

**Educação Política e Cidadania - o Caso do Programa Agente de  
Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**

**Maria Hilária de Sá Barreto**

Orientador: Professor Doutor Pedro Miguel Moreira da Fonseca

Dissertação para obtenção de grau de Mestre  
em Ciência Política

Lisboa  
2019

[WWW.ISCSP.U LISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.U LISBOA.PT)

**Educação Política e Cidadania - o Caso do Programa Agente de Controle do  
Tribunal de Contas do Estado do Ceará**

**Maria Hilária de Sá Barreto**

Orientador: Professor Doutor Pedro Miguel Moreira da Fonseca

Dissertação para obtenção de grau de mestre em Ciência Política

**Juri:**

**Presidente:** Doutora Maria Cristina Montalvão Sarmiento, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

**Vogais:** Doutor Pedro Miguel Moreira da Fonseca, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Doutora Isabel Alexandra de Oliveira David, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Lisboa

2019

*"Talvez não tenhamos conseguido fazer o melhor, mas  
lutamos para que o melhor fosse feito.  
Não somos o que deveríamos ser, não somos o que  
iremos ser.  
Mas, graças a Deus, não somos o que éramos."  
**Martin Luther King***

## **Agradecimentos**

Ao mestre de todos os mestres, DEUS.

A minha santa mãe, Malone Lycarião Barreto (*in memorian*), uma perda recente e uma eterna saudade, e ao meu inesquecível pai, Francisco Barreto (*in memorian*).

Aos meus grandes amores, Ri, Tomás e Marcelo, respectivamente, esposo e filhos, pela tolerância e paciência dispensadas.

Ao meu amado irmão, Maurício Barreto, sua ajuda e ensinamentos me fizeram chegar até aqui.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, nas pessoas do Conselheiro Valdomiro Távora e do Presidente Edilberto Pontes pela contribuição concedida.

Ao Conselheiro e Diretor-Presidente do Instituto Plácido Castelo, Alexandre Figueiredo, grande incentivador e apoiador para essa conquista.

Ao coordenador do Programa Agente de Controle, Pedro Henrique Camelo, e ao Assessor, Alisson Maciel, pela disponibilidade das informações.

A minha querida amiga e parceira de todos os momentos e lamentos, Raquel Brasil, trilhar com ela tornou o percurso mais ameno.

Ao Professor Doutor Pedro Fonseca, por todos os ensinamentos e orientações ao longo deste trabalho.

A todos os excelentes professores do respeitado Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, vossos ensinamentos contribuíram, sobremaneira, para minha compreensão da história social e política do mundo em que vivemos.

## **Resumo**

O presente estudo analisou o papel do Programa Agente de Controle, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, na perspectiva de educação para a cidadania. Tal Programa foi investigado como instrumento de educação para ética societária, bem como, para o exercício do controle social, tomando como referência de análise os alunos contemplados pelo programa. O objetivo geral da pesquisa contemplou a avaliação do Programa Agente de Controle como constituinte de um instrumento de educação para a cidadania e para o exercício do controle social. A pesquisa utilizou-se da literatura especializada, sendo que os educadores Paulo Freire, Pedro Demo e Miguel Arroyo compuseram os referenciais teóricos básicos da pesquisa. No trabalho foi utilizado o método misto, do tipo quantitativo e qualitativo. Concluiu-se que o Programa Agente de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará foi considerado exitoso, tendo em vista o alcance dos objetivos propostos. Constatou-se ainda, que não só a educação formal – escolar – poderá contribuir para a formação do cidadão, uma vez que órgãos como os Tribunais de Contas, bem como outros que atuam como “burocráticos” aos olhos da sociedade, podem se tornar agentes educativos e multiplicadores do conhecimento a respeito da cidadania.

**Palavras-chave:** Programa Agente de Controle. Tribunal de Contas. Educação para a Cidadania.

## **Abstract**

The present study analyzed the role of the Control Agent Program of the Audit Office of the State of Ceará, in the perspective for citizenship education. This program was investigated as an educational instrument for corporate ethics, as well as for the exercise of social control, taking as reference the analysis of the students contemplated by the program. The general objective of the research contemplates an evaluation of the Control Agent Program as a constituent of an instrument of education for citizenship and for the exercise of social control. This research, a specialized literature was used. The educators Paulo Freire, Pedro Demo, and Miguel Arroyo composed the basic theoretical references of the research, that used mixed method, of the quantitative and qualitative type. It was concluded that the Control Agent Program of the Audit Office of the State of Ceará, until now, has been fully successful in the objectives it proposes, demonstrating that not only formal school education can contribute to the formation of citizens, organs such as the Audit Office, as well as others ones that act as "bureaucratic" in the eyes of society, can become educational agents of new agents multiplying knowledge about citizen performance.

**Keywords:** Control Agent Program. Audit Office. Citizenship Education.

## Índice

Agradecimentos.....	III
Resumo.....	IV
Abstract.....	V
Lista de Siglas.....	VII
Lista de Figuras.....	VIII
<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 - Apontamentos sobre Educação, Cidadania e Democracia no Brasil.....</b>	<b>7</b>
1.1 Importância do regime democrático para a cidadania.....	10
1.2 Educação para a cidadania na História do Brasil.....	12
1.3 Paulo Freire e concepções voltadas para educação cidadã.....	20
<b>Capítulo 2 - Controle Exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará e Atuação Pedagógica.....</b>	<b>23</b>
2.1 Jurisdição, composição e competências dos TC's.....	24
2.1.1 Composição.....	25
2.1.2 Competências.....	26
2.2 Controle.....	28
2.2.1 Controle prévio.....	29
2.2.2 Controle concomitante.....	30
2.2.3 Controle posterior.....	30
2.2.4 Controle social.....	30
2.3 Ações educativas do Tribunal de Contas do Ceará voltadas para a educação política e cidadania.....	33
<b>Capítulo 3 - Programa Agente de Controle como Instrumento de Educação Política e Cidadania.....</b>	<b>34</b>
3.1 Educação política e cidadania.....	34
3.2 Histórico do Programa Agente de Controle.....	37
3.3 Enquadramento metodológico da pesquisa.....	39
3.4 Método pedagógico do Programa Agente de Controle.....	42
3.5 Resultados alcançados e contribuições do Programa Agente de Controle.....	44
<b>Conclusão.....</b>	<b>58</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>61</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>65</b>



## **Lista de Siglas**

a.C	Antes de Cristo
EUA	Estados Unidos da América
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPC	Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo
LDB	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
TC's	Tribunais de Contas Brasileiros
TCU	Tribunal de Contas da União

## **Lista de Figuras**

- Figura 1 Representação gráfica da evolução do total de escolas visitadas pelo Programa
- Figura 2 Representação gráfica do número total de alunos contemplados pelo Programa
- Figura 3 Representação gráfica do total das palestras realizadas pelo Programa
- Figura 4 Gráfico amostral da faixa etária dos alunos contemplados pelo Programa
- Figura 5 Gráfico amostral do nível de conhecimento da instituição Tribunal de Contas do Estado do Ceará-TCE-CE, pelos alunos contemplados com o Programa
- Figura 6 Gráfico representativo da opinião dos alunos sobre os temas dialogados nas palestras
- Figura 7 Gráfico representativo da opinião dos alunos sobre a qualidade da apresentação
- Figura 8 Gráfico representativo da opinião dos alunos a respeito de torna-se um agente de controle dos gastos públicos
- Figura 9 Gráfico representativo das ocorrências na área educacional enviadas à Ouvidoria do TCE-CE

## Introdução

O presente estudo analisou o papel do Programa Agente de Controle, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, na perspectiva de educação para a cidadania. Assim, o Programa Agente de Controle figura no cenário central desta pesquisa, tendo em vista, que se investigou o mesmo como instrumento de educação para ética societária, bem como, para o exercício do controle social, tomando como referência de análise os alunos contemplados pelo programa.

Diante do tema desta dissertação: “Educação e Cidadania: O caso do Programa Agente de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará”, as reflexões basearam-se na premissa que, muito embora a educação formal tenha um papel relevante para a sociedade, não se pode atribuir somente a ela a responsabilidade pela conquista e promoção da cidadania. As bases geradoras da extrema desigualdade econômica e social precisam ser repensadas, e as políticas públicas desenvolvidas para atender aos direitos básicos como educação, saúde, moradia, já assegurados aos cidadãos mediante Carta Constitucional brasileira de 1988, também carecem de visões específicas das instituições que compõem a tríade republicana: poderes executivo, legislativo e judiciário. Sabe-se que a pobreza e a intensa desigualdade social são fatores que comprometem o exercício da cidadania, caracterizando uma situação de exclusão social e de afastamento dos cidadãos da esfera política.

Desta forma, amparado em grandes autores da literatura que tratam a respeito dos temas cidadania, educação e democracia realizou-se estudo com o propósito de analisar a importância da educação para a cidadania.

Numa verdadeira democracia, regime político no qual as pessoas precisam participar das decisões coletivas da comunidade exige-se um trabalho educativo. Educar para a cidadania consiste em fazer de cada pessoa um agente de transformação social, despertando-a e fazendo-a refletir que a ação dos homens sobre o mundo é capaz de transformá-lo.

No entanto, a escola, enquanto instituição de formação de consciência democrática, carece de ambiente adequado para a consolidação de uma cultura de cidadania e participação.

A educação para formar cidadãos precisa se distanciar de conduta autoritária e adotar conduta democrática. Desta forma, formará pessoas com mentalidades críticas e questionadoras, formará sujeitos responsáveis, sensíveis e humanos, afinal, conforme afirmam os estudiosos, não se nasce cidadão, cidadãos são feitos.

A respeito, Arroyo (1991, p. 41) esclarece,

[E]nquanto os reais determinantes sociais e econômicos da exclusão da cidadania continuarem ocultos sob os escombros de tantas teorias pedagógicas tradicionais, novas e novíssimas inspiradas nessa lógica, e não forem socavados e postos de manifesto para os profissionais da educação e para as camadas

populares, não haverá condições de fazer da luta pela educação uma expressão da participação e da cidadania.

Freire (2006, p. 30) argumenta que a educação, não sendo a chave, a alavanca da transformação social, como tanto se vem afirmando, é, porém, indispensável à transformação social. A educação consegue dar às pessoas maior clareza para “lerem o mundo”, e essa clareza abre a possibilidade de intervenção política.

Mediante tais reflexões, passou-se a verificar o papel dos Tribunais de Contas na formação da cidadania. Os Tribunais de Contas brasileiros foram criados mediante Carta Constitucional consagrados para exercerem o controle externo da Administração Pública<sup>1</sup> dos Estados e do Distrito Federal, conferindo-lhes o Art. 71 da Carta, o poder de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como, as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade que resulte danos ao erário público.

Tendo em vista essa precípua competência atribuída aos Tribunais de Contas, compreende-se a importância que eles albergam frente à função de fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros destinados a realizar as benfeitorias nos Estados em prol de toda população, acentuando o olhar técnico para as políticas públicas a fim de assegurar os investimentos direcionados aos direitos sociais e individuais do cidadão.

Eis a importância de discorrer um estudo mais detalhado a respeito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) a fim de contribuir para elucidar os questionamentos desta pesquisa.

O objetivo geral da pesquisa consiste em avaliar se o Programa Agente de Controle se constitui em um instrumento contributivo de educação para a cidadania e para o exercício do controle social.

Assim, com base no objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) descrever o Programa Agente de Controle; b) analisar no âmbito do Tribunal de Contas do Ceará as ações voltadas para o exercício da cidadania e do controle social e c) inferir a ação do Programa Agente de Controle na conscientização política dos alunos contemplados pelo Programa.

As perguntas que mobilizam a investigação são:

- a) Em que medida as ações do Programa Agente de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem contribuído para o desenvolvimento da educação para a cidadania e do controle

---

<sup>1</sup> Neste trabalho usa-se o termo Administração Pública em maiúsculo, pois considera-se como protagonista da pesquisa.

social?

b) Qual a percepção dos alunos envolvidos sobre as ações do Programa Agente de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará?

Desta forma, esta pesquisa justificou-se para averiguar se a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, mediante a implantação do Programa Agente de Controle, ao longo de sete anos de atuação (2009-2016), contribuiu para despertar a consciência cidadã e a formação crítica dos jovens estudantes, submetidos ao Programa, para exercerem o controle social.

Com a finalidade de aprofundar os temas que permeiam o objeto de investigação desta pesquisa utilizou-se a literatura especializada por meio de livros, periódicos, dissertações, teses, monografias, catálogos, legislação correlata, leituras mediadas pela tecnologia, entre outras fontes de consulta.

Os educadores Paulo Freire, Pedro Demo e Miguel Arroyo compuseram os referenciais teóricos básicos da pesquisa. Suas obras foram constantemente revisitadas, e tornaram-se parceiros de caminhada na trajetória do desenvolvimento da dissertação. Não houve pretensão de realizar uma reflexão sobre a vida e a obra de cada um deles, mas interpretar suas contribuições para uma educação consciente, reflexiva e participativa.

Na interface com a pedagogia dialogou-se mais frequentemente com o pensamento de Paulo Freire e estudou-se suas concepções sobre cidadania, tomando como ponto de partida sua compreensão sobre educação, tendo em vista que a construção da base metodológica do Programa Agente de Controle, objeto dessa pesquisa, fundamenta-se no método dialógico, crítico e reflexivo do mestre.

Na abordagem inicial em sala de aula junto aos alunos contemplados pelo Programa Agente de Controle, buscou-se ouvir aqueles jovens atentos e sedentos de conhecimentos. Suas manifestações fluíram naturalmente ao serem interrogados, nas suas falas surgem temáticas variadas que vão servindo para trabalhar os eixos mais comuns e importantes. Os temas mais recorrentes se voltam para: justiça, política, educação, segurança, saúde, políticas públicas, democracia, patrimônio público e cidadania.

Freire (1996) escutou o outro e praticou a reflexão. Escutar o povo não é só ouvir os sons emitidos. É ouvir a voz de dor e das necessidades, sentir, sofrer junto, entender, pensar e apresentar soluções de superação. Nunca ofertar prescrições, receitas ou pacotes prontos. Em suma, foi da dialética: escutar *versus* refletir *versus* engajar-se, ou em outras palavras, da prática-teoria-prática que o autor criou sua teoria pedagógico-política.

O pensamento de Marshall, Pinsky, Carvalho, Manuel Meirinho e Miguel Arroyo a

respeito dos temas cidadania e educação política vieram à baila neste cenário de estudo, principalmente para esclarecer a interlocução do Programa investigado com os registros literários dos respectivos autores.

Pinsky (2013), Marshall (1967) e Carvalho (2008), investigaram as diversas concepções de cidadania na história (Grécia, Roma, Revoluções Burguesas e Brasil). Para Pinsky (2013), a cidadania é um conceito histórico, portanto, varia no tempo e no espaço e sua concepção é entendida como um processo que se desenvolve a partir do império romano; liberdades, igualdades, participação e pertença variam de um contexto social para outro. Marshall (1967) distingue os três elementos que compõem a cidadania, que são o direito civil, o direito político e o direito social, além de esclarecer o impacto da cidadania na desigualdade social a partir do fim do século XIX. Em Carvalho (2008), pesquisou-se a história da cidadania no Brasil e a relação estreita da educação popular na constituição dessa cidadania.

A respeito, Arroyo (1991, p. 79) ressalta que:

[E]xiste intensa relação entre a cidadania e educação, dizendo que a luta pela cidadania, pelo legítimo, pelos direitos, é o espaço pedagógico onde se dá o verdadeiro processo de formação e constituição do cidadão. A educação não é uma pré-condição da democracia e da participação, mas é parte, fruto e expressão do processo de sua constituição.

Arroyo com seu pensamento político, social e progressista nos arremete a reflexões no contexto histórico do mundo e do Brasil a respeito da origem da educação, de como educar, a quem interessa educar e quem educa o cidadão. Enfatiza a importância da democracia para a cidadania e considera que avança à medida que o Estado responde às reivindicações populares e atende às demandas dos direitos do cidadão.

Neste sentido, Meirinho assevera (2010, p. 63):

[A] cidadania está, em muitos casos, associada à natureza intrínseca das democracias. Ou seja, pelo entendimento de que a sua institucionalização requer, em termos ideais, a constante procura da plena igualdade de direitos econômicos, sociais e políticos dos cidadãos, a partir do reconhecimento da necessária contribuição destes para realização daquele ideal.

O escritor, político e teórico político, Antônio Gramsci, também contribuiu com seu pensamento a respeito da educação para cidadania, foi ele quem trouxe à discussão pedagógica a conquista da cidadania como objetivo da escola, condenou a educação de sujeitos passivos, onde os conhecimentos são compartilhados e não há uma reflexão crítica de mundo pelo receptor. Gramsci entende que não se pode valorizar somente a qualificação de um operário manual, mas que este tenha um pensamento teórico, reflexivo e crítico, utilizando a técnica manual e a teórica. Para ele um cidadão deve ser questionador e não manipulado, deve exigir seus direitos e deveres como um ser pensante. Acreditava que a tendência democrática de escola

não pode consistir apenas em que um operário manual se torne qualificado, mas em que cada cidadão possa se tornar governante (Baratta, 2010).

A justificativa para a construção do referencial teórico repousa na necessidade de realizar estudo aprofundado a respeito dos temas que permeiam o objeto de investigação desta pesquisa.

Esta pesquisa foi realizada utilizando o método misto, do tipo quantitativo e qualitativo que serão detalhados no Capítulo 3 que discorre sobre o Programa Agente de Controle.

Marconi e Lakatos (2011, p. 269) argumentam que “(...) além dos tradicionais métodos específicos das Ciências Sociais, como o de Abordagem e o de Procedimento outros dois, o Qualitativo e o Quantitativo também são muito importantes nas investigações científicas.” Assim, pode-se afirmar que esta pesquisa foi realizada utilizando o método qualitativo de natureza descritiva e documental e o método quantitativo valendo-se de levantamento de dados, de análise estatística para estabelecer padrões de comportamento.

Com o propósito de responder o objetivo geral, esclarecer os objetivos específicos e responder ao questionamento que mobiliza a investigação, distribuiu-se o presente trabalho em cinco seções, incluindo a introdução.

No Capítulo 1 discorre-se como se portou a educação no Brasil ao longo de sua história, seus momentos de avanços e recuos, as lutas e conquistas em prol da cidadania, sua contribuição para o amadurecimento e envolvimento do cidadão nas questões sociopolíticas e nas participações democráticas. Coube ainda, apresentar a estreita relação existente entre democracia, cidadania, educação e participação política. Finalizou-se com a abordagem das concepções da educação para a cidadania à luz do pensamento de alguns educadores com destaque para Paulo Freire.

No Capítulo 2 tratou-se a respeito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará e sua atuação de caráter pedagógico.

No Capítulo 3 apresentou-se o Programa Agente de Controle, sua metodologia, elementos de conjuntura, seus atores e protagonistas envolvidos, reconhecimento e premiação, suas ações pedagógicas com análise e resultados alcançados.

Na parte final consta a parte conclusiva do presente trabalho.

Por fim, como servidora há mais de duas décadas da instituição pública, Tribunal de Contas, e desenvolvendo suas atividades laborais junto ao Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC), que é uma unidade estratégica de desenvolvimento e capacitação do Tribunal, despertou nessa mestranda o desejo de realizar, por meio de sua dissertação de mestrado, estudo e avaliação do Programa Agente de Controle,

após sete anos de sua implantação, tendo em vista, seu envolvimento direto no Programa. O cerne relevante do Programa consiste em levar conhecimentos aos jovens estudantes e instigá-los a exercerem o controle social e, assim, fortalecer a democracia e a cidadania nas instituições.

Sabe-se que a cada dia, está mais consolidada a ideia de que uma mudança estrutural na sociedade e em busca de maior igualdade, justiça, ética e fraternidade passam pela educação.

Os ensinamentos e temas debatidos em sala durante as aulas do mestrado a respeito de Democracia, Políticas Públicas, Globalização, Governança, Governabilidade, Elites Políticas, Cidadania e Educação Política também foram motivadores para a decisão do estudo em causa.

