

## **APLICAÇÃO DE ATIVOS CÍVICOS PARA FORTALECIMENTO DA CIDADANIA: O CASO DO ECOSSISTEMA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO ESTADO DE GOIÁS**

### **Resumo**

O presente projeto acadêmico apresenta, como objetivo, colaborar com a emergente discussão acerca do envolvimento da sociedade civil com os processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas no Estado Brasileiro. Para além disso, busca evidenciar de que forma o cidadão pode ser envolvido em tal processo para além do binômio formulação-implementação, tornando-o um coprodutor e proprietário das políticas implementadas. A hipótese apresentada é a de que barreiras à participação podem ser vencidas a partir da operacionalização dos conceitos de “Participação Cidadã” e “Ativos Cívicos” – criando-se uma rede de atuação da sociedade civil que forneça o acesso e o suporte necessários para que os indivíduos possam, de fato, ocupar espaços públicos e colaborar com a administração pública no combate à corrupção e promoção da integridade. A pesquisa divide em duas partes: primeiramente, será realizada uma breve revisão bibliográfica acerca do conceito de participação cidadã e da situação da participação popular no contexto brasileiro para, em seguida, lançamos olhar sobre as estruturas necessárias para que se possa erigir um ambiente que forneça o empoderamento da sociedade civil a partir dos chamados “Ativos Cívicos”. Posteriormente, será realizado um breve relato do “Ecosistema de Participação Cidadã de Goiás”, uma iniciativa da Controladoria-Geral do Estado de Goiás que objetiva instrumentalizar a participação cidadã e é objeto de análise deste projeto.

## **SUMÁRIO**

<b>1. Introdução</b>	<b>3</b>
<b>2. Desenvolvimento</b>	<b>4</b>
<b>2.1 O Conceito de Participação Cidadã e os Desafios da Democracia Brasileira</b>	<b>4</b>
<b>2.2 Estruturando a Participação Cidadã</b>	<b>6</b>
<b>2.3 A Experiência do Ecossistema de Participação Cidadã do Estado de Goiás</b>	<b>9</b>
<b>3. Conclusão</b>	<b>14</b>
<b>4. Referências</b>	<b>16</b>

## 1. Introdução

O presente projeto acadêmico apresenta, como objetivo, colaborar com a emergente discussão acerca do envolvimento da sociedade civil com os processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas no Estado Brasileiro. Para além disso, busca evidenciar de que forma o cidadão pode ser envolvido em tal processo para além do binômio formulação-implementação, tornando-o um coprodutor e proprietário das políticas implementadas no sentido de mitigar os riscos de corrupção em tal ambiente e promover a difusão de aspectos de integridade na administração pública.

Com a redemocratização do sistema político, efetivada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os mecanismos de participação e controle social da administração pública foram amplamente expandidos e criaram uma estrutura de governança participativa que Montambeult (2018, p. 262), por exemplo, classifica “[...] como uma das amplas no mundo”. O fato de que não tenha ocorrido o intenso uso esperado por Benevides (1991) de instrumentos como plebiscitos, referendo e leis de iniciativa popular em perspectiva nacional, não desmerece a realidade da existência de princípios constitucionais e outras ferramentas formais que contribuem para a lógica de participação, que envolve o tema da promoção da transparência, da instituição dos conselhos gestores e a possibilidade de realização de audiências públicas, por exemplo.

Contudo, é notável que tais mecanismos ainda não foram capazes de atingir os patamares esperados pelos formuladores dos dispositivos institucionalizados de controle social e envolvimento da sociedade civil com a formulação de políticas e serviços públicos. Como será exposto na argumentação, esta deficiência na efetivação de tais mecanismos é, em grande parte, resultado de um processo de desconhecimento dos indivíduos em relação a tais dispositivos.

Apresenta-se, portanto, um claro problema: de que forma a administração pública pode estimular e garantir a ampliação e o pleno funcionamento de mecanismos que incentivem a ocupação destes espaços de participação e empoderem o cidadão de forma a estruturar uma relação simbiótica entre a sociedade civil e o Estado?

A hipótese apresentada é a de que barreiras à participação podem ser vencidas a partir da operacionalização dos conceitos de “Participação Cidadã” e “Ativos Cívicos” – criando-se uma rede de atuação da sociedade civil que forneça o acesso e o suporte necessários para que os indivíduos possam, de fato, ocupar espaços públicos.

No que se refere à metodologia de execução da pesquisa, esta se divide em duas partes: primeiramente, nas duas próximas seções, serão realizadas uma breve revisão bibliográfica acerca do conceito de participação cidadã e da situação da participação popular no contexto brasileiro para, em seguida, lançarmos olhar sobre as estruturas necessárias para que se possa erigir um ambiente que forneça o empoderamento da sociedade civil a partir dos chamados “Ativos Cívicos”.

