em 2017 os parceiros do projeto foram:

- Secretaria de Estado de Educação;
- Grupo de Educação Fiscal do Distrito Federal (GEF/DF);
- Governadoria do Distrito Federal;
- Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal;
- Escolas da rede pública do Distrito Federal;
- Alunos de escolas públicas do Distrito Federal.

Papéis e responsabilidades

A CGDF, coordenadora do GEF/DF na época, foi a responsável pela execução do projeto. A parceria com a Secretaria de Estado de Educação ampliou o acesso às escolas, além disso, o recurso financeiro necessário às etapas do projeto foi executado por esta secretaria por meio das regionais de ensino e do gabinete da secretaria, ambos via PDAF. O apoio

da Secretaria de Estado de Planejamento viabilizou o projeto por meio da articulação para descentralização dos recursos financeiros necessários. A participação da governadoria demonstrou o compromisso da alta administração com a execução do projeto no sentido de monitorar a resolução dos apontamentos levantados na auditoria cívica que são de responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação, além de apoiar as demais etapas do projeto. Como beneficiários diretos do projeto estão os estudantes das escolas públicas participantes, e por consequência, a escola. Como beneficiários indiretos, a comunidade escolar e a sociedade como um todo.

Em 2019 os parceiros do projeto foram:

- Controladoria-Geral do Distrito Federal (execução);
- Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF);
- Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF, por intermédio das Subsecretarias do NAHORA, Apoio à Vítimas de Violência e Políticas para Crianças e Adolescentes;
- Centro de Políticas Públicas – CPP da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF;
- Secretaria de Estado do Trabalho do Distrito Federal – SETRAB, por intermédio da Subsecretaria de Integração de Ações Sociais;
- Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEFP, por intermédio do Grupo de Educação Fiscal;
- Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF;
- Defensoria Pública do Distrito Federal, por intermédio da Escola de Defensores a Controladoria-Geral do Distrito Federal;
- Transportes Coletivos de Brasília – TCB;
- Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT;
- Banco de Brasília – BRB;
- Instituto Legislativo Brasileiro – ILB/SENADO;
- Comunidade escolar de ensino médio do Distrito Federal.

Articulação externa

Além das parcerias firmadas dentro da própria administração pública, o projeto em seu ano inicial de 2016, também contou com parceiros no setor privado, sendo eles:

- Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB): parceria para a coordenação e realização da peça de teatro: O auto da Barca da Cidadania;
- Faculdade de Artes Dulcina de Moraes: atuação junto ao IESB com a participação de estudantes para atuar na peça.
- Instituto de Fiscalização e Controle – IFC: voluntário
- Voluntários para o acompanhamento e capacitação para auditoria cívica.

Em 2018 e 2019:

- FIBRA – Federação das Indústrias do Distrito Federal;
- SESI;
- SENAI.

Concretização

Para a formalização da participação de parceiros fora da administração pública o instrumento utilizado foi o acordo de cooperação técnica – ACT que é um instrumento formal utilizado por entes públicos para estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou ainda, com entidades privadas que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público.

Para formalizar a participação de outros órgãos públicos da administração direta do governo do Distrito Federal o instrumento utilizado

foi a Portaria Conjunta, que tem como finalidade estabelecer um trabalho mútuo entre as instituições envolvidas com um objetivo em comum e responsabilidades definidas a fim de alcançar um interesse público.

O Edital foi o instrumento escolhido para trazer a público a regulamentação das regras de participação do projeto, por meio desse instrumento de chamamento.

Funcionamento

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 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 teatral “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 à peça. A apresentação foi um sucesso e atingiu os objetivos pelos quais foi criada. 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 nes-

sas áreas. E com isso, abrir espaço para que os alunos fossem capazes de construir seu próprio entendimento sobre os temas.

Aproveitando o espaço, também houve a capacitação dos envolvidos para a realização da auditoria cívica dentro da sua escola, “formando-os” como 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 com perguntas pré-definidas que ajudaram os auditores a verificar toda a estrutura funcional da sua escola para, assim, 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.

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 material 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 100 (cem) escolas públicas do DF. O desafio foi aceito, e 104 (cento e quatro) escolas se inscreveram. O público escolhido foi o mesmo do ano de 2016, alunos do 8º e 9º ano do Ensino Fundamental e os dos três anos do Ensino Médio. Participaram de todas as atividades cerca de 4.000 (quatro mil) estudantes e 280 (duzentos e oitenta) professores orientadores. O projeto trouxe resultados animadores.

Uma novidade que surgiu em 2017 foi a ideia de gincana para o projeto. Isso se deu a fim de estimular a efetiva participação das 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 e gincana entre as escolas participantes. Aquelas que se inscreveram tinham várias atividades a executar, para cada uma, recebiam pontuações que comporiam um ranking geral de todas elas. Seguindo a ideia de uma grande gincana, as escolas estavam competindo entre si. No fim, as escolas com as dez maiores pontuações receberam prêmios em dinheiro.

Neste ano (2017), a auditoria cívica foi a primeira atividade realizada pelos alunos. Para viabilizar a tarefa e a ampliação em escala, como novidade, 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, os registrou em um relatório que foi entregue para cada escola com seus dados. Esses relatórios foram apresentados para a comunidade escolar e seus pontos foram discutidos entre eles. O exercício que se seguiu foi o de identificar as causas dos problemas encontrados e buscar as soluções. Esse exercício 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 encontrados na auditoria. O resultado desse processo foi o de despertar em todos a consciência de que o espaço da escola é deles, isso criou um senso de pertencimento que 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 Guimarães. A peça foi a mesma de 2016, com poucas adaptações. No espetáculo, foram apresentados os conceitos de voluntariado, cidadania, educação fiscal, combate à corrupção, controle social, entre outros. Assistiram à peça cerca de 4.000 (quatro mil) alunos, de 98 (noventa e oito) escolas. A trupe tam-

bém apresentou a peça 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 foi inserir um tema para a pauta de discussão dentro das escolas. As ações que a tarefa pediu deviam 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 (três) minutos que abordasse o tema. Foram avaliados conteúdo e criatividade. As produções mostraram que o objetivo foi alcançado. Estão disponíveis para acesso do público no Youtube, no Canal da Transparência do GDF.

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, chamado 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 houve mutirões envolvendo professores, alunos, pais e outros voluntários para fazer limpeza, pinturas, reformas nos banheiros, bibliotecas e salas de informática. Para assistir à experiência de algumas escolas acesse o link: <https://goo.gl/udJ1Fg>

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 (setecentas) pessoas, trouxe maior visibilidade ao projeto. Foram premiadas as 10 (dez) primeiras colocadas. A campeã recebeu R\$50 mil (cinquenta mil reais) depositados na conta do Caixa Escolar para ser investido em melhorias nas escolas. Veja como foi esse dia, acesse o link: <https://goo.gl/uY4ccv> e o vídeo do evento final: <https://goo.gl/5qyXrs>

Em 2018, o projeto seguiu os mesmos moldes do projeto de 2017, pois percebemos resultados significativos para a comunidade escolar. Assim, não houve mudanças consideráveis 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 ideia inovadora a capacitação dos alunos e professores por meio de um Workshop presencial, e 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 o nome de “Desafio”. Em 2019, ele se tornou uma etapa específica do programa. O Projeto Interventivo 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. Ele ratificou a ideia de que era possível transformar o ambiente escolar e trouxe o aluno como protagonista desse processo. Isso contribuiu 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. Os professores aprenderam para, posteriormente, levar esse conhecimento aos alunos na escola. Já para os estudantes, a Câmara Legislativa ofereceu uma visita guiada às dependências do órgão chamada de “Conhecendo o Parlamento”. Alunos e professores com conhecimento acerca do Poder Legislativo estavam aptos a realizar uma nova tarefa do “De Olho na Educação”, que era a elaboração de um projeto de lei de iniciativa popular nos moldes da lei.

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 neste ano. 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. Ele sofreu diversas transformações nesse período.

Em 2021, a equipe da CGDF, recebeu a proposta de incorporação do “De Olho na Educação” (DONE) para o “Educação Fiscal Encena” do Grupo de Educação Fiscal do Distrito Federal (GEFDF). Por se tratar 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 assim, os seus impactos.

Essa incorporação tem como ponto forte a formação dos professores envolvidos nas áreas temáticas do projeto (Educação Cidadã, Fiscal, Orçamento, Controle Social, Transparência, Auditoria Cívica e muitos

outros). Os professores contam 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 remota. O intuito é prepará-los para serem os agentes multiplicadores dos conhecimentos aos alunos em sala de aula.

Outra grande novidade e ganho na incorporação é o desenvolvimento de um aplicativo gamificado sobre os temas da Educação Fiscal e Controle Social para os alunos. O objetivo é passar o conteúdo de uma forma interativa, lúdica e com linguagem simples para maior aprendizado. A formação dos professores aliada ao aplicativo e às práticas da auditoria cívica e do projeto interventivo, visa trazer de forma completa esses aprendizados ao cotidiano dos alunos. E, ainda mais, fazer com o que o assunto seja incorporado à Proposta Pedagógica da escola e seja executada de forma regular por todos os estudantes, professores e comunidade escolar. O objetivo maior é que se torne um hábito na escola e passe a ser também, um hábito na vida cotidiana dos alunos e da comunidade a que fazem parte.