## Capítulo 1 - Apontamentos sobre Educação, Cidadania e Democracia no Brasil

Neste Capítulo estabelece-se um paralelo entre educação, cidadania e democracia, considerando que o programa em estudo nesta pesquisa busca o desenvolvimento de uma educação para a cidadania, com vista ao desenvolvimento do controle social efetivo. Contempla a importância do regime democrático para a cidadania; faz-se um breve relato da educação para a cidadania na história do Brasil e enfatiza-se Paulo Freire e suas concepções voltadas para educação cidadã.

Ao se buscar a relação entre a cidadania e educação, Arroyo (1991, p. 79) ressalta que “(...) a luta pela cidadania, pelo legítimo, pelos direitos, é o espaço pedagógico onde se dá o verdadeiro processo de formação e constituição do cidadão. A educação não é uma pré-condição da democracia e da participação, mas é parte, fruto e expressão do processo de sua constituição”. Tendo em vista a contribuição do ambiente pedagógico para a formação do cidadão, precisa ser analisado em quais princípios ideológicos estão embasados os currículos escolares e os projetos educacionais adotados pelas instituições de ensino. Se existe verdadeiro interesse do poder político em educar as classes inferiores, compostas de sujeitos alienados e desinformados para torná-los sujeitos críticos e pensantes. Ter ciência de qual corrente educacional se vincula o governo e os educadores que promovem a educação para cidadania.

A Sociologia, a História e a Filosofia são ciências capazes de apresentar estudo da evolução e da relação entre educação e cidadania em determinado tempo e lugar, de mostrar seus avanços e retrocessos e apresentar quais os verdadeiros princípios e fundamentos dessa relação para tornar-se um cidadão.

Alguns autores reconhecem que a educação é um bem que deve estar acessível a todos os indivíduos, de modo a tornar possíveis as condições para o exercício de uma efetiva cidadania. Educadores modernos como Paulo Freire e Pedro Demo, da mesma forma, entendem a educação como um caminho que contribui para a conquista de direitos sociais e políticos. Nesse sentido, Demo (1994, p. 10) argumenta, “uma das estratégias mais efetivas é educação, sobretudo como formação básica, que deve ser universalizada na população. A qualidade educativa popular emerge como fator crucial das chances de construir projeto de desenvolvimento moderno e próprio, a par da ciência e tecnologia.”

Embora, um arcabouço de legislações a exemplo da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90, do Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, embasem legalmente o direito à educação e o acesso de todos à escola, essa realidade ainda precisa

avançar, e o mínimo de justiça e igualdade poderá ser alcançado quando as oportunidades de assento aos bancos escolares forem ocupadas por ricos e pobres recebendo indistintamente a mesma educação.

Na história da educação, infere-se que no mundo grego encontram-se os rastros dos privilégios da educação para aristocratas, proprietários de terras, enquanto mulheres, escravos e trabalhadores ficavam excluídos e, conseqüentemente, não eram considerados cidadãos. Pinsky (2013, p. 11) considera que ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais.

Em sua obra, Pinsky (2013) aborda o processo histórico que levou a sociedade ocidental a conquistar esses direitos, assim como os passos que faltam para integrar os que ainda não são cidadãos plenos.

Para ele cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. Considera que é muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil, não apenas pelas regras que define quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos.

É fato que nos três últimos séculos o conceito e a prática da cidadania têm vindo a modificar-se, especialmente em países democráticos. Isso deve-se ao grau de abertura em diferentes proporções concedida ao cidadão a exemplo da ampliação da participação política, com a inclusão do voto feminino e do analfabeto, e à assistência aos mais necessitados pelo Estado através da consagração de direitos sociais .

Algumas práticas e condutas já consideradas em algum momento da história como absurdas e impossíveis tornaram-se realidade comum, a exemplo do voto feminino. Pelo menos, sabe-se que hoje não há democracia ocidental em que a mulher não tenha o direito de votar. Adicionalmente, vale lembrar que o direito ao voto já esteve vinculado à propriedade de bens, à titularidade de cargos ou funções, ao fato de se pertencer ou não a determinada etnia.

A ideia de que o poder público deve garantir um mínimo de renda a todos os cidadãos e o acesso a bens coletivos como saúde, educação e previdência deixa ainda muita gente descontente, pois se confunde facilmente o simples assistencialismo com dever do Estado

(Pinsky, 2013, p. 13).

Atualmente, no Brasil, travam-se discussões ideológicas a respeito de políticas e programas sociais desenvolvidos pelo governo e direcionados aos cidadãos de classes menos favorecidas. Para alguns, os programas têm fins eleitoralistas e não passam de artifícios utilizados pelos políticos que estão no poder com o desejo de se perpetuarem, à custa da ignorância alheia.

Para aqueles que os defendem, considera-se que os programas foram criados para atender aos direitos sociais expressos no artigo 6º da Constituição que se refere à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, à infância e aos desamparados.

Um desses programas é o Bolsa Família, programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza do País. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria e tem como foco de atuação brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a setenta e sete reais.

Para Demo (1994, p. 101),

[N]ão será ‘social’ a política que não tocar as desigualdades ou desconcentrar renda e poder. Em termos emancipatórios, dois horizontes são essenciais: inclusão adequada no mercado de trabalho e cidadania. Considera que o Estado detém papel fundamental na política social, muito embora no espaço participativo sua função seja de instrumentação, jamais de condução.

Compreende-se que a evolução da cidadania não acontece em uma sequência única, ao mesmo tempo e de forma similar em todos os países, a história mostra essa evolução apresentando os períodos de ausência total de direitos e o percurso de lutas e conquistas deles, a libertação dos escravos no Brasil exemplifica um deles.

Pinsky (2013, p. 13) assevera que:

[A] cidadania se instaura a partir dos processos de lutas que culminaram na Independência dos Estados Unidos da América do Norte e na Revolução Francesa. Esses dois eventos romperam o princípio de legitimidade que vigia até então, baseado nos deveres dos súditos, e passaram a estruturá-lo a partir dos direitos do cidadão. Desse momento em diante todos os tipos de luta foram travados para que se ampliasse o conceito e a prática de cidadania e o mundo ocidental o estendesse para mulheres, crianças, minorias nacionais, étnicas, sexuais, etárias. Nesse sentido pode-se afirmar que, na sua acepção mais ampla, cidadania é a expressão concreta do exercício da democracia.

Todas essas considerações sobre educação e cidadania são importantes para atingir-se o tema desta pesquisa, pois os Tribunais de Contas, como se verá no próximo Capítulo, não são *locus* de educação formal, porém assumiram para si a responsabilidade de formar a sociedade para o estímulo ao Controle Social.

## 1.1 Importância do regime democrático para a cidadania

Percebe-se a estreita relação que existe entre o regime político da democracia e a cidadania, desde a história mais antiga até o mundo contemporâneo. Considerando-se que a democracia é concebida como um sistema de governo do povo, pelo o povo e para o povo, como consagrou o ex-presidente dos Estados Unidos da América (EUA) Abraham Lincoln, é o que melhor protege e promove os direitos humanos, tendo em vista, que está fundamentado na soberania popular e na separação e desconcentração de poderes.

A história da Grécia antiga, considerada berço da democracia direta, mais precisamente em Atenas, mostra que seu povo se reunia nos Ágoras, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública “no grande recinto da nação”. A este respeito Bonavides refere:

Compreendendo e enaltecendo a liberdade e a democracia dos gregos, filósofos da envergadura de Rousseau, Hegel e Nietzsche entendem que verdadeiramente livre foi o homem grego e não o homem moderno; o homem das praças atenienses e não o homem da sociedade ocidental dos nossos dias. (Bonavides, 2014, p. 290)

As bases da democracia grega estavam calcadas na isonomia, isotimia e isagoria, para os gregos todos os cidadãos deveriam estar amparados sobre a égide desses princípios.

Com a isonomia proclamava o gênio político da Grécia a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza. Dispensava a ordem jurídica a todos o mesmo tratamento a todos os cidadãos, conferindo-lhes iguais direitos, punindo-os sem foro privilegiado. Com a isotimia, abolia a organização democrática da Grécia os títulos ou funções hereditárias, abrindo a todos os cidadãos o livre acesso ao exercício das funções públicas, sem mais distinção ou requisito que o merecimento, a honradez e a confiança depositada no administrador pelos cidadãos. Quanto à isagoria, trata-se do direito de palavra, da igualdade reconhecida a todos de falar nas assembleias populares, de debater publicamente os negócios do governo. Com a isagoria, exercício da palavra livre no largo recinto cívico que era o Ágora, a democracia regia a sociedade grega, inspirada já na soberania do governo de opinião. (Nitti como citado Bonavides, 2014, p . 291)

Bem distante da democracia grega, no Brasil, em pleno século XXI, em um Estado Democrático de Direito, com regime de democracia representativa, ainda se confere foro privilegiado a políticos, empresários e outros que cometem crimes abusivos de desvios de recursos públicos. Indivíduos permanecem impunes gozando de prerrogativas, enquanto faltam recursos e condições para o Estado atender às necessidades básicas de sobrevivência dos cidadãos.

Considerando os princípios que regiam o povo grego à época e fazendo alusão ao Brasil, em pleno século XXI, em um Estado Democrático de Direito, com o regime de democracia representativa, percebe-se que ainda persiste algumas benesses para aqueles que detém maior

poder, assim como, foro privilegiado a políticos, penas brandas a cidadãos de alto poder aquisitivo que cometem crimes abusivos de desvios de recursos públicos. Esses indivíduos permanecem impunes gozando de prerrogativas, enquanto faltam recursos e condições para o Estado atender às necessidades básicas de sobrevivência dos cidadãos. Referidos fatos são constantemente noticiados na imprensa.

A prática da meritocracia no Brasil ainda é muito incipiente, reconhecer e valorizar os mais capacitados para exercerem funções públicas que são de livre nomeação, ainda predominam os critérios políticos em detrimento dos técnicos. No entanto, o concurso público pode ser considerado uma oportunidade de critério meritório, já que o seu ingresso se baseia na realização de exame e comprovação de títulos.

Referente à oportunidade de manifestação do povo, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, pode-se dizer que o Brasil avançou e desenvolveu um aparato de normativos para esse fim, a tecnologia assume posição relevante contribuindo para a celeridade de informações, aproximando e ajudando a participação do cidadão na gestão governamental.

Os estudiosos já denominam de ciberdemocracia a utilização das tecnologias de informação e comunicação, referenciando ainda de democracia virtual ou democracia eletrônica.

Conforme, argumenta Medeiros (2016):

[A]lguns autores falam de *ágoras on line* ou *ágoras digitais* (uma alusão a *ágora* grega, praça pública, onde eram debatidas as questões de interesse de cidades como Atenas, por exemplo) para se referir aos espaços onde são possíveis debates em torno de questões públicas em *websites* como o portal *e-democracia* da Câmara dos Deputados ou *e-cidadania* do Senado Federal brasileiro. Mas todos são unânimes em reconhecer que a democracia eletrônica/virtual pode melhorar os processos de deliberação em uma sociedade.

Para Cardon (2012, p. 1),

[A] Internet estimula todas as experiências que ultrapassam o limiar entre representantes e representados: deliberação ampliada, auto-organização, implementação de coletivos transnacionais, socialização do saber, desenvolvimento de competências críticas etc.

Oportuno realizar um comparativo do sistema de governo democrático vigente nos dias atuais no Brasil e no mundo, com o que reinou na Grécia Antiga, para se perceber a longa distância que há entre um regime democrático e outro, embora, compreenda-se que as nações e o seu povo permanecerão em constante luta pela democracia e cidadania a fim de conquistar mais igualdade e justiça. Pois, para caracterizar um Estado Democrático de Direito dois princípios precisam ser honrados: a soberania popular e a garantia dos direitos. Sem honrar este último, a democracia pode transformar-se em uma ditadura da maioria, onde as minorias não

têm seus direitos garantidos, sem o primeiro, a democracia pode se tornar em uma oligarquia ou em uma aristocracia, onde apenas reduzido número de pessoas tem acesso a uma cidadania plena.

Ainda em Bonavides (2014, p. 287) “(...) nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política desde o século XX, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que se não proclamem democráticos.”

Nesse sentido, Ferreira (1998, p. 84) pondera que, o mundo é hoje, unanimemente democrático. Todos os governos e todos os povos pretendem ser democráticos. Todos se declaram pela democracia e, não raro, se entredevoram pela democracia. Essa unanimidade releva, sem dúvida, que só se aceita como legítimo o governo que provem do povo e que visa ao interesse social. Entretanto, muito contribui para essa unanimidade a obscuridade inerente ao termo democracia. Por isso, raramente se emprega o termo desacompanhado de um qualitativo. Contudo a qualificação frequentemente acentua a obscuridade.

Grandes lutas foram travadas para garantir a democracia no mundo, muitas pessoas lutaram e morreram por esse ideal, no entanto, o legado maior dessa conquista foi alcançado: a liberdade do indivíduo.

## **1.2 Educação para a cidadania na História do Brasil**

Com a chegada dos portugueses verificou-se o início ao processo de dominação próprio do novo sistema socioeconômico que se configurava no século XVI. A cidadania, como a entendemos hoje, não fazia parte da agenda social e política naquele século. Portanto, uma minoria de pessoas estava inserida na sociedade e a maioria excluída dela.

Índios e africanos serviram para estruturar a sociedade colonial por meio da produção do latifúndio e da mão de obra escrava. Esse fenômeno sociológico já demonstra o início da negação da cidadania à época. A eles todos os direitos da cidadania lhes foram negados: perderam a liberdade; trabalharam forçados para o acúmulo de capital; não estudavam; sofriam violência física e moral; não eram considerados seres humanos com direitos. Percebe-se que a história do Brasil foi marcada pelo preconceito desde sua origem.

No período colonial, a maior parte da população ficou excluída das condições dignas de vida, a cidadania era privilégio de uma elite. Escravos africanos e indígenas foram abandonados e expulsos de suas terras, tornaram-se vítimas dos preconceitos e discriminação e constituíram um grande grupo de excluídos sociais, políticos e culturais. Fácil se percebe a falta de humanização que não se restringia a índios e escravos africanos, os pobres de cor branca

também eram explorados pela elite dominante.

Carvalho (2008, p. 17) afirma que:

O fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão. Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os “homens bons” do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei.

O autor aponta que outro aspecto da administração colonial portuguesa que dificultava o desenvolvimento de uma consciência de direitos era o descaso pela educação primária. Não há dados sobre alfabetização ao final do período colonial. Mas se verifica que, em 1872, meio século após a independência, apenas 16% da população era alfabetizada, podendo, assim, ter uma ideia da situação àquela época. Não era do interesse da administração colonial, ou dos senhores de escravos, difundir essa arma cívica. A situação não era muito melhor na educação superior.

Percebe-se que desde sua origem, a educação brasileira foi sempre negada e era privilégio de poucos.

Chegou-se ao fim do período colonial onde os direitos civis beneficiavam poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, e dos direitos sociais ainda não se falava, pois, a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares, concluiu Carvalho (2008, p. 22).

Com a independência do Brasil, em 1822, não ocorreram mudanças nos processos sociais, políticos e econômicos. Os dominantes continuavam os mesmos, comandando o destino do país com a conhecida conduta de exploração e exclusão.

A escravidão permanecia, a Constituição de 1824 com todo seu liberalismo ignorou a escravidão como se ela não existisse. No aspecto dos direitos políticos considera-se que houve avanço.

O constitucionalismo exigia a presença de um governo representativo baseado no voto dos cidadãos e na separação dos poderes políticos. A Constituição outorgada de 1824, que regeu o país até o fim da monarquia, combinando ideias de constituições europeias, como a francesa de 1791 e a espanhola de 1812, estabeleceu os três poderes tradicionais, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. (Carvalho, 2008, p. 29)

O direito de votar foi estendido e a Constituição regulou os direitos políticos definindo quem teria direito de votar e ser votado.

A legislação brasileira foi considerada liberal para os padrões da época. Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. A limitação de idade comportava exceções e, para algumas categorias, a idade caía para 21 anos, especialmente para aqueles que tivessem independência econômica. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. As mulheres não votavam, e os escravos, naturalmente,

não eram considerados cidadãos. A lei brasileira ainda permitia que os analfabetos votassem. Acredita-se que nenhum país europeu da época tivesse legislação tão liberal.

A maioria dos que foram inseridos no direito de votar eram os mesmos que pertenceram ao período colonial, com pouca instrução, pouco estudo e desprovidos de qualquer consciência política.

Percebe-se que, diante de todo esse quadro de extensão dos direitos políticos, o que despertava maior interesse não era o de conceder o direito ao cidadão, mas sim, assegurar a vitória do chefe político por meio do voto de pessoas sem instrução e despolitizadas.

Na análise de Carvalho (2008, p. 32):

[M]ais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo, um alvará da justiça, uma postura municipal. Entre os analfabetos incluíam-se muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob o controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo.

Continua o autor, a maior parte dos cidadãos do novo país não tinha tido prática do exercício do voto durante a Colônia. Certamente, não tinha também noção do que fosse um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como seu representante político.

Galvão (2014) em seu estudo, sobre cidadania participação política e educação na história do Brasil asseverou que, somente com a Constituição de 1891 foi extinta a comprovação de renda para votar e ser votado. Esta Carta comparada à de 1824, retrocedeu ao impedir o voto dos analfabetos, fato este considerado em descompasso com o cenário europeu onde a direção era de ampliar os direitos políticos. Continuavam excluídos mendigos, mulheres, soldados e membros das ordens religiosas.

Com a Proclamação da República do Brasil, em novembro de 1889, poucas alterações ocorreram na questão da igualdade civil.

Inicia-se um novo ciclo no Brasil de (1889-1930) chamado de Primeira República, o coronelismo foi o sistema político que se consagrou, consistia em um compromisso entre coronéis, chefes políticos da área rural, e o poder público. Desta forma, sempre impedia o avanço dos direitos políticos e civis, enquanto os direitos sociais não eram nem cogitados nessa época.

Em meados de 1930 a história do Brasil sinaliza para novas e significativas mudanças sociais e políticas e acena para a dimensão social da cidadania.

Cria-se uma legislação trabalhista e previdenciária que transformou as relações entre capital e trabalho, e a legislação social começou a dar uma nova configuração à história dos

trabalhadores brasileiros. A implementação dessas normas reduziu significativamente a exploração dos trabalhadores urbanos e assalariados.

O país despertava para um novo sentimento, o entusiasmo pela educação se propagava, passava-se a entender que disseminar a educação escolar abriria as possibilidades para incluir grandes camadas da população em prol do progresso nacional e, conseqüentemente, o Brasil se encaminharia para as grandes nações do mundo.

Ainda em Galvão (2014), nessa época merece ressaltar o expoente filósofo e educador norte-americano John Dewey, que, com sua ideologia de educação democrática, influenciou educadores de várias partes do mundo. No Brasil, suas ideias influenciaram o surgimento do movimento da Escola Nova, que tinha como princípio a ênfase no desenvolvimento do intelecto e na capacidade de julgamento, em preferência à memorização. Esse movimento foi liderado por outro expoente jurista e educador brasileiro, Anísio Teixeira. Figura central na história da educação brasileira, que inseriu a atividade prática e a democracia como importantes ingredientes da educação do país. Baseado na ideologia da educação para todos, defendida por Anísio, encontrava-se a base de sua atuação como educador, e sua contribuição para a educação no Brasil foi considerada de relevante importância até os dias atuais.

Neste cenário, os acontecimentos políticos, sociais e econômicos vão marcando a história do Brasil, e a educação escolar e política encontram-se presentes em todos os momentos. Até então, a Constituição de 1934 foi considerada como a mais progressista Carta Magna quando comparada com as de 1824 e 1891, essas consideradas como omissas e superficiais em relação ao tema educação. Convém ressaltar, que nessas Cartas a palavra educação quase não é citada.

Algumas Leis orgânicas em matéria de educação são decretadas nos anos de 1942 a 1946, durante a gestão do Ministro da Educação Gustavo Capanema. A Reforma Capanema, como ficou conhecida, reformulou o ensino secundário e caracterizou-se como elitista e conservadora. A escola era tida como espaço privilegiado de construção de identidades, por sua vez voltada para a elite da sociedade.