Posteriormente, será realizado um breve relato do “Ecossistema de Participação Cidadã de Goiás”, uma iniciativa da Controladoria-Geral do Estado de Goiás que objetiva instrumentalizar a participação cidadã e promover a construção, no Estado de Goiás, de uma cultura política participativa que fomente uma atuação estatal mais eficiente.

Por fim, serão trazidas as conclusões com base nos achados e hipótese lançada.

## 2. Desenvolvimento

### 2.1 O Conceito de Participação Cidadã e os Desafios da Democracia Brasileira

A adoção do regime democrático pelas sociedades modernas imputou ao Estado a responsabilidade de erigir espaços que fortaleçam suas estruturas de governança. Desta forma, o que se convencionou chamar de Democracia Participativa não se fundamenta apenas nos princípios de uma visão participativa moderna caracterizada pelo sufrágio universal, dentre outras características essenciais como liberdades individuais e coletivas e eleições livres, diretas, idôneas e regulares (Dahl, 2001). É necessário, cada vez mais, que o poder público e os governos, em geral, viabilizem canais que propiciem a chamada “Participação Cidadã”.

A existência de uma sociedade civil organizada e autônoma em relação ao Estado e ao mercado constitui elemento importante para efetivação da participação política. Isto requer a constituição de espaços públicos autônomos em que as diversas organizações sociais e os indivíduos possam exercer os direitos de informação, de opinião e possam articular-se numa ação coletiva que questione as decisões políticas do Estado e, ao mesmo tempo, possa oferecer fundamentos e alternativas para novas decisões e num processo de *accountability* avaliar os métodos e resultados. [...] Este fenômeno, por eles caracterizado como a explosão da participação, requer mais do que os mecanismos formais de representação para atender às demandas de amplos setores da população até então fora do sistema político. Exige espaços públicos, de articulação e consenso dos diversos grupos sociais. (TEIXEIRA, 1997, p. 191)

Conforme o raciocínio exposto por Teixeira (1997), este envolvimento da sociedade civil com as estruturas de governanças democráticas precisa ocorrer de forma organizada e autônoma. Para compreender tal ideia, é fundamental o conceito de *accountability* – que remete à responsabilidade dos gestores públicos em executarem suas ações com transparência e em conformidade com as necessidades da sociedade civil.

No que se refere ao Brasil, conforme Franzese (2006) e Albuquerque (2004), o processo de redemocratização levou à apropriação de pautas organizadas por movimentos sociais e à criação de mecanismos de descentralização do poder, como o controle social – representado pelos conselhos de políticas públicas e outras ferramentas institucionalizadas posteriormente. Montambeult (2018, p. 262), por exemplo, classifica que “a Constituição permitiu a construção de uma arquitetura participativa única no Brasil democrático, a qual ainda é citada como uma das mais amplas no mundo”. Contudo, o autor aponta a deficiência do sistema formulado na Constituição Federal de 1988 em estabelecer um Sistema Nacional Integrado de Participação.

Dessa forma, embora estes dispositivos de participação estejam, hoje, amplamente difundidos nas instituições da administração pública, pode-se afirmar que ainda não foram efetivamente ocupados pela sociedade civil da forma ampla como teoricamente se poderia desejar.

Esta percepção é reforçada por indicadores como o Índice de Democracia, desenvolvido por um instituto de pesquisa ligado à revista inglesa *The Economist*. Na avaliação referente ao ano de 2018, o Brasil foi classificado na 50ª posição com coeficiente de 6.97 (em um intervalo de 0 a 10) – caracterizando-se como “democracia falha”. O indicador é composto pelas seguintes variáveis: processo

eleitoral e pluralismo político; liberdades civis; participação política; funcionamento do governo e cultura política. No caso específico do Brasil, a avaliação revela deficiências mais agudas no que tange à cultura política (5.00/10.00, sendo inferior ao Haiti), participação política (6.67/10.00, equivalente ao Suriname) e ao funcionamento do governo (5.36/10.00, inferior ao Paraguai) (THE ECONOMIST, 2019). A leitura desses resultados, e de outros indicadores, é reforçada por Fernandez e Testa (2021) quando buscam avaliar o Índice de Democracia Local (IDL) de São Paulo, iniciativa do Instituto Sivos, e tantas outras métricas de percepção da democracia que têm o Brasil como um dos locais avaliados, revelando problemas relativamente à cultura política e à participação social, por exemplo.

