

Educação Social: a preparação de alunos e professores para o exercício do Controle da Gestão Pública



Antonio Paulo da Silva

Auditor de Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Especialista em Direito e Gestão Tributária pela Faculdade Farias Brito (FFB), Bacharel e Mestre em Física pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

RESUMO

Este trabalho apresenta, em um momento de inegável inquietação social, o projeto Educação Social com a palestra Caminhos da Cidadania. Tendo como foco a transformação dos estudantes das escolas públicas do Estado do Ceará em Agentes da Cidadania. Ressalta-se que o programa constrói o conceito de controle a partir da ideia de que ele representa uma atividade que vai além da desempenhada pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública. Além disso, esta iniciativa, desenvolvida pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, por meio da Coordenação de Fomento ao Controle Social, leva valoroso conhecimento da gestão pública, não mencionado nos currículos escolares, e se coloca ao alcance das escolas os meios de interlocução desenvolvidos. Assim, procura-se demonstrar que o projeto busca popularizar o papel das ouvidorias, do portal da transparência, dos conselhos de políticas públicas bem como a construção e a desmistificação de conceitos, não trabalhados ordinariamente com os alunos, como o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento, dentre outros. Conclui-se que a regra é instigar nos alunos e professores o interesse pelos assuntos do Estado e pela utilização dos instrumentos de intervenção social, tornando-os parceiros de um ideal de sociedade que se deseja construir.



Palavras-chave: Controle Social. Cidadania. Educação. Estudantes. Professores.

1. INTRODUÇÃO

A iniciativa de levar aos estudantes das escolas públicas o debate acerca do Controle Social, convocando-os a assumirem um papel ativo no controle dos negócios do Estado, não pode ser compreendida desconsiderando a construção de todo um ambiente social e jurídico, inaugurado com a Constituição da República de 1988 e florescido pelos instrumentos legais que se seguiram. Fazemos então uma breve incursão nestes anos de profundas mudanças.

Ao delinear os pilares de um Estado Democrático de Direito, a Carta Magna previu, no art. 1º, a cidadania como um dos fundamentos. Em seguida, no parágrafo único do mesmo artigo, afirmou que todo poder emana do povo e que este será exercido diretamente ou por meio dos representantes. Lançaram-se, assim, pelo menos do ponto de vista do ordenamento jurídico, as bases para um novo momento em que a visão patrimonialista de gestão deu lugar a uma forma, essencialmente, democrática de administrar. Não é por outro motivo que a nossa Carta Política é designada, às vezes, de Constituição Cidadã.

Incontestavelmente, não há como falar em democracia sem a participação do povo; tampouco, em um Estado Democrático de Direito, a participação nos ne-

gócios do Estado não se materializa sem os instrumentos legais necessários a essa intervenção. Atento a essas exigências, o próprio constituinte originário delineou os eixos de atuação legislativa que, mais tarde, viriam se concretizar. Podem ser pontuados, dentre outros não menos importantes, alguns marcos legais que bem retratam o trabalho legiferante. Primeiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) traçou regras mais rigorosas na responsabilidade da gestão fiscal; em seguida, exigiu-se a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei Complementar 131/2009); por último, construiu-se um ambiente jurídico favorável à participação da sociedade por meio da lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), prevendo-se o acesso dos usuários a registros administrativos e às informações sobre atos de governo, regulamentando assim, os preceitos constitucionais contidos no inciso XXXIII do art. 5º e no inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

Com o trabalho do legislador, restou à Administração Pública efetivar os mandamentos constitucionais trazendo-os do plano jurídico para o mundo real. Neste intuito, ao longo dos anos, foram estruturadas as ouvidorias, com a missão de desempenhar um papel de mediadora entre o cidadão e a Administração Pública; construíram-se os meios virtuais de divulgação e acesso às informações; multiplicaram-se os fóruns de debates,

na tentativa de se desmistificar conceitos até então exclusivos dos profissionais da área contábil, financeira e jurídica. Aqui e ali, uma ou outra esfera de governo, inovou na forma mais didática de divulgar as informações. Na prática, o pano de fundo de todas essas iniciativas foi conscientizar o cidadão da importância de assumir um papel ativo nas escolhas da gestão pública.

Nesta caminhada, dificuldades surgiram exigindo do Poder Público iniciativas inovadoras. De plano, podem ser apontadas: encontrar os meios adequados para conscientizar uma sociedade que sempre esteve excluída das decisões estatais; desenvolver ambientes de tecnologia da informação compatíveis com as demandas emergentes; utilizar uma linguagem apropriada ao cidadão comum, sobretudo aos jovens; promover um ambiente administrativo propício às demandas sociais para que elas tenham o tratamento adequado. O poder público, atento a essas questões, não pode descuidar de outras que, seguramente, surgirão como consequência da participação de todos.