Essa Reforma vigorou até a aprovação da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), decretada em 1961. Essa Lei só veio ser substituída pela atual LDB, de 1996, que é a lei orgânica e geral da educação brasileira, que dita as diretrizes e as bases da organização do sistema educacional. Essa Lei vem trazer importantes ganhos para os cidadãos, invocando a responsabilidade do Estado de modo a assegurar o direito à educação, como assim dispõe esses artigos: a) a União deve gastar no mínimo 18% e os estados e municípios no mínimo 25% de seus orçamentos na manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 212 da CF); b) o

Ensino fundamental passa a ser obrigatório e gratuito (art.4º); c) a educação infantil (creches e pré-escola) se torna oficialmente a primeira etapa da educação básica (art.4º).

Esse período que vinha coroando os avanços na política educacional brasileira sofre tremendo retrocesso, causado pelo obscuro período ditatorial exercido pelos governos militares nos idos de 1964 a 1985. Assassinatos, presos políticos, torturas, banimentos e perseguições predominaram no cenário do país.

A respeito, assevera Canêdo (2003, p. 541)

[T]odas as manifestações da política popular do início dos anos 60 (greves, petições, passeatas, etc.) foram consideradas desviantes e vistas como ausência da interiorização do dever cívico. Manuais de instrução moral e cívica nas escolas e a intensificação das eleições controladas nas cidades do interior foram soluções encontradas à supressão das eleições majoritárias nas capitais e dos partidos políticos, impedidos, então de fazer seu trabalho de socialização e cidadania na prática das ruas. O cidadão selvagem precisava ser civilizado e controlado pelo Estado.

Durante o período ditatorial (1964-1985) o povo ficou impedido do direito à participação política, nem aos cidadãos escolarizados seria permitido opinar ou divergir. As eleições majoritárias foram suspensas, assim ninguém votava. A ditadura militar causou, entre tantos outros males, a despolitização da sociedade, principalmente da juventude. A educação foi marcada pela repressão e pela privatização do ensino. As disciplinas de sociologia e filosofia, que integravam a grade curricular das escolas, foram abolidas. Relevantes personalidades que estavam contribuindo com metodologias inovadoras na arte de educar, ensinando a pensar, a ler e conseqüentemente, fazer a leitura do mundo que lhe rodeia, sofreram perseguições e torturas, a exemplo dos grandes educadores Paulo Freire e Anísio Teixeira. Este último, assolado com a perda da própria vida (Carvalho, 2008).

Com o fim da ditadura militar, o Brasil inicia uma nova era. É promulgada no País a Constituição de 1988, consagrada como Constituição Cidadã por trazer no âmago do seu corpo registros atribuindo direitos, valores e garantias ao povo brasileiro, nunca antes concedido em sua história, ampliando dessa forma o conceito de cidadania. Essa Carta baseia seus princípios em fundamentos de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, nos valores sociais e no pluralismo político (Carvalho, 2008).

Em que pese o texto constitucional, a democracia, pelo menos sob o ponto de vista político, sinaliza sua volta.

Os cidadãos brasileiros chegam ao final do milênio, 500 anos após a conquista dessas terras pelos portugueses e 178 anos após a fundação do país, envoltos num misto de esperança e incerteza. A Constituição de 1988 eliminou o grande obstáculo ainda existente à universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos. (Carvalho, 2008, p. 199)

Em 1989, o país se prepara para enfrentar as primeiras eleições diretas para escolha do

seu presidente. A nação e toda a imprensa goza da liberdade de expressão, de crítica e denúncia, e milhões de analfabetos preparavam-se para votar pela primeira vez.

Urge o momento de o direito à cidadania ser exercido independentemente do nível educacional do indivíduo. A educação política, e não a educação escolar, se traduz pelo direito do voto e da escolha dos representantes que governarão o país.

Nesse contexto político nacional, ocorre mais um relevante fato que vem consolidar a democracia e a cidadania no Brasil. O Presidente do país eleito democraticamente pelo voto direto sofre *impeachment*. Essa conquista só foi possível pela força da intensa presença dos jovens nas ruas ecoando votos de protestos. Esses jovens tiveram importante papel em prol da consolidação da democracia e da cidadania no Brasil.

Pode-se perceber que o povo brasileiro exerceu a cidadania em dois significativos e históricos momentos nacionais: o primeiro, escolhendo, votando e elegendo o presidente do país, e em segundo momento, destituindo-o do poder.

É incontestável os novos ares democráticos que se estabeleceram no país, a maturidade e a participação política do povo deixaram seus rastros.

No entendimento de Carvalho (2008), aos cidadãos foi concedida a inédita sensação de que podiam exercer algum controle sobre os governantes.

No contexto mundial, em 1989, ocorria a queda do muro de Berlim, as ideias socialistas estavam em baixa. Pregava-se, na época, a existência de uma nova ordem mundial sob a hegemonia do pensamento neoliberal. A extinção da União Soviética acontece pouco tempo depois, no ano de 1991.

Em meados de 1992 a 1995 o Brasil enfrenta uma gigantesca crise econômica e política, colocando em risco a insipiente democracia brasileira. Visando conter a galopante inflação instalada, o governo aumenta os impostos federais e promove cortes orçamentários em programas sociais e mais uma vez a área da educação é atingida.

Assevera Saviani (2004, p. 59),

[F]oi a época em que os cidadãos passaram a ser estimulados a arcar com o ônus da educação, prestando serviços na manutenção das escolas públicas a título de trabalho voluntário. Com efeito, toda a sociedade fora convocada a contribuir com a manutenção da rede escolar, fosse doando livros, televisores, projetores, computadores, máquinas de escrever, fosse realizando palestras ou promovendo cursos e seminários gratuitamente.

O Estado demonstrava querer isentar-se dos investimentos educacionais, estimulando qualquer que fosse a atividade voluntária prestada em favor da escola.

Consagra-se mais um período de dificuldades na educação, alunos do ensino básico passavam para séries seguintes mesmo não alcançando as aprovações, pois fazia parte do

sistema de progressão continuada implantado pelo governo. No ensino superior, as universidades públicas encontravam-se sucateadas enquanto as privadas recebiam inúmeras autorizações para funcionarem prestando um ensino de qualidade duvidosa.

Embora com todas as dificuldades, a ampliação dos direitos sociais pela Carta Cidadã de 1988, o Brasil passa a apresentar indicadores básicos de qualidade de vida com razoável melhoria.

Argumenta Carvalho (2008, p. 206), que:

[O] progresso mais importante se deu na área da educação fundamental, que é fator decisivo para a cidadania. O analfabetismo da população de 15 anos ou mais caiu de 25,4% em 1980 para 14,7% em 1996. A escolarização da população de sete a 14 anos subiu de 80% em 1980 para 97% em 2000.

Perseguindo a história da educação no Brasil, não é temeroso afirmar que a educação só saiu da inanição nos últimos vinte e cinco anos que se referem às décadas de 80 e 90. Desde o início de sua história, da época dos Jesuítas, Marquês de Pombal, a educação brasileira carrega um enorme passivo relativo ao investimento em educação. Durante muitos anos o desinvestimento foi uma marca, com negros, índios e pobres como pessoas que não precisavam ser educadas, a não ser com aqueles que se destacavam como foi o caso de José do Patrocínio, Machado de Assis e algum outro. A classe popular era vista como um exército de reserva que deveria servir às classes dominantes (Cortella, 2017).<sup>2</sup>

Em 1950, metade da população brasileira ainda era constituída de analfabetos. Desde as décadas de 20 e 30 do Século XX, educadores respeitadíssimos como Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Paulo Freire, conhecidos no mundo inteiro, nunca conseguiram convencer os governos a investir ou implantar um sistema educacional. Tirar a educação brasileira da inanição que viveu por tanto tempo é um trabalho hercúleo que ainda está sendo realizado.

Pode-se afirmar que o país somente começou a pensar e investir de fato em educação no governo Fernando Henrique Cardoso. A ex-primeira dama, antropóloga e educadora Ruth Cardoso, foi uma grande incentivadora que despertou o nível de consciência para investimentos em pesquisas e avaliações na educação, que a partir daí só cresceu no Brasil.

Os governos Lula e Dilma também realizaram significativos investimentos em educação. Há 25 anos nem se cogitava educação infantil no país, e hoje a oferta é quase universal (Cortella, 2017).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Notícia obtida em entrevista na Rádio CBN no programa Academia CBN com o entrevistado Mário Sérgio Cortella em 16 de maio 2017.

<sup>3</sup> Notícia obtida em entrevista na Rádio CBN no programa Academia CBN com o entrevistado Mário Sérgio Cortella em 16 de maio 2017.

Como já argumentado anteriormente, sabe-se que não se pode atribuir que a falta de educação acarreta todos os males de uma nação, nem muito menos, que sua presença resolveria todas as mazelas de seu povo. As questões de cunho econômico e social bem administradas, as finanças públicas controladas e equilibradas, a corrupção minimizada e as políticas públicas desenvolvidas e implantadas com eficiência seriam, dentre muitos outros fatores, motivos reais para favorecer o crescimento de um país e contribuir com o direito à cidadania do seu povo. As grandes desigualdades sociais oriundas desde o Brasil Colônia ainda resistem no Brasil do século XXI, e a cidadania com os direitos civis, políticos e sociais, plenamente satisfeitos, o que consagraria um verdadeiro cidadão na acepção de Marshall, ainda se considera utópico. Carvalho (2008) comenta que no Brasil houve uma completa inversão do ideário de construção da cidadania em Marshall, o que ocorreu na realidade brasileira foi a precedência dos direitos sociais, o que fez com que os demais direitos ficassem flutuando em uma espécie de limbo estagnante.

Acompanhando a evolução das instituições públicas modernas, os Tribunais de Contas brasileiros (TC's) além de órgãos fiscalizadores, despertaram para exercer responsabilidades de caráter pedagógico, por acreditarem que a função de orientar contribuirá para cidadãos mais participativos e zelosos com o patrimônio público. No exercício de seu mister constitucional, passaram a compartilhar conhecimento, em especial, dos conteúdos técnicos, no sentido de fortalecer a sua atuação como órgão responsável pelo Controle Externo. Nesse processo educativo contínuo são realizadas disseminações de conteúdos e publicações que se constituem em ativo fundamental para a efetiva fiscalização dos atos administrativos realizados pelos agentes e gestores públicos. Acrescente-se a isto, as capacitações, debates e palestras de estímulo ao controle social, ofertadas para agentes e atores diretamente envolvidos na Administração Pública, incluindo a população em geral, especialmente, estudantes do nível médio e superior, que se transformam em multiplicadores do referido conhecimento.

Os TC's nacionais vislumbram que Administração Pública transparente é aquela na qual o gestor público garante aos cidadãos amplo acesso às informações sobre a gestão e seus resultados, incentivando a participação social no desenvolvimento de políticas públicas.

Outro fato marcante, conforme se verá no próximo Capítulo, diz respeito às Ouvidorias como a principal forma de instrumentalização da democracia participativa, por se tratar de um instrumento de participação popular que permite à sociedade ocupar papel de protagonista na gestão pública e no controle social. A Ouvidoria é o legítimo canal que viabiliza a comunicação entre o cidadão e o poder público, concretizando o direito constitucional de petição, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.

### 1.3 Paulo Freire e concepções voltadas para educação cidadã

Credita-se à educação um importante papel transformador. Ancorado a essa premissa, tão peculiar ao pensamento do imortal e destacado educador Paulo Freire, despertou-se o interesse em estudar suas concepções político-pedagógicas voltadas para a metodologia dialógica, reflexiva, humana e transformadora, tendo em vista, que o caso de estudo aqui analisado, o Programa Agente de Controle, baseia-se nas concepções deste educador.

Tanto as críticas como as propostas de mudanças nos processos educativos feitas por Paulo Freire partem da realidade vivida no Brasil. Dentro dessa perspectiva, ele não se dedicou à formulação de teorias alternativas divorciadas do questionamento concreto e radical da realidade. Segundo essa exigência, entende (Freire, 1996), que o processo educativo deve reconhecer os direitos das massas populares a uma educação popular, reconhecendo assim a urgência da democratização da cultura nacional.

Alfabetização e conscientização são os dois momentos essenciais no processo educativo, momentos que têm implicações marcantes no âmbito social e político. Para (Freire, 2006) a eficácia do processo educativo depende essencialmente da liberdade do educando. É dentro dessa liberdade que o educando deve ser motivado para uma participação crítica no processo educativo.

Essa mesma exigência levou Freire a substituir a escola tradicional pelo círculo de cultura<sup>4</sup>. No círculo de cultura, baseado no diálogo, os próprios educandos se põem em primeiro plano, desde a primeira etapa da programação do processo. O educando é, desde o início, orientado pelo educador, que procura esclarecer e despertar a consciência do educando para perceber e compreender a realidade que o rodeia.

O processo educativo não é transmissão, tampouco doação, mas sim participação em uma situação concreta desafiadora de onde brota significação para o educando. A alfabetização e a conscientização são inseparáveis dessas situações desafiadoras, situações de relevância social e política.

Todo o processo educativo deve levar à conscientização quanto ao significado real das situações vividas pelo educando. Educar é firmar-se na prática da liberdade - liberdade que

---

<sup>4</sup> Para (Freire, 2006) o Círculo de Cultura constituía-se numa estratégia da educação libertadora. Nele não haveria lugar para o professor bancário, que tudo sabe, nem para um aluno passivo, que nada sabe. O Círculo de Cultura é um lugar onde todos têm a palavra, onde todos leem e escrevem o mundo. É um espaço de trabalho, pesquisa, exposição de práticas, dinâmicas, vivências que possibilitam a construção coletiva do conhecimento.

nunca é um dom, mas uma conquista constante. Afasta-se, portanto, como objetivo do processo educativo, a aprendizagem de conceitos ou de técnicas abstratas, irrelevantes para o homem concreto no seu trabalho, na sua luta pela conquista da liberdade (Freire, 1996).

Por ser altamente relevante para a vida completa do educando, o processo educativo terá repercussões que vão muito além do âmbito restrito do círculo de cultura, pois, realizado em um contexto livre e crítico, o processo educativo extrapola forçosamente para o ambiente social e político em que vive o educando. Mesmo na fase de orientação, que será desempenhada pelo educador/coordenador, trata-se de apresentar imagens sem palavras, que provoquem por si o debate crítico. Obviamente, um dos resultados do debate será o de levar o educando a expressar insatisfação com a sua situação de oprimido, visando à educação para a decisão, a responsabilidade social e a política.

Esse processo exige a superação da milenar divisão entre aqueles que sabem e aqueles que não sabem. O processo educativo deve sacudir o educando a ponto de ele abandonar a acomodação, de recusar a estagnação econômica e social como também o analfabetismo, de lutar contra a marginalização do processo político. Entretanto, as opções políticas serão tomadas pelo próprio educando à luz da conscientização, e não pelo educador.

Seguindo esse trilho, (Freire, 2006) apontava que o sujeito do processo de aprendizagem deixará de ser alienado e alienante, para se tornar força de mudança. Esse processo se resume na expressão "pedagogia do oprimido". Para realizar esse objetivo, o processo educativo deve visar a temas relevantes como democracia, participação popular, liberdade, propriedade, autoridade, educação, de que decorrem as tarefas específicas do homem concreto, do homem do povo. Nesse processo, o educador deve caminhar junto com o educando para conseguir uma radicalização no sentido de enraizamento crítico na realidade. Assim, leva o educando a descruzar os braços, tornando-o capaz de formular e executar planos e projetos resultantes de compreensão direta, séria e profunda da realidade.

Na concepção pedagógica exposta por Paulo Freire, parte-se sempre de temas, de problemas surgidos nos debates de grupo em busca do esclarecimento de situações e da formulação de ação deles decorrentes. Por exemplo: nacionalismo; remessa de lucros para o exterior; evolução política do Brasil; desenvolvimento; analfabetismo; democracia, entre outros; assuntos de diálogo, segundo o método altamente ativo na análise crítica de problemas da realidade brasileira. É assim que o processo educativo eleva a ingenuidade em nível de crítica, tornando-se o meio de alfabetização ligado à democratização da cultura do povo; alfabetização como hábito de criação, que desencadeará outros atos criadores. É um processo ativo, dialógico, participante, horizontal, em que o educador e o educando vão contra modelos

até então vigentes, modelos verticais e acríticos (Freire, 1996).

A obra de Paulo Freire não foi importante só no âmbito da educação popular e da alfabetização. A cada dia compreendemos melhor o que ele representa enquanto um intelectual que propõe a superação do modelo de escola e de educação que se faz no Brasil e no mundo. É possível fazer educação e escola para a transformação social (Streck, 2001, p. 12).

## Capítulo 2 - Controle Exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará e sua Atuação Pedagógica

O presente Capítulo esclarece sobre as funções dos Tribunais de Contas (TC's) no Brasil, abordando Jurisdição, Composição e Competências dos mesmos. Trabalha o conceito de Controle e aborda as dimensões: Controle Prévio, Controle Concomitante, Controle Posterior e Controle Social. Discorre sobre as ações educativas do Tribunal de Contas do Ceará voltadas para a educação política e cidadania, com ênfase nos projetos “Controle Cidadão” e “Futuro Levado com Segurança” e, por fim, descreve as parcerias que o órgão mantém com demais instituições para a efetivação da educação para a cidadania.

James Madison, um dos artífices do modelo de organização política implementado pela Constituição dos Estados Unidos, apontava que se as pessoas fossem anjos, o governo não seria necessário. A origem do governo era proteger parte da sociedade contra a opressão de outra parte, evitando que os mais fortes impusessem sua vontade aos mais fracos, como no estado da natureza. Ele refletia sobre como se poderia montar instituições que fossem funcionais e, ao mesmo tempo, evitassem abusos de poder, argumentando que o governo também não seria formado por anjos, sendo necessários pesos e contrapesos entre os seus diferentes departamentos (Lima, 2015, p. 6).

A história mostra que realmente não existem anjos para governar, o que existem são pessoas dotadas de falhas e virtudes que assumem responsabilidades para exercerem funções que precisam ser permanentemente vigiadas. A necessidade de gerir, fiscalizar e controlar recursos públicos remonta à antiguidade.

Primeiramente, remete-se ao Alto Egito, por volta de 3.200 a.C, onde os escribas tinham funções, entre outras, de supervisionar toda a Administração Pública, responsabilizando-se pela cobrança de impostos (Barros, 1999, p. 223).

Posteriormente, já na idade moderna e contemporânea, destaca-se indícios da existência de uma Corte de Contas, desde 1256, na França, pois os éditos de Luís IX, Rei da França, faziam menção a uma instituição chamada *chambre de compets*, a qual tinha a função de vigiar os dispêndios públicos, sendo melhor organizada, em 1807, com o surgimento do Tribunal de Contas ou *Cour des Comptes*, adotando o exame das contas *a posteriori*, haja vista que o exame prévio era da competência do Ministério Ordenador da Despesa e da Fazenda (Barros, 1999, p. 224).

Inspirado nos pensamentos dos iluministas e ainda na Revolução Americana (1776) a Assembleia Nacional Constituinte da França aprovou a Declaração dos Direitos do Homem e

do Cidadão, em 26 de agosto de 1789, consagrando, em seus artigos 14 e 15, a necessidade de controlar os agentes públicos.

Assim, dispõem os artigos:

Art. 14. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a colecta, a cobrança e a duração.

Art. 15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

No Brasil, a origem do controle das contas públicas deu-se com a vinda da Família Real, pois, em 28 de junho de 1808, o Príncipe Regente D. João VI lavrou alvará criando o Erário Régio e Conselho de Fazenda.

A criação do Tribunal de Contas do Brasil, baseado nos modelos Italiano e Belga, ocorreu por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, tendo como principal responsável, à época, o Ministro da Fazenda Ruy Barbosa.

As Cortes de Contas, como também são conhecidos os Tribunais de Contas, nem sempre atuaram de maneira independente como deveriam, a forma de composição do seu colegiado é alvo de constantes críticas da população. Os membros que ingressam à Corte oriundos do parlamento e indicados pelo governo não são vistos com bons olhos para realizarem uma atuação imparcial e eminentemente técnica como deve ser.