Uma possível explicação para este esvaziamento dos espaços de participação política é apresentada por Teixeira (1997, p. 190): “mecanismos e processos de tomada de decisões públicas não são utilizados pela sociedade civil, seja porque historicamente o seu acesso foi privilégio das elites, seja porque os setores populares deles descreem, ou temem o envolvimento, a manipulação, e cooptação”. Do mesmo modo, Albuquerque (2004) também interpreta o cenário da participação em território nacional como uma situação em que a “[...] oferta estatal é, em muitos casos, maior que a demanda de participação da sociedade”.

Desta forma, o cenário brasileiro apresenta uma clara constatação: os espaços de participação e envolvimento do cidadão com as estruturas de governança existem, mas não vêm sendo ocupados pela sociedade. De que forma a Administração Pública pode estabelecer mecanismos que estimulem o envolvimento dos indivíduos de forma ativa e perene nos processos de tomada de decisão, formulação de políticas e entrega de serviços? Como resposta a esta situação, a presente pesquisa objetiva instrumentalizar o conceito de “Participação Cidadã” e os mecanismos que, eventualmente, possam ser estabelecidos para se criar esta relação simbiótica entre governantes e governados.

O conceito de Participação Cidadã pode ser compreendido como: “[...] o processo de ação dos membros da sociedade na tomada de decisões de interesse público” (SABIONI, PEREIRA e REIS, 2018). Ou, conforme Teixeira (1997, p. 191-192):

[...] um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado. Neste processo, os atores redefinem seus papéis no fortalecimento da sociedade civil, através da atuação organizada dos indivíduos, grupos, associações, tendo em vista, de um lado, a assunção de deveres e responsabilidades políticas e, do outro lado, a criação e exercício de direitos, no controle social do Estado [...] A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas os articula com outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. (TEIXEIRA, 1997, p. 191-192)

Conforme a interpretação do conceito, a partir das duas perspectivas apresentadas em relação ao conceito - de Sabioni, Pereira e Reis (2018) e Teixeira (1997) - e da argumentação até aqui exposta, torna-se claro o valor da participação cidadã para o fortalecimento das estruturas de governança democrática e a inserção da sociedade civil nestes espaços institucionalizados de participação que, no momento, ainda não tiveram seu potencial transformador explorado pelos indivíduos alheios à administração pública.

Na seção seguinte, será apresentado um modelo de estruturação de ambiente de participação cidadã e envolvimento ativo da sociedade civil – pautado

pela aliança de dois eixos: o empoderamento do cidadão e o uso dos chamados “Ativos Cívicos”.

## 2.2 Estruturando a Participação Cidadã

Como exposto anteriormente, o conceito de “Participação Cidadã” se configura como importante elemento para o fortalecimento do envolvimento da sociedade com o Estado. Contudo, de que forma este conceito deve ser operacionalizado para maximizar o potencial de engajamento dos indivíduos em relação aos espaços de governança e participação institucionalizados? Para além disso, como estimular a capacidade desses cidadãos estabelecerem espaços de participação e mecanismos autônomos em relação ao Estado, fortalecendo o processo de *accountability*?

Beresford e Croft (1993), ao desenvolverem uma metodologia para o envolvimento ativo dos cidadãos em serviços públicos, dão ênfase a dois elementos essenciais para a estruturação de um ambiente contínuo de participação: o empoderamento dos participantes e o suporte constante ao envolvimento.

Conforme os autores, as transformações recentes na interpretação acerca das responsabilidades da Administração Pública – representadas, em grande parte, pela corrente ligada à chamada “*New Public Management*” – conduziram, também, a mudança na forma em que os usuários eram vistos pelos ofertantes de serviços públicos. A partir da imputação de princípios ligados ao mercado e à iniciativa privada – como, por exemplo, a maximização da eficiência – o público-alvo destes serviços passou a ser visto como uma espécie de “consumidor”.

No entanto, como ressaltado na argumentação de ambos, o envolvimento destes atores com a Administração Pública deve seguir o que é chamado de “abordagem democrática”, na qual o cidadão é visto como parceiro na formulação destes serviços, desde a sua etapa inicial. Esta perspectiva resguarda grande compatibilidade com o conceito de “Participação Cidadã” anteriormente apresentado, no qual o indivíduo passa a ser interpretado, também, como agente da administração pública – e não apenas consumidor de seus serviços, para coleta de *feedbacks*.

O primeiro elemento apresentado pelos autores diz respeito ao empoderamento, no que se refere a este elemento, dois componentes são destacados: o acesso e o suporte. Conforme Beresford e Croft (1993), o primeiro ponto a ser esclarecido neste processo diz respeito ao equilíbrio de poder entre as agências da administração pública e a sociedade civil. Estes ressaltam que o empoderamento da sociedade civil não implica, necessariamente, o esvaziamento da centralidade e do poder de tomada de decisão destes órgãos públicos. Em síntese, a participação política não se configura como “jogo de soma-zero” e o empoderamento de ambos os lados é possível através da interação construtiva entre sociedade e Estado.

