

# Uma Política Transversal que Transcende os Números na sua Avaliação – Um Por Todos, Todos Por Um! Pela Ética e Cidadania!<sup>1</sup>

*A transverse policy transcends numbers in evaluation of its results - One for all, all for one! For Ethics and Citizenship*

*Edward Lucio Vieira Borba*

*Resumo:* O presente artigo tem o objetivo de demonstrar o valor da avaliação qualitativa de políticas públicas de natureza transversal. Essas políticas transversais envolvem múltiplos atores e arranjos institucionais e demandam um olhar mais detido na sua trajetória para não frustrar boas políticas. Como estudo de caso apresentamos o programa “Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania”, da Controladoria-Geral da União – CGU, que traz o tema da prevenção da corrupção para os bancos escolares em complexa trajetória que somente os números de resultados não seriam suficientes para determinar a continuidade da política pública.

*Palavras-chave:* Políticas públicas. Políticas transversais, avaliação qualitativa, arranjos institucionais. Prevenção de corrupção, educação de cidadão.

*Abstract:* The aim of this paper is to demonstrate the value of the qualitative evaluation of transversal public policies, which involve multiple actors and institutional arrangements and demand a more focused look in their pathways in order not to frustrate good policies. As a case of study, we present the program “One for All, All for One! For Ethics and Citizenship”, of the Office of the Comptroller General (CGU), which brings the topic of preventing corruption to school banks in a complex articulation that a large-N analysis would not manage to properly assess.

*Keywords:* Public policy. Transversal policies, qualitative evaluation, institutional arrangements. Corruption prevention, citizen education.

**Edward Lucio Vieira Borba** - Bacharel em Ciências da Computação pela Universidade de Brasília - UnB, Trace Anti-Bribery Specialist Accredited, Pós graduado em Gerência Estratégia de Serviços na ESPM e em Controladoria de Gestão de TI na Faculdade OMNI, mestrando em Governança e desenvolvimento da ENAP. Empresário de TI por 13 anos no Distrito Federal, 18 anos no serviço público, com passagem profissional no segmento de TI, Controle nos órgãos TCU, STF e, desde 2008, na CGU, onde vem atuando como Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC). Na Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), ocupou os cargos de assessor do Secretário da STPC e Coordenador-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social. Atualmente é Diretor de Cooperação Técnica do Ministério da Cidadania.

As políticas transversais têm vocação natural para o florescimento de arranjos institucionais e interpessoais de desenho e sustentação, nos quais grupos de atores mais conectados com seus objetivos cooperam com maior sinergia em determinado momento favorável.”

1. Artigo recebido em 08/01/2019 e aprovado em 08/05/2019.

## Introdução

O objetivo do artigo é discutir a relevância da avaliação qualitativa de políticas públicas como mecanismo de resiliência na viabilização de políticas transversais que buscam a prevenção da corrupção pela via da educação.

Optou-se pelo estudo de política de educação cidadã (ou educação para cidadania), especialmente no que tange à formação da cultura anticorrupção na idade do ensino fundamental. A discussão de ética e cidadania no ambiente escolar é um desafio para se atuar na raiz do problema da corrupção e há poucos trabalhos que se ocupam da avaliação desse esforço.

Avaliar a política de educação cidadã não é tarefa trivial, pois esta política tem em sua gênese vários atores necessários à consecução dos seus objetivos, sem que haja, necessariamente, uma preponderância de um deles na garantia de sucesso da política.

## Metodologia

O presente ensaio consiste em um estudo de caso baseado em evidências documentais e entrevistas informais com a equipe da Controladoria-Geral da União (CGU) responsável pelo programa “Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania”.

Adotou-se o conceito de intersetorialidade ou transversalidade de políticas públicas de forma abrangente, como tratado por Marcondes, Sandim e Diniz (2018) e consiste na articulação entre atores diversos para consecução das políticas. Essa transversalidade nas ações governamentais é representada tanto na articulação intragovernamental, como naquela que permeia o Estado e Sociedade Civil, tendo como condão de ligação uma política pública ou projeto que alcança esses atores ou deles depende para ser viabilizada.

Existem diversos arranjos possíveis nessas articulações, desde os mais formais e hierárquicos (verticais), até a construção de redes espontâneas por afinidade de entidades (horizontais) que permitem essa atuação conjunta em prol de um mesmo objetivo.

## Políticas transversais não são para amadores

Há práticas de avaliação de políticas públicas que reduzem a realidade dessa avaliação ao “antes e depois” apenas, numa crença na linearidade de capacidades e objetivos traçados e consequências alcançadas, dedicando-se a estudar exclusivamente os resultados obtidos perante os objetivos originais, dando preferência a métodos quantitativos e técnicas estatísticas para fortalecimento dessa convicção.