Todavia, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, os Tribunais tiveram suas competências ampliadas ganhando força para exercerem seu papel técnico e fiscalizador com mais independência, intensificando seu poder de controle dos dispêndios públicos. Por certo, atribui-se mais um avanço da Carta cidadã em conceder poderes a essas instituições visando atender a uma sociedade mais democrática e participativa.

## **2.1 Jurisdição, composição e competências dos TC's**

Os Tribunais de Contas brasileiros, por exercerem a função de controlar e fiscalizar as instituições governamentais, não se encontram inseridos em nenhuma esfera de Poder, isso contribui para conceder independência à sua atuação. São órgãos autônomos, porém com funções jurisdicionais, pois têm competência para julgar as contas dos responsáveis pelo dinheiro público e aplicar sanções aos infratores. No entanto, não é um Tribunal propriamente dito, não se insere no Poder Judiciário, é um órgão de controle externo que atua auxiliando o Congresso Nacional. Neste caso, a missão fiscalizadora, cabe ao Tribunal de Contas da União, aos Tribunais de Contas estaduais cabem auxiliar as Assembleias Legislativas, e aos Tribunais

de Contas dos Municípios às Câmaras de Vereadores.

Há grande controvérsia no Brasil acerca da natureza jurídica da Corte de Contas, porém o entendimento dominante é que esse órgão tem natureza *sui generis* (Laubé, 1992, p. 320).

Destarte, a maioria dos doutrinadores defendam a vinculação do órgão de controle ao Legislativo; esclarecem que, embora sejam auxiliares, não imprimem nenhuma função de subordinação ao Parlamento, mas de colaboração técnica com a respectiva Casa Legislativa.

A independência dos Tribunais de Contas se manifesta pelas amplas possibilidades em prestar auxílio aos Poderes da federação, fornecendo-lhes relatórios, pareceres e demais atos indispensáveis às suas funções de fiscalização e controle. Referente à independência, assim se manifestou (Meduaur, 2013, p. 437).

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, §3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.

### **2.1.1 Composição**

A Declaração de Lima de 1977 teve como objetivo principal exigir uma auditoria governamental independente. Os TC's, órgãos colegiados, devem garantir a independência de seus membros a fim de atuarem com imparcialidade.

Conforme a seção sexta da Declaração de Lima de 1977 (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI], 1998),

A independência dos membros deve ser garantida pela Constituição. Particularmente os procedimentos para a destituição de um membro de seu cargo devem estar previstos na Constituição e não devem prejudicar a independência dos membros. O método de designação e destituição de membros depende da estrutura constitucional de cada país.

Os membros das Cortes de Contas brasileiras gozam dos mesmos direitos e prerrogativas dos juízes, têm mandatos vitalícios e a eles são concedidos inamovibilidade.

A estrutura dos Tribunais de Contas vem disposta na Constituição Federal. Quanto à esfera da União, dispõe o artigo 73 que “O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional (...)”.

Quanto aos requisitos essenciais dos ministros, determina o artigo 73 e incisos que, entre

exclusivamente brasileiros, deverão possuir

[M]ais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Na esfera Estadual e Municipal, a simetria entre as esferas é patente no art. 75,

As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Importante destacar que na estrutura organizacional existe o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, exercendo função ativa e de grande relevância, manifestando-se em grande parte dos processos submetidos à apreciação dos Tribunais de Contas.

A forma de composição dos membros dos Tribunais de Contas é sempre alvo de severas críticas da sociedade. Esse fato foi apresentado em pesquisa realizada em junho de 2016, pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope). Os índices referentes à importância desses órgãos no combate à corrupção, no papel de coibir a ineficiência do gasto público e melhorar a gestão pública tiveram índices favoráveis em torno de 60% a 72%. Já o quesito da composição das Cortes foi o alvo de maiores críticas com altos índices desfavoráveis, a maior parte dos entrevistados entende que deveria ser aperfeiçoada, no sentido de reforçar a exigência de critérios técnicos para a nomeação de membros.

A respeito, Lima (2015, p. 271) argumenta,

Há inúmeros trabalhos realizados por esses órgãos que têm sido dignos de reconhecimento, mas persistem muitas críticas a sua atuação, boa parte delas derivada da forma como seus membros são escolhidos, que lhes transfeririam características que são aceitáveis em órgãos do Poder Legislativo, mas são inadmissíveis em órgãos cuja razão de existir é unicamente a fiscalização e o controle.

### **2.1.2 Competências**

Sobre as Competências dos TC's Lima (2015, p. 271) argumenta que:

A Constituição Federal atribuiu ao Tribunal de Contas da União uma série de competências fiscalizadoras, garantiu-lhe independência em relação a qualquer outra instituição, conferiu-lhe iniciativa legislativa nos assuntos de seu interesse e mandou que se aplicasse aos Tribunais de Contas dos estados os mesmos dispositivos.

De forma resumida pode-se afirmar que as diversas funções dos TC's podem ser classificadas em fiscalizatórias, consultivas, sancionatórias e de jurisdição administrativa.

Referente a esta classificação, assevera Coutinho (2016, p. 21) que “A função fiscalizatória consiste na missão vetor dos Tribunais, a qual serve de direcionamento para as demais e se refere, principalmente, à fiscalização sob o aspecto da execução orçamentária e financeira.”

A função consultiva é a relativa à emissão do parecer prévio a ser encaminhado ao Legislativo para confecção do julgamento político das contas de governo. Ademais, pode-se referir também à possibilidade de disponibilização de dados para outros poderes, órgãos ou ao próprio cidadão, a fim de proporcionar um controle integrado.

Já a função de jurisdição administrativa trata da competência privativa encartada no inciso II do artigo 71, que utiliza o verbo “julgar” em suas primeiras linhas, ao se referir às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

E, por fim, a função sancionatória, que se refere principalmente à possibilidade de aplicação de sanções, consistentes em multas, e ressarcimento aos cofres públicos do valor do dano imputado. Pode também se relacionar com a sustação de contratos administrativos em casos de ilegalidade, medidas cautelares e representação ao Ministério Público para adoção de providências, a fim de promover a respectiva ação penal.

Convém comentar a respeito da competência normativa que se refere ao poder regulamentar atribuído pelas respectivas Leis Orgânicas dos Tribunais, que permite deliberações, instruções, atos normativos de sua competência, organização dos processos a seu cargo, bem como demais atos referentes à sua administração e previstos em lei.

A competência referente à Ouvidoria, elemento essencial aos cidadãos e, portanto, totalmente correlata ao tema desta pesquisa, encontra-se no artigo 74, § 2º, da Constituição Federal: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” Cabe, outrossim, ao controle interno da própria Corte de Contas apresentar denúncias de que tenha conhecimento. O sigilo dos denunciantes e das apurações será preservado, a fim de viabilizar a correta apuração dos fatos submetidos à sua análise, bem como preservar a honra e imagem dos envolvidos, pelo menos até a decisão final.

A Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará teve sua criação, organização e funcionamento implementados mediante Resolução Administrativa nº 07/2014. Com fulcro no §3º, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 que prevê a participação do usuário na Administração Pública Direta

e Indireta, mediante a formulação, dentre outras iniciativas, de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral e, considerando a competência constitucional que o Tribunal possui de fiscalizar e julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos estaduais, pode ser substancialmente incrementada com a participação da sociedade na gestão, na fiscalização e no controle das ações governamentais de administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos.

Considera-se, portanto, que a implantação da Ouvidoria viabilizou uma maior interação e, por conseguinte, permuta de informações relevantes entre o Tribunal de Contas, os agentes jurisdicionados e a sociedade, fomentando o controle social e o exercício da cidadania na busca de melhorias na gestão pública.

## **2.2 Controle**

A precípua finalidade da Administração Pública deve ser atender ao bem-estar comum, para tanto, suas atividades precisam ser controladas, o que se dá por via política e administrativa. O controle político ocorre entre os poderes da federação regulamentado por normas constitucionais com supervisão e interferência limitada entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, constituindo no sistema de freios e contrapesos. Esse sistema que se iniciou com o pensamento do iluminista Montesquieu, acaba por garantir que nenhum poder se sobreponha ao outro, ou seja, é a limitação do poder pelo poder.

Assim surgiu a necessidade de controle do Poder Legislativo sob o Poder Executivo, realizando tanto o controle financeiro dos recursos públicos gerenciados pelo Executivo, quanto o controle da gestão desses recursos, ou seja, a fiscalização visando esclarecer se os recursos estavam sendo aplicados nas finalidades designadas.

Referente ao princípio da separação dos Poderes, assim dispõe o artigo 2º da Constituição Federal: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Ressalte-se que os poderes são dinâmicos e não estáticos quanto ao seu exercício.

Para a Administração Pública, o termo controle, em seu sentido lato, expressa a ação de fiscalizar e revisar seus próprios atos. A fiscalização ocorre quando se verificam os atos dos órgãos e agentes administrativos, seja perquirindo sua legalidade e probidade, seja observando o atendimento às finalidades públicas a que tais órgãos são incumbidos. Quanto à revisão, consiste no poder-dever atribuído à Administração Pública de rever seus próprios atos, corrigindo-os e ajustando-os ao dever legal. Ademais, fiscalização, revisão e controle

administrativos encontram-se estritamente balizados e dirigidos pelo princípio da legalidade, que, na Administração, se opõe à regra dirigida ao particular: enquanto o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, ao Administrador da coisa pública só cabe fazer o que a lei determina.

O Controle da Administração Pública abrange todos os Poderes da Federação em todas suas esferas, é o mecanismo mais apropriado para aferir condutas administrativas, visando à segurança dos administrados e o zelo da máquina estatal. O Controle atingiu patamares de tamanha relevância que no Decreto-Lei 200/1967 (Estatuto da Reforma Administrativa Federal) o erigiu a status de princípio fundamental, estendendo-se por simetria aos estados, municípios e Distrito Federal, conforme preceitua:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Controle.

Parte do aludido controle é exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, cujos dispositivos constitucionais encontram-se dispostos nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, na seção referente ao Poder Legislativo.

O chamado controle legislativo no aspecto financeiro, cabe aos Tribunais de Contas, tanto no âmbito interno quanto externo. Este último pode ser exercido em três momentos, quais sejam: prévio (*a priori* ou preventivo), concomitante (*pari passu*) e posterior (*a posteriori*), convém defini-los a seguir.

### **2.2.1 Controle prévio**

Segundo a Declaração de Lima (INTOSAI, 1998), o controle prévio é uma verificação, antes do fato, das atividades administrativas ou financeiras. Um eficaz controle prévio é indispensável à administração dos dinheiros públicos confiados ao Estado, oferecendo a vantagem de poder prevenir atos prejudiciais antes que estes ocorram.

A desvantagem deste tipo de controle é a existência de um volume de trabalho excessivo, bem como uma confusão em relação às responsabilidades previstas pelo direito público. Dessa forma, a situação legislativa, as circunstâncias e as necessidades de cada país determinam se uma instituição superior de controle das finanças públicas efetuará o controle prévio (INTOSAI, 1998).

### **2.2.2 Controle concomitante**

O controle concomitante é uma modalidade de controle que visa acompanhar a atuação da Administração de forma simultânea, verificando a regularidade do ato administrativo de plano, no mesmo momento em que é praticado, possibilitando, caso existam irregularidades, o seu saneamento imediato. (Guerra, 2007, p. 96)

Apesar de ser considerado um controle de alta efetividade, pois garante a correção da ação administrativa no momento em que esta se desenvolve, é um controle difícil de ser realizado, tendo em vista o grande número de pessoal que requer, sendo mais fácil ser exercido pelo controle interno, já que atua ao lado do gestor. (Aguiar, 2011, p. 162)

### **2.2.3 Controle posterior**

Conforme a Declaração de Lima, o controle posterior é uma verificação após o fato, permitindo sublinhar a responsabilidade das partes em questão, possibilitando-lhes obter a reparação pelos prejuízos sofridos e impedir a repetição das infrações cometidas.

A citada Declaração (INTOSAI, 1998) esclarece, ainda, que o controle posterior é uma tarefa indispensável para qualquer instituição superior de controle das finanças públicas independentemente da existência ou não do controle prévio.

Certamente os controles prévio e concomitante são mais efetivos do que o controle sucessivo, porém não há possibilidade das Cortes de Contas serem onipresentes e sempre impedirem que irregularidades ocorram. São exemplos clássicos de controle *a posteriori* os processos de contas (Chaves, 2009, p. 81).

### **2.2.4 Controle social**

É fato que o quantitativo reduzido de servidores que integram as Cortes de Contas brasileiras consiste em um dos fatores que compromete o exercício de um controle mais efetivo, principalmente, em um país que carrega índices de corrupção alarmantes. Diferentemente de países como a Dinamarca e a Holanda que têm cem auditores para cem mil habitantes, o Brasil tem oito auditores para cem mil habitantes. O baixo índice de corrupção nesses países não indica que haja pessoas menos corruptas, mas que há pessoas mais auditadas e, provavelmente, uma concepção de cidadania mais desenvolvida. Esses dados foram mencionados em estudo de

Mendes (2010), que argumenta: "A principal função do auditor inclusive nem é a de fiscalizar depois de um fato consumado, mas, a de criar controles internos para que a fraude e a corrupção não possam sequer ser praticadas. Durante os anos de ditadura, quando a liberdade de imprensa e a auditoria nem eram prioridade, as verbas da educação foram redirecionadas para outros cursos."

Ademais, sabe-se que em um país democrático a existência de órgãos de controle para fiscalizar e garantir à sociedade a boa gestão do dinheiro público é considerado de fundamental importância.

No entanto, a sociedade civil, sendo beneficiária e detentora dos recursos públicos do Estado, precisa ser participativa e atuante para exercer o Controle Social<sup>5</sup>, pois contribuirá para um trabalho mais eficiente dos órgãos de controle.

O Controle Social ocupará destaque no desenvolvimento desta dissertação, tendo em vista que um dos objetivos do Programa Agente de Controle consiste em provocar o cidadão a tornar-se um agente deste controle.

Segundo Breder (2008, p. 192),

O controle social no Brasil tem seu grande marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a qual, pautando-se pelos princípios da descentralização e da participação popular, criou instrumentos para que a sociedade possa exercer o seu papel, participando e controlando as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público.

Assim, o controle pode ser a fiscalização ou a orientação da conduta alheia. Pode-se dizer que essa forma de controle é a que anda mais próxima da forma republicana de governo. Além de dar mais eficiência à atuação da Administração, legitima os seus atos, uma vez que dá suporte para a concretização dos conceitos de interesse público (Coutinho, 2016, p. 17).

Desta forma, potencializa-se a gestão administrativa, o Estado disponibilizando o acesso às informações e dando transparência dos seus atos, e os cidadãos se apropriando para exercer o controle da coisa pública.

Hodiernamente, muitos dispositivos, Leis, ferramentas, tecnologias encontram-se ao alcance do cidadão, e a Carta Maior em seu artigo 74, § 2º, dispõe que todo cidadão poderá denunciar as irregularidades ao órgão de controle externo para fins de instauração do devido procedimento.

Aos Tribunais de Contas são concedidos atribuições e competências valorosas que devem ser utilizadas em prol da sociedade, para resguardar a dignidade da pessoa humana, para

---

<sup>5</sup> O termo Controle Social será grafado em maiúsculas neste trabalho, pois o mesmo também é protagonista desta pesquisa.

combater a corrupção e impedir que grandes somas de valores se desviem de suas finalidades para enriquecimentos ilícitos e favorecimento de poucos. Os dispositivos legais e constitucionais delegam relevantes poderes a essas Cortes para bem exercerem e cumprirem com suas missões.

O Poder Legislativo, as Controladorias, a Polícia e o Ministério Público também exercem o controle da Administração Pública e inserem-se no rol das instituições que junto aos Tribunais de Contas podem desenvolver um trabalho aprimorado em busca das garantias sociais.

O controle externo exercido pelo Parlamento é essencialmente político enquanto o controle exercido pelas Cortes de Contas é essencialmente técnico se detendo à observância dos fatos concretos às normas contábeis e jurídicas, bem como aos princípios da boa administração e governança. Esse controle não se limita à legalidade dos atos administrativos, mas à legitimidade e economicidade. Cabe às Cortes examinar não apenas se os atos praticados estão em conformidade com a legislação, mas se atendem ao interesse público e se os gestores utilizaram meios mais zelosos com os recursos públicos a fim de atingirem os princípios da eficiência e eficácia dos atos administrativos.

A Polícia e o Ministério Público, por meio de investigações nas ações estatais, elucidam indícios de fraude, de crime e de irregularidades. Ao constatarem irregularidades, adotam os procedimentos previstos em lei para apontar os responsáveis. Cabe ao Ministério Público promover ações penais para aqueles que cometem crimes contra a Administração Pública e improbidade administrativa. Após, devidamente provocado pelo Ministério Público, ao Poder Judiciário cabe decidir. As sanções envolvem desde a perda da função pública até penas de reclusão em penitenciárias.

O Brasil assistiu, recentemente, a sua Presidente ser destituída do cargo que foi eleita democraticamente pelo povo. O fato resultou do trabalho realizado em parceria com instituições de controle em que foi evidenciado condutas ilícitas de desrespeito às normas que regem as finanças públicas do País. O Tribunal de Contas da União (TCU) figurou com atuação destacada ao reprovar as contas de governo da Presidente Dilma Rousseff referente ao exercício de 2014. Os ministros, por unanimidade, entenderam que o balanço apresentado pela União feriu preceitos constitucionais, a Lei Orçamentária e a Lei de Responsabilidade Fiscal. A reprovação teve como base, principalmente, as chamadas pedaladas fiscais, manobras que consistiram em atrasar repasses do Tesouro Nacional aos bancos para pagamento de despesas de programas sociais obrigatórios. Pode-se atestar a atuação independente e autônoma do órgão de controle.

Os Tribunais de Contas são órgãos que precisam cada vez mais ser reconhecidos e

legitimados pela sociedade, pois vêm procurando se inserir no patamar de instituições modernas com atuação efetiva. Além do progresso nas atividades finalísticas, na última década esses Tribunais avançaram sensivelmente na atuação pedagógica prestando orientação e capacitando servidores, jurisdicionados e sociedade, visando a excelência dos serviços públicos. Atua, sistematicamente, junto a sociedade por meio de projetos e programas desenvolvidos para sensibilizar e mobilizar o cidadão a tornar-se um parceiro na fiscalização das contas públicas e exercer o controle social.

Embora muitos normativos tenham sido desenvolvidos e muitas ações fomentadoras realizadas para instigar e oportunizar a participação política e social do cidadão, esse fato ainda se revela como um grande desafio, pois a desmotivação, a apatia política, o despreparo e a descrença ainda são fortes e presentes na conduta do cidadão.

### **2.3 Ações educativas do Tribunal de Contas do Ceará voltadas para a educação política e cidadania**

O TCE-CE vem fomentando inúmeras ações direcionadas a capacitar o cidadão para torná-lo um parceiro do Controle Social e atingir o empoderamento. Esta participação cidadã é um complemento indispensável à supervisão institucional, realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos.

Figuram como alguns exemplos dessas ações os Acordos e Convênios firmados com instituições afins; a participação em programas e projetos de cunho educativo e orientador; a promoção de debates e palestras sobre temas relevantes e pertinentes à Administração Pública; os investimentos em sistemas de tecnologias que vem sendo aperfeiçoados e inovados constantemente, dentre outras.

As principais ações de cunho educacional que evidenciam o intento da educação política praticada pela Corte de Contas cearense, voltada para a cidadania e o controle social são: o Projeto Controla Cidadão, objeto da presente dissertação, o Projeto Futuro Levado com Segurança, o Programa Agente de Controle, dentre outros.

## **Capítulo 3 - Programa Agente de Controle como Instrumento de Educação Política e Cidadania**

Este Capítulo aborda o cerne do objeto de estudo, isto é, detalha o Programa Agente de Controle como – de fato – um instrumento de educação política e cidadania. Assim, em uma primeira abordagem traz conceitos sobre a educação política e a derivação da cidadania como prática; apresenta, em seguida, o Histórico do Programa Agente de Controle; a Metodologia; as Etapas de gestão do programa; as Parcerias firmadas; as Extensões do Programa e os Resultados alcançados e contribuições mais significativas do Programa.