Uma perspectiva que se assemelha a esta é apresentada por Martins e Marini (2014). Ao abordar o conceito de “Governança Colaborativa”, os autores apresentam uma definição que resguarda proximidade com a perspectiva de Beresford e Croft (1993) - favorável ao empoderamento do cidadão e sua inserção de forma colaborativa com os entes da administração pública. Conforme Martins e Marini (2014, p. 46):

Governança colaborativa é a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade. E a governança colaborativa é um fenômeno irresistível porque

os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas.

Além de tal acesso aos espaços de tomada de decisão, o cidadão também deve receber o suporte necessário para realizar o exercício de participação política. É importante salientar que o universo da educação discute, há bastante tempo, e com intensidade, o sentido de ações formais de letramento cívico ou político. Marshall (1967), por exemplo, se referia ao conceito de cidadania como algo que dependia de uma educação capaz de transformar o sujeito rude em cavalheiro. Bobbio (1986), por sua vez, chamou a “Educação Política” de “promessa não cumprida da democracia”.

Conforme apresentado na seção anterior, com a crítica de Teixeira (1997) à não efetivação dos espaços institucionais brasileiros, torna-se claro como a existência de mecanismos de participação não implica, necessariamente, o aumento proporcional do engajamento da sociedade – visto que, muitas vezes, o cidadão desconhece os mecanismos existentes ou os enxerga com suspeita.

Conforme os autores:

Os esforços para capacitar as pessoas devem equipá-las e dar-lhes acesso a uma voz mais ativa. As pessoas precisam de apoio e habilidades para participar, combinados com estruturas adequadas e oportunidades de envolvimento. A menos que ambos estejam presentes, as pessoas podem não ter confiança, expectativas ou habilidades para se envolver, ou ficar desanimadas pelas dificuldades que isso implica [...] Se as portas permanecerem fechadas, então tudo o que as pessoas podem fazer é bater com mais força, quaisquer que sejam suas qualidades ou habilidades pessoais. [...] Apoiar e promover o acesso à participação das pessoas são partes essenciais do mesmo processo de empoderamento. Eles refletem os aspectos pessoais e políticos do envolvimento dos cidadãos (BERESFORD e CROFT, 1993, p. 51-52, tradução nossa)

Não obstante, outro ponto crucial levantado pela metodologia proposta por Beresford e Croft diz respeito ao tempo do envolvimento destes cidadãos. A perspectiva apresentada advoga que esta participação deve ser estimulada desde os estágios iniciais da formulação de uma política ou serviço público – estando tal fator diretamente ligado ao sucesso da iniciativa em obter o engajamento esperado da sociedade civil. O argumento que reforça tal posicionamento diz respeito ao senso de pertencimento do indivíduo em relação ao processo ou ambiente em que ocorre tal participação

Os autores ressaltam que o envolvimento do cidadão, desde o marco zero do processo de formulação de um serviço, por exemplo, fortalece a identificação deste indivíduo com o produto em questão. Seu envolvimento tardio, por outro lado, pode despertar a sensação de que este foi apenas receptáculo de um processo no qual as decisões já foram tomadas de antemão – ocasionando, provavelmente, a quebra de expectativa em relação à participação.

Desta forma, empoderar o cidadão se refere, resumidamente, a: 1) fornecer instrumentos e habilidades que permitam envolvimento efetivo; 2) criar espaços públicos abertos, inclusivos e que possibilitem o envolvimento cívico; 3) envolver o cidadão desde o início do processo.

No que se refere ao primeiro item, a metodologia desenvolvida por Beresford e Croft resguarda grande semelhança com o conceito de “ativos cívicos”, apresentado por Nabatchi e Amsler (2014). Em pesquisa sobre fatores que propiciam o engajamento no envolvimento público direto, as autoras evidenciaram a

existência de tais ativos como o principal mecanismo capaz de impulsionar maiores níveis de engajamento. Conforme Nabatchi e Amsler (2014, p. 69, tradução nossa): "um ativo cívico pode ser qualquer tipo de recurso – um edifício, uma organização, um programa – que conecta os cidadãos aos outros e às suas instituições públicas, de forma a inspirar e apoiar a colaboração, deliberação e responsabilidade compartilhada"

Assim sendo, um ativo cívico seria o instrumento capaz de efetivar o empoderamento conforme proposto por Beresford e Croft (1993). Contudo, a existência de tais ativos ainda não se configura essencialmente como sinônimo de sucesso no envolvimento da participação cidadã. Tal qual apontado pelos autores, o suporte ao envolvimento do indivíduo – mesmo quando este já se inseriu efetivamente nos espaços de participação política – é essencial para que seu engajamento seja perene e não confinado a atos isolados e esporádicos.