De um modo geral, a essência do projeto desde o princípio sempre foi a auditoria cívica. Ela transforma o aluno de um sujeito passivo a 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, pois 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, se torna parte não só da solução, mas também da prevenção dele, e ainda mais, como agente conscientizador e multiplicador de conhecimentos e práticas compreendidas.

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

da sociedade. 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.

Comunicação

A comunicação do projeto internamente foi feita pela equipe de Controle Social da CGDF e a externa e oficial era auxiliada pela Assessoria de Comunicação da CGDF (ASCOM).

Essa comunicação foi dividida em etapas, ao longo do desenvolvimento do projeto. Para a captação das escolas que participaram do projeto viu-se a necessidade de uma mobilização mais intensa por parte da equipe organizadora, pois muitas escolas alegaram já ter muita demanda e não demonstravam interesse em participar do projeto. Por isso, essa parte era feita com a visita da equipe organizadora às escolas a fim de conscientizá-los da importância do projeto e o quanto ele poderia agregar às práticas pedagógicas da instituição de ensino.

Com a equipe de escolas, alunos e professores formada, a comunicação acontecia de forma intensa, objetiva e em linguagem simples para fácil entendimento de todos. Foram confeccionados ao longo dos anos, diversos materiais para facilitar o entendimento das etapas do projeto pela escola. Exemplo: arquivos de PDF, Power Point e Word informando de forma detalhada as regras e execução de cada tarefa; tabelas relembrando o cronograma das atividades e tabelas de pontuação, e diversos tipos de recursos. A intenção era que a escola entendesse de forma clara quais seriam os próximos passos, o que, e como deveriam executá-los. A interação era feita via site do projeto, e-mail criado para essa finalidade e telefone institucional no qual os participantes conseguiam acesso aos organizadores de forma mais célere.

O planejamento de comunicação ao longo dos anos, aconteceu conforme o surgimento das necessidades dos próprios participantes do

projeto. Com o tempo, viu-se a necessidade de detalhar a execução de cada tarefa. Isso diminuiu a demanda de dúvidas para a equipe organizadora e otimizou o tempo para outras atividades.

Para essa comunicação interna, entre organização e participantes, não havia profissionais especializados em comunicação. Os próprios servidores da CG, profissionais de diversas áreas, que faziam essa parte. Para a comunicação externa e oficial, entre órgãos, imprensa e mídias no geral, a comunicação era feita pelos profissionais de comunicação da equipe da ASCOM da CGDF.

Avaliação e monitoramento

Em 2016, o projeto alcançou os seguintes números:

- 10 escolas inscritas e 8 finalizaram o projeto; (Ensino Fundamental e Médio);
- 1.322 alunos participando;
- Envolveu a participação de 18 parceiros;
- 977 discussões de problemas com 33 soluções finalizadas;
- Realizou a Oficina de Formação para 8 escolas;
- Realizou e capacitou 8 escolas para auditoria;
- Realizou a entrega de 8 relatórios finais às autoridades;
- Realizou a etapa de retorno em 1 escola, finalizando o projeto nessa escola;

Em 2017, o projeto:

- 113 escolas inscritas e 81 finalizaram o projeto; (Ensino Fundamental, Médio, Integral, EJA, Educação Especial e Sistema Socioeducativo);
- 4.000 alunos participando;
- 280 professores orientadores;
- 15.000 discussões de problemas;
- 90 escolas realizaram o desafio;

Caso 3

- Realizou a Oficina de Formação para 103 escolas;
- Realizou e capacitou 98 escolas para auditoria;
- Realizou a entrega de 79 relatórios finais às autoridades;
- Premiou 10 escolas;

Em 2018, o projeto:

- 104 escolas inscritas e 86 finalizaram o projeto; (Ensino Fundamental, Médio e Sesi);
- 4.654 alunos participando;
- 278 professores orientadores;
- 9.200 discussões de problemas;
- Realizou a Oficina de Formação para 94 escolas;
- Premiou 35 escolas e 47 professores;

Em 2019, o projeto piloto “De Olho na Educação” teve:

- 8 escolas inscritas/finalizaram o projeto, além da Fábrica Social, instituição de ensino profissionalizante; (Ensino Fundamental e Médio, Sesi e Fábrica Social);
- 220 alunos participando;
- 30 professores orientadores;
- 104 discussões de problemas;
- Premiou 02 escolas e 06 professores;

Dificuldades

Recursos humanos: um grande desafio foi a falta de recursos humanos para executar o projeto por parte da Controladoria-Geral do DF. A equipe de organização e execução do projeto sempre foi reduzida e ficava sobrecarregada para solucionar de forma eficaz todas as demandas do projeto. Essa questão foi sanada com a incorporação do projeto à equipe do Grupo de Educação Fiscal (GEF) que é formada por 8 (oito)

servidores da administração pública. Além desse reforço de mão de obra, o projeto passou a ser auxiliado pelas equipes dos órgãos que integram o GEF (Controladoria-Geral, Secretaria de Educação, Secretaria de Economia e Receita Federal).

Mobilização: uma grande dificuldade do projeto é a mobilização das escolas para participarem. Encontramos sempre bastante resistência à adesão no projeto por parte das escolas por ele competir com outros projetos da instituição e com a grande parte dos conteúdos que os professores já têm que abordar em suas aulas. O desafio é a conscientização dos professores de que o projeto não vem para dificultar o seu trabalho, mas sim de auxiliá-los na educação cívica e cidadã dos alunos. Essa etapa sempre demanda muito da equipe de recursos humanos. Nos anos anteriores à pandemia, essa mobilização era feita, na maior parte das vezes, pessoalmente nas escolas com a participação da equipe da CG nas coordenações pedagógicas dos professores. Após a pandemia, esse trabalho foi feito de forma árdua pela equipe da CGDF e do GEF por meio de e-mails, ligações telefônicas e por aplicativos de mensagem instantânea. Além disso, a premiação oferecida pelo projeto também é um grande incentivador da participação das escolas e faz toda diferença para a adesão.

Financeiro: o projeto não conta com um recurso financeiro específico destinado para sua execução. Isso dificulta toda a logística de organização das etapas do projeto, tanto na premiação dos vencedores. Em anos anteriores, o projeto contou com recursos da Secretaria de Economia, do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), recursos de emendas parlamentares e doações da Receita Federal. Mas ainda não há um recurso exclusivo e fixo para o projeto. Essa ainda é uma etapa a ser vencida pela organização.

Parceiros: ao longo dos anos, verificou-se baixo engajamento dos parceiros no projeto. Houve execução parcial ou inexecução das etapas

destinadas aos parceiros. Isso sobrecarregou, em muitos momentos, a equipe da CGDF e prejudicou o cumprimento de metas do projeto. Os parceiros muitas vezes não se envolviam e não entendiam a essência e a importância do projeto, e por isso muitas vezes não se comprometiam de verdade com seu papel. A incorporação ao GEF fez com que o projeto ganhasse não um parceiro, mas quatro instituições de peso como membros executores e responsáveis pelo projeto. Isso trouxe mais força e tirou a sobrecarga da equipe.

Calendário: dificuldade de adequação do calendário do projeto às demandas da escola. Isso trouxe reclamações e atrasos no cumprimento das tarefas. Essa é uma tarefa a ser enfrentada todos os anos pelo projeto. Uma das estratégias para atuar na resolução desse problema são perguntas direcionadas a esse fim na avaliação final do projeto. Isso faz com que os professores possam ter voz e tenham a possibilidade de falar quais foram as suas maiores dificuldades em relação ao calendário e aos prazos das atividades para que elas sejam corrigidas nos próximos anos.

Dados: nos anos anteriores houve dificuldade na produção de dados, pois não havia nenhuma plataforma que fizesse essa compilação e tudo foi feito manualmente. Principalmente a tabela de pontuações das escolas. Com a adesão do aplicativo gamificado essa questão foi resolvida, pois todos os dados foram aplicados e compilados na plataforma do aplicativo. Relatórios automáticos podem ser resgatados para facilitar esse processo.

Continuidade

O êxito do projeto de 2016 culminou na continuidade do projeto até o ano de 2021, com perspectivas positivas para os anos vindouros. A reformulação do projeto no ano de 2019 foi de extrema importância em sua consolidação, agregou um volume maior de conteúdo pela implementação da capacitação dos professores e alunos, tornando o pro-

jeto um agregador de conteúdo e não somente a promoção de auditoria cívica e projeto de intervenção nas escolas. Além disso, a receptividade da atividade de criação de projeto de lei de iniciativa popular foi muito grande, tornando-se uma das favoritas dos participantes.