### **3.1 Educação política e cidadania**

O sociólogo e educador Demo (1994, p. 95) argumenta que,

[S]obretudo na educação básica, é essencial, para além da necessidade informativa, insistir no processo formativo; a questão informativa nunca é secundária, pois os alunos precisam aprender um lote de conhecimentos, em sentido qualitativo formal; mas a questão formativa também não poderia cair em segundo plano, pois a educação não resolve propriamente problemas econômicos, a não ser de modo indireto, mas pode ser instrumentação fundamental para enfrentar a pobreza política.

Estudos da área dão conta, ainda, que a educação se constitui em forte arma de poder e contribui para a conquista da cidadania, visto que, a cidadania não é dada e sim conquistada.

O Programa Agente de Controle, foco principal deste estudo, tem como condão determinante despertar a consciência crítica dos jovens estudantes e instigá-los a participar e envolver-se nas causas que tratam de educação, política, cidadania e controle social. Antes de adentrar no caso específico do Programa, faz-se mister abordar estudos de autores que tratam de casos semelhantes.

Grandes mudanças em direção à democratização aconteceram em todo o mundo e, especialmente no Brasil que saía de um período de ditadura, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Tal fato despertou em líderes de alguns países significados diversos sobre o que esse momento significava para os jovens e seus educadores.

Assim, no cenário internacional e nacional, diversificadas pesquisas analisaram o papel dos jovens no exercício da cidadania.

Judith e Wendy (2004) apresentam um estudo, realizado pela Associação Internacional de Avaliação da Educação (IEA), sobre o engajamento político dos adolescentes em quatro países: Austrália, Inglaterra, Noruega e nos Estados Unidos. O foco do estudo concentra-se na educação cívica prestada na escola, no contexto da família e da comunidade. O interesse

consistiu em saber como programas ou políticas relacionadas à educação cívica estavam ligadas ao conhecimento, ao comportamento e às atitudes das pessoas nos países em desenvolvimento. O estudo foi concebido em duas fases utilizando-se o método qualitativo e em sua maioria o quantitativo.

Na primeira fase, foram abordadas as expectativas dos profissionais quanto à temática junto aos adolescentes até 14 anos. Posteriormente, na segunda fase, foram construídas teorias importantes de cidadania e sociedade, sob o ponto de vista sociológico. A participação dos jovens foi tratada em quatro domínios, “(...) na esfera do estado (executivo, judiciário e legislativo), na esfera pública (associações e meios de comunicação privados), na esfera do mercado (empresas e sindicatos) e na esfera privada (família)” (Torney-Purta & Richardson, 2004, p. 42, tradução livre).

Partindo da premissa apresentada, acredita-se que o Programa Agente de Controle exerce um papel na esfera do Estado, já que se insere na atividade da educação formal contemplado nos Parâmetros Curriculares Nacionais, no eixo das disciplinas transversais. É responsabilidade do Estado conceder o direito à cidadania, e, ao cidadão cabe o dever de exercê-la.

Torney-Purta e Richardson (2004, p. 42, tradução livre), relatam a pesquisa de Janoski (1998) na qual o autor argumenta que:

As sociedades civis fortes devem ter debate ativo e discussão dentro de associações e organizações na esfera pública. Onde a sociedade civil é fraca, é provável que haja dominação pelo Estado ou pela esfera do mercado. Outros observaram que a esfera pública adquiriu nova importância, já que as organizações voltadas para questões como o meio ambiente ou a justiça econômica e social aumentaram em número. Já não é verdade, como se supunha em pesquisas de socialização precoce, que a esfera estatal é de suma importância. Com a atenção voltada para a sociedade civil, associada à predominância de movimentos sociais e de grupos orientados a questões relacionadas com o meio ambiente ou a pobreza que acolhem a participação dos jovens, é fundamental considerar a atividade da esfera pública (e talvez partes do setor privado e do mercado). A ação nessas esferas também pode motivar um cidadão a aceitar a responsabilidade de votar ou exercer vigilância sobre as ações dos candidatos eleitos, porque esses atos se tornaram mais significativos.

Dessa forma, incentivar os jovens a conhecer as instituições e seus papéis, certamente, fomenta o exercício da cidadania. Ao convergir para este fim o Programa Agente de Controle aborda o controle social, os gastos públicos e a importância de acompanhar os mandatos dos representantes políticos.

Quanto aos estudos da segunda fase do *Civic Education Study (IEA)*, em 1996, abordaram-se os domínios referentes à democracia, instituições democráticas e cidadania; Identidade Nacional e Relações Internacionais; e Coesão Social e Diversidade. Esses domínios foram baseados no conteúdo *Framework* desenvolvido usando os documentos de estudo de caso

nacionais da Fase 1<sup>6</sup>.

No âmbito da socialização política, que Janoski (1998 como citado em Torney-Purta & Richardson 2004), enquadra na “esfera do estado”, esse engajamento se dá de várias maneiras, como votação, filiação, participação na comunidade, inseridas em diferentes disciplinas, nos vários países. Nesse viés, as instituições políticas também possuem papel na participação da construção da cidadania entre os jovens.

A participação dos jovens nas instituições políticas é relatada nesse processo, em que o engajamento cívico é proposto. Assim, Torney-Purta e Richardson (2004, pp. 46-47, tradução livre), argumentam que,

Uma distinção que está se tornando aceita é entre o engajamento político, que geralmente significa as atividades convencionalmente associadas à cidadania adulta, em relação às instituições políticas formais do Estado, e o engajamento cívico, que é um termo mais amplo, incluindo a participação em atividades que beneficiam a comunidade sem qualquer necessidade de instituições políticas. Alguns tipos de envolvimento incluem votar, votar depois de buscar informações sobre candidatos, participar de discussões de questões políticas, afiliar-se a um partido político ou uma gama mais ampla de participação (incluindo ambas as atividades convencionalmente associadas com adultos que estão envolvidos na política e também o que é chamado de participação no movimento social).

No referido estudo observa-se uma diferenciação entre os países, mas havia uma adequação curricular para a formação do cidadão nos objetivos das escolas na década de 1990. Antes mesmo da pesquisa a educação para a cidadania fazia parte de tema transversal na Inglaterra. Portanto, a escola, indiferentemente do enquadramento disciplinar, tem papel decisivo na formação do cidadão. Conforme afirma Torney-Purta e Richardson (2004, p. 49, tradução livre), “As escolas e os professores são uma fonte provável de grande parte do conhecimento significativo dos processos cívicos e políticos, adquiridos pelos jovens e de crenças sobre como os cidadãos devem se comportar.”

Continuando, no processo do envolvimento cívico foram abordados quatro tipos de mecanismos da participação na atividade adulta: votação nas eleições nacionais e obtenção de informações sobre os candidatos antes da votação; participar de um partido político; voluntariado na comunidade e participar de uma marcha de protesto não violenta (Torney-Purta & Richardson, 2004, p. 51, tradução livre). Assim, quando se pensa na vida regressa dos políticos, o engajamento cívico vem por meio do conhecimento das instituições políticas, que são as detentoras das informações públicas.

Inserido nos conteúdos discutidos em sala de aula com os alunos, o Programa Agente de Controle aborda, também, a questão da importância do envolvimento político; da

---

<sup>6</sup> Encontrados no Apêndice de Torney-Purta, Lehmann, Oswald e Schulz, 2001.

necessidade de votar e manter-se atualizado com assuntos relevantes de cunho nacionais e internacionais, a fim de auxiliar na escolha e no voto consciente de seus representantes.

Esse assunto ganha importância para ser tratado no meio estudantil, considerando que a legislação brasileira torna facultativo o voto dos adolescentes entre dezesseis e dezessete anos, e torna-o obrigatório aos dezoito anos.

Para Torney-Purta e Richardson (2004, pp. 51-56, tradução livre),

A probabilidade de votar consciente é influenciada por todos os aspectos da escola incluídos nesta análise: o conhecimento cívico (muito do qual pode ser adquirido através da educação), a confiança que os alunos ganham sobre sua capacidade de participar e a ênfase nas eleições e na votação implementadas como parte do currículo. (...) entre os jovens de 14 anos, a intenção de ser um eleitor informado parece ser, em primeiro lugar, um produto da ênfase curricular da escola e do conhecimento cívico.

Continuam os autores “(...) ao compartilhar o conhecimento, enfatizar tópicos cívicos no currículo e transmitir valores na importância de várias atividades para adultos, garantindo uma cultura participativa, as escolas podem fazer a diferença na preparação dos alunos para a cidadania.” (Torney-Purta & Richardson, 2004, p. 56, tradução livre).

Pode-se ver que os autores apresentam um pensamento favorável a respeito de que o conhecimento, a escola, o debate democrático, no meio estudantil, sobre questões que despertem o ativismo cívico, contribuirão para a construção de um cidadão mais consciente e participativo. Esse fato guarda estreita relação com a finalidade do Programa Agente de Controle, pois toda sua trajetória é direcionada para esse fim: envolver, conscientizar e despertar o engajamento juvenil em prol da constante conquista da cidadania e do exercício do controle social.

### **3.2 Histórico do Programa Agente de Controle**

Pode-se verificar, de uma forma geral, um acentuado desconhecimento, por parte da população, do papel exercido pelos Tribunais de Contas no controle externo da administração pública. Não se sabe o que fazem os Tribunais de Contas (TC's) e para que eles existem. Além disso, grande parte das pessoas desconhece as formas de como a sociedade pode interagir com os TC's, a fim de contribuir com a fiscalização e com o controle mais efetivo dos recursos públicos. Em outras palavras, a população em geral não sabe que ela mesma pode exercer este controle, por meio do controle social.

Considerando estas dificuldades surgiu a proposta de lançar o Programa Agente de Controle.

As Escolas de Contas que integram a estrutura organizacional dos Tribunais de Contas foram criadas por Lei e implementadas mediante Resolução Administrativa, com a finalidade, dentre outras, de promover a educação corporativa dos seus servidores, atribuindo-lhes também a missão de desenvolver projetos educacionais e programas de cunho social voltados para sociedade em geral.

No caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará-TCE-CE, o Programa Agente de Controle foi criado mediante Resolução Administrativa nº 007/2008 e idealizado pelo Diretor-Presidente do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo, Conselheiro Alexandre Figueiredo, por considerar de relevante importância e de grande necessidade a interação entre um órgão que exerce o controle externo dos recursos públicos, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), e a sociedade. Seu objetivo principal consiste em educar o jovem estudante para a cidadania e motivá-lo a exercer o controle social, sensibilizando e despertando-o como agente de controle, quando se assume uma conduta de engajamento e de atuação participativa nas causas públicas.

O Programa iniciou suas atividades na cidade de Fortaleza e após alguns anos estendeu-se a outros municípios cearenses.

Os alunos aprendem e se tornam efetivos na vida pública através do conhecimento, das habilidades e dos valores - o que pode ser chamado de "alfabetização política", buscando um termo mais amplo do que o conhecimento político. O termo "vida pública" é utilizado no seu sentido mais amplo para abranger o conhecimento realista e a preparação para a resolução de conflitos e a tomada de decisões relacionadas com os principais problemas econômicos e sociais do dia, incluindo as expectativas e preparação de cada indivíduo para o mundo do emprego, e discussão da alocação de recursos públicos e da lógica da tributação. Tais preparativos são necessários, quer estes ocorram em organizações locais, nacionais ou internacionais, ou em qualquer nível da sociedade, desde instituições políticas formais até grupos informais, tanto a nível local como nacional (Grupo Consultivo Sobre Cidadania, 1998, p. 13 como citado em Davies & Hogarth, 2004, pp. 181-182, tradução livre).

Nesse contexto, é importante destacar que a participação da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal. Sendo o Programa, portanto, um parceiro das escolas, universidades e instituições que desejam promover discussões e mobilizações democráticas acerca da cidadania.

Compreende-se que as escolas albergam um ambiente favorável com pessoas de espírito juvenil e mentes abertas. No entanto, o Programa tem a pretensão de contribuir com reflexões que viabilizem a participação do jovem cidadão no acompanhamento das políticas públicas aplicadas no Estado do Ceará, inclusive nas escolas, nos bairros, enfim, na sociedade em que vivem, sociedade essa permeada de conflitos e injustiças. Entretanto, sabe-se que as esperanças e ideais tão presentes no universo juvenil devem ser cultivados. Por isso, como primeiro tema gerador, apresenta-se a Constituição Federal de 1988, em uma perspectiva cidadã, pois nela está

instituído o estado democrático, assegurando o exercício dos direitos sociais, individuais, a liberdade, a igualdade e a justiça.

O Programa foi lançado oficialmente pelo IPC e TCE-CE no dia 18 de setembro de 2009, no auditório do Colégio Estadual Liceu do Ceará, na capital do estado, com a presença de autoridades do Tribunal, da Secretária de Educação do Ceará, de Diretores, Professores e alunos do ensino médio do destacado colégio.

Desde 2009, a realização do programa acontece em escolas da rede pública estadual e privada de Fortaleza e municípios do Ceará, para estudantes do 1º, 2º e 3º anos do ensino médio e, excepcionalmente, para alunos do ensino fundamental. Os eventos ocorrem com a participação de professores, diretores, coordenadores e membros de conselhos escolares, com objetivo de conhecerem as temáticas discutidas nas palestras, para continuarem debatendo com os alunos em salas de aulas, nas disciplinas curriculares de Cidadania.

Ressalta-se que as participações de alunos representantes de conselhos escolares favorecem uma mobilização maior nas discussões dos temas, em função deles acompanharem reuniões deliberativas dos gastos das escolas, às quais estão vinculados.

### **3.3 Enquadramento metodológico da pesquisa**

Conforme já afirmado anteriormente, e tendo por base o tema da pesquisa, os objetivos gerais e específicos e a base teórica revista para o presente estudo, considerou-se pertinente elaborar uma investigação descritiva utilizando uma metodologia mista, do tipo qualitativa e quantitativa. Para a recolha de dados utilizou-se algumas técnicas/instrumentos, que foram aplicados junto aos atores envolvidos no Programa Agente de Controle.

Segundo Vergara (2006), a pesquisa pode ser classificada com base em seus objetivos ou quanto aos fins sendo de natureza exploratória, descritiva e explicativa. Deste modo, esta pesquisa seguiu as etapas metodológicas conforme se descreve.

Quanto aos fins, trata-se, inicialmente, de uma pesquisa exploratória que teve como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Esta etapa envolveu levantamento bibliográfico; conversas exploratórias com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que “estimulem a compreensão” (Vergara, 2006). Assim, investigou-se a experiência e parceria das ações de controle social baseadas no Programa Agente de Controle desenvolvido pelo Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo-IPC, com destaque para a educação política e cidadania.

A seguir, partiu-se para a etapa da pesquisa descritiva, que teve como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São vários os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática (Vergara, 2006). O desenvolvimento desta etapa deu-se com a descrição das características das ações de controle implantadas e gerenciadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a exemplo do Programa Agente de Controle por meio do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC).

A partir daí, deu-se a investigação explicativa, que teve como preocupação central identificar os fatores que determinaram ou que contribuíram para a ocorrência dos fenômenos. Este tipo de pesquisa é a que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão e o porquê das coisas. Nas ciências sociais, a aplicação deste método, por apresentar dificuldades, recorre-se ao método observacional, por isso, são chamadas de “quase experimentais” (Vergara, 2006). Esta etapa foi desenvolvida com base nas respostas captadas nos questionários que foram aplicados aos envolvidos no Programa Agente de Controle, sob a ótica das ações de controle desenvolvidas por eles. Estas informações possibilitaram justificar a prática pedagógica do Programa, como também contribuiu para propor medidas de ajustes neste, no intuito de melhorar seu desempenho conforme seus fundamentos e de aperfeiçoar a participação da sociedade com relação à fiscalização do controle dos gastos públicos.

Quanto aos meios de investigação, esclarece-se que se utilizou a pesquisa de campo como uma investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Pode incluir entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação participante ou não (Vergara, 2006). Esta etapa da pesquisa foi desenvolvida nos locais de aplicação das ações do Programa, com base nos dados obtidos com a aplicação de questionários, entrevistas, registros fotográficos (in loco) e outras informações consideradas relevantes. Todas as informações foram dispostas em gráficos, tabelas, figuras e quadros de modo a facilitar a compreensão dos dados coletados e das informações que foram redigidas ao longo dos resultados e conclusões da pesquisa.

Estes dados permitiram, ainda, interpretar e diagnosticar os pontos frágeis do programa; propor medidas de ajustes e aferir a melhoria do desconhecimento dos alunos atendidos pelo Programa, referente aos órgãos de controle externo.

Concomitante a esses passos, efetivou-se a pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em

quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas (Vergara, 2006). Esta etapa foi desenvolvida a partir do aprofundamento do tema pesquisado, fundamentado em livros, revistas, teses, dissertações, artigos de jornais, Scielo – biblioteca virtual, sites de Tribunais de Contas Estaduais, do Tribunal de Contas da União, do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo, TEC/CE, entre outros acervos que abordam o tema, essencial para sedimentar sua relevância a partir das ações desenvolvidas no âmbito de Programas de Controle Social, especificamente o Programa Agente de Controle.

Quanto ao universo da amostragem, ensina Vergara (2006) que, nesta etapa, é possível identificar a população da qual você está retirando a sua amostra. Para atingir tanto o objetivo geral quanto os objetivos específicos da pesquisa, foram selecionados grupos de representantes (em níveis diferentes de atuação hierárquica) envolvidos no campo do controle interno e externo, que estão envolvidos direta e indiretamente nas ações de controle social previstas no Programa Agente de Controle, sob a tutela do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC). Ou seja: os gestores do programa, os técnicos administrativos, os facilitadores (responsáveis pela implantação das ações previstas no Programa) e os cidadãos alvos do Programa (alunos das escolas estaduais e municipais em que o Programa foi aplicado).

Ainda com base em Vergara (2006), a escolha destes representantes está relacionada a dois motivos: o primeiro diz respeito à importância de se captar (destes representantes), empiricamente, os aspectos que influenciam os programas e projetos de estímulo à cidadania; e o segundo está relacionado à influência sobre os atores diretamente envolvidos com os programas e projetos mencionados.

Os grupos foram submetidos a perguntas sobre as ações de controle social, previstas no Programa, no que diz respeito a sua importância e relevância como medida de aproximação entre a sociedade civil e o poder público; os pontos positivos e negativos do Programa e sua importância como ferramenta para o controle dos gastos públicos e no estímulo à educação política e cidadania. A partir dos resultados obtidos foi possível extrair as diretrizes para fortalecer e melhorar o Programa, de modo a atingir os objetivos ao qual esta pesquisa se propos.

É importante registrar que esta pesquisa adotou a sistemática de que para cada objetivo proposto correspondeu uma etapa metodológica, uma discussão e uma conclusão, com o propósito de facilitar a leitura e a compreensão do texto, bem como atender os critérios exigidos.

No entanto, a pesquisa ficou delimitada ao universo dos estudantes de escolas públicas do ensino médio, das séries do 1º ao 3º ano, com idade entre 13 a 18 anos, contemplados pelo Programa Agente de Controle, no período de setembro de 2009 a dezembro de 2016.

Para utilizar os dados que se encontram inseridos neste estudo obteve-se a devida autorização do Presidente da Corte de Contas cearense.

### **3.4 Método pedagógico do Programa Agente de Controle**

Para o desenvolvimento do Programa Agente de Controle conta-se com uma coordenação pedagógica, estagiários de comunicação social e pedagogia e a participação de servidores e gestores do TCE-CE e IPC, inclusive com suporte tecnológico.

O trabalho iniciou mediante visitas às instituições de ensino da rede pública e da rede privada da capital cearense, em que foram proferidas palestras e realizados diálogos com o objetivo de disseminar, no meio estudantil e da população em geral, a importância do controle social sobre as finanças públicas, bem como estimular o acompanhamento dos programas voltados para políticas públicas, projetos, atividades e ações governamentais.

A metodologia desenvolvida pelo Programa prevê a interação com os jovens, motivando a participação deles por meio de indagações e dinâmicas integrativas sobre o que pensam dos seguintes temas:

- a O Estado e o seu funcionamento;
- b Constituição Federal;
- c Estrutura dos Poderes da República;
- d Funcionamento da Administração Pública, Origem e Destinação dos Recursos Públicos;
- e Participação e atuação da sociedade sobre as políticas públicas;
- f Importância do controle externo que é exercido pelos Tribunais de Contas;
- g Canais de expressões dos cidadãos junto ao TCE-CE e ao Instituto Plácido Castelo.