A importância deste suporte ao envolvimento reside no fato de que, para que seja estabelecida essa relação simbiótica entre sociedade e Estado, o envolvimento do cidadão precisa ocorrer de forma contínua. Além disso, a participação cidadã pode, em um primeiro momento, representar desafios pessoais ao indivíduo envolvido:

O envolvimento pode colocar as pessoas sob forte pressão. [...] Os cenários para o envolvimento das pessoas muitas vezes são estranhos e intimidantes: [...] As pessoas ficam ansiosas com procedimentos que não entendem, que nunca foram explicados, mas relutam em dizer qualquer coisa caso seja culpa dela. (BERESFORD e CROFT, 1993, p. 52-53, tradução nossa)

Desta forma, os autores ressaltam dois aspectos cruciais no suporte ao envolvimento: recursos de ação e transformação pessoal. Estes aspectos, por sua vez, possibilitam a efetivação de quatro componentes-chave para a participação: desenvolvimento pessoal, habilidades práticas, suporte prático e suporte ao trabalho coletivo (BERESFORD e CROFT, 1993, p. 100).

No que se refere aos recursos, a perspectiva dos autores se aproxima da tipologia de recursos de ação, apresentada por Welzell (2013), e exposta da seguinte forma por Okado e Ribeiro (2019, p. 28):

Os recursos de ação descritos por Welzel são as capacidades de se realizar funcionamentos. Descrevem as variáveis clássicas presentes nos estudos de comportamento político e figuram entre as características que possibilitam as pessoas se engajarem em ações políticas e se dividem em materiais, cognitivos e conectivos.

A participação cidadã envolve, na maior parte das vezes, um processo no qual o indivíduo tende a adquirir habilidades até então desconhecidas. Trata-se de um projeto cumulativo de aprendizado - lembrando aspectos do já citado papel da educação nesse processo. Para os autores, uma forma de potencializar esta absorção de conhecimento, em conjunto com o engajamento, é o estabelecimento de metas simples e que possam ser facilmente alcançadas pelos participantes – em um sistema de recompensas que potencialize o desenvolvimento pessoal.

Desta forma, o modelo de Beresford e Croft pode ser sintetizado no seguinte quadro conceitual, envolvendo os componentes essenciais para a estruturação do ambiente de envolvimento e participação:

## Quadro 1 – Componentes da Metodologia de Participação

<b>Componentes da Metodologia de Participação de Beresford e Croft (1993)</b>		
<ul style="list-style-type: none"><li>• Envolver as pessoas desde o início;</li><li>• Estabeleça metas pequenas, mas viáveis;</li><li>• Faça provisões específicas para o envolvimento de comunidades minoritárias;</li><li>• Certifique-se de que o envolvimento seja por escolha, não por compulsão;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Deixe claro os limites de envolvimento;</li><li>• Construa a participação como parte da estrutura da agência;</li><li>• Desenvolva formulários e fóruns apropriados;</li><li>• Envolver todos os principais participantes que são atores do processo;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Forneça salvaguardas para o envolvimento das pessoas;</li><li>• Estabeleça um processo contínuo de envolvimento;</li><li>• Permita que o envolvimento das pessoas seja flexível e aberto;</li><li>• Dê prioridade ao relato das próprias pessoas sobre seus desejos e necessidades.</li></ul>

Elaborado pelos autores, dados: Beresford e Croft (1993)

Como evidenciado pelos componentes apresentados no Quadro 1, o ambiente de envolvimento proposto pelos autores se fundamenta no empoderamento do indivíduo e no suporte ao seu envolvimento contínuo. Na seção seguinte, o relato do caso do “Ecossistema de participação cidadã do Estado de Goiás”, será exposto como um modelo de política pública que visa atuar como ativo cívico para efetivar os dois pilares centrais para o envolvimento proposto pelo modelo de Beresford e Croft: o empoderamento e o suporte ao envolvimento.

### **2.3 A Experiência do Ecossistema de Participação Cidadã do Estado de Goiás**

Desde o ano de 2019, a Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO) – conforme suas atribuições que dizem respeito à transparência e ao exercício do controle social no Estado – vem executando esforços no sentido de estruturar o que foi batizado de “Ecossistema de participação cidadã”.

A exemplo dos ecossistemas presentes na natureza, a ideia do projeto é estruturar um ambiente sustentável e que seja capaz de se retroalimentar – ou seja, que tenha a capacidade de manter seu funcionamento sem intervenções externas e com base nas portas de entrada estabelecidas. Esta estrutura consiste em três projetos: O “Estudantes de Atitude”, executado pela primeira vez em 2019; o “Embaixadores da Cidadania”, em 2020; e, por fim, o “Agentes da Cidadania”, iniciado em 2021.