Resultados

O projeto de uma forma geral, conseguiu alcançar os objetivos que almejava. Promover a transformação da mentalidade dos alunos, de agentes passivos a ativos, na construção de uma escola melhor foi um grande ganho que conseguimos ao final do projeto. Foi enriquecedor para todos os envolvidos. Listamos abaixo alguns depoimentos de alunos e professores participantes.

Depoimentos dos Alunos

“O Projeto levou a gente a analisar as questões da escola, ver seus problemas, ver seus pontos fortes. Fez a gente parar de reclamar e procurar uma solução para os problemas.”

Pablo Matheus da Silva Costa,
Centro de Ensino Médio 01 do Núcleo Bandeirante

“O Projeto foi muito importante para a gente começar a ver os problemas da escola e tentar arrumar uma solução para eles. Muito bom também para darmos valor para nossa escola, para enxergarmos a escola de um outro jeito. Eu gostei muito! E é bom porque a nossa voz, de algum jeito, pode ser ouvida.”

Suzana Alves Barbosa, Centro Educacional do Lago

“Participar deste projeto da controladoria foi um grande ganho para nossa escola, despertou a cidadania e o senso crítico na maioria

Caso 3

dos alunos. Com as auditorias nós percebemos alguns problemas que estão à nossa volta e que podem ser resolvidos por nós.”

Gabrielly Hipolito Carvalho,
Centro de Ensino Fundamental 02 de Planaltina

“O projeto foi bom para aproximar a comunidade da nossa escola. Com a auditoria descobrimos muitas coisas e vimos que temos deveres... O projeto vai deixar um rastro na história de envolvimento dos alunos e da comunidade com a escola.”

Leticya do Carmo,
Centro de Ensino Fundamental 08 de Sobradinho

“Com essa gincana a gente pode ver os problemas que a nossa escola estava enfrentando e que uma pessoa só não conseguia resolver. Então nós nos juntamos, e como grupo encaramos os problemas de uma forma que nós pudéssemos resolver.”

Henrique, CEMI-GAMA

“Tá sendo uma experiência ótima pra mim! Muitas das vezes, antes desse projeto, eu chegava na escola e não me importava com o que os servidores faziam. Com a auditoria percebi o quanto fazem por mim! Agora vejo tudo o que eles passam, toda sua responsabilidade e esforço que precisam fazer para me ajudar. Então eu comecei a me importar com eles, comecei a ajudar, passei a não jogar mais lixo na escola, passei a realmente me importar com o próximo. Uma ótima experiência não só pra mim, mas pra toda a minha escola.”

Jamilly Ketlen Nunes Gomes,
Centro de Ensino Fundamental Pípiripau II

Depoimentos de Professores

“Foi uma experiência fantástica, impactando a realidade da escola. Ao trazer uma proposta excelente de interação social, nossos alunos pu-

deram perceber, na prática, que são eles os agentes das transformações que tanto desejam, na escola e na sociedade. Projeto maravilhoso.”

Adriana Cunha dos Reis

“Foi uma oportunidade para trabalhar com os alunos o exercício da cidadania na prática. Também, com a Auditoria Cívica pude enxergar alguns problemas da escola pela ótica dos alunos. Pude ainda perceber o quanto os alunos são criativos e produtivos quando trabalham motivados.”

Giselma

“Gratificante e surpreendente, ver os alunos desenvolverem um senso crítico acerca da escola, ver algo que até então eles não percebiam, mesmo sendo o cotidiano deles.”

Janio Sena Furtado

“Enriquecedora, de extrema aproximação com a realidade dos alunos. Projetos como esse nos deixam mais esperançosos, nos motivam a acreditar que vivemos num mundo ainda honesto, cheio de boas pessoas e principalmente de solidariedade.... e de amor ao próximo. Ganhar é muito bom, mas quando se ganha valores.... Se encontra a felicidade. E isso sim é o verdadeiro prêmio.”

Keyli Christina S. de M. Resende

“Achei desafiador e estimulante, vi como nossos alunos se motivaram e passaram também a ser “fiscalizadores” das atitudes errôneas que tomamos. Tive também de me descobrir como alguém criativa e uma protagonista do senso crítico.”

Cleiciane

“Foi muito envolvente! Ver alunos participando de um projeto que não está diretamente ligado a uma matéria específica fez repensar os modelos fragmentados de educação. Certamente esses alunos aprende-

Caso 3

ram mais do que em aulas teóricas, eles literalmente se tornaram protagonistas do processo ensino/aprendizagem.”

Cleokarvalho@gmail.com

“Foi muito boa. Apreendi junto com os alunos. O projeto tornou os alunos e professores mais conscientes quanto ao poder do cidadão em fiscalizar o dinheiro público.”

Francisco Américo Lopes Oliveira

“Fazer parte da gestão da escola! Um verdadeiro trabalho de parceria entre direção, professores, alunos, servidores e comunidade. Antes só me preocupava com a minha sala de aula. Achava que a direção era a única responsável por tudo.”

Eminazon Sousa Controladoria

“Foi muito prazeroso ver o envolvimento dos alunos na execução do projeto. Alunos que demonstravam desinteresse nas aulas e indisciplina se tornaram motivados para resolver os problemas apontados pela auditoria.”

Lucinea Braga

Depoimentos de Escolas Vencedoras

“O projeto envolveu toda a escola, trazendo mudança no comportamento dos alunos, envolvimento e comprometimento com o patrimônio e cuidado com a escola.”

Jany Antonio Jardim, Professor, CEF do Bosque

“Os alunos passaram a observar o ambiente escolar com um olhar mais responsável e de colaboração. Adotaram um comportamento mais consciente em relação à conservação e manutenção do patrimônio público e desenvolveram um espírito de trabalho em equipe. Houve muito esforço e empenho para resolver os problemas detectados.”

Eliane de Souza Marques Macedo, Professora, CEF DO BOSQUE

“O projeto “Controladoria nas Escolas” foi de grande importância para o desenvolvimento crítico dos alunos e dos professores. Desde as auditorias cívicas realizadas em todos os ambientes internos e externos da escola até a culminação com o desenvolvimento do nosso aplicativo podemos perceber que nem todo o problema encontrado dentro da nossa escola é necessário aguardar a morosidade das ações das autoridades responsáveis. Muitos dos problemas são causados pelo próprio descuido e falta de zelo tanto de professores, como de alunos. Entendemos que de nada adiantava solucionar aquele problema momentâneo se a causa dele continuasse ativa! Era preciso neutralizar sua causa e foi assim que o projeto permitiu que enxergássemos os nossos problemas com uma lente voltada para a autocrítica e com uma sensibilidade maior da que já estamos acostumados a viver. Os alunos passaram a entender que a escola e todo o seu patrimônio é algo necessário para ele e para toda sociedade e por isso deveriam ser zelados e cuidados. O projeto retirou uma venda dos nossos olhos e nos permitiu enxergar coisas que jamais havíamos percebido antes do projeto! Tudo mudou! A atitude de nossos alunos, de nossos professores, enfim, mudou a nossa escola! Nosso muito obrigado pela oportunidade de ter participado desse grande marco na história da nossa escola e da Educação do Distrito Federal! Somos vencedores! Somos cidadãos mais conscientes! Somos “ESCOLA DE ATITUDE”! Até a próxima!”

Luciana de Brito Freitas, Professora, CED 14 de Ceilândia

“O projeto Controladoria na Escola nos trouxe momentos de grandes surpresas, principalmente ao nos depararmos com a dedicação e o empenho dos alunos.

A princípio destacou-se o espírito competitivo, mas aos poucos foi crescendo o espírito de cidadania onde os alunos já não se preocupavam mais com o fato de vencer e sim de transformar seu espaço. Um fato interessante foi que os alunos que participaram do projeto em nossa escola eram formandos em seu último ano na escola e mesmo assim en-

xergaram a necessidade de deixar um lugar melhor para os alunos que viriam nos anos seguintes.

Uma das alegações era de que esses novos alunos seriam seus irmãos, primos, vizinhos, e no futuro até seus filhos, e para eles o desafio maior era atuar no combate às pequenas corrupções existentes no dia a dia para atuar em uma causa maior para o futuro do país.

O senso de equipe e de responsabilidade foi um destaque à parte. Alguns desistiram no início, mas o saldo foi positivo uma vez que a maioria da equipe persistiu até o último momento.

Vimos despertar em nossos alunos uma grande capacidade e criatividade para a resolução de problemas, e o que é melhor, o senso de pertencimento de seu espaço e a responsabilidade de cuidar do mesmo para si e para as futuras gerações!”

Gustavo dos Santos Silba, Aluno, CEF 3 de Planaltina

“Esse projeto despertou muitas coisas boas, despertou em nós alunos um interesse e um respeito maior pela nossa escola, despertou o interesse de cobrar por melhorias para que no futuro nossos filhos tenham um lugar bom e condições melhores das que temos. E com certeza vou passar isso para os meus filhos, obrigado por nos mostrar que a escola é nossa e que temos que cuidar e protegê-la.”