Os referidos temas são exibidos por meio de um vídeo, gibi animado, além de *slides* com gravuras alegres e instigantes, que são apresentados durante as palestras, com duração média de 60 minutos, propiciando a participação efetiva dos alunos. À medida que os alunos apontam questões sobre outros enfoques, o palestrante responde em uma linguagem acessível e educativa, pois, para além da compreensão de orientar o jovem cidadão a ser um agente social no acompanhamento dos gastos públicos, entende-se que, na vida desses jovens existem outras dimensões que precisam ser reconhecidas pela valorização, respeito, parceria e diálogo com a escola, a família e a comunidade em que vivem.

Destaca-se, ainda, que durante as palestras, quando o facilitador discorre a respeito da origem dos recursos públicos e menciona que: “o dinheiro de todo cidadão gera o orçamento público”, os estudantes normalmente participam com exemplos que fazem parte de suas vivências: “comprando bombons, pão, relógio, cds, até indo a *lan house*, cada gasto deste vai um pouquinho para se transformar em imposto?”. Logo, essas falas espontâneas dos jovens contribuem para o diálogo entre eles e o facilitador, sobretudo por meio de exemplos, além de orientação quanto à participação de cada cidadão, pois esse dinheiro retorna para a sociedade sob a forma de políticas públicas.

A abordagem da participação e atuação da sociedade sobre políticas públicas favorece uma dinâmica especial. O diálogo inicia-se quando é questionado o que se entende por políticas públicas. Após a socialização com os exemplos da turma, a temática prossegue com o foco de provocar no jovem a sua participação nessas políticas. Então o facilitador argumenta: “à medida que as ações governamentais vão acontecendo, as nossas contrapartidas como cidadãos também precisam existir”. E, ainda aproveitando esse enfoque, provoca outra reflexão: “como podemos colaborar na escola, pois nela em tudo está presente o dinheiro público?”. Uns respondem: “não pichar, não quebrar móveis e objetos, zelar o patrimônio público etc.”.

A dinâmica do Programa segue esse diálogo, com a constante preocupação de contextualizar as temáticas elaboradas pela equipe com os discursos de cada turma visitada, além de considerar também as participações dos jovens por meio de perguntas e sugestões. Ao final da ação os alunos são contemplados com camisetas, com o nome do Programa, agendas e canetas, com o objetivo de motivá-los.

Entende-se que esse trabalho representa e dissemina o papel do Tribunal de Contas do Estado Ceará não apenas como órgão de controle dos gastos públicos, mas também como uma instituição moderna da gestão pública, voltada para as questões socioeducativas.

As bases metodológicas do programa foram traçadas entendendo que a educação, enquanto eixo norteador do desenvolvimento humano, é capaz de formar valores e favorecer caminhos para novas formas de perceber, pensar e agir no mundo. Assim sendo, compreende-se que, no processo de ensino e aprendizagem dos saberes, a escola tem valorosa participação ao incorporar, no seu fazer pedagógico, aspectos relacionados à dimensão cotidiana da criança e do jovem, nas suas relações com a família e com a comunidade.

Por isso o ato de educar é sempre um ato ético. Simplesmente não há como fugir de decisões éticas, desde a escolha de conteúdos até o método a ser utilizado ou a forma de relacionamento com os alunos. A cada ação pedagógica acredita-se ser possível brotar uma nova semente de solidariedade e justiça em um novo ambiente em uma nova sociedade.

Ao final do trabalho, aplica-se uma avaliação (Anexo A) no sentido de obter respostas às seguintes indagações:

a Você já conhecia o TCE/CE?

b O que achou dos assuntos abordados?

c Você gostaria de ser um agente de controle dos gastos públicos?

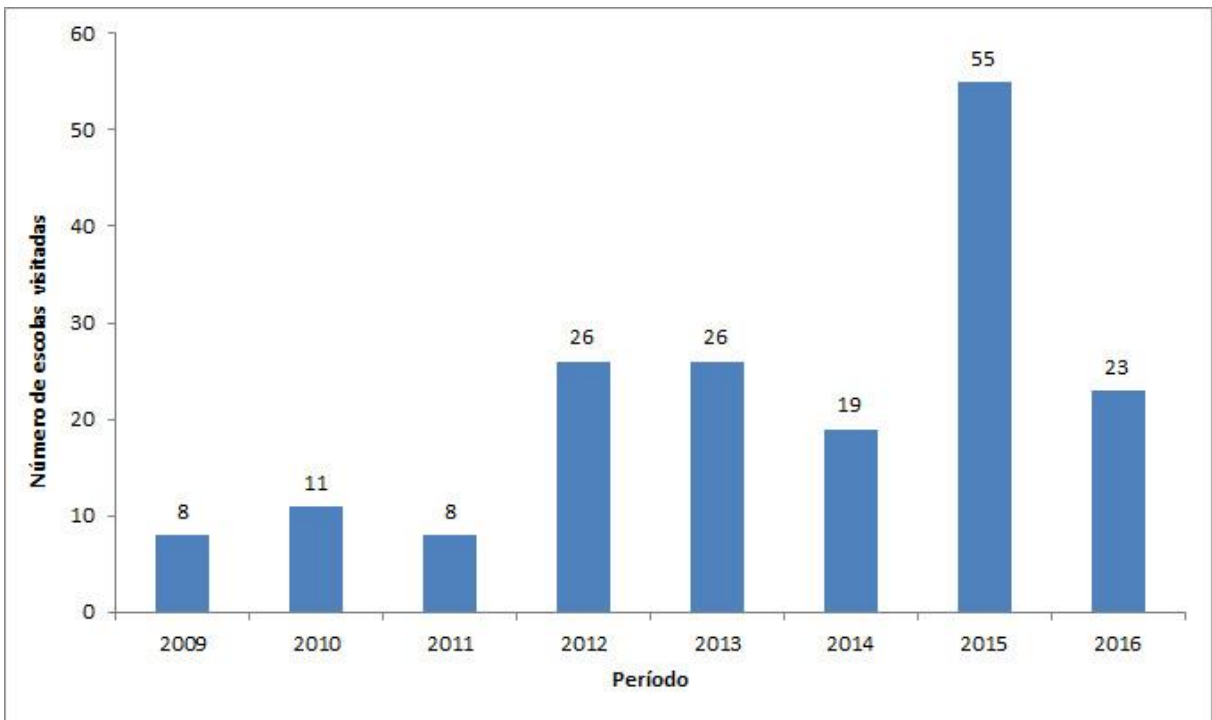
Além disso, tem-se, ainda, um espaço aberto para críticas e sugestões. Nessa oportunidade, os alunos recebem também uma cartilha com o título: "TCE-CE formando cidadãos", que foi desenvolvida em forma de gibi, narrando a excursão de uma escola para conhecer as instalações e o trabalho da Corte de Contas cearense, especialmente ao que se direciona em como proceder para tornar-se um agente fiscalizador e participativo.

### **3.5 Resultados alcançados e contribuições do Programa Agente de Controle**

Neste tópico serão analisados e discutidos os dados resultantes das etapas do Programa. Os gráficos das Figuras 1, 2 e 3 apresentam, respectivamente, o total de escolas visitadas, alunos contemplados e palestras realizadas durante o período de 2009 a 2016. Esses dados foram extraídos dos Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2009 a 2016, cujo endereço eletrônico encontra-se citado nas referências bibliográficas.

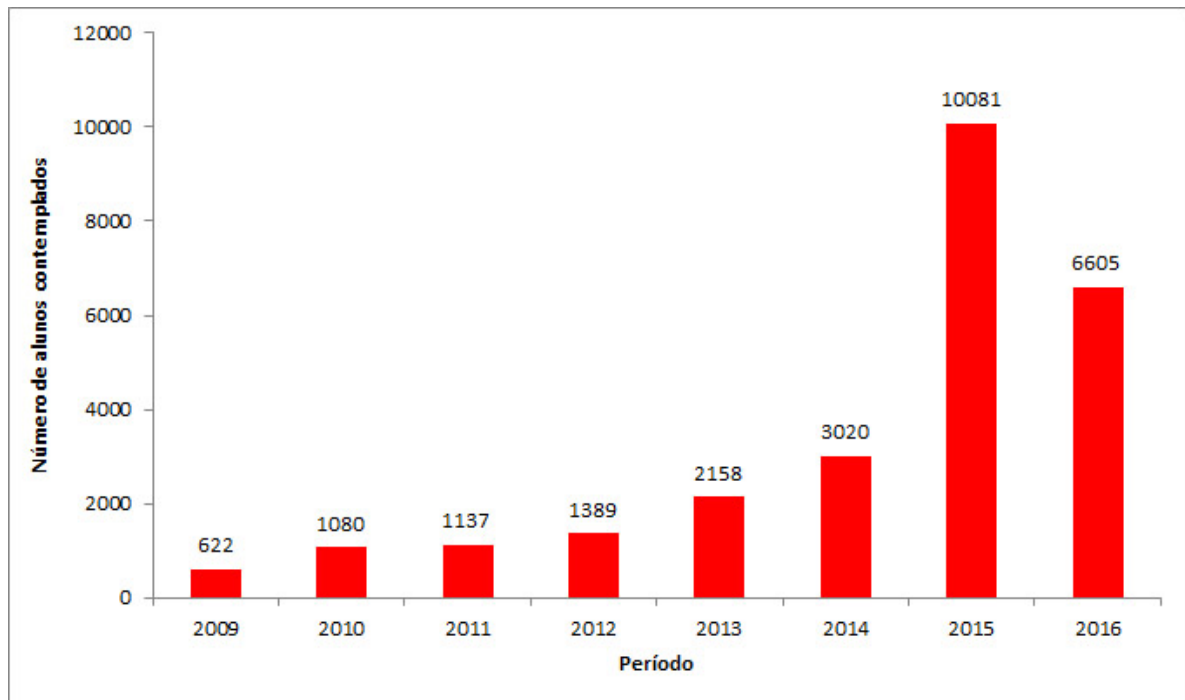
A interpretação dos dados apresentadas nas referidas figuras, será feita a seguir.

Figura 1: Total de escolas visitadas pelo Programa Agente de Controle.



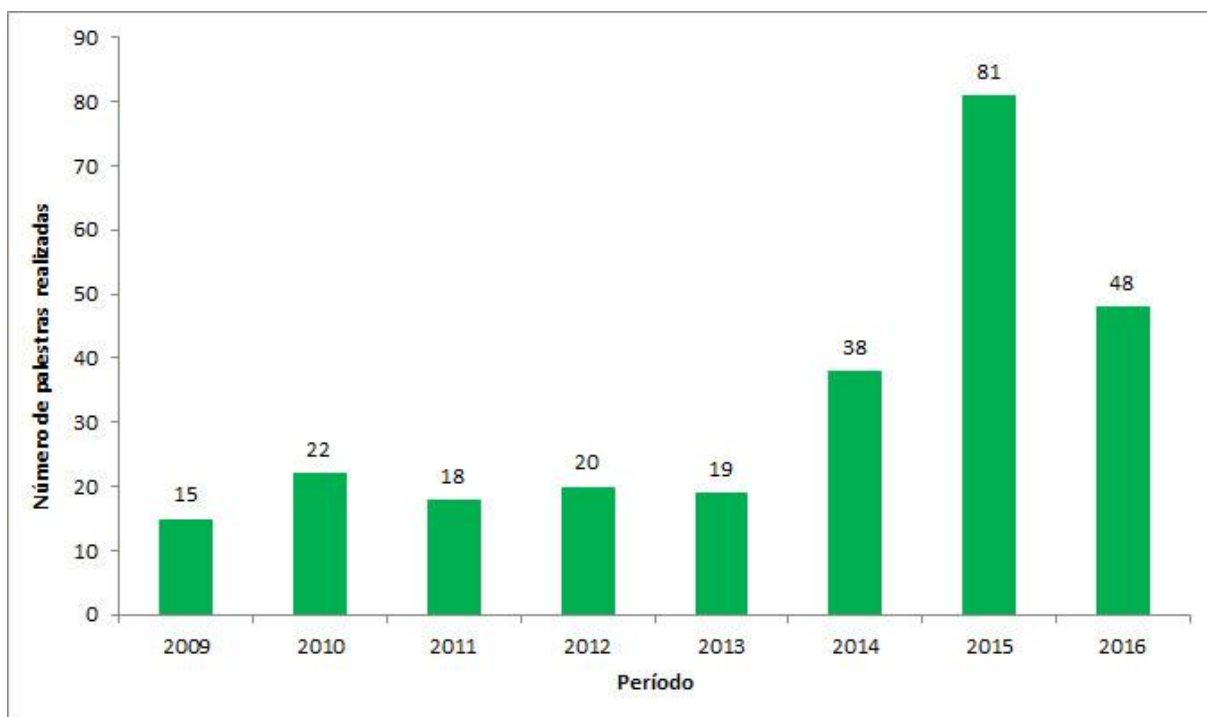
Fonte: Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2009 a 2016.

Figura 2: Total de alunos contemplados pelo Programa Agente de Controle.



Fonte: Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2009 a 2016.

Figura 3: Total das palestras realizadas pelo Programa Agente de Controle.



Fonte: Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2009 a 2016.

Analisando os totais dos números evidenciados nos gráficos sobre escolas visitadas, alunos contemplados e palestras realizadas, constantes, respectivamente, nas figuras 1, 2 e 3, considera-se o resultado bastante positivo diante do que foi alcançado.

Entre os anos de 2009 a 2013, percebe-se um equilíbrio quase que constante a respeito dos números atingidos. Apenas no ano de 2009, quando o Programa iniciou no mês de setembro, contando somente com quatro meses de atuação, visualiza-se o quantitativo mais reduzido. No entanto, nos anos de 2014 e 2015 foram alcançados consideráveis incrementos nos números, atingindo-se um aumento de mais de cem por cento quando comparado aos anos anteriores.

A vivência e experiência que foram sendo adquiridas, com os anos de atuação, proporcionaram à equipe do Programa oportunidades de ajustes e revisões em alguns pontos do trabalho, sempre calcado na ideologia que a escola se consagra em um ambiente fértil para aprender, para formar pessoas e para construir os saberes individuais e coletivos respeitando as diversidades. O Programa Agente de Controle sempre focou na motivação e no convite aos jovens estudantes, cada vez mais cedo, a assumirem um papel ativo na sociedade por meio da participação em atividades voluntárias.

É importante que alunos integrem e participem em propostas pedagógicas nas quais se envolva a metodologia de projetos de voluntariado educativo. Segundo o referido autor, sempre que os alunos participam deste tipo de metodologia tendem a desenvolver-se e a adquirir

competências que serão para eles os “(...) pilares do conhecimento: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser” (Delors, 1998, p. 90).

Confiante no trabalho realizado e sempre em busca da melhoria contínua do Programa o Tribunal de Contas do Estado do Ceará foi colhendo os bons resultados.

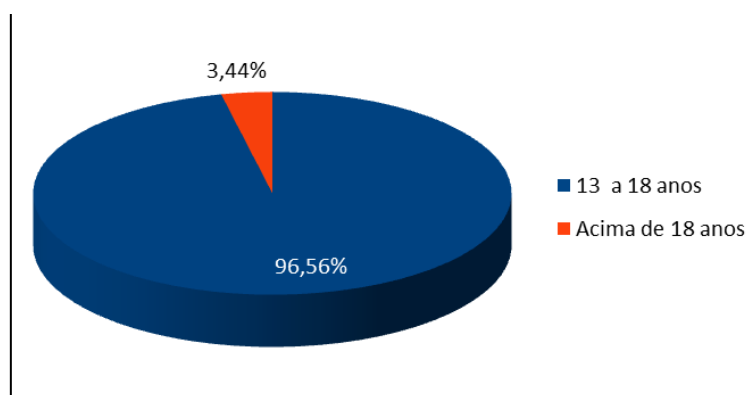
Desde 2016 o Brasil passou e continua passando por grandes dificuldades, tanto na área política, quanto social, econômica e financeira. As greves se intensificaram e as escolas sofreram prejuízos referentes à execução de suas atividades, muitas delas com suas aulas interrompidas por um bom período. Esse fato foi crucial no alcance de metas do Programa Agente de Controle e no cumprimento do cronograma de atividades que foram planejadas para esse fim, causando um decréscimo dos números de quase cem por cento quando comparado aos números dos anos anteriores.

Ainda assim, o TCE-CE, por meio do Instituto Plácido Castelo, não desanimou na busca do ambiente educacional para realizar novas ações com o mesmo propósito de desenvolver a consciência crítica do cidadão, estimulando a participação na gestão pública e aproximando o TCE-CE da sociedade, a exemplo do Programa Visitas Guiadas.

Continuando a análise, seguem os gráficos das Figuras de 4 a 9 que mostram os resultados das avaliações realizadas pela coordenação pedagógica do Programa Agente de Controle, junto aos alunos, no período de 2009 a 2016, cujo questionário encontra-se no Anexo B.

Inicia-se com o gráfico da Figura 4 que mostra a faixa etária dos alunos contemplados com o Programa.

Figura 4: Faixa etária dos alunos contemplados pelo Programa Agente de Controle.



Fonte: Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2009 a 2016.

Propositadamente, a escolha em trabalhar com os alunos do Ensino Médio que atingem,

em sua maioria, idade entre 13 e 18 anos, deve-se ao fato de considerar que, embora ainda jovens e imaturos, esta idade sinaliza um perfil de jovialidade que imprime mentes abertas, sentimento de esperança, espírito aguerrido e participativo, características efetivamente inerentes dessa idade e apropriadas ao que se almeja alcançar o Programa. É uma idade considerada importante para formação de ideologias, pois é quando se desperta, ainda mais, a curiosidade e a coragem para enfrentar e vencer os desafios que estarão por vir.

Segundo Barbosa (2007, p. 31), “é na adolescência e na juventude que o indivíduo começa a estar mais capacitado e motivado para o futuro, na medida em que percebe que o futuro depende, em parte, daquilo que vai construindo.”

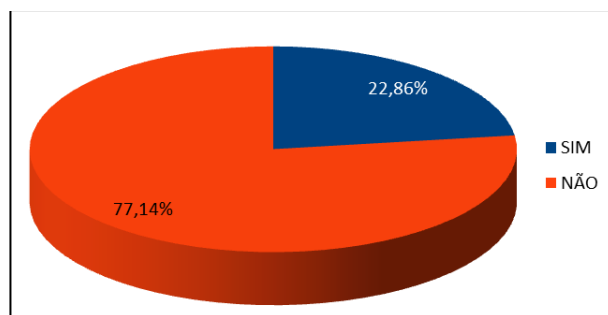
É nesta fase que acontece a preparação para se atingir mais um degrau na vida escolar: o caminho para a conquista da graduação superior. Este momento envolve o despertar para o mercado de trabalho, para as oportunidades de emprego, o que reflete, seguramente, na condição econômica, política e social de um país. Estando esses jovens inseridos no meio e participando de programas e projetos que despertem a consciência para lutar e usar as ferramentas de participação que se encontram à sua disposição, poderão contribuir, significativamente, por uma escola de educação mais democrática e, conseqüentemente, por um país mais justo e com menos diferenças sociais e econômicas.

Ressalta-se, ainda, que no ordenamento jurídico brasileiro atinge-se a maioria aos 18 anos, cronologicamente isso quer dizer que se adquire maturidade intelectual e física suficiente para operar alguns atos da vida civil, a exemplo de votar e candidatar-se a cargo eletivo. Essa questão ocupa um eixo relevante nas discussões com os alunos pois a eles são informados que os Tribunais de Contas, em ano de eleição, divulgam em seus *sites* listagens contendo os nomes dos gestores públicos que tiveram suas contas rejeitadas, o que oportunizará a eles saber se o candidato no qual pretendem votar teve conta rejeitada ou não, concedendo-lhes mais segurança na hora de escolher um candidato e exercer o dever cívico de votar.