Desenvolver metodologias para alcançar uma sociedade, cujas transformações ocorrem a passos largos, não é uma tarefa fácil. Somem-se a isto, os séculos de distanciamento do povo nas decisões de um governo imerso, ao longo dos anos, em um modo patrimonialista de administrar em que os gestores, sem qualquer cerimônia, apropriavam-se dos recursos públicos como *res nullius*.

No caso específico do Estado do Ceará, a aproximação da atividade de Ouvidoria com a de Controle Interno, criando a atual Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, sem dúvida, deve ser apontada como uma iniciativa fecunda, na medida em que aproxima “a voz do controle social” da atividade de controle interno. Ademais, o trabalho articulado da Coordenação de Fomento ao Controle Social - responsável pelas atividades antes desempenhadas pela antiga Secretaria da Ouvidoria Geral - com as Ouvidorias das diversas secretarias de estado, em uma formação sistêmica inteligente, talvez tenha sido uma das ideias que mais contribuiu, nos últimos tempos, para a aproximação do público aos assuntos do Estado.

Que a Constituição da República de 1988 inaugurou um Estado Democrático de Direito, não restam dúvidas. Mas, tão certo quanto essa afirmação é a premissa de que a materialização deste Estado requer uma mudança de mentalidade, não apenas dos gestores, mas do povo como um todo. As pessoas não podem mais se referirem ao patrimônio público como algo distante, de proprietário indeterminado, quase sem dono. O pa-

trimônio pertence à sociedade e ninguém melhor para controlá-lo do que o próprio cidadão. Neste sentido, pode ser visto como estratégico a escolha do ambiente escolar para o desenvolvimento do projeto e sua palestra Caminhos da Cidadania. As escolas em que são formados os Agentes da Cidadania, como são chamados os participantes, têm uma importância curial por serem consideradas, ainda hoje, um dos principais veículos de transformação social.

Educação Social significa a mais pura expressão do que se espera do pleno desenvolvimento do educando no preparo para o exercício da cidadania. Nele instigam-se os jovens estudantes e os professores ao conhecimento das ações de governo, ao passo que se apresentam os meios de interlocução com o Estado para um efetivo controle social.

2. A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA E SUAS PERSPECTIVAS

Todos que lidam com a educação têm como objeto da sua atividade um conhecimento veiculado por meio de informações. Esta simples afirmação nos permite perceber que a escolha do que se deve ensinar pode de alguma forma traçar um esboço, no presente, da sociedade que queremos para o futuro. Nas escolhas das informações a serem trabalhadas com os alunos, algo que não se questiona é o fato de já não se aceitarem uma pedagogia que apenas transmita um conhecimento individualista, não levando em consideração a possibilidade de impactar a sociedade como um todo. As informações devem veicular conhecimentos que formem não só bons profissionais, mas acima de tudo, cidadãos atuantes.

Com este desiderato, o projeto Educação Social acabou por evidenciar uma lacuna no sistema de ensino, ao passo que enxergou a oportunidade de desenvolver, e envolver, um grande número de parceiros na enorme tarefa que é a de controlar as ações governamentais. Não se trata, por óbvio, numa intervenção nos currículos escolares, acrescentando essa ou aquela disciplina relacionada às finanças públicas, mas sim, levar informações sobre os negócios do Estado, utilizando-se de uma linguagem acessível e paralela à missão dos educadores. Em apertada síntese, poderíamos dizer: os órgãos de controle têm uma “bagagem” de conhecimento do interesse público e o melhor veículo para transportá-la é a escola. Com isso não se quer ver a escola de forma autônoma e absoluta na tarefa de inserção social e na capacidade de extinguir a pobreza ou, nas palavras de Mario Sergio Cortella (2013, p.110), vê-la com “um oti-

mismo ingênuo”. Diferentemente, o que se pretende é dar uma contribuição, na medida das competências dos órgãos de controle, à missão da escola como uma instituição - mas não a única - responsável pela formação do cidadão.

Diversos atores, das mais variadas secretarias de Estado, em uma articulação coordenada pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, procura impactar a rede pública estadual de ensino. Nesta tarefa, o apoio da Secretaria da Educação Básica, com as 703 (setecentas e três) escolas, tem sido importante para o sucesso da missão. A Educação abre as portas para uma nova experiência pedagógica, e para novas informações, cuja ideologia é uma só: formar cidadãos.