O primeiro destes projetos, embrião da iniciativa, consiste na exposição dos preceitos de participação e controle social, transparência e prevenção à corrupção nas escolas da rede pública estadual, por meio do uso de metodologia gamificada.

Desta forma, na primeira edição do projeto em 2019, as mais de 100 escolas públicas estaduais participantes disputaram uma “gincana” na qual atividades lúdicas que remetem à participação cidadã contabilizam pontos conforme seu desempenho.

A espinha dorsal do projeto é a execução da metodologia chamada “auditoria cívica”, na qual os estudantes são responsáveis por auditar as estruturas físicas de sua instituição de ensino. Ao realizar tal ato, o senso de pertencimento e o espírito de responsabilidade em relação à administração pública é potencializado. Não obstante, com o relatório da auditoria em mãos, o programa incentiva que cada comunidade escolar debata os resultados obtidos e desenvolva um plano de intervenção na instituição.

Ao todo, a auditoria cívica produziu 5.376 relatórios de auditoria, envolvendo 96% das escolas participantes e resultando em 65% de projetos implementados nas escolas. Embora não tenha sido executado em 2020 – em função dos impedimentos causados pela pandemia de Covid-19 – o projeto já contava com mais de 400 escolas pré-inscritas para a sua segunda edição e, desta forma, consolidou-se como a primeira porta de entrada deste ecossistema.

Posteriormente, em 2020, os desdobramentos oriundos da pandemia e a percepção da existência de maior demanda na sociedade goiana por iniciativas de engajamento cívico similar, surgiu a necessidade de se repensar as estratégias para a difusão da participação cidadã no Estado. O advento das medidas de restrição social e de distanciamento evidenciaram a importância da busca por novas metodologias.

O primeiro passo foi utilizar, como insumo para desenvolver um programa baseado em evidências, uma pesquisa realizada pela CGE-GO com a base de dados de usuários da Ouvidoria-Geral do Estado. Com mais de 2 mil respostas obtidas, os resultados evidenciaram a demanda adormecida por iniciativas de participação cidadã no Estado:

**Figura 1 – Pesquisa sobre Certificação em Cidadania realizada pela CGE-GO**



Fonte: Controladoria-Geral do Estado de Goiás

Como pode ser visto, 86,69% dos participantes manifestaram interesse na certificação. Os insumos advindos desta consulta foram utilizados para dar origem ao projeto que corresponde ao segundo nível do que se chama aqui de ecossistema, o “Embaixadores da Cidadania”. Desta forma, foi aplicado um dos princípios essenciais apresentados por Beresford e Croft, na seção anterior: o

envolvimento da participação do cidadão no processo inicial de desenho de uma oferta pública. Por meio da pesquisa, foi possível identificar de forma clara as demandas e formas de execução que viabilizaram um processo de implementação com menos atrito entre a equipe executora e os participantes.

Idealizado como certificação de 180 horas, em parceria com a Universidade Federal de Goiás, a metodologia do projeto se destaca pela interatividade entre a equipe executora e os participantes. Com mais de 1.285 inscritos e 600 vagas disponibilizadas, os embaixadores selecionados foram separados em grupos específicos com tutores destinados ao acompanhamento de seus projetos. A utilização de tal estratégia, como instrumento para reduzir a evasão dos participantes, remete ao princípio de suporte ao envolvimento do participante, exposto anteriormente no *framework* proposto por Beresford e Croft (1993).

Não obstante, o trabalho executado pelos tutores não foi a única ferramenta de interação estabelecida. Ao longo do período da certificação, a equipe executora realizou uma série de podcasts, pílulas de conhecimento, *workshops* e mesas-redondas que estimulavam o engajamento dos participantes. Por fim, remetendo também à metodologia proposta pelos autores, a certificação continha níveis ligados a metas viáveis – estimulando o aprendizado por meio de recompensas. Ao final do projeto, para se formar como “Embaixador da Cidadania”, o participante deveria apresentar um projeto de intervenção em sua própria comunidade – o que estimulou o surgimento de boas práticas inovadoras, envolvendo iniciativas como hortas culturais, estruturação para acessibilidade e oportunidades de ensino a mães solo, por exemplo.

Contudo, com a execução do “Embaixadores da Cidadania”, identificou-se um problema a ser sanado: as diferenças metodológicas, entre o “Estudantes de Atitude” e o “Embaixadores da Cidadania”, geraram um *gap* que tornava a transição do cidadão do primeiro projeto para o segundo muito brusca, visto que no “Estudantes de Atitude”, o foco é a vivência e prática cidadã e no seguinte, passa-se a explorar conhecimentos teóricos mais robustos e a elaboração de projetos

Desta forma, emergia a necessidade de preencher esta lacuna com uma iniciativa que, ao mesmo tempo, desempenhasse o papel de elo intermediário para o jovem que vivenciou o controle social nas escolas do Estado e uma segunda porta de entrada para o cidadão mais maduro, mas que ainda não é propriamente capaz de concluir uma capacitação mais robusta.