Políticas transversais não nos permitem limitar sua avaliação a esse olhar binomial de objetivos e resultados, dada a sua complexidade de articulação (SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010). Esta opção de avaliação se baseia exclusivamente no observar o que se atingiu ao fim e ao cabo de um ciclo da política em estudo, muitas vezes sem realizar o devido controle de variáveis intervenientes. Essa abordagem não conseguiria explicar, as diversas interações e arranjos institucionais, as arenas de disputa, as etapas sequencias de processos e os cenários e conjunturas envolvidos e que determinaram o desenrolar daquela política de forma efetiva ou frustrante.

É importante reconhecer que existem atores que são protagonistas e indutores de uma política pública, pois alguém tem que dar o primeiro passo, mas que esses atores inaugurais oscilem no tempo, como numa corrida de revezamento “passando o bastão” desse protagonismo, quando essa for a condição necessária para que a política possa avançar na agenda governamental e social e isso nem sempre ocorre de forma cooperada ou orquestrada, pode ocorrer até por usurpação da visão da política por algum ator mais empoderado.

Naturalmente, o indutor da vez da política transversal dá o ritmo possível e coordena as articulações, mas no desenrolar de cada passo do seu desenvolvimento, essa preponderância pode oscilar para outros atores, pois os interesses e poderes de influência se reequilibram no curso da política.

Há momentos em que a política pode ficar órfã, sem indutor momentâneo e, com isso, retroceder passos preciosos na fila da agenda ou mesmo perecer.

*Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação - Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania*

Há conjunturas que retiram o foco dos naturais líderes da condução de uma política, por mais relevante que ela seja para um governo.

As políticas transversais têm vocação natural para o florescimento de arranjos institucionais e interpessoais de desenho e sustentação, nos quais grupos de atores mais conectados com seus objetivos cooperam com maior sinergia em determinado momento favorável.

Conforme enunciam Bovens e Kuipers (2006, p.12):

*Governar é cada vez menos uma questão de comandar por meio de estruturas hierárquicas de autoridade e cada vez mais uma questão de negociar através de uma série descentralizada de alianças oscilantes (tradução livre).*

Por sua vez, a depender da controvérsia dos agentes e instituições ou da disputa de poderes, recursos ou protagonismo, surgem os desertores, os novos entrantes, ou mesmo arranjos de contraposição que prejudicam o desenrolar da política pública na disputa pela atenção dos governantes.

Perceber essa dependência do contexto, nesse cenário de construções coletivas de políticas transversais, permite reconhecer que não há ator único que tenha o condão de desenvolver isoladamente a política, por mais relevante que ele seja, pois raramente é possível obrigar os demais atores necessários por não haver hierarquia em redes e arranjos nessa transversalidade.

É necessário que as partes envolvidas estejam disponíveis e interessadas no momento oportuno e coletivo, quase que numa “conjuntura astral” para que essas políticas avancem.

Como toda a política, a despeito do conjunto de atores que a conduz, é imprescindível que haja patrocinadores com peso suficiente para impulsioná-la para dentro da agenda governamental<sup>2</sup> ou um fato social que dê essa emergência para que seja cogitada sua escalção para implementação.

Outra característica diferenciada da política transversal é que, mesmo conquistando

agenda governamental, as micro agendas nos parceiros também precisam ser conquistadas para garantir a atenção necessária de cada um dos envolvidos no seu desenvolvimento.

Após essa conquista de múltiplas agendas, a fase de implementação também herda a mesma complexidade, pois ela necessita de uma articulação de alinhamento desse conjunto de vontades com a disponibilidade de recursos, o que a qualquer momento pode ser fragilizado por algum descompasso que exista em um dos elos da composição de implementação, especialmente se é uma política desafiante em logística ou de altos custos.

## **Para além dos números**

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.203), os desfechos de uma política pública podem variar: de uma política bem-sucedida, quando se mantém a trajetória de condução; uma política com algumas deficiências, para as quais se propõe um ajuste fino de rumos; ou à política mal sucedida, que pode levar à sua descontinuidade ou completa reformulação.

A depender da abordagem de avaliação, pode-se precipitar a descontinuidade de uma política ou promover mudanças radicais mesmo antes que essa política tenha mostrado sua real condição de superar as dificuldades de trajetória.

O momento da avaliação influi significativamente nessa percepção de resultado. No governo federal, o ciclo orçamentário e de controle interno e externo da política usualmente demanda uma avaliação anual das políticas federais, mesmo que essas sejam de natureza continuada.

Nos relatórios de gestão de cada órgão ou entidade é feito um juízo de como a política desempenhou no exercício, traduzida nos indicadores alcançados, visando fortalecer a relevância da política e a demanda por recursos orçamentários para o novo exercício e garantir sua continuidade ou até para justificar sua descontinuidade ou motivar a alteração da política.