Um órgão de controle interno avocando a tarefa de disseminar a cultura do controle social, para que alunos e professores possam se transformar em cidadãos colaboradores das decisões do Estado, pode soar com certo pioneirismo. No entanto, do ponto de vista dos educadores, uma formação cidadã não é vista como algo alienígena. Veja-se, por exemplo, o que afirma a educadora Maria Lúcia Arruda Aranha, ao demonstrar a preocupação com a transmissão dos valores e a utilização de outros meios, além dos tradicionalmente utilizados pela educação, para a formação da cidadania:

Evidentemente não estamos propondo um currículo de inúmeras disciplinas ministradas nos moldes tradicionais de aulas isoladas. As questões sobre a transmissão dos valores culturais e sua discussão podem “atravessar” todas as demais disciplinas: a formação da cidadania está entre os objetivos de qualquer professor. Além disso, a escola deve encontrar outros meios criativos – e não acadêmicos – para discutir a herança cultural, muitas vezes até veiculada externamente pelos canais de difusão na própria sociedade. Por isso mesmo, há muito os pedagogos vêm advertindo sobre a necessidade de superarmos o ensino de disciplinas pela introdução de projetos que tornem a aprendizagem mais ativa. (ARANHA, 2013, p. 364)

Na prática, ouvidores das diversas áreas do Estado, articulados com educadores em torno de uma ideia em comum: a de que com a participação de todos teremos um Estado mais justo, eficiente e democrático. Este é o lema apregoado nas palestras.

Como afirmado, o contato com o público se dá por meio de palestras, abordando temas que fomentem o controle social e instiguem os participantes ao deba-

te. Nesta metodologia, não se trabalha em uma via de mão única, o aluno é o centro de todo o trabalho, tanto do ponto de vista do fornecimento das informações quanto da recepção das suas demandas. Neste sentido, a participação de todos acaba por produzir um resultado imediato que é a possibilidade do aprimoramento do próprio programa.

Após a fase de preparação do projeto, as palestras se iniciaram, em 24 de setembro de 2013, com uma pequena pausa por conta das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Até o dia 8 de novembro de 2013, já haviam sido realizados 74 (setenta e quatro) eventos, com um total de 6.551 (seis mil, quinhentos e cinquenta e um) estudantes impactados.

Ao final das apresentações é distribuída, pelos instrutores, a cartilha “Caminhos da Cidadania” em que constam, numa linguagem objetiva e ilustrada, informações sobre cidadania, controle social, ética, lei de acesso à informação, combate à corrupção, Portal da Transparência, Ouvidoria, conselhos de políticas públicas, processo eleitoral, além de informar quais são os órgãos de controle interno e externo da Administração Pública.

A perspectiva futura é levar o programa além da região metropolitana de Fortaleza para, em seguida, contemplar as escolas municipais e o ensino privado. Nesta evolução, espera-se a adesão de outras entidades públicas, tais como as municipalidades, o Poder Judiciário, o Legislativo e o Ministério Público.

Apesar de já ser possível mensurar alguns resultados, o programa se encontra numa fase piloto. A cada passo são avaliados os resultados e feitas eventuais adequações aos conteúdos, à linguagem utilizada e aos atores envolvidos. No tópico seguinte, abordam-se alguns resultados já mensurados.

3. RESULTADOS MEDIATOS E IMEDIATOS

O imediatismo nos resultados não pode estar presente em um programa voltado à educação. Em nenhuma parte do mundo, o ensino acompanha a lógica do “toma lá da cá”. A espera pelos resultados, embora certos, não há como precisá-los, na sua verdadeira dimensão ou natureza, sem um período de maturação ideal. A verdadeira qualidade dos “frutos”, reafirme-se, só o tempo determinará. É certo que não se tem notícia de qualquer sociedade que ao investir na disseminação do conhecimento não tenha, em médio ou longo prazo, colhido bons “frutos”; tampouco, não há notícia de qualquer nação que, apostando na participação do povo

nos negócios do Estado, tenha obtido resultados que não sejam favoráveis. Estes são os resultados mediatos do programa, que não pode, por motivos óbvios, serem determinados com precisão.

Não obstante o afirmado acima, alguns parâmetros podem e devem ser verificados para, de alguma forma, servir de norte nas ações futuras e propiciar, aqui e ali, a adequação necessária ao sucesso do programa. Desta forma, variáveis como o número de demandas no Sistema de Ouvidoria do Estado (SOU), a receptividade dos estudantes ao programa, o grau de popularidade de alguns instrumentos utilizados, como o Portal da Transparência, o Facebook e os telefones, podem servir de um indicativo do nível de impacto causado. Nesse sentido, por ocasião da realização dos eventos, e no intuito de se obter um *feed back* dos participantes, os alunos são indagados acerca das seguintes questões: “Você já tinha conhecimento do que é Controle Social?”; “Qual serviço você conhece do governo do Estado?”. E, por último: “Você gostou da palestra Caminhos da Cidadania?”. Em seguida, os estudantes são deixados à vontade para dar quaisquer sugestões.