Vitor Samuel Borges Rocha, Aluno, CEF 03 DE PLANALTINA

“Antes deste projeto nunca tinha visto a escola tão organizada! As pessoas começaram a respeitar mais o ambiente escolar, pois graças a Controladoria nas Escolas os alunos ficaram menos corruptíveis em relação a várias coisas da escola, sendo riscando carteiras, sujando o ambiente escolar e etc., o que proporcionou um alívio para toda a comunidade escolar.”

“Foi fantástica. Observar a escola de um outro modo e acionar todos os atores que participam da educação local foi crucial para acelerar o processo e estabelecer metas em comunidade. Conseguimos educar,

conscientizar e estabelecer a ideia do cuidado com o que é de todos, do poder de transformação e da necessidade de participar das decisões e soluções sem procrastinar”.

(CEF 101 do Recanto das Emas)

Continuidade

O projeto passou por algumas reformulações ao longo dos anos, visando sempre o aprimoramento das ações e o incremento do conteúdo a ser repassado aos estudantes acerca de temáticas relevantes como: transparência pública, conceitos de controle social, noções de educação financeira e fiscal, entre outras.

Com a pandemia, no ano de 2020, o projeto “De Olho na Educação” foi reformulado para que pudesse ser aplicado também de forma remota. Com capacitações em formato virtual, para que o projeto pudesse ter seguimento inclusive em situações atípicas como foi o caso da pandemia.

Ainda, para melhor o desempenho de execução do projeto, neste ano de 2021, foi firmada nova parceria com o Grupo de Educação Fiscal, que possuía recursos do BID para aplicação imediata no projeto. Dessa forma, o “De Olho na Educação” foi incorporado pelo “Educação Fiscal EnCena” fazendo parte integrante como gerador de conteúdo para capacitação dos docentes, além da auditoria cívica e desenvolvimento do projeto de lei de iniciativa popular.

Bruno Henrique Braga · 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.

Carolina Galdino Soares, formada em Letras – Língua Portuguesa e Língua Inglesa pela Universidade Paulista (UNIP) e pós-graduada em Educação. Membro do Grupo de Educação Fiscal de Brasília e Coordenadora de Inovação e Controle Social da Controladoria-Geral do Distrito Federal.

Liliane Barbosa Pereira, Formada em Arquivologia pela Universidade de Brasília (UnB), pós-graduada em Gestão Pública pela União Educacional de Brasília (UNEB). Diretora de Fomento ao Controle Social- da Controladoria-Geral do Distrito Federal.



CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

Projeto Estudantes de Atitude

*Autoria: Henrique Moraes Ziller
Diego Ramalho Freitas
Tiago Valêncio de Melo*

Inspiração

A história se iniciou em 2003, quando Henrique Moraes Ziller, então presidente da União dos Auditores Federais de Controle Externo do TCU, tomou conhecimento da experiência da ONG Amigos Associados de Ribeirão Bonito, que fazia o controle social no município. Naquele momento, ele idealizou um projeto denominado “Adote um Município”, onde auditores adotaram voluntariamente ONGs municipais.

Em 2005, Ziller criou a ONG Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), que passou a desenvolver o projeto. Durante um evento naquele ano, Caio Magri, então presidente do Instituto Ethos, sugeriu que se

realizassem caravanas de auditores voluntários. Dario Fava Corsatto e Fernando Santini foram os responsáveis pela organização inicial. Até 2011 mais de 50 cidades foram visitadas, e debatendo com agentes públicos e cidadãos, era claro que seria interessante criar uma ferramenta de controle social para os cidadãos.

Em 2010, Jovita Rosa, auditora do SUS, apresentou Diego Ramalho de Freitas a Henrique Moraes Ziller. Diego havia iniciado o projeto “Adote um Distrital”, que atuava com o tema no legislativo do DF. A partir daí, Diego passou a comandar o IFC.

Considerando as dificuldades enfrentadas pelas ONGs, Ziller idealizou a auditoria cívica. A partir de uma matriz desenvolvida pelo TCU, ele fez um roteiro simplificado para ser executado por cidadãos em unidades de saúde. A metodologia era simples: os cidadãos recebiam um treinamento de quatro horas. No dia seguinte, iam aos postos e realizavam a auditoria, fazendo anotações em uma planilha. Os resultados eram compilados em um relatório apresentado aos gestores. Neste, constavam as recomendações e o prazo para implementá-las.

A primeira auditoria foi realizada no dia 30/04/2012, em Marília-SP, em parceria com a ONG Marília Transparente, com a participação de mais um voluntário: Felipe Permínio. Seguiram então quase cem auditorias até 2015. Uma questão remanescia: as auditorias foram realizadas com a condução do IFC, não havia internalização pelos cidadãos.

Em 2016, Ziller assumiu o cargo de Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Distrito Federal, convidando Diego para assumir a Subcontroladoria de Transparência e Controle Social, e foi realizada uma ampla auditoria nos postos da Estratégia Saúde da Família.

Neste ano, Ziller e Diego decidiram levar a auditoria para o âmbito das escolas. Descobriu-se então, uma realidade distinta: a relação afetiva dos alunos. Com o relatório em mãos, a comunidade escolar fazia uma reflexão sobre os problemas. Os alunos se viam como protagonistas e eram imediatamente convidados a fazer parte das soluções, que causava envolvimento e uma experiência transformadora.

O projeto era desenvolvido na forma de gincana, que produziu resultados extraordinários. Em três edições, de 2016 a 2019, foram alcançadas 10 escolas na primeira, 120 na segunda e 100 na terceira.

Em 2019, Ziller assumiu a Controladoria-Geral do Estado de Goiás, o projeto foi expandido e em 2021, participarão 462 escolas.

Articulação governamental

A gestação do projeto no Estado de Goiás surgiu em 2019, após o convite do governador Ronaldo Caiado para que Ziller assumisse a Controladoria-Geral do Estado de Goiás. Desde o primeiro momento, o objetivo da equipe era replicar as boas práticas iniciadas no DF – como a auditoria cívica nas escolas – e ampliar seu escopo. Desta forma, neste mesmo ano, iniciaram-se dentro da CGE-GO os primeiros passos para o planejamento da edição piloto – com o objetivo inicial de atender 100 escolas estaduais.

Posteriormente, fez-se necessário delimitar o recorte para seleção das participantes. Em função das diferenças geográficas entre as duas unidades federativas – especialmente no que se refere à abrangência territorial e assimetria municipal entre os entes goianos e distritais – o alinhamento e cooperação com a Secretária Estadual de Educação (SEDUC) foi fundamental para a articulação com as escolas mais distantes da região metropolitana. Desta forma, definiu-se que a edição piloto seria realizada em escolas situadas nas seguintes Coordenações Regionais de Educação (CRE): Aparecida de Goiânia, Cidade de Goiás, Goiânia, Inhumas e Trindade. Dentro de um universo de 40 regionais, estas foram selecionadas em razão de sua proximidade e facilitadores logísticos que viabilizaram um acompanhamento mais próximo da execução das atividades.

Não obstante, destaca-se também o papel fundamental da SEDUC em momentos posteriores. Para a execução do projeto em 2021 por exemplo, os desdobramentos decorrentes da situação global de pandemia – iniciada em 2020, impedindo a realização do “Estudantes de Atitude” neste ano – levaram à necessidade de se repensar algumas etapas do

projeto em função das novas normas de distanciamento social adotadas. Desta forma, foi realizada uma consulta com os professores de toda a rede pública, abrangendo as 40 regionais – um passo essencial para a viabilização do projeto em 2021, tendo em vista a centralidade dos professores para sua execução. Com o apoio da Secretaria de Educação e sua ampla capilaridade, foi possível colher *feedbacks* que colaboraram diretamente com transformações no desenho do programa.

Além da SEDUC, cita-se também a frutífera parceria firmada com a Companhia de Saneamento de Goiás (SANEAGO), para execução da edição piloto em 2019. Por meio desta parceria, as 100 escolas participantes foram desafiadas a participar de uma “Tarefa especial”, batizada de “Olho no Óleo”. Seu funcionamento consistia em uma metodologia na qual os alunos levavam aos pontos de coleta – devidamente instalados em sua escola – óleo doméstico residual, em troca de brindes como bolas de futebol, etc. Por meio desta iniciativa, as escolas participantes coletaram quase 15 mil litros de óleo que seriam descartados de forma irregular no sistema de saneamento público.

Outro importante contato deu-se com o Sistema Socioeducativo do Estado. Por meio desta colaboração, foi viabilizada a participação de duas unidades do sistema no ano 2019.

Articulação externa

Na implementação da edição piloto, a principal parceria formalizada fora do âmbito das instituições estaduais foi com a Controladoria-Geral da União (CGU). Este primeiro contato, naturalmente, foi realizado devido à proximidade entre os dois órgãos de controle interno. No mesmo período, a CGU desenvolvia uma iniciativa batizada de “Game da Cidadania”, atividade interativa de aprendizado sobre ética e controle social para a juventude.

Nesta parceria, a iniciativa da CGU passou a integrar as ações componentes do projeto. Como já apresentado, a cooperação entre os órgãos trouxe resultados significativos – entre premiações e número de participações.