2. Agenda governamental ou agenda-setting – diz respeito a todos os temas para os quais o governo direciona a sua atenção durante um período. Desse modo, a agenda governamental envolve decisões sobre quais políticas públicas devem ser formuladas e quais devem ser deixadas de lado. Kingdon (2001).

Muitas vezes é nesse momento que os números são “torturados” para que digam o que se espera deles. Os números importam muito numa avaliação fria e pragmática de uma política. Espera-se evidências que ela esteja alcançando seus objetivos. Minayo (2013, p.84) traz a conceituação de indicadores como:

*Parâmetros quantificados ou qualitativos que servem para detalhar se os objetivos de uma proposta estão sendo bem conduzidos (avaliação de processo) ou foram alcançados (avaliação de resultados). Como uma espécie de sinalizadores da realidade, a maioria dos indicadores dá ênfase ao sentido de medida e balizamento de processos de construção da realidade ou de elaboração de investigações avaliativas.*

Como o que se espera é uma sinalização, um incentivo ou mesmo um alerta de ajuste de rumos, é preciso fazer escolhas de quais sinais serão observados, sejam eles por instrumentos quantitativos ou qualitativos. Para balizar essa escolha Minayo (2013, p.85) sugere que são considerados diversos fatores de influência na composição de indicadores qualitativos e quantitativos, tais como: concepções, interesses e enfoques das organizações e atores envolvidos; o contexto; o modo de gestão; os recursos de mensuração disponíveis.

Numa perspectiva qualitativa, espera-se, para além dos números, que os elementos que determinem a continuidade de uma política pública ou que frustrem sua trajetória passem por uma narrativa mais elaborada de quem vivenciou o seu processo, a sua coordenação e articulação, e dos agentes que vivenciaram sua execução em campo (*street level bureaucracy*), bem como dos beneficiários ou excluídos da política.

É preciso organizar de forma coerente essas percepções para que uma avaliação cumpra sua função de apoiar a tomada de decisões. Cabe ao avaliador ir além dos resultados alcançados, para também considerar quem os alcançou e em que condições foi possível alcançá-lo, permitindo, assim, o aprendizado aplicável a novas políticas semelhantes.

## Onde entram os três mosqueteiros? – Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania

O tema que trazemos de avaliação da política é o da educação cidadã, disseminada atualmente por diversos atores no governo federal, em diferentes perspectivas e que disputam o espaço das cadeiras escolares brasileiras com tantos outros temas transversais.

A expressão “Educação para a Cidadania” ou “educação cidadã” é multifacetada. Diversos aspectos da educação tratam da cidadania, portanto é um conteúdo aplicável em diversas disciplinas escolares e que tem incentivos de diversos setores, inclusive do setor público.

Alguns atores do governo, como o Ministério da Fazenda, trazem a mensagem da educação fiscal para as escolas em seu Programa Nacional da Educação Fiscal - PNEF. Por sua vez, o segmento financeiro, incluindo o Banco Central, enfatizam a educação financeira. Já o setor orçamentário e o Congresso abordam a educação ou alfabetização orçamentária em que podemos citar os quadrinhos da personagem Sofinha, produzido pela Secretaria do Orçamento Federal; o Portal Leãozinho da Receita Federal do Brasil – RFB e o Orçamento Fácil, iniciativa do Senado Federal.<sup>3</sup>

Estudo recente (MASUD, PFEIL; GONZALEZ BRISENO, 2017) relata a experiência do Banco Mundial de reunir iniciativas globais que fazem um apanhado das estratégias de educação cidadã com ênfase em alfabetização, a fim de compartilhar experiências transformadoras nesse tema, incluindo as diversas abordagens brasileiras citadas. Vale dizer que existem outras vertentes educacionais de cidadania, que tratam, por exemplo, de educação sob a ótica do meio ambiente, da inclusão social, o que permite dizer que cidadania é um termo bastante amplo.

3. Sofinha, produzido pela Secretaria do Orçamento Federal. <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/educacao-orcamentaria/educacao-orcamentaria>; o Portal Leãozinho da Receita Federal do Brasil – RFB - <http://www.leaozinho.receita.fazenda.gov.br>; e o Orçamento Fácil, iniciativa do Senado Federal - <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>.

Todas essas dimensões são válidas para se exercer a cidadania plena, entender as ações do governo, lidar com a economia, orçamento e demandar direitos e cobrar deveres do Estado.

No presente estudo foi feita a opção de adotar um recorte para tratar da educação cidadã que aborda a pauta da cultura anticorrupção. Vamos explorar a experiência da Controladoria-Geral da União - CGU.