Assim, compondo a tríade de “ativos cívicos” que estruturam o ecossistema, surgiu em 2021 o “Agentes da Cidadania”. A metodologia do projeto se assemelha parcialmente ao “Embaixadores da Cidadania”, contudo, de forma muito mais enxuta. Em vez de 180 horas, esta certificação envolve 30h de aprendizado formal e uma carga mais intensa de interatividade. Suas atividades foram pensadas a partir da perspectiva do empoderamento do cidadão, por meio da execução de pequenas tarefas que acompanham o seu aprendizado teórico.

Desta forma, enquanto expostos à sequência de palestras e eventos, os participantes eram estimulados a executar a participação cidadã de forma empírica. Por meio de pequenas tarefas, como realizar uma avaliação ou manifestação acerca de um serviço público no Sistema de Ouvidorias do Estado, o cidadão sentia o empoderamento de sua participação de maneira

concreta, além de fornecer à própria administração pública subsídios para seu aprimoramento.

De forma geral, ainda que em suas primeiras edições e tendo em vista o início da estruturação deste ecossistema, os ativos cívicos desenvolvidos pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás vêm demonstrando que a metodologia de empoderamento e suporte ao envolvimento, com o uso de tais ferramentas, podem estimular ou, ao menos, fazer germinar a semente da transformação da cultura de participação cidadã.

Alguns resultados relevantes das iniciativas, especialmente no que se refere ao seu alcance, podem ser vistos na tabela a seguir:

Tabela 1 – Indicadores de Resultados do Ecossistema de Participação Cidadã

<b>Objetivo da iniciativa</b>	<b>Resultados</b>
Escolas atendidas pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2019)	103
Alunos atendidos pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2019)	5.376
Professores atendidos pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2019)	269
Escolas premiadas pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2019)	10
Índice de participação das escolas na etapa de “Auditoria Cívica” do projeto “Estudantes de Atitude” (2019)	96%
Índice de implementação de projetos de intervenção resultantes dos relatórios de auditoria no projeto “Estudantes de Atitude” (2019)	65%
Inscrições recebidas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2020)	1.285
Vagas disponibilizadas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2020)	611
Desafios de Impacto Social recebidos no “Embaixadores da Cidadania” (2020)	163
Desafios de Impacto Social premiados pelo “Embaixadores da Cidadania” (2020)	10
Cidadãos formados no “Embaixadores da Cidadania” (2020)	183
Podcasts produzidos para difusão do conhecimento no “Embaixadores da Cidadania” (2020)	15
Inscrições recebidas pelo projeto “Agentes da Cidadania” (2021)	3.052
Vagas disponibilizadas pelo projeto “Agentes da Cidadania” (2021)	2.074

Participações na atividade sobre Ouvidoria Geral do Estado de Goiás no “Agentes da Cidadania”	816
Municípios goianos com cidadãos formados no “Agentes da Cidadania” (2021)	111
Cidadãos formados no “Agentes da Cidadania” (2021)	550
Escolas atendidas pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	466
Alunos atendidos pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	11.000
Professores atendidos pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	647
Municípios Goianos atendidos pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	163
Auditorias Escolares realizadas no projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	14.500
Escolas premiadas pelo projeto “Estudantes de Atitude” (2021)	10
Inscrições recebidas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2021)	988
Vagas disponibilizadas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2021)	657
Municípios Goianos atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2021)	41
Estados brasileiros atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2021)	13
Cidadãos estrangeiros atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2021)	17
Desafios de Impacto Social recebidos no “Embaixadores da Cidadania” (2021)	160
Desafios de Impacto Social premiados pelo “Embaixadores da Cidadania” (2021)	10
Inscrições recebidas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2022 - em andamento)	1.411
Vagas disponibilizadas pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2022 - em andamento)	840
Municípios Goianos atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2022 - em andamento)	266

Estados brasileiros atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2022 - em andamento)	18
Cidadãos estrangeiros atendidos pelo projeto “Embaixadores da Cidadania” (2022 - em andamento)	4

Fonte: Controladoria-Geral do Estado de Goiás

Os números demonstram que as iniciativas estruturantes do ecossistema vêm obtendo sucesso no processo de despertar e captar esta demanda por participação cidadã no Estado de Goiás - ao menos em termos quantitativos. Como evidenciado pelos indicadores, os projetos já foram capazes de atender diretamente mais de 8.000 pessoas – sem contar os beneficiários indiretos de iniciativas gestadas e premiadas em seu seio.