Em uma primeira entrevista realizada com 1.809 (mil e oitocentos e nove) estudantes, um total de 1.133 (mil cento e trinta e três) indicou a Ouvidoria como o canal de comunicação com o Governo do Estado mais conhecido. Em segundo lugar ficou, com 283 indicações, a Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria do Estado, por meio do telefone 155 e, em terceiro, com 263 menções encontra-se o Portal da Transparência. A palestra Caminhos da Cidadania obteve um índice de aprovação de 88% entre os alunos entrevistados. Todas estas pesquisas foram realizadas pela Coordenação de Controle Social.

Um resultado imediato, observado após a implantação do programa, foi o considerável aumento nas demandas do Sistema de Ouvidoria. As ligações telefônicas, no mês de outubro de 2013, por exemplo, registraram um total de 2.668 ocorrências contra 1.554, no mesmo período de 2012. Isso representou um aumento de 71,68% no mês em que ocorriam as palestras. Considerando o mesmo período de comparação e todos os meios de interlocução com o Estado, nomeadamente, 0800 Disk Acessibilidade, e-mail, facebook, presencial e telefone, o aumento nas ocorrências chegou a 42,37%¹.

Estes resultados não deixam dúvida de que o projeto aponta para um caminho fecundo, mas que não permite o descurar do Poder Público, sobretudo, no que concerne às novas demandas. Tão importante quanto induzir a população à participação, ao que se conven-

cionou chamar de Controle Social, é estar preparado para dar a esse mesmo cidadão as respostas na medida certa da participação. Ademais, o que se deseja - e que se pode constituir em verdadeiro vetor de transformação social -, é um controle social substancial e não apenas formal. Dito de outra forma: não basta apenas dar ao cidadão o direito de participar, mas deve-se permitir a efetiva possibilidade de influenciar nas decisões. Na medida em que este perceber que sua participação não encontra eco, no campo das decisões políticas e administrativas, seguramente buscará outros meios menos convencionais de modificação das instituições que não necessariamente poderá ser a mais eficiente.

4. CONCLUSÃO

A história da humanidade mostra que o distanciamento do povo nas decisões do Estado nunca trouxe bons resultados. Não é por outro motivo que mesmo em momentos em que se questiona a democracia, como modelo de exercício do poder, ainda assim, se defende a participação direta ou indireta do povo nos negócios de interesse público. Essa participação acaba por dar ao povo a consciência coletiva do pertencimento a um grupo, a uma sociedade. Neste sentido, não podem restar dúvidas de que é dever do Estado o fornecimento dos meios necessários para que o cidadão possa, conhecendo os direitos e deveres, exercitar a plena cidadania. Tal conhecimento, além de facilitar o convívio social, possibilita que o indivíduo atue de forma mais consciente e responsável com o patrimônio público.

Levar conhecimento da gestão pública aos alunos atende a um só tempo a duas necessidades emergentes: a primeira, uma educação que desenvolva a cidadania - como prevista na própria lei de diretrizes e bases da educação (lei 9394/96) -; segundo, a aproximação de um grande número de parceiros, difusores de um ideal democrático, para desenvolver o controle social.

O projeto Educação Social, na medida em que forma os Agentes da Cidadania, contribui para o surgimento de um novo paradigma na gestão pública, valorizando a popularização dos meios de interlocução com o Estado. Neste particular, o ambiente escolar demonstrou estar preocupado com as decisões tomadas pelo poder público, uma vez que evidenciou grande intimidade com os principais canais de comunicação e com Estado. De acordo com as pesquisas, os alunos apontaram a Ouvidoria, a Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria e o Portal da Transparência como sendo os principais meios de interlocução utilizados.

Acredita-se que o funcionamento do programa em sua plenitude contribuirá de forma decisiva à formação de uma sociedade mais participativa e comprometida com as decisões do Estado. Afirme-se, com base na experiência histórica, de que uma certeza pode ser dada a de que não se pode falar em um Estado eficiente, justo e democrático tomando decisões de forma apartada do povo, sem um efetivo controle social. Este é o desiderato de Caminhos da Cidadania.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da Educação e da Pedagogia: geral e Brasil*. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. *Lei Federal 9304/1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao-1/leis-ordinarias/1996#content>>. Acesso em: 28 de outubro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Lei Federal nº 12.527/2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.stfjus.br/porta/jurisprudencia/listarJurisprudencia>>. Acesso em: 19 de maio 2013.

CEARÁ. Cartilha da Cidadania. Disponível em: <<http://www.cge.ce.gov.br/index.php/educacao-social>>. Acesso em: 28 de outubro 2013.

CORTELLA, Mario Sergio. *A Escola e o Conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos*. 14. ed.

São Paulo: Cortez, 2013.

NOTA

1 Os resultados destas e de outras pesquisas são apurados e divulgados no sitio <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/noticias>. Acesso em 13 de novembro de 2013.