Outro contato relevante estabelecido com órgãos do âmbito federal realizou-se com o Ministério dos Direitos Humanos. Por meio da cooperação com a CGE, o ministério passará a coordenar a expansão da metodologia do projeto para outros 10 estados.

Neste primeiro momento de consolidação e estruturação do projeto foi priorizada a parceria com outros entes públicos e governamentais – em função da facilidade no acesso e na formalização de parcerias. Contudo, com o sucesso da edição piloto e a perspectiva de ampla expansão do projeto para 2021, vislumbra-se a possibilidade de buscar cada vez mais o contato com organizações da sociedade civil e de caráter privado, com princípios alinhados aos do projeto e que possam colaborar na obtenção de recursos para premiação de alunos, professores e escolas.

Concretização

O primeiro passo para execução do projeto deu-se com o estabelecimento de acordo de cooperação técnica entre Controladoria-Geral do Estado e Secretaria de Educação – destinado a formalizar a relação entre os dois órgãos para execução das atividades previstas pelo projeto. Ressalta-se também, que no âmbito interno da CGE-GO o Estudantes de Atitude faz parte das atividades formalmente previstas em seu Planejamento Estratégico (PE) e Plano PluriAnual (PPA), evidenciando os esforços em perenizar a prática dentro do Estado de Goiás.

Tendo-se estabelecido o regime entre os dois entes executores do projeto, restava delimitar de que forma as escolas e alunos participantes executariam as atividades propostas e como seu desempenho seria mensurado pelo projeto. Para tal, estabeleceu-se o documento de regulação do projeto.

Dentro deste documento, a equipe executora buscou delimitar os aspectos operacionais do “Estudantes de Atitude” como, por exemplo: a necessidade de se indicar um professor-orientador para execução do projeto na escola; a necessidade de inscrição de um time com pelo me-

nos 40 alunos; as pontuações atribuídas para cada ação do projeto, visando a elaboração de um ranking final da gincana, etc.

Outro material produzido com a finalidade de elucidar de forma clara os aspectos do projeto foi o “Manual do Projeto Estudantes de Atitude”. Neste manual, foi apresentado por exemplo, o passo-a-passo de todo o processo de inscrição da escola até sua homologação definitiva como participante – visando esclarecer o máximo de dúvidas possíveis que poderiam surgir durante tal processo. Além disso, também foi feito com o processo de inscrição dos professores-orientadores para as oficinas de capacitação oferecidas. Ademais, foram apresentados os aspectos mais operacionais das ações componentes do cronograma do projeto.

Posteriormente, o evento oficial de lançamento do projeto foi realizado no dia 03 de setembro de 2019, em evento realizado no Teatro Goiânia com a presença de professores e alunos da rede pública estadual. A partir deste marco, foi iniciado o processo de acolhimento das inscrições das escolas interessadas – componentes das seis coordenações regionais de educação anteriormente citadas e que juntas, totalizam 36 municípios dos 246 do estado. Ao final deste processo, foram selecionadas para participação 103 escolas regulares de 23 municípios e 2 instituições do regime socioeducativo, de outros 2 municípios – totalizando, portanto, 105 instituições e 25 cidades atendidas na edição piloto.

Funcionamento

A principal ação e núcleo do “Estudantes de Atitude”, como já apresentado, é a realização da auditoria cívica. Nesta etapa, os estudantes são convidados a realizar a análise minuciosa de todo o seu ambiente escolar. A execução acontece por meio de formulários desenhados pela equipe executora e disponibilizados a todos os alunos cadastrados como integrantes do time da escola, por meio do telefone celular. Foram disponibilizados 16 formulários distintos, versando acerca de cada um dos espaços físicos da instituição, e as respostas obtidas superaram as 13 mil. Após a realização da auditoria cívica, a instituição de ensino era con-

vidada a trazer a comunidade escolar – envolvendo, desta forma, um universo amplamente maior que apenas seus professores e alunos – para refletir acerca dos problemas identificados pela auditoria cívica e propor um projeto de transformação de seu ambiente. Ao todo, 65% das escolas concluíram a implementação de seu projeto de impacto na comunidade escolar – com resultados transformadores, desde a construção de espaços de lazer, reformas de banheiro e até mesmo, a construção de uma biblioteca em parceria com a comunidade.

Outra etapa essencial do projeto é a oficina realizada com os professores-orientadores após a inscrição das escolas participantes. Em 2019, estas oficinas de formação foram realizadas em parceria com a Escola de Governo e tiveram carga horária de 8 horas. Na edição piloto, 145 professores foram capacitados em temas conceituais do projeto – como democracia, participação cidadã etc. – e nos aspectos operacionais para sua implementação no ambiente escolar.

Além disso, o “Estudantes de Atitude” realizou outras ações por meio de parcerias estabelecidas para sua execução. Uma delas, o “Olho no Óleo”, realizada em conjunto com a SANEAGO obteve significativos resultados. As escolas participantes coletaram 14.458 litros de óleo doméstico, evitando seu descarte inadequado e evidenciando o poder de mobilização atingido pela iniciativa. Outro exemplo é o “Game da Cidadania”, iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU). Em função do incentivo promovido pelo “Estudantes de Atitude” para que os estudantes tomassem parte deste projeto, o Estado de Goiás concluiu a edição de 2019 com 3 dos 10 prêmios nacionais. De forma ainda mais significativa, teve 4.830 participantes – em comparação, mesmo com uma população absoluta extremamente superior, o Estado de São Paulo foi o segundo mais representado, com 1.597 participantes.

Por fim, os esforços dessas etapas culminaram no evento de encerramento – realizado durante a Semana Internacional de Combate à Corrupção. Neste evento, foram anunciadas as 10 escolas vencedoras, premiadas com valores de R\$ 5 a 30 mil reais e os alunos premiados com uma viagem de imersão cultural em uma localidade turística de Goiás.

Comunicação

O processo de comunicação e divulgação do projeto foi, desde o princípio, pensado da forma que a absorção dos objetivos e das ações previstas pelo projeto chegassem da forma mais simples e compreensível possível aos professores e alunos responsáveis por executar as ações previstas pelo programa.

Desta forma, os principais meios para manter esse contato se deram inicialmente, por meio da capacitação dos professores e produção do manual do projeto – como citado anteriormente. Posteriormente, fez-se uso das redes sociais da CGE e SEDUC para divulgação pontual de ações relativas ao programa. Além disso, o projeto conta com site próprio (estudantesdeatitude.go.gov.br) para divulgação dos materiais e informações necessárias.

Documentário produzido pela TV Brasil Central: <https://www.youtube.com/watch?v=xx7bqFuBi1Y&t=2s>

No que se refere à comunicação, uma importante parceria foi estabelecida com a Agência Brasil Central – também uma instituição pública. Com a colaboração da equipe da agência, foram produzidas diversas matérias acerca do acompanhamento do projeto e um breve documentário.

Em relação a comunicação direta com os professores no momento da execução das ações previstas, a maior parte das dúvidas eram solucionadas por meio de aplicativos de mensagens – como o WhatsApp e Telegram – possibilitando o contato rápido e a resolução rápida dos problemas encontrados pelo público-alvo do projeto.

Avaliação e monitoramento

O processo de monitoramento das ações previstas pelo projeto se deu por meio do contato direto com os professores e as instituições participantes. Como afirmado anteriormente, a utilização de redes sociais e

aplicativos de mensagens instantâneas foram essenciais para que os gargalos oriundos de dúvidas dos professores nas ações de implementação fossem resolvidos de forma célere.

Além disso, a maior parte do feedback coletado se deu por meio de consulta, feita via formulário eletrônico, aos professores, alunos e diretores das escolas participantes. No que se refere à abrangência e indicadores de resultado, a equipe executora guiou sua atuação por metas estabelecidas – que serão apresentadas de forma mais clara no decorrer do capítulo.

Contudo, uma grande preocupação da equipe gestora do projeto é a de se realizar uma análise e pesquisa mais aprofundada acerca dos impactos do “Estudantes de Atitude” na realidade dos estudantes e instituições participantes do programa. Neste sentido, ressalta-se como importante marco para mensuração dos impactos objetivos do programa o estabelecimento de um convênio entre a CGE e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG) – para contratação de quatro pesquisadores, com vínculo de 24 meses iniciado em novembro/2020 destinados a avaliação do programa como política pública.

Dificuldades

A primeira dificuldade foi captar recursos para premiação, viabilizando a adesão e engajamento do maior número de participantes. Sem orçamento próprio para tal demanda, foi necessário identificar parceiros. Nessa caminhada, as prospecções se iniciaram em março, e as primeiras sinalizações positivas ocorreram em julho, o que agravou a própria viabilidade de iniciar o projeto em 2019.

Com a data inicial em agosto, foi necessário recorrer de forma imediata a outras instituições vinculadas ao poder executivo estadual – em virtude da celeridade no estabelecimento de parcerias, considerando o fato de serem entidades da mesma esfera. Neste sentido, as parcerias firmadas com a SEDUC, SANEAGO e SindGestor foram essenciais para o projeto.