Não obstante, participantes do Ecossistema também realizaram ações cívicas significativas dentro de suas comunidades - como, por exemplo, a realização de um seminário sobre transparência pública no município de Senador Canegó/GO e participações em conselhos de políticas públicas.

Assim, torna-se claro como a utilização de ativos cívicos, como proposto por Nabatchi e Amsler (2014), em conjunto com a estruturação de um ambiente voltado para o empoderamento do cidadão e suporte ao envolvimento, tal qual idealizado por Beresford e Croft (1993), alicerçados nos preceitos da participação cidadã parece capaz de potencializar o engajamento ativo dos indivíduos.

### 3. Conclusão

Como vimos, embora a redemocratização do Estado Brasileiro tenha sido responsável por criar vários dispositivos legalmente institucionalizados e voltados à participação do cidadão na esfera pública, a maior parte destes espaços de interlocução entre o Estado e Sociedade Civil ainda se encontram adormecidos ou esvaziados. É latente a falha da administração pública em envolver o cidadão de forma engajada, ativa e contínua dentro deste processo de participação cidadã.

Tal qual exposto, boa parte dessas falhas advém de uma deficiência em transmitir ao cidadão a informação e os instrumentos necessários para que este seja capaz de posicionar-se como protagonista de seu processo de inserção política. Desta forma, é vital para o fortalecimento das instituições democráticas e espaços públicos de interlocução na política brasileira, que se estabeleçam dispositivos capazes de atrair o cidadão para tais canais de comunicação, de forma cada vez mais ativa.

O argumento aqui apresentado faz referência aos conceitos de ativos cívicos e participação cidadã, além da estruturação de um ambiente orientado ao envolvimento contínuo das pessoas, tal qual proposto por Beresford e Croft (1993). A partir de princípios como empoderamento e suporte contínuo ao envolvimento da sociedade civil, envolvendo-a desde o processo de desenho inicial das políticas públicas, é possível maximizar o engajamento e uso de tais ativos por parte do público.

Como forma de se tentar evidenciar tal processo, foi relatado o caso do “Ecossistema de Participação Cidadã do Estado de Goiás”, uma iniciativa desenvolvida pela Controladoria-Geral do Estado. Composto de três projetos paralelos e interligados, o desenho da oferta de tais iniciativas foi idealizado para alçar o participante ao posto de protagonista de seu processo de aprendizado, com

ênfase ao empoderamento em participação cidadã e o suporte oferecido para envolvimento contínuo.

Os números obtidos pela iniciativa, ainda que em sua etapa inicial de amadurecimento e consolidação, demonstram que a criação de “ativos cívicos” apresenta amplo poder de potencializar a participação cidadã. Desta forma, as metodologias adotadas em tal contexto apresentam um amplo potencial de impacto no processo de promoção da integridade e prevenção de atos de corrupção na administração pública através da promoção da participação cidadã e do controle social.

#### 4. Referências

ALBUQUERQUE, Maria do C. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. In: HERMANN, Klaus (org). **Participação Cidadã: Novos conceitos e Metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 15-60.

BENEVIDES, Maria Victória de M. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BERESFORD, Peter; CROFT, Suzy. **Citizen Involvement: A Practical Guide for Change**. Londres: MacMillan Press, 1993.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: UNB, 2001.

FRANZESE, Cibele. Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional desenvolvimentista - entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p. p. 16-30.

FERNANDEZ, M; TESTA, G. O IDL em perspectiva comparada: Possibilidades e limites da medição da democracia a nível local e nacional. In. MORAES SILVA, D; DANTAS, H. (orgs.) **Índice de Democracia Local: estudos a partir da experiência de São Paulo**. Curitiba: Instituto Atuação, 2021.

HAFER, J A.; RAN, B. Developing a citizen perspective of public participation: identity construction as citizen motivation to participate. **Administrative Theory & Praxis**, v. 38, n. 3, p. 206-222, 2016.

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

MARTINS, Humberto F; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do TCU, n. 130, maio-ago/2014, p. 42-53.

MONTAMBEAULT, Françoise. Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 44, n. 2, p. 261-272, maio-ago. 2018.

NABATCHI, T.; AMSLER, L. B. Direct public engagement in local government. **The American Review of Public Administration**, v. 44, n. 4S, p. 63S-88S, 2014.

OKADO, Lucas T. A.; RIBEIRO, Ednaldo A. Cultura Política e a Ênfase na Escolha: A Teoria Evolutiva da Emancipação Humana. **E-legis**, Brasília, n. 28, p. 17-41, jan./abr. 2019.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio M.; REIS; Anderson O. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma

experiência local brasileira. **Cadernos EBAPE**, v. 16, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2018, p. 81-100.

TEIXEIRA, Elenaldo C. As Dimensões da Participação Cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.