A CGU possui uma atuação de educação para a cidadania que envolve uma série de programas ou projetos como: o programa Olho Vivo no dinheiro público,<sup>4</sup> o concurso de desenho e redação, o seu Portalzinho<sup>5</sup> e a proposta pedagógica do programa Um por todos, todos por um! pela ética e cidadania – UPT.<sup>6</sup>

As iniciativas de educação cidadã, como o concurso de desenho e redação e o portal voltado para o público infantil, abordam o tema anticorrupção adotando estratégias muito próximas às outras vertentes nacionais citadas de educação financeira, orçamentária e fiscal, promovida por diversos atores governamentais.

Essas abordagens fazem uso de uma forma lúdica e artística, por meio de jogos interativos e desafios colocados em seus Portais ou por meio de revistas em quadrinhos, incentivando a reflexão e participação da criança, do adolescente e dos professores na discussão da temática.

Já o programa Olho Vivo no dinheiro público alcança o cidadão adulto, visando seu engajamento e atuação proativa no controle social. O Olho Vivo nasceu de um processo de sensibilização e empoderamento cidadão e evoluiu para uma instrumentação para o controle social das políticas públicas, apresentando e desmistificando instrumentos de controle social como o Portal da transparência do governo federal, a Lei de acesso à informação e seus mecanismos.<sup>7</sup>

4. <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo>

5. <http://www.portalzinho.cgu.gov.br/>

6. <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania>

7. Portal da transparência do governo federal – <http://transparencia.gov.br>, a Lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011) e seus mecanismos <http://lai.gov.br>.

Por sua vez, foi escolhido para esse estudo de casos o programa “Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania” (doravante, UPT), programa educacional construído a partir de uma parceria entre a CGU e o Instituto Mauricio de Sousa, que traz a Turma da Mônica, com seus personagens de desenhos animados famosos no Brasil e em vários outros países para ajudar a transmitir os conceitos de ética e cidadã das crianças brasileiras.

Foram construídos guias, cartazes, pastas, jogos e livros de atividades, todos com ilustrações da Turma da Mônica visando conscientizar os alunos de seu papel como cidadãos e sensibilizar educadores, famílias e a comunidade sobre a importância da participação de todos na luta contra a corrupção e na construção de uma sociedade mais equitativa.

O UPT se diferencia dessas outras abordagens citadas de educação para cidadania por se tratar de um projeto pedagógico completo, dirigido a crianças do ensino fundamental, que envolve a participação de educadores, das famílias e da comunidade como um todo, tendo a escola como núcleo principal do desenvolvimento das ações, além de necessitar de diversos atores públicos e privados para o seu florescimento como política de prevenção da corrupção.

Segundo CGU (2018), o programa “Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania” tem os seguintes objetivos:

- *Disseminar valores e padrões éticos de conduta na comunidade escolar, bem como na sociedade na qual está inserida, de modo que os conceitos de transparência, ética, controle social e cidadania.*
- *Ações educativas que levem à formação ética e moral de todos os membros que atuam nas instituições escolares*
- *Exercer a democracia e a convivência social nas escolas e nas comunidades;*
- *Promover a autoestima, condição essencial para ser um cidadão pleno de suas capacidades;*
- *Promover a valorização das diferenças e a igualdade de oportunidades para todas as pessoas;*

- *Construir valores sociais permanentes, laços comunitários, responsabilidades sociais;*
- *Desenvolver a consciência própria da condição humana, da cidadania universal voltada para a preservação do Planeta, da paz e da harmonia entre os povos.*

O UPT é um programa ambicioso, que envolve professores, alunos, pais, comunidade, dirigentes escolares, parceiros públicos e privados, especialmente o Instituto Maurício de Sousa, o Ministério da Educação - MEC e a própria CGU, portanto demanda arranjos diversos na sua consecução.

O Programa nasceu com lastro de patrocínio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC, o que fortaleceu seu lançamento em 2009.

Após a viabilização de recursos de impressão dos materiais e a adesão das escolas ao programa o UPT, as seguintes etapas de implementação são realizadas:

- *Professores são capacitados na aplicação pedagógica utilizando plataforma EAD disponibilizada pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP;*
- *Materiais são destinados à escola participante;*
- *Professores aplicam o programa durante semestre ou ano letivo, conforme melhor distribuição de atividades de forma integrada aos demais conteúdos do ano letivo;*

- *Atividades extracurriculares dos materiais preveem atividades com pais e comunidade onde a família reside;*

- *Após o período de aplicação, são aplicados questionários de avaliação do programa com os professores das escolas em que o programa foi desenvolvido.*

O processo pedagógico do UPT trabalha o despertar para a cidadania dentro das escolas. Seu conteúdo é propositalmente transversal, a ser aplicado dentro das escolas fundamentais sem limitar a uma área do conhecimento na utilização de seu conteúdo.

A proposta lúdica do programa aborda o tema anticorrupção de forma suave e incremental, despertando nos alunos, professores, dirigentes e familiares, os sentimentos de pertencimento e de interesse pelo tema da cidadania.