Como antecipado, o início do projeto em agosto traria dificuldades para as próprias escolas priorizarem suas atividades, já que possuem calendário ajustado, e porque outras entidades também executam ações paralelas no ambiente escolar. Assim, o tempo e as propostas paralelas poderiam concorrer com o “Estudantes de Atitude”. Nesse sentido, tal cenário poderia incorrer em baixa adesão, pela incapacidade de as escolas continuarem lidando com múltiplas ações simultâneas. Para lidar com essa possibilidade, entendemos que o contato com diretor e com o professor-orientador eram pontos sensíveis e cruciais para a manutenção do engajamento ao longo da execução.

A comunicação, orientação e/ou instrução entre CGE e professores foi feita por meio de aplicativos, e-mail, telefone, redes sociais, site promocional e um sistema de gerenciamento desenvolvido especialmente para competição, o que agilizou a comunicação. Assim, o esforço foi minimizar barreiras que poderiam dificultar a filiação dos professores, somado a respostas tempestivas, que reduzissem eventuais inseguranças. Para tanto, dedicamos um servidor exclusivamente para o atendimento aos professores, além de atualizar o site e redes sociais regularmente

Resultados

Como apontado anteriormente, a maior parte dos indicadores de resultado do “Estudantes de Atitude”, em sua edição piloto realizada no ano de 2019, se refere ao escopo e abrangência do projeto dentro do Estado de Goiás.

No que se refere a tais números, os seguintes podem ser apontados como relevantes para compreensão do alcance da iniciativa em sua primeira edição: 105 escolas atendidas, 269 professores atendidos, 5.376 alunos atendidos, 96% de participação na atividade de auditoria cívica e 65% de implementação do desafio especial – referente ao projeto desenvolvido pela comunidade escolar.

De forma qualitativa, podemos usar como um exemplo da percepção do público-alvo o seguinte relato:

Caso 4

“Participar desse projeto é muito gratificante, pois podemos entender como é difícil conseguir recursos para uma simples atitude, porém, quando conseguimos dá uma sensação boa de estar ajudando em algo que será bom para todo mundo.” (Estudante Maria Gabriela 8º ano – Colégio Albion de Castro Curado);

“Pensar cidadania e fazer cidadania nos fez refletir o quão é importante no nosso meio escolar, tornando-nos estudantes de atitude. É por isso que agradecemos por levar para nossa escola um projeto tão lindo e inovador.” (Estudante Joyce Lopes Cardoso 9º ano – Colégio Estadual Walter Engel);

“A auditoria cívica para mim foi uma das partes mais importantes porque os alunos conseguiram adquirir um senso crítico político. Desde o banheiro, cozinha, ventiladores, pátio, lixo. Foi realmente uma reviravolta de nossa escola, tivemos o envolvimento de pais de alunos. Nós que estamos aqui na escola e vemos a dificuldade que é resgatar um aluno que, às vezes, passa por problemas familiares e o quanto o “Estudantes de Atitude” nos ajudou com isso.” (Professora Geovana – Colégio Estadual Presidente Castelo Branco);

“O projeto trouxe atividades e momentos que foram mágicos, em nosso cenário da educação. Saímos da plataforma, do modelo da sala de aula e geramos atitudes diferentes. Então, começamos a refletir sobre uma escola e comunidade que fortaleçam parcerias sociais, revejam valores e trabalhem o real protagonismo.” (Professora Grasiela – Colégio Estadual Presidente Arthur da Costa e Silva);

Continuidade

Em decorrência dos desdobramentos da pandemia e suspensão das atividades presenciais no ambiente escolar, o “Estudantes de Atitude” não pôde ser realizado no ano de 2020.

Contudo, com a retomada gradual das atividades, sua realização já está confirmada para o ano de 2021 e o projeto encontra-se atualmente, em sua fase inicial de execução – com a expectativa de atender mais de 500 escolas, 1.500 Professores e mais de 20.000 estudantes até o fim do ano. No entanto, em função das transformações oriundas deste cenário extraordinário vivenciado nos últimos dois anos, foi necessária a realização de adaptações para esta nova realidade – especialmente no que se refere à digitalização de etapas que anteriormente, eram realizadas de forma presencial, como a oficina de treinamento dos professores.

Para que esta necessária adaptação fosse realizada de forma eficiente, a equipe executora do projeto realizou consulta, por meio de formulário eletrônico, com professores e diretores de toda a rede pública de ensino. Com base nos dados coletados, as alterações necessárias para execução do projeto foram realizadas com os insumos fornecidos pelos atores-chave em sua implementação.

Ressalta-se ainda, a inclusão do “Estudantes de Atitude” como parte integrante do Planejamento Estratégico e do Plano PluriAnual da Seduc, ressaltando o compromisso em sua perenização como política pública.

Henrique Moraes Ziller, Bacharel em Comunicação Social, Pós-graduado em Marketing, Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB) e Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

Diego Ramalho Freitas, Gestor de Políticas Públicas (IESB) e Pós-Graduando no Master em Liderança e Gestão Pública (CLP). Subcontrolador de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

Tiago Valêncio de Melo, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e Assessor da Subcontroladoria de Governo Aberto e Participação Cidadã da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.



CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO MATO GROSSO DO SUL (CGE-MS) Projeto Estudantes no Controle

Autoria: Reinaldo Martins Feitosa

Inspiração

A inspiração veio da necessidade do desenvolvimento de um projeto voltado à cidadania dentro das escolas públicas estaduais. Além disso, queremos que os estudantes tenham a capacidade de entender que precisam ser participativos nas decisões que envolvam o espaço em que estão inseridos.

Articulação governamental

A iniciativa do desenvolvimento do Projeto ocorreu na Controladoria Geral do Estado Mato Grosso do Sul (CGE-MS), sendo que a Secretaria Estadual de Educação (SED) e o Tribunal de Contas do Estado foram

nossos parceiros. A SED foi de importante participação na condução do projeto sendo uma ponte entre a Controladoria e as escolas.

Articulação externa

Não houve parcerias externas.

Concretização

A implementação do projeto ocorreu através de um Termo de Convênio junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) e de uma Resolução Conjunta entre CGE-MS e SED-MS, e estes foram os instrumentos jurídicos utilizados.

Funcionamento

O desenvolvimento do projeto se iniciou com a capacitação do professor coordenador das escolas participantes, houve uma apresentação de uma peça teatral com a temática voltada à cidadania, buscando uma forma mais lúdica de apresentar aos estudantes os conceitos mais importantes do projeto. Ocorreu também a realização de uma auditoria cívica através do aplicativo Monitorando a Cidade, expondo à comunidade escolar os relatórios gerados na auditoria cívica para implementação de possíveis melhorias estruturais e educacionais. Ainda foi executada uma tarefa especial voltada aos canais de comunicação do cidadão com o poder executivo através do e-Sic (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) do Estado de Mato Grosso do Sul e do e-OUV (Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Estadual), como forma de divulgar ferramentas para o exercício da cidadania por parte da população em geral. E por último, o engajamento de toda a comunidade escolar para a solução dos problemas detectados. Houve completa interação com toda a comunidade escolar e seu entorno.

Comunicação

Houve planejamento quanto a abordagem que seria utilizada com a comunidade escolar, em todas as etapas foram produzidos materiais fotográficos e foram disponibilizados no site www.cge.ms.gov.br. A coordenação do projeto ficou a cargo do servidor Reinaldo Martins Feitosa, com supervisão do Ouvidor Geral do Estado, Álvaro Carneiro de Oliveira Neto, além de importante participação nos contatos institucionais do Controlador Geral do Estado, Carlos Eduardo Girão de Arruda.

Avaliação e monitoramento

Conforme as etapas foram sendo desenvolvidas, realizamos visitas periódicas às unidades escolares, para avaliarmos o engajamento coletivo dos alunos, professores e diretores. Foram produzidos relatórios gerenciais após a realização da auditoria cívica, com o intuito de propiciar aos diretores mais uma ferramenta de visão macro da sua unidade escolar. Até o momento não houve pesquisa acadêmica.

Dificuldades

A maior dificuldade que encontramos foi motivar os professores e inserir na comunidade escolar a percepção de que juntos as soluções dos problemas se tornam mais fáceis, além de mostrar aos estudantes que simples ações de engajamento coletivo contribuem com as melhorias do ambiente escolar. Nas edições seguintes, foi perceptível a interação de toda a comunidade escolar.

Resultados

Os impactos gerados foram além das expectativas, pois houve uma aproximação de toda comunidade escolar com o intuito de ampliar o diálogo e a promoção periódica de ações de cidadania.

Continuidade

Infelizmente, por conta da pandemia, o projeto não foi desenvolvido no ano de 2020 e 2021, mas estamos na fase de planejamento para que no ano de 2022 possamos voltar a desenvolvê-lo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ, SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E TRIBUNAL DE JUSTIÇA Projeto Geração Atitude

*Autoria: Eduardo Augusto Salomão Cambi
e Carolina Izar Moro*

Inspiração

A ideia partiu do Promotor de Justiça Eduardo Cambi, juntamente com o projeto Movimento Paraná sem corrupção que inseriu o programa Geração Atitude nas Escolas Públicas de todo o Estado.