Portanto, a tríade: faixa etária, ambiente escolar e educação, acrescidos de princípios democráticos adotados como prática, imprime valores favoráveis ao resultado do Programa. No que se refere à existência do TCE-CE é fundamental para o Programa avaliar o nível do conhecimento dos alunos a respeito da instituição. Sobre esse aspecto, o gráfico da figura 5 abaixo traz essa informação.

Figura 5: Conhecimento da instituição Tribunal de Contas do Estado do Ceará-TCE-CE pelos

alunos contemplados com o Programa Agente de Controle.



Fonte: Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2009 a 2016.

O questionamento “Você já conhecia o Tribunal de Contas do Estado do Ceará?” foi muito importante para o Programa, pois, em geral, os Tribunais de Contas são órgãos desconhecidos da sociedade. Várias pesquisas realizadas por outros Tribunais, bem como por Programas específicos de desenvolvimento dos Tribunais como o Promoex<sup>7</sup>, confirmam isso. O fato se agrava ainda mais quando envolve público de pessoas economicamente desfavorecidas e menos instruídas. Embora o índice de mais de 77% de desconhecimento apresentado pela comunidade estudantil seja bastante elevado, não se torna motivo de desânimo e apatia para os que militam nesses órgãos, ao contrário, esse resultado fortalece e motiva o desenvolvimento das atividades para minimizar o desconhecimento e envolver a sociedade, para tornar-se parceira na atuação do controle estatal exercido pelas Cortes de Contas.

Em consulta realizada junto aos TC’s estaduais, foram visualizadas suas intensas agendas de programações voltadas para interagir, divulgar, capacitar e manter a conexão constante com toda a sociedade, por meio de projetos, programas e treinamentos, ampliando a cada dia os canais de comunicação, inserindo as formas midiáticas para divulgar, instruir e apresentar aos cidadãos, sobre todos os meios de acesso a esses órgãos que exercem a relevante missão de controlar os recursos públicos e fiscalizar as políticas públicas implementadas pelos poderes Executivo e Legislativo nos estados.

A respeito, vale ressaltar o pensamento de Botelho (2016, p. 6), sobre a importância da

<sup>7</sup> O PROMOEEX, voltado à modernização, foi um programa que direcionou investimentos e esforços às instituições responsáveis pelo Controle Externo da administração pública: os Tribunais de Contas. Possui dois componentes básicos: o primeiro representou as ações de âmbito nacional cuja execução ficou sob a responsabilidade do IRB - Instituto Ruy Barbosa e a da ATRICON - Associação dos Tribunais de Contas do Brasil, entidades representativas dos Tribunais de Contas; o segundo, denominado componente local, sob a responsabilidade dos Tribunais de Contas, teve como foco as seguintes ações estratégicas: Desenvolvimento de vínculos interinstitucionais com outros Poderes e instituições, nos três níveis de governo, e com a sociedade; Integração dos Tribunais de Contas no ciclo de gestão governamental; Redesenho dos métodos, técnicas e procedimentos de Controle Externo; Planejamento estratégico e aprimoramento gerencial; Desenvolvimento da política e da gestão da tecnologia da informação; e Adequação da política e gestão de pessoal.

competência constitucional da instituição Tribunal de Contas,

[É] missão precípua das Cortes de Contas: fiscalizar se os gastos públicos se encontram dentro das balizas da legalidade, legitimidade e economicidade. E é nisso que reside toda a força e beleza dessa instituição. Não tenho dúvidas de que um Tribunal de Contas atuante é um espetacular promotor de bem-estar social, pois muitos recursos públicos que poderiam ser utilizados para dar de comer a quem tem fome, de beber a quem tem sede, vestir quem está nu, acolher o estrangeiro, tratar o doente e dignificar o prisioneiro são desperdiçados nos meandros da corrupção ou no mau uso puro e simples.

Na mesma linha, argumenta Coutinho (2016, p. 34),

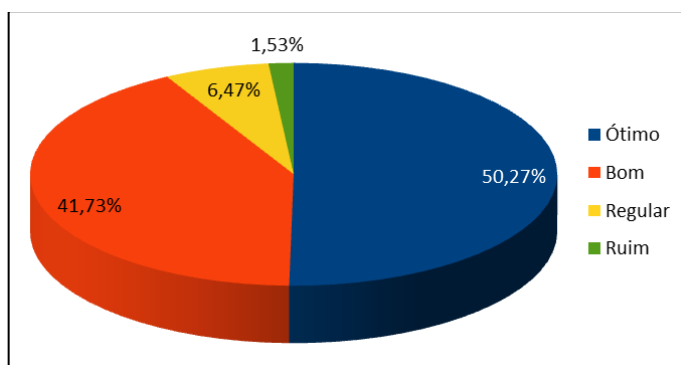
[N]ão menos importante é a necessidade de integração da atividade fiscalizatória do órgão de contas com a população (como destinatária do controle). A articulação da Corte com o titular do controle social é, também, imprescindível à consecução de uma gestão pública eficiente e participativa.

Trabalhar para minimizar o desconhecimento do TCE-CE torna-se imprescindível para o êxito que se almeja alcançar com o Programa. Assim, os quase 23% dos que conhecem o Tribunal impulsiona positivamente a equipe responsável pelo Programa Agente de Controle para continuar.

Em uma perspectiva geral, da análise dos números referentes à quantidade de pessoas atingidas, das ações realizadas e das escolas visitadas, ocasionando o envolvimento de todos, permite-se afirmar que o conhecimento sobre a instituição encontra em constante crescimento contribuindo para o sucesso do Programa.

No tocante aos assuntos abordados nas palestras pelo Programa, o gráfico da Figura 6, retrata a opinião dos alunos a respeito dos mesmos.

Figura 6: Gráfico representativo da opinião dos alunos sobre os temas dialogados nas palestras do Programa Agente de Controle.



Fonte: Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2009 a 2016.

Embora a avaliação do conceito entre regular e ruim tenha totalizado 8%, o total do conceito entre ótimo e bom superou, significativamente, importando em 92%. Acredita-se que esse resultado favorável resulta dos temas criteriosamente selecionados envolvendo assuntos

atrativos da atualidade tais como: política; combate à corrupção; meio ambiente; sustentabilidade; respeito às diferenças e controle social, temas esses que são amplamente debatidos, bem como é oportunizado a todos os alunos, indistintamente, a se manifestarem.

A didática utilizada com abordagem do conteúdo de fácil compreensão, desprezando palavras técnicas e inserindo todos no debate, considerando as realidades e vivências trazidas por cada um, também favorecem a avaliação positiva. É neste momento onde acontece o respeito a todos os saberes, o diálogo e a troca de experiências são aproveitados e acolhidos contribuindo para a formação de novos saberes.

O saber parceiro propicia que se amplie a autoestima, pela valorização dos saberes individuais, para o crescimento do coletivo, no qual se estabelece, também, uma dimensão de corresponsabilidade, ou seja, a compreensão do coletivo como teia, demonstrando que todos influenciam e são influenciados pelos outros. O autor epistêmico em que cada pessoa é capaz de reproduzir seu conhecimento, e cada pessoa produz o saber é também valorizado.

A afetividade é outro ponto de apoio na relação participante e facilitador em todas discussões.

Para Freire (2001) o homem radical em sua opção não nega o direito ao outro de optar. Não pretende impor ao outro a sua opção. Dialoga sobre ela. Está convencido de seu acerto, mas respeita no outro o direito de também julgar-se certo. Tenta convencer e converter, e não esmagar o seu oponente. Tem o dever, contudo, por uma questão mesma de amor, de reagir à violência dos que lhe pretendam impor silêncio.

Outro item acompanhado pela coordenação pedagógica do Programa com extrema atenção, se refere à conduta dos educadores selecionados para compartilhar conhecimentos com os alunos. Nos treinamentos que acontecem, acerca da didática e da metodologia, recomenda-se adotar uma postura simples, afastando-se de qualquer arrogância que o intelecto possa lhes causar. Devem portar-se com afetividade e humanidade em todos os momentos que permeiam a relação do aprendizado. Não resta dúvida sobre a importância que esses profissionais exercem nos processos de estímulo à consciência crítica dos alunos.

A respeito, Demo (1994, p. 95) argumenta,

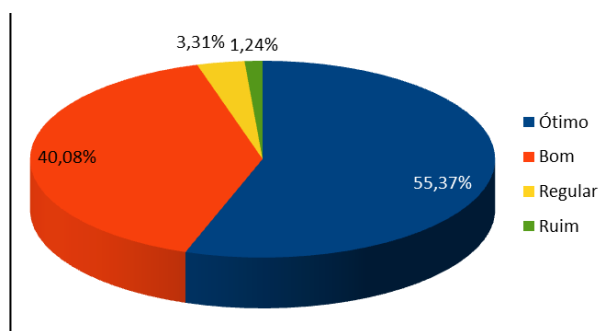
[Q]uanto ao professor, ao intelectual, ao pesquisador, seus lugares serão de motivação e apoio, mas em sentido específico esse apoio não é algo eventual, voluntário ou casual, mas diretamente pertinente a processos de mudança, porque a eles cabe a formulação da contra ideologia. Dificilmente é viável o processo de conscientização crítica sem a motivação de um intelectual que sabe manipular ideias-força, pintar estratégias de ação, interpretar dialeticamente a realidade e assim por diante.

As respostas apresentadas na Figura 6, gráfico representativo da opinião dos alunos sobre os temas dialogados nas palestras e sua análise assumem extrema importância para os

avanços e ajustes da melhoria contínua do Programa, por proporcionar a interpretação de vários itens que encontram-se envolvidos no processo, tais como: os temas discutidos com os alunos; a metodologia utilizada; a conduta dos educadores; o interesse e envolvimento da comunidade estudantil, da comunidade escolar e dos gestores do Programa.

Outro aspecto indagado aos alunos referiu-se à qualidade das apresentações, que se encontram demonstrados no gráfico da Figura 7 a seguir.

Figura 7: Gráfico representativo da opinião dos alunos sobre a qualidade da apresentação no Programa Agente de Controle.

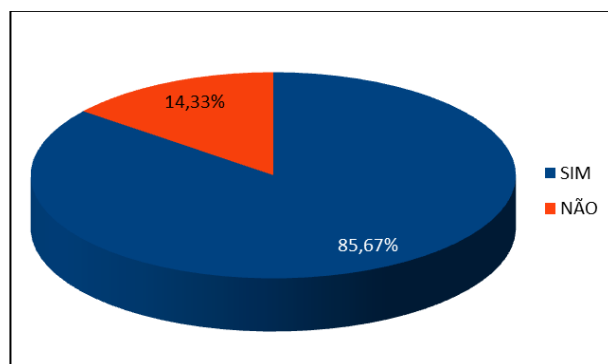


Fonte: Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2009 a 2016.

Nesse aspecto foram avaliados todos os itens envolvidos para acontecer as apresentações, assim como, pessoas e instrumentos. Os equipamentos tecnológicos utilizados; material de distribuição: lápis, cartilhas, camisas, vídeo animado, apresentações lúdicas e relatos de histórias de temas que envolvem a proposta do trabalho também convergem para os resultados alcançados. Pode-se aferir que a maioria classifica os itens como ótimo. Desta feita, a pesquisa entende que os procedimentos utilizados para se alcançar os objetivos estão corretos e podem, eventualmente, ser aprimorados.

A avaliação dos alunos sobre a importância de se tornarem agentes de controle dos gastos públicos é mostrada na Figura 8, a seguir.

Figura 8: Gráfico representativo do Programa Agente de Controle sobre a opinião dos alunos a respeito de tornar-se um agente de controle dos gastos públicos.



Fonte: Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2009 a 2016.

Esse elevado percentual atingido, de mais 85%, a respeito das manifestações dos jovens estudantes em despertar seu interesse para manter-se sintonizado em acompanhar o que fazem os gestores públicos com o dinheiro do povo, trata-se de um indicativo extremamente favorável para se atingir o objetivo do Programa.

Interpreta-se que a resposta relevante e positiva reflete o intenso trabalho educativo realizado junto aos alunos e demonstra, ainda, o interesse, a maturidade política e o espírito do jovem cidadão envolvido, atento e de olhos abertos para fiscalizar a gestão pública.

Intensivamente, estabeleceu-se um diálogo com esses jovens, demonstrando que qualquer cidadão pode participar da fiscalização dos recursos públicos, e, uma das formas de se contribuir, é denunciando irregularidades na aplicação desses recursos ao Tribunal de Contas do seu estado.

Nas palestras, o aplicativo Controle Cidadão e a Ouvidoria foram ressaltados como canais de expressão que se encontram disponíveis no TCE-CE para receber sugestões, críticas e reclamações de toda sociedade. O Programa Agente de Controle esclarece a esses multiplicadores que, acontecendo a fiscalização da gestão pública pela sociedade, se concretiza o exercício do controle social.

Dentro do contexto da escola o Programa age, também, para influenciar diretores, professores, supervisores, coordenadores, e estende para conselhos, grêmios e familiares de alunos, a fim de provocar o protagonismo em atitudes cidadãs. Concebe-se que educar para cidadania exige escolas com princípios e pessoas com atitudes democráticas e participativas, afinal, a verdadeira democracia se constrói com a ação e a participação de todos. Educação consiste também em preparar para a convivência social e a cidadania, para a tomada de consciência e o exercício dos direitos e deveres do cidadão.

A respeito, Morreti (1999, p. 60) comenta que a escola, “Além de dedicar-se a ensinar os saberes científicos e a habilitar pessoas para a vida profissional, deve ter um objetivo maior,

o de preparar as pessoas para o exercício de seus direitos. Dos direitos humanos, dos direitos de cidadão, ou seja, dos direitos civis, sociais e políticos.”

Sobre educação para cidadania Delors (2003, p. 61) argumenta,

[Não] se trata de ensinar preceitos ou códigos rígidos, acabando por cair na doutrinação. Trata-se sim, de fazer da escola um modelo de prática democrática que leve os alunos a compreender, a partir de problemas concretos, quais são os seus direitos e deveres, e como o exercício da sua liberdade é limitado pelo exercício dos direitos e da liberdade dos outros.

Neste aspecto, inserir programas planejados nas escolas para debater temas que envolvem política; questionar o real papel das escolas como meio e oportunidade para debater uma educação inclusiva, sem preconceitos; discutir questões de justiça e igualdade social; leva esta pesquisa a concluir que o Programa Agente de Controle está contribuindo para formar e educar uma sociedade ciente do seu papel no mundo globalizado.

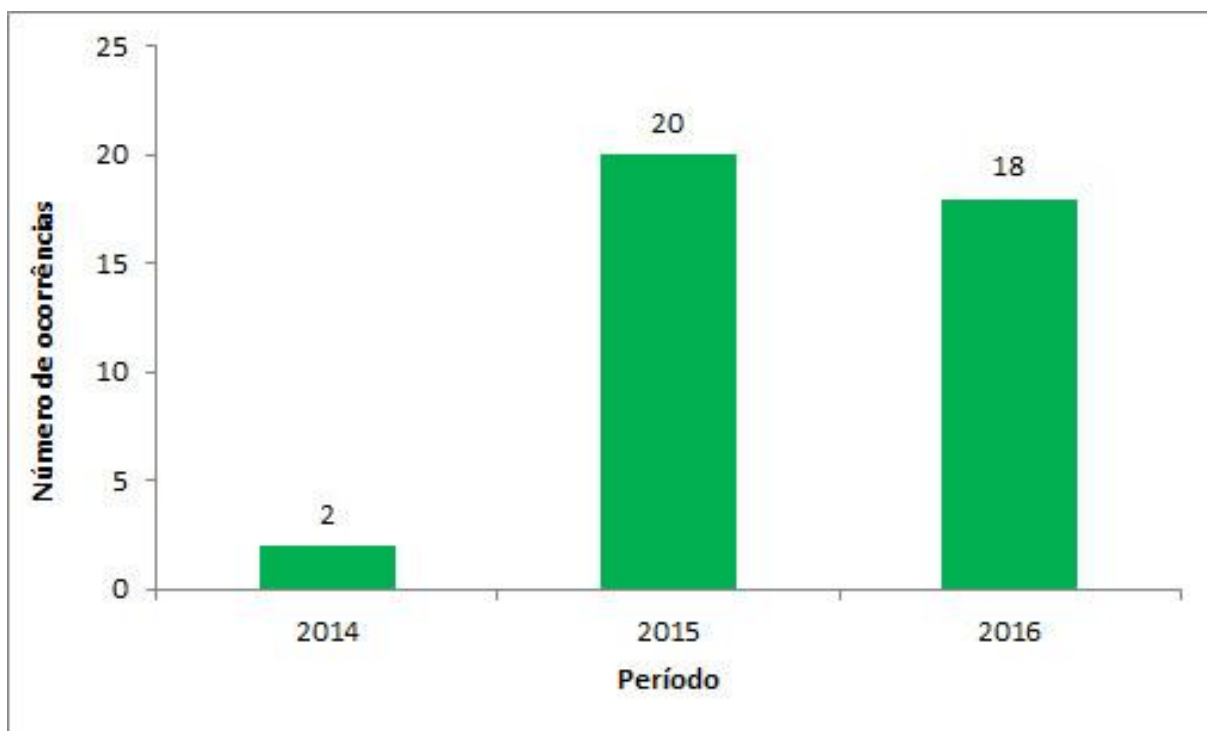
Transpondo do plano teórico para o prático, algumas ações ocorridas, fruto do reflexo da atuação do Programa, a respeito da conduta de tornar-se um Agente do Controle, puderam ficar demonstradas pelo acréscimo dos participantes nos debates ocorridos nas palestras, pela participação no Prêmio Ministro Plácido Castelo, no qual foi dissertado nas redações temas importantes a respeito da gestão pública e do controle social.

O aumento das manifestações pelo canal da Ouvidoria do Tribunal também reflete a ação na conduta participativa dos contemplados pelo Programa.

De forma generalizada, esses índices servem de alento para quem vive em um país do século XXI, em um regime de governo democrático, mas que ainda carrega níveis elevados de apatia, insensibilidade política e descrença sobre assuntos que envolvem as questões políticas e sociais e carecem do envolvimento do cidadão na coisa pública.

Finalmente, segue o Gráfico, figura 9, da última etapa do Programa que apresenta as manifestações pertinentes à área da educação, enviadas à Ouvidoria do TCE-CE.

Figura 9: Gráfico representativo das ocorrências na área educacional enviadas à Ouvidoria do TCE-CE.



Fonte: Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2009 a 2016.

A Ouvidoria é o elo entre o cidadão e a administração pública. Esse setor oportuniza a qualquer membro da sociedade manifestar sua aprovação, insatisfação ou reivindicação em relação aos serviços prestados pelos órgãos públicos, sejam na área de saúde, educação, controle externo ou justiça. É, também, possibilitado ao cidadão encaminhar suas críticas, elogios, reclamações, sugestões, pedidos de informações e comunicados de irregularidades contra gestores e órgãos que fizeram uso inadequado dos recursos públicos.

A criação da Ouvidoria na Corte de Contas do Ceará atende ao disposto no art. 1º, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Sua implementação ocorreu fundamentada na Resolução Administrativa nº 07/2014 do TCE-CE.

Este canal, tendo em vista, sua tão recente criação no ano de 2014, apresenta tímidos resultados, principalmente, no que se refere à área educacional, no entanto, convém esclarecer que as manifestações não correspondem ao sentimento apenas de um indivíduo, expressa o sentimento coletivo de grupos de estudantes, de grêmios, de representantes de conselhos escolares, do corpo diretivo das escolas e outros.

Para dar continuidade à análise dos resultados, a entrevista do tipo padronizada foi outro instrumento utilizado de coleta de dados, para aferir a compreensão, importância e o impacto do Programa em estudo.

Marconi e Lakatos (2011, p. 290) argumentam que, “(...) a pesquisa quantitativa é a

mais apropriada para apurar atitudes e responsabilidade dos entrevistados, uma vez que emprega questionários. Deve representar um determinado universo, para que seus dados possam ser generalizados e projetados para aquele ambiente”.

Nesta etapa, foram selecionados alguns atores envolvidos no trabalho do Programa a fim de serem submetidos às entrevistas, e, como instrumentos, foram utilizados questionários e gravadores.

Outro recurso utilizado por esta pesquisa foi a entrevista que encontra-se no Anexo C. Assim, considera-se importante a reprodução das entrevistas com uma Diretora, uma Professora e com o Assessor do Programa, para contextualização dos resultados obtidos, bem como da repercussão que o Programa tem nas escolas.