Apesar de se ter um excelente desenho técnico de programa, as barreiras de entrada são grandes. Sendo o ensino fundamental um espaço muito disputado por todas as temáticas de cidadania e culturais, fica para o dirigente escolar e para o professor a escolha das abordagens transversais que melhor se adaptam à comunidade escolar, seja no ensino regular ou integral.

O grande desafio na conquista desse espaço de formação é a atratividade e utilidade de seu conteúdo para professores e escolas, bem como a viabilidade econômica e logística de sua adoção.

**TABELA 1 – ABRANGÊNCIA DO UPT**

<b>ANO</b>	<b>Nº ESCOLAS PARTICIPANTES</b>	<b>Nº DE PROFESSORES MOBILIZADOS</b>	<b>Nº DE ALUNOS MOBILIZADOS</b>
2009	61	180	18.000
2011	500	9600	289.000
2014	1.064	3.343	90.842
2016	1.857	6.283	148.743
2017	1.304	3.703	94.257
<b>TOTAL</b>	<b>4.786</b>	<b>23.109</b>	<b>640.842</b>

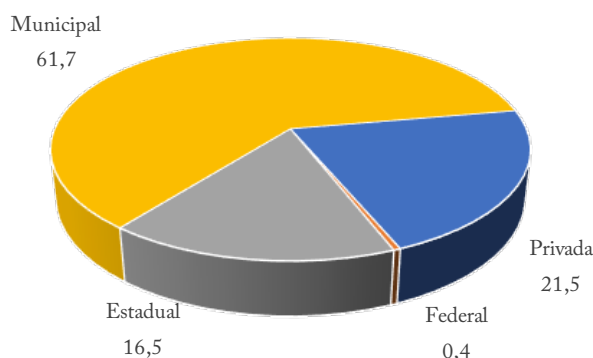
Fonte: Relatório histórico do Programa UPT obtidos em CGU (2018).

*Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação - Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania*

Os resultados das avaliações do programa dos anos de 2016, colhido junto à coordenação do programa na CGU demonstra o alto grau de efetividade do programa. A avaliação do UPT é feita por questionários aplicados com os professores e traz como resultado que 6 dos 7 aspectos avaliados o programa alcança um índice superior a 90% de avaliação positiva, o que se reflete na avaliação de aprendiza-

gem e dos conteúdos produzidos, não alcançando esse mesmo índice apenas no quesito logística. Também vale destacar que 70% dos professores indicam que a capacitação é efetiva na formação da cultura ética dos alunos e comprovam o envolvimento de pais e da comunidade no processo de aprendizagem da proposta pedagógica.

### CENSO ESCOLAR - 2016 / AS ESCOLAS QUE OS BRASILEIROS FREQUENTAM



O País conta com 186,1 mil escolas de educação básica;

- A maior rede de educação básica do País está sob a responsabilidade dos municípios, concentrando cerca de 2/3 das escolas (114,7 mil)
- A participação das escolas da rede privada passou de 21,1% em 2015 para 21,5% em 2016.

Fonte: Notas estatísticas Censo Escolar 2016 -INEP

Se o programa UPT adotasse como indicador principal do seu alcance a média de escolas anualmente alcançada, um indicador de cobertura, teríamos uma percepção de baixa relevância do programa, pois a taxa de cobertura estaria basicamente estável em 0,51% (957 em média em um universo de 186 mil escolas) unidades escolares nos anos de aplicação do programa.

Se observamos o número de alunos participantes, a estatística ainda fica menos favorável, pois em 8 anos de existência e 5 de execução o programa alcançou 213 mil alunos dos 48 milhões existentes no ensino fundamental, portanto 0,45% de alcance de público-alvo.

Transportar um conhecimento para o banco escolar não é algo trivial, consiste em entrar em uma disputa complexa com as diversas iniciativas que pleiteiam essa atenção escolar, o que demanda tanto um esforço pedagógico como político, portanto exige uma capacidade de articulação em diversas agendas para que isso se torne uma realidade.

O Programa teve que inovar criando um modelo de adesão para entes públicos e para o setor privado para garantir a capacidade logística de produção e entrega do seu material com o orçamento limitado da CGU e falta de vocação para operar essa logística.

Com o cartão de visitas da Turma da Mônica e a respeitabilidade da CGU, as portas foram se abrindo e novas parcerias se formaram. Os ganhos de escala não foram imediatos com esse modelo, primeiramente os parceiros mais ágeis e com decisões mais autônomas de investimento adentraram ao programa. A Confederação Nacional da Indústria – CNI foi a primeira a conseguir implantar o programa em mais de 100 escolas do SESI em 2015, mas também teve que conquistar suas agendas internas em cada federação estadual e formar novos arranjos o que reforça a percepção da complexidade de implementação da política.

Esse impulso da adesão deu uma nova energia ao programa e a CGU conseguiu atenção maior na agenda do Ministério da Educação, que também percebeu a qualida-

de e pertinência governamental de participar das articulações de expansão do programa. O UPT ganhava fôlego novamente, mas não decolava pela dimensão continental do País, pois precisava de recursos e novas estratégias de inovação.

Não basta ter um tema de grande apelo técnico ou social e ser desenvolvido com uma proposta pedagógica adequada. Diversos temas e instituições patrocinadoras disputam esse espaço, como por exemplo o meio ambiente e educação financeira, que além de trazerem temas relevantes e boa estrutura pedagógica, conquistaram força na agenda a ponto de receberem comando normativo, que impulsiona sua discussão no ambiente educacional, com seu Decreto Nº 7.397/2010 que instituiu um arranjo formal de articulação formando a Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF.

Fato cada vez mais raro esse incentivo pela via normativa, visto o esforço de contenção da gama de assuntos da já pesada carga científica que a escola deve oferecer para o seu aluno e as recentes reformas de desoneração da carga letiva para se dar mais ênfase às vocações e capacidades fundamentais que se espera dos alunos ao saírem do banco escolar.

Dessa forma, percebe-se que é preciso que haja uma soma de fatores políticos, pedagógicos e de logística para adentrar qualquer temática nova ao ambiente escolar.

## **Turma da Mônica abrindo as portas e os bolsos**

O diferencial pedagógico da política proposta no programa UPT em ter a parceria com o terceiro setor e o feliz encontro com o Instituto Maurício de Sousa (IMS) foi crucial para que as portas se abrissem e novas fontes de recursos fossem possíveis.

Interessante destacar que em mais de 50 anos de existência os principais personagens da Turma da Mônica – Mônica, Magali, Cascão e Cebolinha não estavam frequentando a sala de aula em suas histórias, só a chegada do Chico Bento trouxe a escola para os gibis dessa turma. Havia um cuidado do autor, Maurício de Sousa, de não adentrar espaços sociais sensíveis, que perdurou até a proposta do UPT, o que também foi uma quebra de pa-

radigma que o programa enfrentou e conseguiu o convencimento necessário pelo apelo dos objetivos do programa.

Os personagens da Turma da Mônica estiveram e estão presentes em muitas gerações de brasileiros. Muitos de nós fomos alfabetizados lendo as histórias dessa Turma. Portanto, os atores a serem mobilizados, de todas as esferas de interesse da educação, como professores, alunos, pais, dirigentes escolares, decisores da CGU e do MEC, parlamentares e servidores públicos conviveram com esses personagens e os tem em alta estima.

Entretanto, mesmo com essa vantagem competitiva para introdução da cidadania nas escolas, não seria possível avançar nesse programa sem que houvesse uma capacidade econômica e logística de capacitação de professores, mediante curso EaD obrigatório veiculado pela ENAP, produção e disponibilização do material impresso alcançando todas as escolas brasileiras de ensino fundamental, o que sempre foi o calcanhar de Aquiles na implementação da política pela CGU, limitando a escalabilidade do programa.

Se o programa fosse avaliado exclusivamente pelos seus resultados quantitativos, a sua expressão seria diminuta e provavelmente seria descontinuado. Em que pese mais de 640 mil crianças tenham sido atendidas pelo UPT desde sua criação em 2009, elas não representam um percentual tão significativo do universo de alunos almejados como foi demonstrado.

Por outro lado, a percepção dos atores que se envolveram diretamente na aplicação da política; alunos, professores e pais e seu feedback sobre a efetividade da política nas escolas aplicadas em termos comportamentais dos alunos, reforça a dimensão qualitativa da capacidade de formação em cidadania que a política implementa.

Além do alto índice de satisfação demonstrado nas avaliações do UPT, os depoimentos positivos dos professores trazem uma percepção do impacto do programa nos alunos:

- *As atividades foram de ótimas qualidades, os alunos se apaixonaram pelo material. O conteúdo foi de suma importância tanto para os alunos com para a comunidade. (Escola Municipal Isauro Bento Nogueira, Anhanduí-MS)*



*Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação - Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania*

- *O programa foi maravilhoso e contribuiu muito para o desenvolvimento dos alunos. Através de leitura, participação e desenvolvimento das atividades eles conseguiram entender de forma ampla e socializar. Os alunos ficavam na expectativa toda a vez que teria aula do programa. Foi muito proveitoso. (Escola Estadual 11 de Outubro, Campo Grande-MS)*
- *O curso(programa) em si é muito bom. Os alunos aderiram muito bem, demonstrando interesse e participando, principalmente, de todos os momentos. Eles aprenderam muito bem os assuntos destaques como auto estima, a valorização das diferenças e cidadania e eu pude ver isso expresso nas suas posturas em outros momentos das aulas. (Escola Municipal Professor Bernardo do Nascimento, Natal-RN)*
- *Programa muito bom para o desenvolvimento de aspectos importantes da vida dos estudantes, que vão além dos conteúdos pedagógicos. (Escola Municipal Jardim Santos Andrade, Curitiba-PR)*
- *O programa foi muito positivo, pois além dos conteúdos de bom entendimento, o material que chegou na escola foi de extrema importância para o desenvolvimento do mesmo. Os alunos participaram de forma prazerosa e foi ótimo vê-los envolvidos em assuntos que são tão relevantes para o desenvolvimento humano. (Escola Municipal Cei Jose Lamartine Correa de Oliveira Lyra, Curitiba-PR)*
- *Gostaria de parabenizá-los pela iniciativa e cuidado com a elaboração do programa e com o material do kit. Nós o consideramos muito atrativo e motivador para as crianças. Fazemos votos que o Programa UPT se torne uma ação permanente e que se desdobre para os outros anos do Ensino Fundamental. (EM Professora Ione Catarina Gianotti Igydio, Campo Grande-MS)*
- *“Foi gratificante trabalhar com o projeto. No módulo II, ser diferente é legal, na sala havia um aluno que tinha sofrido um acidente e ele precisou usar cadeira de rodas, o projeto ajudou bastante para a compreensão entre os colegas. Outra experiência foi com o módulo I, autoestima, quando um aluno chorando bastante revelou o*

*que mais lhe aborrecia e com a ajuda da família conseguimos grandes progressos. (EE Professora Maria Rita de Cássia Pontes Teixeira, Campo Grande-MS)*

Seu conteúdo se provou efetivamente de comportamentos e da autoestima de estudantes. Os depoimentos colhidos mostram o ganho de auto-estima, o sentimento de pertencimento e respeito ao grupo ampliados, independente das diferenças sociais, físicas ou culturais entre os alunos, o que reforça o empenho de diversas partes interessadas na sua sustentação e ampliação do programa.

Esse *feedback*, em forma de narrativa dos agentes de implementação e beneficiários, deu sustentação para alçar o debate da implementação da política a atores de alto escalão governamental para que esses investissem sem capital político na oferta dos meios de escalabilidade almejados pelo programa.

Vale também observar que, apesar das virtudes técnicas, em certos momentos o programa foi descontinuado pela CGU. Ao competir internamente com os demais programas de prevenção da corrupção, o programa perdeu a sua força indutora frente à conjuntura e destaque de outras políticas também relevantes, como a política de acesso à informação. Toda política tem um momento de maior energia e esse momento se dissipa à medida que outros projetos outras políticas alcançam maior atenção.

Isso não quer dizer que a política deixa de ser importante, mas ela perde o holofote e isso pode mantê-la esquecida no fundo do armário, ela pode voltar a gaveta ou mesmo ser descontinuada.

Lembrando Mucciaroni (2013) e o modelo de Lata de Lixo (*Garbage Can model*), das soluções prontas esperando a agenda de problemas para serem sacadas, essa abordagem pode ser vista também como um banco de reservas de futebol, pois a solução pode ter seu momento de entrar em jogo, mas por falta de condições técnicas ou políticas, perde energia e volta ao banco para se recuperar para um momento mais adequado de ingresso no cenário político.

A perseverança da CGU em desenvolver esse programa permitiu que outros atores fossem mobilizados. Atrair e envolver o setor

privado, o terceiro setor e demais entes governamentais para abraçar o programa foi a estratégia adotada para viabilizar sua retomada e implementação em maior escala.

Um mecanismo de parceria por adesão desenvolvido pela CGU nesse contexto de parcerias deu maior desenvoltura na sustentação do programa na agenda governamental - Termo de Adesão com a CGU, previsto na Portaria CGU 2.308/14<sup>8</sup>. Mesmo os números sendo ainda pouco expressivos, essa articulação ampliou o círculo de atores de influência para construir o devido patrocínio nacional ao programa.

Em 2017, a CGU conquista a parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, que se alia ao projeto para o desenvolvimento do sistema de universalização do conteúdo do UPT, com soluções digitais de veiculação de baixo custo e maior interatividade, a qual tem lastro de coerência decorrente do maior acesso das escolas públicas a meios digitais e internet e do natural interesse dos alunos por essas mídias.

No ano de 2018 o Ministério da Educação dá um grande passo em reconhecer o programa como aderente à nova Base Nacional Comum Curricular - BNCC para o ensino fundamental e propõe estratégias de evolução e disseminação do conteúdo para todas as escolas públicas do Brasil e o programa vira objeto de ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Enccla, angariando novos parceiros públicos que atuam na frente de prevenção primária da corrupção nessa rede.

Num governo em que a corrupção é o tema central dos desgastes políticos e com um sentimento nacional de máxima atenção ao esforço do combate à corrupção (CARVALHO e GULLINO, 2018), abraçar o programa Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania da CGU foi um ato simbólico e oportuno.

Resta saber como o novo governo vai se apropriar dessa política primária de prevenção da corrupção para traçar seus rumos, ou seja, se a crença de mudança de comportamento pela educação será fortalecida ou abandonada.

## Considerações Finais

Políticas transversais são candidatas naturais a avaliações qualitativas. Não há como se restringir uma avaliação de política que abarque uma pluralidade de atores decisores, articulações múltiplas entre instituições e pessoas sem perder a perspectiva real da política. Não é suficiente apenas observar seus objetivos originais e seus resultados mensuráveis.

A cultura de avaliação qualitativa de políticas públicas anticorrupção ainda precisa amadurecer, especialmente numa época “São Tomé” de se enaltecer políticas baseadas em evidências (EBPM<sup>9</sup>) como um mantra de eficiência governamental. Dar atenção apenas aos aspectos quantitativos das políticas públicas, premido por resultados de curto prazo que a duradoura crise econômica nacional impõe, pode gerar uma miopia de decisões simplistas, que deixem de dar a devida atenção aos aspectos qualitativos e meritórios de políticas que precisam de mais tempo para alcançar sua maturidade e sobreviver para transformar realidades, especialmente na educação.

O estudo de caso da educação cidadã, por meio do programa UPT da CGU exemplifica como uma política de baixa expressão numérica persevera por aspectos de arranjos e de mérito qualitativo até alcançar agenda e recursos de implementação a despeito do indutor inicial, a CGU, não possuir condições suficientes para esse alcance.

A trajetória do programa estudado demonstra que seus avanços não teriam como alcançar a expressão desejada sem as parcerias-chave como o MEC, o IMS, Enccla, setor privado, terceiro setor e organismos internacionais.

Os estágios de busca de parceiros e de formação de arranjos de apoio à política de educação cidadã evoluíram até finalmente alçar o programa como alternativa relevante para atendimento aos preceitos de formação de cidadania da Base Nacional Comum Curricular

8. Portaria CGU 2.308/14 - Regulamenta o Programa “Um por Todos e Todos por Um! Pela ética e cidadania” – [http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania/arquivos/portaria\\_cgu\\_2308\\_2014.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania/arquivos/portaria_cgu_2308_2014.pdf)

9. EBPM - Evidence Based Policymaking

*Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação - Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania*

- BNCC e garantir que todas as escolas públicas do país fossem beneficiadas com o primeiro estágio da formação de educação para a cidadania, mas até que o debate da cidadania e da postura anticorrupção esteja arraigada na cultura nacional, há muito esforço a se realizar

no desenvolvimento dessa e outras políticas que se propõem a preparar novas gerações para assumir o papel ativo na melhoria da integridade nas relações públicas e privadas e construir um país que rejeita e combate a corrupção.

## Referências

BOVENS, Mark; HART, Paul 't; KUIPERS, Sanneke. "The Politics of Policy Evaluation" in: GOODIN et al. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2011; 18 nov.

CARVALHO, Jailton; GULLINO, Daniel. Corrupção é principal preocupação para 62% dos brasileiros, mas denúncias podem ser coadjuvantes, Brasília. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/corruptcao-principal-preocupacao-para-62-dos-brasileiros-mas-denuncias-podem-ser-coadjuvantes-22241432#ixzz5RDfzMydw> Acesso em: 15 set. 2018.

CGU (2018), Relatório histórico do Programa Um por todos, todos por um. Pela Ética e Cidadania! - UPT Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania/arquivos/historico-programa-upt.docx> Acesso em 8 nov. 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John W. A model of agenda-setting, with applications. *L. Rev. MSU-DCL*, p. 331, 2001.

MARCONDES, Mariana Mazzini; SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e Intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, p. 22-33, jan. 2018. Disponível em: <https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1527>. Acesso em: 07 nov. 2018. doi: <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i1.1527>.

MASUD, Harika; PFEIL, Helene; Agarwal, Sanjay; GONZALEZ BRISENO, Alfredo. 2017. *International Practices to Promote Budget Literacy: Key Findings and Lessons Learned. World Bank Studies*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26956> License: CC BY 3.0 IGO.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. *Rev. bras. educ. med.*, Rio de Janeiro, v. 33, supl. 1, p. 83-91, 2009. Disponível [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-55022009000500009&lng=en&nr-m=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-55022009000500009&lng=en&nr-m=iso). Acesso em 15/set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-55022009000500009>.

MUCCIARONI, G. The Garbage Can Model and the Study of the Policy-making Process. In: ARARAL JR., E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; XUN, W. *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, 2013.

PIRES, Roberto; LOPEZ, F. G.; SILVA, F. S. E. Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Org.). *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. 1ed. Brasília: IPEA, 2010, v. 3, p. 661-688.