Articulação governamental

O projeto é uma parceria, da Assembleia Legislativa, Secretaria de Estado de Educação, Ministério Público do Paraná e Tribunal de Justiça

Articulação externa

Utilizamos parceria por meio de termo de cooperação, com meios de comunicação local dos municípios envolvidos, como rádios, jornais, TV, além de gráficas e ONGs, como Instituto Aurora, Instituto Mais Cidadania e Instituto Civis.

Concretização

Por meio de Termo de Cooperação e convênio entre os partícipes, foi viabilizado a realização das 2 etapas do Geração Atitude, que é o Geração na Escola e a Caravana da Cidadania.

Funcionamento

O Geração Atitude é um projeto que trabalha o protagonismo juvenil entre os alunos de ensino médio da rede pública de ensino. Se divide em duas etapas: O Geração na Escola, em que os professores trabalham com os alunos as temáticas do Guia cidadão e recebem visitas dos Promotores de Justiça e alguns membros dos poderes executivo, legislativo e judiciários, para explicar as funções de cada um dos poderes e tratar de temas como cidadania, democracia e voto consciente. A caravana da cidadania é a 2ª etapa em que os alunos, sob orientação dos professores, inscrevem um projeto de lei para melhorar o Paraná, os 32 melhores projetos são contemplados com a vinda para Curitiba, para um passeio Turístico, para conhecer as dependências do TJ e MP e ao

final, na Assembleia para a escolha do projeto de lei que será dado segmento pelos deputados.

Comunicação

O material foi inicialmente feito pela Assessoria de Comunicação do MPPR e da ALEP-PR e atualmente pela Design vinculada à Escola Superior do Ministério Público. Para divulgação do material utilizamos mailings institucionais dos parceiros.

Avaliação e monitoramento

O Geração Atitude já está na sua 5ª edição, desde 2016, apenas em 2020 não aconteceu, devido ao ápice da pandemia, e temos o registro de participação de todas as escolas, número de alunos e promotores de justiça envolvidos nas atividades e a devolutiva dos professores que elogiam a atividade e acompanham a elaboração do projeto de lei. O Projeto não foi objeto de pesquisa acadêmica.

Dificuldades

A maior dificuldade é na prestação de contas, pois a SEED subsidia a vinda dos alunos e professores, mediante comprovante de gasto com passagem e alimentação e às vezes eles não guardam os recibos ou não preenchem algum requisito e a SEED nega o pagamento.

Resultados

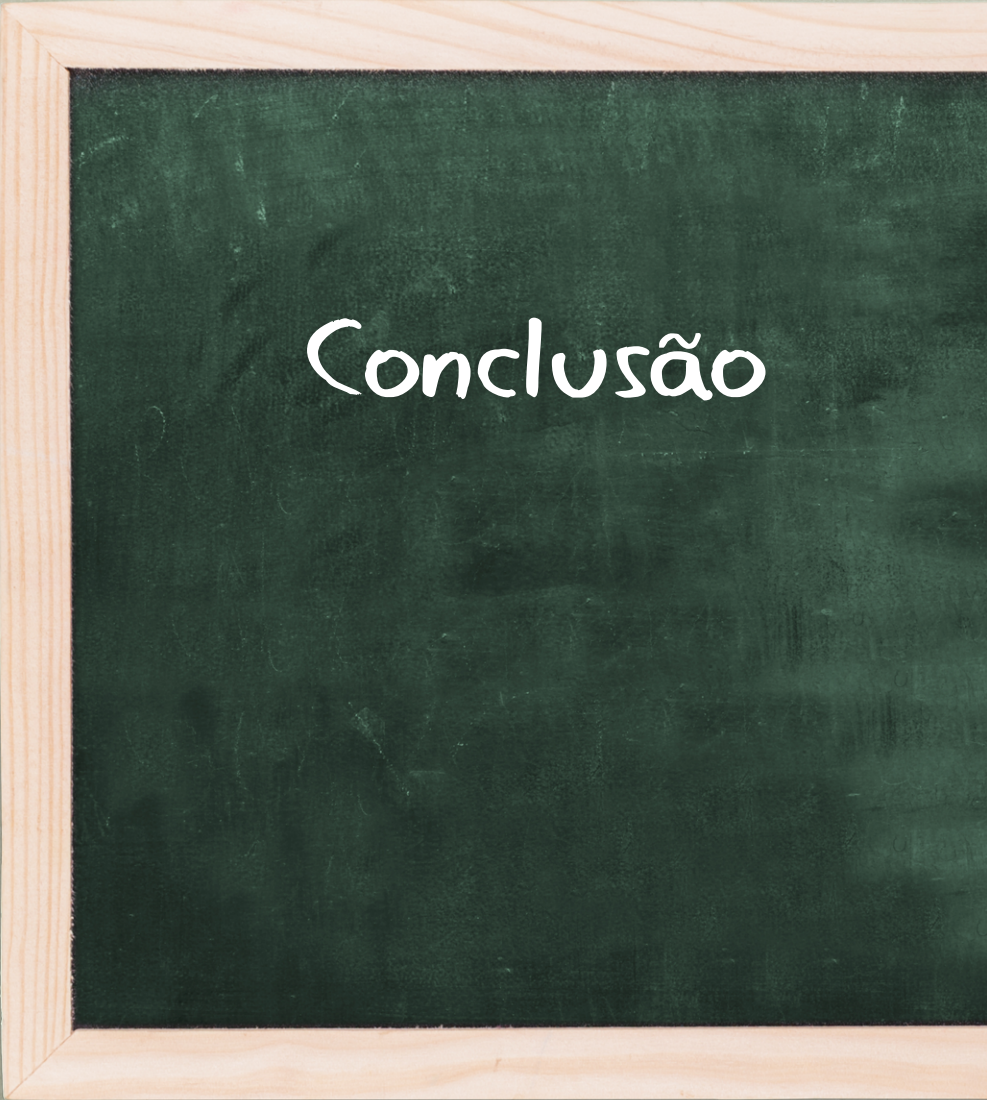
Pela devolutiva dos professores e alunos, o projeto repercute de forma extremamente positiva ao oferecer o mínimo de conhecimento para garantir uma vida democrática e cidadã, mostrando seus direitos e deveres e exemplificando situações do dia a dia que podem mudar a comunidade onde vivem.

Continuidade

O projeto ainda existe, e nesse ano fizemos adaptações nas duas etapas, no Geração na Escola, os professores trabalharam o conteúdo do guia cidadão que desta vez não foi impresso, utilizando apenas em meio eletrônico, os encontros com os promotores e alunos foi via Google Meet e as demais palestras foram por meio de vídeos postados no canal do Youtube da Escola Superior e na página do Geração Atitude. A 2ª etapa, fizemos um concurso cultural chamado Jovem Cidadão, em que a escola inscrita deveria participar de todas as etapas e registrar com fotos e relatórios e produzir um vídeo de até 2 minutos com alguma ideia relacionada à temática, podendo ser uma redação, uma música, artes plásticas, um teatro ou alguma boa ação realizada na escola e na comunidade. O melhor vídeo será premiado com um notebook para uso dos alunos.

Eduardo Augusto Salomão Cambi, Promotor de Justiça no Ministério Público do Paraná, graduado em direito pela Universidade Federal do Paraná- UFPR, Coordenador-Geral da Escola Superior do Ministério Público e Presidente do CDEMP

Carolina Izar Moro, assessora Jurídica no Ministério Público do Paraná, formada em direito pela Universidade Positivo, pós-graduada em Direito e processo do trabalho pela PUC PR



Conclusão



QUE SIRVA DE INSPIRAÇÃO E SE ESPRAIE

Humberto Dantas

Faz cerca de 20 anos que para além de cientista político passei a me apresentar como educador político. Nesse segundo papel tentei decodificar a política que aprendi como ciência sob a forma de conteúdos escritos, falados, desenhados e ajustados para os mais diferentes públicos em ações pedagógicas. Durante esse período, tive a oportunidade de viver milhares de experiências, principalmente em sala de aula e em meios de comunicação.

Uma das principais parceiras dessa jornada, para além de uma legião de colegas de trabalho e entusiastas de todo esse compromisso com a Democracia, foi a **Fundação Konrad Adenauer do Brasil**. Pensar que na Alemanha não representa grande desafio colocar a política como conteúdo nas escolas, tampouco os desafios de convívios, os valores da Cidadania e a ética é algo muito gratificante, reforçado por esta organização que tem a “educação política” como missão e a democracia como princípio. Por aqui é diferente. O Brasil ainda questiona, a despeito de

garantir oficialmente conteúdos políticos nas escolas desde o final do século XIX, se devemos falar sobre esse assunto em aula e, principalmente, no cotidiano. Lembre-se: nascemos ouvindo a frase “política não se discute”. Será mesmo? Depois de lermos tudo o que trouxemos aqui o objetivo é dar mais um sinal de que algo está mudando. Estamos em curso com o amadurecimento da política e da democracia como temáticas comuns às nossas realidades.