Após sete anos de sua trajetória, o Programa Agente de Controle pode aferir contribuições significativas para os fins a que se destina.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, órgão com elevados índices de desconhecimento da população, passou a dialogar sistematicamente com a sociedade abrindo e divulgando canais de comunicação, se tornando mais conhecido e próximo da sociedade em geral.

Desde o lançamento do Programa, em setembro de 2009, a dezembro de 2016 quando do levantamento dos dados, foram contemplados 26.092 alunos, atendidas 176 escolas, realizadas 261 palestras e visitados 30 municípios.

O Programa, definitivamente, se caracterizou como uma oportunidade de um órgão fiscalizador exercer, também, uma vertente pedagógica, instruindo e orientando a população a se tornar um Agente de Controle da coisa pública.

A missão do Tribunal em ser guardião dos recursos públicos estaduais, contribuindo para o aprimoramento da governança e da gestão pública em benefício da sociedade, ficou mais fácil de ser exercida com a ajuda de atores da sociedade.

A Ouvidoria do Tribunal também ganhou incremento de denúncias, onde se constatou que houve reflexo da atuação do Programa, devido ao acréscimo dos números oriundos de problemas com a gestão escolar.

Acredita-se que, com todo esse aparato de iniciativas realizadas, está se contribuindo para a formação de cidadãos mais éticos e mais interessados nas questões da gestão pública. É isso que se almeja após todo empenho e esforços envidados.

Demo (1994, p. 94) assevera que,

[E]mbora nunca se possa acentuar em excesso que a cidadania popular organizada não pode ser obra do

Estado, ou de técnicos e professores, há um lugar próprio para eles no processo. Reforça que o Estado deve manter ao alcance de todos informação estratégica para o exercício da cidadania, assim como: quais são as formas de associação, como se formaliza; informação sobre orçamento disponível; prestação de contas sobre metas comprometidas e gastos. Manter instâncias públicas que garantam os direitos básicos, como tribunais, lugares para reclamação, instrumentação administrativa e assim por diante. Preservar espaço público de equalização das oportunidades, na condição de *res pública*, principalmente no sentido de acesso a direitos fundamentais, que não podem estar jungidos a condições prévias de teor econômico e político.

Calcado nas concepções de sociólogos, pedagogos, filósofos e estudiosos a respeito do assunto, o Programa Agente de Controle procura, a cada dia, aperfeiçoar sua atuação por comungar com o pensamento do imortal Paulo Freire (2000) quando argumenta: “A pessoa conscientizada tem uma compreensão diferente da história e de seu papel. Recusa acomodarse, mobiliza-se, organiza-se para mudar o mundo”.

## Conclusão

O estudo sobre os temas cidadania, democracia e educação compreendido em distintos momentos da história do Brasil e do mundo, foram fundamentais para se atingir o objetivo geral desta pesquisa que se deteve em avaliar o Programa Agente de Controle como constituinte de um instrumento de educação para a cidadania e para o exercício do controle social, bem como, para atingir seus objetivos específicos que cuidaram de: a) descrever o Programa Agente de Controle; b) analisar no âmbito do Tribunal de Contas do Ceará as ações voltadas para o exercício da cidadania e do controle social e c) inferir a ação do Programa Agente de Controle na conscientização política dos alunos contemplados pelo Programa. Entende-se, no entanto, que todos eles foram atingidos conforme apresentado durante o percurso desta pesquisa.

Ratifica-se que ao longo dos seus sete anos de atuação, constatou-se que o Programa Agente de Controle, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará se caracterizou como uma estratégia de atuação pedagógica, que instigou e motivou padrões de comportamento nos alunos, contemplados pelo Programa, tornando-os parceiros da instituição, comprovando-se pelo envolvimento e interesse deles em atuar no controle social dos recursos públicos.

Essa conduta ficou evidenciada considerando o número elevado e crescente de participações espontâneas dos alunos nas palestras ofertadas, bem como, pelo interesse deles nos debates sobre os temas abordados, pelo aumento acentuado da frequência nos concursos de redações “Prêmio Ministro Plácido Castelo”, pela presença crescente no Programa Visita Guiada e pelas manifestações apresentadas junto a Ouvidoria. É certo que é um desafio aferir condutas, mudanças de cultura e comportamentos, especialmente, quando envolve processos participativos e voluntários. Quando motivados por projetos, programas ou trabalhos semelhantes, necessita-se de aguarado, para o tempo de sua gestação. Geralmente são processos lentos como toda sedimentação cultural. Em termos metodológicos, é sempre muito complicado avaliar fenômenos participativos, naquilo que revelam sua intensidade qualitativa, argumenta Demo (1994, p. 92).

No entanto, percebe-se que o TCE-CE se encontra cada vez mais conhecido e próximo da sociedade, minimizando seu alto índice de desconhecimento, conforme revelou os números já apresentados, anteriormente, nos gráficos, resultante dos questionários realizados com os envolvidos.

Acrescido ao Programa Agente de Controle, inúmeras ações de caráter pedagógico, inclusive de capacitação e treinamento, vêm sendo realizadas pela escola de contas do Tribunal

de Contas do Ceará, tanto na área do conhecimento técnico, relacionado ao trabalho finalístico da fiscalização, controle e auditorias, quanto na área dos temas voltados para a administração pública, cidadania e controle social, direcionadas aos servidores do TCE-CE, jurisdicionados e a sociedade.

O relatório de gestão do Instituto Plácido Castelo, referente ao ano de 2016, apresenta os números consolidados das ações educacionais ocorridas nos anos de 2009 a 2016 que totaliza 1338 eventos.

Sobre as etapas do Programa que envolveu: número de escolas visitadas, alunos contemplados e palestras realizadas, constatou-se que houve crescimento positivo ao longo dos anos de atuação do Programa, com ressalva do ano de 2016, em que a redução dos números aconteceu em virtude das greves ocorridas na rede de escolas. Nesta etapa, os resultados indicaram que o Programa foi exitoso, uma vez que alcançou os objetivos pretendidos, quais sejam: mobilizar, envolver e instigar todos os *stakeholders*.

A medida das ações do Programa que contribuíram para a cidadania e o controle social mostram-se aferidas pelo envolvimento da comunidade escolar, dos pais de alunos, dos representantes de conselhos de classes e dos alunos quando participam das ações de cidadania envolvendo-se nas discursões políticas, exercendo o dever cívico de votar, zelando por sua escola que é patrimônio público, conservando os bens materiais sem pizar muros, sem riscar e quebrar banheiros, usando a consciência e praticando atitudes de preservação ambiental. Afere-se ainda, pela conduta ativa e participativa dos alunos demonstradas nas manifestações enviadas aos órgãos de controle, denunciando o descumprimento de seus direitos educacionais, como a falta de professores, a deficiência no transporte escolar, a insuficiência da merenda, a falta de fardamento e material didático. Toda essa teia vai se construindo em um ambiente educativo que despreza o monólogo e adota o diálogo e a partilha de conhecimentos valorizando e respeitando os saberes de cada um.

A percepção dos alunos sobre as ações do Programa foi obtida no questionário submetido a eles, já demonstrado, anteriormente, no gráfico da figura 8, em que mais de 85% dos alunos manifestaram interesse em tornar-se um agente de controle, o que se pode concluir que houve boa compreensão do assunto dialogado, motivação dos alunos e reconhecimento da importância do Programa.

Finalmente, é possível concluir que mediante estudo realizado, o Programa Agente de Controle pode ser considerado instrumento formativo de educação para a cidadania e para o exercício do controle social, sendo o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e o Instituto Plácido Castelo grandes provedores de ações educativas, de programas e de projetos voltados

para a consecução desse objetivo.

No entanto, considerando a impossibilidade de esgotar o tema em estudo e vislumbrando possíveis oportunidades de melhorias para o Programa, sugere-se que: seja ampliado o escopo do Programa Agente de Controle realizando parcerias para atender a sociedade civil e alunos universitários; que sejam criados observatórios e desenvolvido incentivos a fim de que os estudantes potencializem, cada vez mais, seus interesses pela coisa pública e se tornem jovens fiscais, permanente, das políticas públicas; que sejam implantados métodos inovadores, cabendo à equipe pedagógica do IPC a responsabilidade de idealizar formas para instigar o espírito de liderança, cooperação e autorealização da comunidade escolar e de todos os envolvidos, a fim de manter sempre o canal de comunicação da sociedade com o TCE-CE ativo; que a Corte de Contas aja com celeridade e adote critérios efetivos para atender às demandas apresentadas pelos cidadãos.

## Referências Bibliográficas

- Aguiar, U. D., Albuquerque, M. A. S. & Medeiros, P. H. R. (2011). *A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum.
- Arroyo, M. G. (1991). Educação e exclusão da cidadania. In Buffa, E. & Nosella, P. *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* São Paulo: Cortez: Autores Associados.
- Baratta, G. (2010). Escola, filosofia e cidadania no pensamento de Gramsci: exercícios de leitura. *Pro-Posições*, 21(1), 01-16. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&HYPERLINK=73072010000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&HYPERLINK=73072010000100003&lng=pt&nrm=iso)"nrm=iso
- Barros, L. V. (1999). *TCU: presença na história nacional. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU.
- Barbosa, A. (2007). *O valor da gratuidade na educação dos jovens*. Lisboa: Universidade Católica.
- Bonavides, P. (2014). *Ciência Política* (21a ed.). São Paulo: Malheiros Editores.
- Breder, J. C. (2008). *Controle Social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União*. Recuperado a partir de [portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054156.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054156.PDF)
- Botelho, R. Q. (2016). Ata nº 002 - sessão extraordinária de quarta-feira, 17 de fevereiro de 2016. *DO-TCE-CE*, 3(37), 6.
- Canêdo, L. B. (2003). Aprendendo a votar. In Pinsky, J. & Pinsky, C. B. (Orgs.) *História da cidadania* (2a ed). São Paulo: Contexto.
- Carvalho, J. M. (2008). *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (11a ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Cardon, D. (2012). *A democracia internet: promessas e limites*. Tradução de Nina Vincent e Tiago Coutinho. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

- Chaves, F. E. C. (2009). *Controle externo da gestão pública*. Niterói: Impetus.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). (2001). (3a ed.) São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Coutinho, D. M. (2016). *O Ovo da Serpente*. Belo Horizonte: Fórum.
- Davies, I. & Hogarth, S. (2004). Political Literacy: Issues for Teachers and Learners. In DEMAINE, J. *Citizenship and Political Education Today*. (pp. 181-199). New York: Palgrave Macmillian.
- Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão - 1789. (1789, 26 agosto). Universidade de São Paulo. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Recuperado em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria-%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at-%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>
- Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. (1967, 25 de fevereiro). Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Recuperado a partir de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)
- Delors, J. (Coord.). (1998). *Educação: Um tesouro a descobrir*. São Paulo/Brasília: Cortez/Unesco/MEC.
- Delors, J. (2003). *Educação: um tesouro a descobrir* (2a ed.). São Paulo: Cortez, Brasília, DF: MEC/UNESCO.
- Demo, P. (1994). *Política Social, Educação e Cidadania*. São Paulo: Papirus.
- Ferreira, M. G., Fº. (1998). *Curso de Direito Constitucional* (9a ed.). São Paulo: Saraiva.
- Freire, P. (1996). *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Freire, P. (2000). *Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo:

Editora UNESP.

Freire, P. (2006). *Educação como prática da Liberdade*. Rio de Janeiro/RJ: Paz e Terra.

Galvão, R. C. S. (2014). *Cidadania, Participação Política e Educação na História do Brasil*. Recuperado em:

[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario7/](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/)

TRABALHOS/R/Roberto%20carlos%20simoies%20galvao.pdf

Guerra, E. M. (2007). *Os controles externo e interno da Administração pública*. Belo Horizonte: Fórum.

Laubé, V. R. (1992). Considerações acerca da Conformação Constitucional do Tribunal de Contas. *Revista Inf. Legisl.*, 29(113), 307-326.

Lima, E. C. P. (2015). *Curso de Finanças Públicas Uma Abordagem Contemporânea*. São Paulo: Atlas.

Marconi, M. A. & Lakatos E. M. (2011). *Metodologia Científica* (6a ed.). São Paulo: Atlas.

Marshall, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

Medauar, O. (2013). *Direito Administrativo Moderno* (7a ed.). São Paulo: RT.

Medeiros, A. M. (2016). *A Democracia no século XXI. Ciber Democracia: Democracia Eletrônica, Virtual ou Digital*. Recuperado a partir de

<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/>

Meirinho, M. (2010). *Cidadania e Participação Política – temas e perspectivas de análise*. Lisboa, ISCSP.

Mendes, Neto (2010). *A Importância da Auditoria no Combate a Corrupção*. Recuperado a partir de <https://www.recantodasletras.com.br/textosjuridicos/2295032>

Moretti, S. A. (1999). A Escola e o Desafio da Modernidade. *Revista ESPM*, 6, pp. 55-61.

Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Ed.). (1998). *Declaração de Lima para Preceitos de Auditoria*. Viena.

Pinsky, J. & Pinsky, C. B. (Org.) (2013). *História da cidadania*. Editora Contexto, 2013.

Relatórios de Gestão dos Exercícios de 2009 a 2016. (2017). Recuperado a partir de

<https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/publicacoes/relatorio-de-gestao-do-ipc/relatorio-de-gestao-do-ipc-2016>

Resolução Administrativa nº 07/2014. (2014, 22 de abril). Dispõe sobre a criação,

organização e funcionamento da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

– TCE/CE. Recuperado a partir de [https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-](https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/resolucoes-administrativas/2014/send/203-resolucoes-administrativas-2014/2244-resolucao-administrativa-7-2014)

[antiores/resolucoes-administrativas/2014/send/203-resolucoes-administrativas-2014/2244-resolucao-administrativa-7-2014](https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/resolucoes-administrativas/2014/send/203-resolucoes-administrativas-2014/2244-resolucao-administrativa-7-2014)

Saviani, D. (2004). *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional* (5a ed.). Campinas: Autores Associados.

Streck, D. R. (2001). *Paulo Freire: ética, utopia e educação* (3a ed.). Petrópolis: Vozes.

Torney-Purta, J. & Richardson, W. K. (2004). Anticipated Political Engagement among Adolescents in Australia, England, Norway and the United States. In Demaine, J. *Citizenship and Political Education Today* (pp. 41-58). New York: Palgrave Macmillian.

Teixeira, A. S. (1978). *Pequena Introdução à Filosofia da Educação* (8a ed.). São Paulo: Nacional.

Vergara, S. C. (2006). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração* (7a ed.). São Paulo: Atlas.

## **Anexos**

**Anexo A - Questionário de Avaliação do Programa Agente de Controle, Aplicado aos Alunos no Período de 2009 a 2016.**



INSTITUTO ESCOLA SUPERIOR DE CONTAS E GESTÃO PÚBLICA MINISTRO PLÁCIDO CASTELO  
**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA AGENTE DE CONTROLE**

**RESULTADO**

<b>Instituição de Ensino:</b>	
<b>Data:</b>	
<b>Nº Avaliações</b>	

	(%)		(%)
<b>Faixa Etária:</b>	<b>13 a 18 anos:</b>	<b>Acima de 18 anos:</b>	

	(%)		(%)
<b>Você já conhecia o Tribunal de Contas do Estado do Ceará?</b>	<b>SIM:</b>	<b>NÃO:</b>	

	(%)	(%)	(%)	(%)
<b>O que você achou dos assuntos abordados na palestra?</b>	<b>RUIM:</b>	<b>REGULAR:</b>	<b>BOM:</b>	<b>ÓTIMO:</b>

	(%)	(%)	(%)	(%)
<b>O que você achou da qualidade da apresentação?</b>	<b>RUIM:</b>	<b>REGULAR:</b>	<b>BOM:</b>	<b>ÓTIMO:</b>

	(%)		(%)
<b>Você acha importante para a sua vida ser um agente de controle dos gastos públicos?</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	

**Observações:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Anexo B - Questionário de Avaliação dos Aspectos Gerais do Programa Agente de Controle Aplicado aos Alunos no Período de 2009 a 2016.



Instituto Superior Escola de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo

### AVALIAÇÃO DO PROGRAMA AGENTE DE CONTROLE

*A sua opinião é muito valorosa para nós.*

Instituição de ensino:

Sexo:  Feminino  Masculino

1. Você já conhecia o Tribunal de Contas do Estado do Ceará?

Sim  Não

2. Seus conhecimentos a cerca do papel dos Tribunais de Contas eram:

Nenhum  Poucos  Bons conhecimentos  Domina o assunto

### ASPECTOS GERAIS DO EVENTO

1. Organização, recepção e apresentação.

Ótimo  Bom  Regular

2. Conteúdo Programático.

Ótimo  Bom  Regular

### INSTRUTOR (A)

1. Conhecimento do assunto.

Ótimo  Bom  Regular

2. Apresentação numa sequência lógica e gradual.

Ótimo  Bom  Regular

### AUTO AVALIAÇÃO

1. Como você classifica a sua participação.

Ótimo  Bom  Regular

### SUGESTÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

## **Anexo C - Entrevistas Realizadas com Diretor e Professor de Escolas Visitadas e com Assessor do Programa Agente de Controle.**

### **Perguntas direcionadas aos coordenadores e colaboradores do Programa Agente de Controle:**

1- Como você considera a importância da visita do Programa Agente de Controle nas escolas?

Diretora: Janaina Belo

Escola Estadual de Ensino Profissionalizante Salberga Torquato Gomes de Matos

Cidade: Maranguape-Ce

Essa iniciativa é muito importante, porque eu acho que é o jovem, é a nossa juventude, que precisa conscientizar-se para que possamos ter um país realmente diferente no futuro. Que hoje a gente saiba que os nossos representantes, eles estejam lá para nos representar e aplicar o nosso dinheiro público de forma correta. E essas questões foram trazidas para o debate em sala de aula despertando e motivando o interesse dos alunos para tornar-se um cidadão atuante na sociedade.

Professora: Glícia Maciel Santos

Escola do Ensino Médio Governador Adauto Bezerra

Cidade: Fortaleza-Ce

Considero relevante essa ação de um órgão do porte do Tribunal de Contas em realizar palestras e dialogar, por meio desse programa, com os alunos das escolas públicas. Primeiro porque esse Tribunal tem a missão de fiscalizar o dinheiro público, desta forma, consegue conscientizar e sensibilizar os jovens para se tornarem atuantes e parceiros da instituição. Segundo porque os temas tratados sobre cidadania, educação, ética e outros, que achei bastante interessante pela didática utilizada, instiga esses alunos a se tornarem pessoas ativas na sociedade. E pelo que entendi, existem outros meios disponíveis para os alunos, pais de alunos e toda a comunidade escolar também participarem através das ferramentas que são divulgadas pelo programa, como concursos, o canal da ouvidoria, portal da transparência e outros que agora não recordo.

2 – Que tipo de conhecimento o Programa Agente de Controle busca levar aos estudantes?

Assessor do Programa Agente de Controle e colaborador do Instituto Plácido Castelo-IPC:

Alisson Maciel

Cidade: Fortaleza-Ce

O Programa Agente de Controle pode ser considerado como uma ação educacional dialógica, colaborativa e instrucional. Procuramos, através do diálogo com os integrantes da comunidade escolar, das instituições de ensino que visitamos construir uma conscientização cidadã ativa, unindo as experiências que cada realidade visitada possui, com as atividades desempenhadas

pelos Tribunais de Contas. Tudo isto em torno do fomento ao controle social da administração pública, ressaltando a salutar parceria entre sociedade e os órgãos públicos.

Nesta perspectiva, abordamos conteúdos contemplados nos Parâmetros Curriculares Nacionais, tais como ética, respeito mútuo, justiça, diálogo e solidariedade; facilmente vislumbrados nos temas transversais. O protagonismo juvenil é mais um assunto trabalhado nas ações do Programa Agente de Controle, bem como a construção do projeto de vida juvenil.

Em suma, buscamos conscientizar o cidadão do seu papel enquanto agente transformador da sociedade, sempre deixando claro que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará é um parceiro seu, no desempenho deste papel.