Em 2017 cheguei à **Fundação Getúlio Vargas** de São Paulo para iniciar meu estágio de pós-doutoramento. Meu diploma de doutorado estava cansado, prestes a completar 10 anos, e precisava de um novo estágio de formação e desenvolvimento acadêmico. Não que eu tenha deixado de lecionar, pesquisar, estudar e estar em contato com meus objetos de pesquisa prediletos, mas algo precisava ser reorganizado e aprimorado. Marco Antônio Teixeira, professor e amigo, percebeu isso em 2016 quando me pediu para elaborar um projeto em que eu pesquisasse a Educação Política. O desafio seria imenso. Como separar uma causa de vida e o objeto de meu viver profissional, do compromisso científico? Complexo. Sobretudo porque imediatamente depois de começar na FGV-SP assumi a presidência da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, o que Rildo Cosson costuma chamar acertadamente de escolas de democracia.

Essa temática de pesquisar o próprio viver já foi tratada por diversos estudiosos e teóricos da metodologia. A “**Ciência como Vocação**”, de Max Weber, talvez seja o texto que mais me marcou nesse sentido. A resposta, com base nele, não seria tão complicada: basta aplicar métodos científico e assumir os resultados obtidos, mesmo que ele desafie sentimentos, cause frustrações, fira hipóteses e desconstrua crenças. É para isso que serve a ciência, é para isso que serve o cientista, lembrando que Renato Janine Ribeiro disse, certa vez, que todo pesquisador pode se tornar um traidor, pois ele não é fiel ao objeto, mas sim ao método e ao resultado.

A tarefa, para mim, acho que não foi difícil. Muitos artigos já haviam sido escritos sobre o tema, e críticas construtivas a trabalhos de-

envolvidos por mim junto à **Fundação Konrad Adenauer** existem. Isso não é um problema. E então, como forma de reconhecimento a essa trajetória de envolvimento com ações dessa natureza, de educação cívica, educação política ou educação para a democracia, em 2020 chegou o convite da **Controladoria Geral do Estado de Goiás**. A tarefa era desafiadora e extremamente interessante: liderar academicamente, no âmbito da **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG)** um pequeno grupo de pesquisadores para promovermos avaliações e reflexões sobre educação cívica, tendo como um dos eixos centrais de nosso trabalho o projeto **Estudantes de Atitude**. Aqui mais um desafio: contornar o fato de conhecer quem fazia esse trabalho acontecer, mostrando a todas e todos que resultados poderiam simbolizar desafios, para muito além de elogios. Mas isso também foi fácil demais de vencer: estamos entre pessoas compromissadas, afeitas a feedbacks e ansiosas por trabalho conjunto que pode resultar em aprimoramento.

O grupo que se compôs a partir de então mostrou uma força significativa. O controlador-geral do estado, **Henrique Ziller**, tornou-se um líder entusiasmado pela potência do desenvolvimento de auditorias cívicas em escolas. **Diego Ramalho**, ao seu lado no governo, tem uma capacidade ímpar de montar equipes e liderar processos. Seu time na CGE-GO é jovem, motivado e capaz de operar em alta performance. **Tiago Melo**, **Marjorie Lynn**, **Lucélia Rocha** e **Ana Carolina Bueno**, na companhia de tantos outros servidores, tiram um cargueiro do chão e voam com desenvoltura. Impressiona que a cada ano o **Estudantes de Atitude** ganha novas versões, se torna mais sofisticado e fica mais atraente – apesar, obviamente, de desafios, dificuldades, barreiras, percalços e tantas outras coisas comuns à realidade da implementação das políticas públicas.

Ainda assim, ter um objeto de trabalho como estes é motivo de entusiasmo, complementado por jovens pesquisadores da academia goiana que me estimularam a entender mais a cultura local e avançar junto de forma compromissada e bem-humorada. As reuniões semanais que começaram antes da aprovação do projeto para a sua composição, em

setembro de 2020, e se mantiveram até hoje trouxeram excepcionais resultados e foram exemplos de coleguismo, bom ambiente, colaboração e aprendizado. Tentamos praticar uma solidariedade, por vezes, incomum em certos grupos de pesquisa, e para além disso, absorvemos os técnicos da CGE responsáveis por nosso objeto ao nosso convívio regular. Isso ajudou demais. Nos aproximamos com maior facilidade do **Estudantes de Atitude**, sem perdermos o rigor da análise, e pudemos participar de eventos, momentos estratégicos, decisões e construções. Esse grupo financiado pela FAPEG tem algo raro ao universo científico quando tratamos de ciência política: ele permite envolvimento. Tamanho valor dado a tal ponto que **Isabela Almeida**, mestranda da UFG e organizadora dessa obra, foi contratada pela CGE no final de 2021 e hoje trabalha “do outro lado do balcão”. **Maria Barretos** e **Gabriel Madeira** estão terminando, respectivamente, seu mestrado e doutorado, e **Isabella Amaral** chegou no começo de 2022. Na CGE, **Tiago Mello** finalizou seu mestrado, **Lucélia Rocha** avançou em seu doutorado e **Marjorie Lynn** ingressou no mestrado em ciência política da UFG. Por fim, **Ana Bueno** se prepara para fechar sua segunda graduação e duvidamos que não siga para a pós. Será que nos influenciamos? Será que aprendemos uns com os outros? Nos completamos e ajudamos?

Este livro não encerra o ciclo de nossa pesquisa. Mas certamente nada o representará de maneira mais simbólica. Na verdade, temos um contrato de dois anos, e estamos apenas na metade desse tempo quando os textos originais dessa obra foram concluídos no final de 2021. A partir de agora ainda temos muitas outras entregas. A despeito de tal afirmação, esse projeto também se notabilizou por seguir um roteiro bem descrito no capítulo primeiro da Parte 1: as articulações institucionais, e adicionalmente a ideia de composição de redes, são pontos fundamentais para chegarmos até aqui. Sem a **Secretaria de Educação** não existiria projeto, e **Henrique Ziller** encontrou na secretária **Fátima Gavioli** uma parceria ideal para levar adiante tal iniciativa. Com o pouco de intimidade que tenho com ambos, posso afirmar: uma pessoa entusiasmada já inova, duas juntas tendem ao desafio máximo de fazer as coisas

mudarem de verdade. O **Estudantes de Atitude** faz as coisas mudarem, ressignificando escola e democracia na vida de jovens e servidores públicos de uma sociedade descrente nas políticas públicas, na educação e na política como um todo. É isso que precisamos reverter em todo o país, e aqui temos o papel político de um governador ousado. **Ronaldo Caiado** assumiu a realização de um projeto desse tipo, e tem estado em lançamentos, eventos e ações com a motivação de quem reconhece um bom trabalho.

Mas não basta pensar apenas no trabalho de **Goiás** e em **Goiás**, que tem crescido e se desenvolvido de forma desafiadora. Uma das ações estratégicas do grupo de pesquisa da FAPEG foi constituir e fortalecer uma rede de agentes de diversos estados do Brasil que pesquisam educação política, cívica e democrática. Semestralmente temos nos reunido, atuado e publicado juntos. São artigos, seminários e atividades formativas em larga escala que no primeiro ano resultou em três números exclusivos de revistas acadêmicas apenas envolvendo esses pesquisadores e pesquisadoras. Oportunidades outras se abriram a partir dessa interação, o que muito nos orgulha. E nesse ritmo de consolidar ações em conjunto, construímos toda a parte 2 dessa obra. É nela que vemos que ações desse tipo inspiram, se espalham, são replicadas ou simplesmente coexistem sem sequer se conhecerem antes dessa reunião de habilidades e desafios em forma de livro.

Seis locais diferentes e a sensação maior que buscamos consolidar nessa obra: você, leitor, se inspirou? Seria capaz de pensar, se for gestor público ou político, em algo assim para seu estado, para sua cidade ou mesmo para o país ou para diferentes regiões? Isso é o que desejamos aqui: contagiar, contaminar, espalhar essa capacidade desafiadora de levarmos adiante o compromisso público com o fortalecimento da democracia a partir de ações concretas de educação. Aposte nisso. E não duvide um segundo sequer do quanto jovens, professores, servidores da estrutura escolar, diretores, comunidades do entorno das escolas são capazes de assumir responsabilidades, ressignificar saberes e sentimentos, transformar suas vidas a partir de ações e concretizar o sentido maior

Conclusão

da Cidadania. Espero que tenhas tido uma ótima leitura e que a partir daqui sejamos capazes de entender, ainda mais, nosso compromisso com a realidade democrática. Esse livro tem esse objetivo, unir capacidades, ações, pesquisas e compromissos de diferentes atores em uma obra aberta, gratuita e inspiradora.



www.kas.de/brasil

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil:

Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil