



Diretrizes Nacionais  
para Ações de Cidadania

# Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania das EJE

Fundamentos, Caminhos e Desafios

Brasília  
TSE  
2024



© 2024 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa das autoras e dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação e do Conhecimento

SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar – Brasília/DF – 70095-901 – Telefone: (61) 3030-9225

**Secretária-Geral da Presidência**

Andréa Maciel Pachá

**Diretora-Geral da Secretaria do Tribunal**

Roberta Maia Gresta

**Secretário de Gestão da Informação e do Conhecimento**

Cleber Schumann

**Coordenador de Editoração e Publicações**

Washington Luiz de Oliveira

**Diretor da EJE**

Ministro Cristiano Zanin Martins

**Unidade responsável pelo conteúdo**

Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)

**Autoria**

Doriana Daroit

Fernanda Natasha Bravo Cruz

**Capa, projeto gráfico e diagramação**

Juliana Zumagline de Oliveira

Maria Eduarda Ramos de Almeida

Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE)

**Revisão**

Sarah Fernandes Navega de Aguiar

Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE)

**Conferência de editoração**

Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE)

As ideias e opiniões expostas nos textos são de responsabilidade exclusiva das autoras e dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

© 2024 Tribunal Superior Eleitoral – Escola Judiciária Eleitoral – AFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 7º andar  
Brasília/DF – 70095-901 – Telefone: (61) 3030-7474

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral.

Diretrizes nacionais para ações de cidadania das EJE [recurso eletrônico] : fundamentos, caminhos e desafios / Tribunal Superior Eleitoral. – Dados eletrônicos (113 páginas). – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

“Unidade responsável pelo conteúdo: Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)” – Verso p. rosto.

“Autoria: Doriana Daroit, Fernanda Natasha Bravo Cruz” – Verso p. rosto.

Disponível, também, em formato impresso.

Versão eletrônica (PDF).

Modo de acesso: Internet.

<<https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes>>

ISBN 978-65-87461-81-6

1. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Escola Judiciária Eleitoral. 2. Tribunal eleitoral – Escola Judiciária Eleitoral. 3. Cidadania. I. Daroit, Doriana. II. Cruz, Fernanda Natasha Bravo. III. Título.

CDD 342.8

CDU 342.8

# **Composição da EJE/TSE**

## **Diretor**

Ministro Cristiano Zanin Martins

## **Vice-Diretora**

Ministra Substituta Vera Lúcia Santana Araújo

## **Assessora-Chefe**

Polianna Pereira dos Santos

## **Assessores**

Caroline Sant' Ana Delfino

Pedro Oliveira Mascarenhas

## **Servidoras e servidores**

Adilson Cunha Silva

Letícia Passos Priante

Sabrina de Paula Braga

Soraya Cáritas Brasil Correia Berquó

## **Colaboradoras e colaboradores**

Ana Clara Pereira da Conceição

Cristianne Sampaio de Oliveira

Erick Luiz Souza Silva

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

Juliana Zumagline de Oliveira

Maria Eduarda Ramos de Almeida

Romulo Ribeiro Valadares

Sarah Fernandes Navega de Aguiar

## **Estagiário**

João Paulo Rodrigues Freire

# **Tribunal Superior Eleitoral**

## **Presidente**

Ministra Cármen Lúcia

## **Vice-Presidente**

Ministro Nunes Marques

## **Ministros**

Ministro André Mendonça

Ministro Raul Araújo

Ministra Isabel Gallotti

Ministro Floriano de Azevedo Marques

Ministro Ramos Tavares

## **Procurador-Geral Eleitoral**

Paulo Gonet Branco

# **Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania**

## **Coordenadoras**

Doriana Daroit

Fernanda Natasha Bravo Cruz

## **Professoras e professores | Fase 1**

Breyner Ricardo de Oliveira

Carolina Andion

Caio Henrique Faustino da Silva

Daniela Fávaro Garrossini

Doriana Daroit

Francisco Carvalho

Fernanda Natasha Bravo Cruz

Lorena Silva Santos

Marcela Machado

Maria de Nazaré Tavares Zenaide

Maria Victoria de Mesquita Benevides

Nara Pavão

Raquel Maria da Costa Silveira

Regina Claudia Laisner

Renato Emerson Nascimento dos Santos

Shirleide Pereira da Silva Cruz

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania das EJs: Fundamentos, Caminhos e Desafios</b> .....	<b>9</b>
<b>AÇÃO FORMATIVA: Rumo às Diretrizes Nacionais de Cidadania das Escolas Judiciárias Eleitorais</b> Doriana Daroit, Fernanda Natasha Bravo Cruz Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D), Universidade de Brasília (UnB) .....	<b>11</b>
<b>INTRODUÇÃO: Democracia: conceitos</b> Maria Victoria de Mesquita Benevides.....	<b>15</b>
<b>VALORES E PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS</b> .....	<b>18</b>
<b>O efetivo exercício da democracia brasileira e o papel da Justiça Eleitoral</b> Regina Claudia Laisner .....	<b>19</b>
<b>Democracia enquanto prática: Como favorecer a experimentação e a inovação social nas instituições e comunidades?</b> Carolina Andion.....	<b>22</b>
<b>A Educação Judicial e a Defesa dos Valores e Princípios Democráticos</b> Caio Henrique Faustino da Silva.....	<b>30</b>
<b>Diversidade na unidade: o papel das EJs estaduais na promoção da cidadania e da democracia</b> Marcela Machado .....	<b>33</b>
<b>Democracia em ação</b> Zilma Borges.....	<b>36</b>
<b>POPULAÇÕES MINORIZADAS</b> .....	<b>42</b>
<b>Quem somos? Conhecendo a diversidade para promover a inclusão e a participação em processos eleitorais</b> Raquel Maria da Costa Silveira .....	<b>43</b>

<b>Ações afirmativas</b>	
Renato Emerson Nascimento dos Santos .....	49
<b>Maioria Minorizada e o Exercício da Cidadania</b>	
Lorena Silva Santos .....	56
<b>COMBATE À DESINFORMAÇÃO .....</b>	<b>64</b>
<b>Desinformação e o Desafio das Instituições Democráticas</b>	
Daniela Fávoro Garrossini.....	65
<b>Enfrentamento à desinformação</b>	
Francisco Brito Cruz.....	69
<b>Os Efeitos da Desinformação</b>	
Nara Pavão .....	72
<b>EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA.....</b>	<b>78</b>
<b>Dimensões para exercitar a trajetória da avaliação</b>	
Breyner Ricardo de Oliveira .....	79
<b>Educação para a Cidadania Democrática</b>	
Maria de Nazaré Tavares Zenaide.....	86
<b>Diretrizes Nacionais Projetos de Cidadania</b>	
Shirleide Pereira da Silva Cruz .....	92
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>102</b>
<b>Considerações Finais</b>	
Fernanda Natasha Bravo Cruz e Doriana Daroit (LAP2D/UnB).....	103
<b>Fotografias da Formação Ativa .....</b>	<b>107</b>
<b>Proposta de Diretrizes Nacionais das Ações de Cidadania das Escolas Judiciárias Eleitorais .....</b>	<b>111</b>



**Diretrizes Nacionais  
para Ações de Cidadania**

# APRESENTAÇÃO

## **Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania das EJEs: Fundamentos, Caminhos e Desafios**

A Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) realiza atividades de pesquisa, formação profissional, publicação e divulgação de trabalhos relacionados ao Direito Eleitoral, com vistas ao fortalecimento da democracia representativa e da educação para a cidadania, atuando com base em três eixos temáticos: capacitação, que compreende a atualização e o aperfeiçoamento de magistrados, membros do Ministério Público Eleitoral, advogados e servidores da Justiça Eleitoral em Direito Eleitoral; cidadania, que consiste no desenvolvimento de projetos e ações com vistas à promoção da educação para a cidadania política; e pesquisa, que compreende o estímulo ao estudo, à discussão, à pesquisa e à produção científica em matéria eleitoral.

O desenvolvimento de ações para a cidadania está historicamente vinculado à implantação das próprias Escolas Judiciárias Eleitorais, que têm como um de seus principais expoentes o Programa Eleitor do Futuro, surgido em 2002.

Todavia, era sentida a ausência de diretrizes para essas ações, o que dificultava a produção de material a ser compartilhado em âmbito nacional, a captação e a formação adequada de formadores para os projetos de cidadania, especialmente aqueles que envolviam público-alvo diverso e, ainda, inviabilizava a construção de estratégias de comunicação adequadas para a projeção da imagem da Justiça Eleitoral junto à sociedade.

Tal demanda, identificada inicialmente nos encontros das EJEs, pôde finalmente ser sistematizada durante reuniões de Grupo de Trabalho especialmente formado para tratar do tema (Portaria TSE n.º 535/2022). Concluídos esses debates e estabelecidas as dimensões prioritizadas de atuação pela EJE/TSE, nasceu o projeto Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania, com a colaboração acadêmica do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático da Universidade de Brasília – UnB.

O projeto foi desenvolvido em três etapas. A primeira envolveu o mapeamento de conteúdo e a produção de definições conceituais dos Eixos Temáticos inicialmente identificados no bojo do Sistema EJE e do Grupo de Trabalho – Valores e Princípios Democráticos, Educação para a Cidadania, Populações Minorizadas e Combate à Desinformação. Nesse primeiro momento, foi possível observar como as questões abordadas nesses eixos se correlacionavam, explicitando a necessidade de orientações das diretrizes no sentido de promover a ação pública reflexiva.

Pesquisadoras, pesquisadores, professoras e professores convidados elaboraram textos norteadores sobre as temáticas identificadas e que representam aspectos

inescapáveis do debate democrático, com vistas a subsidiar um processo de formação ativa para os servidores da Justiça Eleitoral, objeto das etapas seguintes.

A segunda etapa contemplou uma ação formativa virtual, por meio da plataforma EADEJE, voltada prioritariamente, porém de forma não exclusiva, para servidoras e servidores da Justiça Eleitoral, com o objetivo de qualificar a proposição e a viabilização das Diretrizes por meio de atividades coletivas junto aos cursistas, mobilizando perspectivas acadêmicas interdisciplinares juntamente aos conhecimentos e às vivências dos participantes.

A terceira etapa, por fim, consistiu na promoção de encontros itinerantes abertos ao público e de oficinas presenciais fechadas, sediados pelos Tribunais Regionais Eleitorais do Amapá, do Espírito Santo e do Ceará no mês de maio de 2024. Além de servidoras e de servidores partícipes da ação formativa online, marcaram presença nas oficinas representantes da sociedade convidados. A escuta ativa dessas pessoas se revelou preciosa para melhor compreender e aplicar os diversos olhares e realidades aos objetivos propostos.

Todo o processo que resultou na presente publicação, incluídas, sobretudo, as considerações finais, também se volta à difusão, no âmbito do Sistema EJE, de um senso de necessidade de estabelecer iniciativas estratégicas de formação para a cidadania em parceria com instituições governamentais e não governamentais de interesse público.

Desse modo, desejou-se motivar o engajamento para a implementação de projetos locais de educação para a cidadania, dado o senso de pertencimento e autoria na cocriação das propostas conduzidas em metodologias dialógicas de ensino-aprendizagem.

Nesta publicação os leitores encontram os escritos provenientes da primeira fase, com definição de fundamentos teóricos e de temáticas prioritárias identificadas como aspectos inescapáveis para a construção de Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania pelas professoras e pelos professores convidados. Os documentos orientadores pautaram a formação ativa virtual e os encontros presenciais, constituindo não apenas referencial teórico, mas material pedagógico enriquecido pelo diálogo e pelo intercâmbio de experiências no âmbito da Justiça Eleitoral. Esta publicação, portanto, é o instrumento norteador para o desenvolvimento de um projeto amplo e democrático em busca do fortalecimento da cidadania.

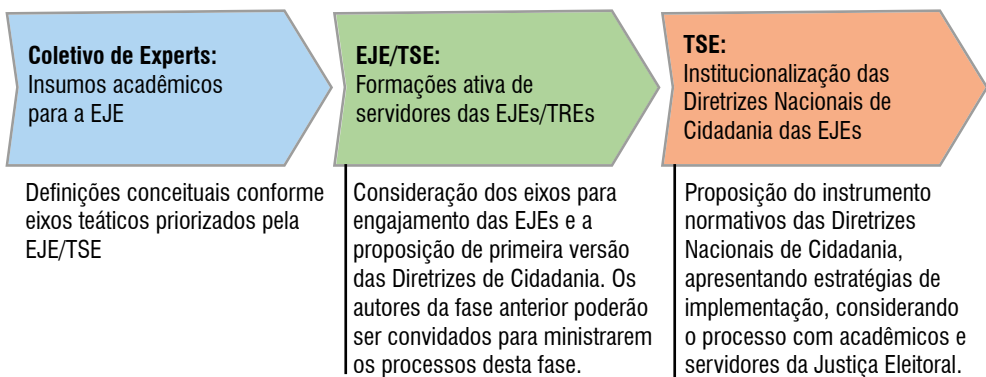
# AÇÃO FORMATIVA: Rumo às Diretrizes Nacionais de Cidadania das Escolas Judiciárias Eleitorais

**Doriana Daroit, Fernanda Natasha Bravo Cruz**  
Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o  
Desenvolvimento Democrático (LAP2D),  
Universidade de Brasília (UnB)

Este material didático concerne a um projeto inovador orientado ao aprofundamento da democracia, visando um coerente desenho institucional, estabelecido de forma dialógica e robusta, para o eixo “Cidadania” das Escolas Judiciárias Eleitorais brasileiras. A partir do reconhecimento das dimensões priorizadas para o eixo de Cidadania da EJE no âmbito do TSE, em 2023, foram convidados experts para a definição conceitual dos temas relevantes, com vistas a subsidiar o projeto junto aos servidores da Justiça Eleitoral, que visa dois resultados: uma formação básica orientada aos valores e princípios democráticos fundamentais para a educação para a cidadania, que lide com a desinformação e a exclusão política como desafios prioritários a serem superados; e, ainda, a proposição coletiva de uma minuta de instrução normativa para as Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania das Escolas Judiciárias Eleitorais.

É com muita satisfação que compartilhamos o primeiro produto desse processo, voltado à formação e articulação de servidores para a construção comum das Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania das EJE. A Figura 1 expressa as etapas de realização do projeto.

**Figura 1. Etapas do projeto “Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania” da EJE/TSE.**



Fonte: Elaboração das autoras.

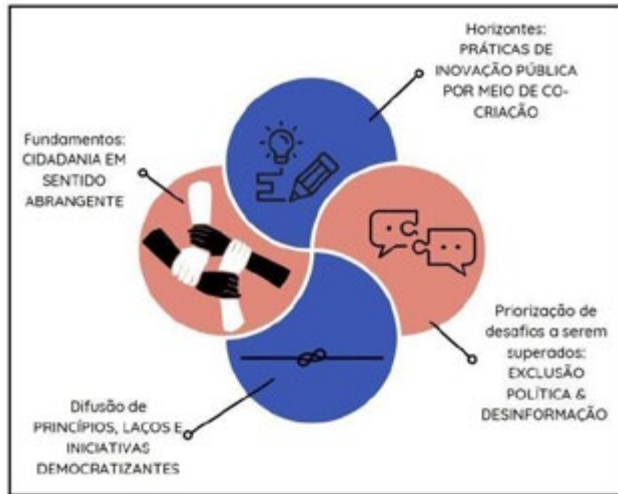
A partir da contribuição de textos autorais da primeira fase, estabelecidos por acadêmicas e acadêmicos especialmente dedicados a essa oportunidade, foi possível constituir as seguintes dimensões formativas e questões norteadoras:

### **Quadro 1. Dimensões formativas e questões norteadoras**

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir dos textos disponíveis no material didático deste curso.

<b>Educação para a cidadania</b>	<b>Valores e Princípios Democráticos</b>	<b>Populações Minorizadas</b>	<b>Combate à Desinformação</b>
<p>De qual cidadania estamos falando? Qual é o horizonte desejado? O que a educação em direitos humanos e a educação popular ensinam para a educação para a cidadania? Como promover processos de educação para a cidadania?</p>	<p>Quais os alcances do processo eleitoral na democratização? Quais são os demais aspectos éticos, culturais, socioeconômicos e territoriais que devem ser considerados? Quais práticas podem colaborar para a democratização da sociedade brasileira e de suas instituições? Como reconhecer e superar uma trajetória histórica de traços autoritários? Como as EJs podem contribuir <i>in loci</i> para difundir valores e princípios democráticos, com vistas à consolidação da democracia brasileira?</p>	<p>Como promover a inclusão política de populações historicamente marginalizadas? A quais diversidades e interseccionalidades nos referimos? Como aprender com políticas de ações afirmativas para a promoção de iniciativas da Justiça Eleitoral de educação para a cidadania?</p>	<p>Como definir desinformação? Como a desinformação impacta a construção democrática? Quais as iniciativas em curso pelo TSE para o combate à desinformação? Como projetos de cidadania das EJs podem divulgá-las e aperfeiçoá-las?</p>

Entrelaçadas, as questões abordadas nos eixos explicitam a necessidade de orientações para uma ação pública reflexiva. A partir dos textos que compõem este material, é possível perceber que a cidadania tomada em seus aspectos políticos, sociais e operacionais se viabiliza com o exercício de ações públicas que mobilizem atores diversos e afeitos aos problemas sociais com quatro dimensões: a cidadania abrangente e promotora de mudanças sociais com redução de desigualdades (materiais, culturais e políticas), por meio do combate à exclusão política e desinformação; o reconhecimento da identidade dos atores que compõem o mosaico da sociedade brasileira, bem como sua localização social e territorial de forma a promover princípios, laços e iniciativas democratizantes, que suportem práticas de inovação pública por meio de cocriação. Promover diretrizes que envolvam os aspectos normativos da cidadania e promovam o engajamento político crítico é o ponto fundamental das orientações e da formação aqui delineadas.

**Figura 2. Síntese da proposta formativa**

Fonte: autoras.

Portanto, uma concepção abrangente de cidadania, orientada por uma perspectiva de Direitos Humanos, foi a escolhida por todos os eixos para a viabilização do projeto. A compreensão de aspectos sociais, culturais/identitários, raciais, de origem e de classe permeia a construção dos argumentos tecidos com respeito às diretrizes de cidadania, bem como a compreensão de que as eleições e seus resultados são aspectos relevantes à construção democrática, ainda que não sejam exclusivos. Justamente, os desafios para superação da exclusão eleitoral se relacionam a essa concepção ampliada e exigente de cidadania: para lidar com as populações minorizadas, importa reconhecê-las em sua dignidade e especificidade, e perceber que as múltiplas faces da exclusão social reverberam na marginalização política.

Outro grande desafio, aquele de lidar com a desinformação considerando seus impactos na democracia contemporânea, exige traduzir o tema e sua relevância de modo acessível para a população brasileira e considerar o papel e a relevância das tecnologias de comunicação e informação. Nesse sentido, a promoção de iniciativas de educação para a cidadania pelas EJs demanda a constituição de uma disposição dialógica a novos laços por parte dos servidores da Justiça Eleitoral realizando articulações transversais junto a escolas, entidades da sociedade civil, universidades e diversos ambientes comunitários presenciais e virtuais. Nesse propósito, precisará tomar em conta articulações interdisciplinares, dispositivos comunicacionais adequados a diferentes regiões e gerações, experiências de educação em direitos humanos, iniciativas de ensino-aprendizagem de extensão universitária e, ainda, o cuidado na formação de formadores, o reconhecimento do público-alvo e a avaliação dos processos educacionais.

A execução desta etapa do projeto propõe duas fases, uma virtual por meio da Plataforma Virtual Moodle da EJE/TSE, e outra em Oficinas Presenciais. A formação tem o potencial de qualificar a proposição e a viabilização das Diretrizes Nacionais de Cidadania por meio de atividades coletivas junto aos cursistas, ao mobilizar perspectivas acadêmicas interdisciplinares juntamente aos conhecimentos e vivências dos servidores da Justiça Eleitoral. Mais além, esta formação congregada à proposição da minuta das Diretrizes visa motivar o engajamento para a implementação de projetos locais de educação para a cidadania, dado o senso de pertencimento e autoria na cocriação da proposta conduzida em metodologias dialógicas de ensino- aprendizagem. Desse modo, o processo de aprendizagem também se volta à difusão, no âmbito do Sistema EJE, de um senso de necessidade de estabelecer iniciativas estratégicas de formação para a cidadania em parceria com instituições governamentais e não-governamentais de interesse público.

Como horizonte, espera-se que por meio desta formação interventiva, com a construção coletiva e a viabilização de Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania, seja possível que as Escolas Judiciárias Eleitorais fortaleçam ainda mais o incentivo à participação eleitoral, o combate à desinformação e a inclusão política de populações minorizadas em seus processos de educação para a cidadania. Esperamos que o processo formativo represente um caminho para ações públicas inovadoras e um potencial expressivo de debate para a reflexão e a implementação das ações das Escolas Judiciárias Eleitorais.

# INTRODUÇÃO

## *Democracia: conceitos<sup>1</sup>*

**Maria Victoria de Mesquita Benevides<sup>2</sup>**

Democracia é o regime político da soberania popular em determinado território, com governos livremente eleitos pelos cidadãos e sob o primado do Estado de Direito. Soberania popular é a expressão conceitual do princípio “Todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Constituição Brasileira, 1988). Por Estado de Direito entende-se a subordinação de todo e qualquer poder às normas do Direito, de acordo com a Constituição e demais leis também livremente votadas.

O povo soberano participa de eleições de governantes e de representantes parlamentares e também diretamente, por meio dos mecanismos constitucionais: referendo, plebiscito e iniciativa popular legislativa, novidade no Brasil, mas corrente em várias partes do mundo.

A democracia contemporânea neste século XXI é definida em relação a dois pontos essenciais: a soberania popular e a garantia dos direitos humanos, justamente ditos fundamentais, a começar pelo direito à vida. Essa breve definição tem a vantagem de agregar democracia política e democracia social. A democracia política consagra o Estado de Direito e instaura as liberdades civis e individuais – com destaque para a liberdade de opinião, de associação e liberdade religiosa, orientação sexual, igualdade no direito à segurança e à informação e no acesso à justiça – assim como a separação, o equilíbrio e o controle entre os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). É o regime da alternância e transparência em eleições livres e periódicas, com pluralismo de opiniões e de partidos. É o regime da legitimidade do dissenso e da competição, desde que de acordo com as regras e com respeito à maioria e aos direitos das minorias.

A democracia social, por outro lado, igualmente importante, consagra a igualdade na busca e na garantia dos direitos socioeconômicos, o mínimo insuprimível para a vida com dignidade, sempre de acordo com a Constituição vigente e os Tratados e Convenções adotados pelo país. É a realização concreta do princípio da igualdade e da solidariedade. Saúde, Educação e acesso à cultura, moradia, segurança alimentar, previdência e seguridade social, lazer... A lista permanece em aberto para novas conquistas democráticas.

<sup>1</sup> Esse texto faz parte do eixo Educação para a Cidadania, o qual será contemplado ao final deste material.

<sup>2</sup> Socióloga, com especialização no campo da Ciência Política e do Direito e em temas da História Política brasileira e da Educação. Possui mestrado (1975), doutorado (1980) e livre-docência (1990) pela USP. Realizou pós-doutorado com bolsa do Social Sciences Research Council (1983). Professora titular aposentada da Faculdade de Educação da USP. Atuou na diretoria da Escola de Governo da USP, do Centro Cultural Maria Antonia e da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Direitos Humanos (ANDHEP). É autora de obras fundamentais sobre educação para os direitos humanos e para a democracia.

Nesse sentido, a Constituição brasileira, promulgada em 1988, estabelece como objetivos da República: “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art.3º).

A Democracia não é apenas um regime político: é um modo de vida. Vivemos juntos; sendo assim, a democracia – com a exigência de cooperação e respeito entre as partes – é o melhor jeito para enfrentarmos de modo civilizado os conflitos e divergências inerentes a todas as sociedades, com tolerância e abertura ao diálogo.

Democracia é um processo histórico, ou seja, em permanente movimento de acordo com as lutas políticas e o contexto internacional, as transformações demográficas, culturais e ambientais, as inovações científicas e tecnológicas. Mas os princípios e valores éticos permanecem: justiça e paz, solidariedade, direitos humanos, pleno respeito à diversidade humana, à biodiversidade e à defesa ecológica.

O povo participa para a intervenção na produção de leis e de políticas públicas. O processo democrático é o que permite a denúncia e a substituição, pelos cidadãos e seus representantes, de leis e mandos arbitrários por leis justas e racionais. A democracia estimula a auto-organização da sociedade e, assim, a autodefesa dos grupos mais fracos diante dos poderes políticos e econômicos. Essa auto-organização ocorre pela livre atuação de movimentos sociais, populares e sindicais, por associações e partidos (M. Chauí). A construção desse espaço democrático deve ser mediada pela política e pelo Direito. Daí temos que a soberania da nação – tão lembrada na retórica – se concretiza na capacidade do povo para cooperar, decidir e ter controle sobre as políticas públicas e sobre os recursos estratégicos. No Brasil, a concepção de nação abarca nossa diversidade étnica e cultural.

Além da liberdade e da igualdade, a solidariedade compõe o tripé dos princípios e valores fundantes da democracia. É, hoje, mais urgente do que nunca. Significa que todos nós somos responsáveis pelo bem comum. Portanto, é certamente negativo o descrédito de muitos – e, sobretudo, os jovens – nas instituições políticas, pois tal descrédito ultrapassa a figura das pessoas para atingir o próprio cerne da ação política, e acaba se transformando na condenação da ação política e de sua capacidade criadora e transformadora. Não é possível ser cidadão consciente com rejeição à atividade política. O resultado da apatia pode ser uma atitude na vida social que é o oposto de qualquer ideia de cidadania democrática, que é o das estratégias individuais, do “salve-se quem puder”, excluindo as possibilidades de ação coletiva, de cidadania democrática.





Diretrizes Nacionais  
para Ações de Cidadania

# VALORES E PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS

## O efetivo exercício da democracia brasileira e o papel da Justiça Eleitoral

Regina Claudia Laisner<sup>3</sup>

No Brasil, vivemos formalmente em um país democrático, em que estão asseguradas as instituições tradicionais da democracia, tais como a existência de eleições livres, rotatividade no poder, convivência de vários partidos políticos, liberdade de pensamento e de expressão. No entanto, para além de um modelo meramente formal, a democracia ainda está por ser efetivamente no Brasil.

Não se pode negar que tem havido um significativo avanço na construção democrática, desde a redemocratização até os dias atuais, com várias conquistas em termos de construção e acesso a direitos. Apesar disso, quando se aproxima as lentes de análise acerca das possibilidades efetivas de exercícios desses direitos, nota-se a persistência de padrões de comportamento e práticas políticas nada democráticos e que se remetem a modelos dos mais arcaicos na história social e política do país, deixando às claras algo muito profundo na sociedade brasileira: a existência de uma tradição autoritária que persiste ao longo de toda a sua história e que resiste à implantação de valores e princípios democráticos.

Trata-se de um retrato que deita raízes em traços herdados do nosso passado histórico e da própria formação da sociedade brasileira (Sales, 1994; Benevides, 1991; Velho, 1986 e outros), principalmente no que diz respeito às heranças deixadas por mais de três séculos de escravidão, que significou a mais bruta anulação da cidadania de vasto contingente da população brasileira; à estrutura agrária assentada no grande domínio territorial, que continuou praticamente intocada e estabeleceu relações de mando e subserviência entre os homens livres e pobres e senhores de engenho, cuja expressão primeira consistiu na lógica da “cidadania concedida” e fortaleceu o predomínio de comportamentos baseados na esfera privada em prejuízo de padrões de relacionamento da esfera pública (Freyre, 1975; Duarte, 1939 e Holanda, 1975), e à proclamação da República no país, que não conseguiu concretizar sequer os princípios básicos do republicanismo e do liberalismo, difundindo padrões de relacionamento do poder privado representados pelo coronelismo e suas “características secundárias” – mandonismo, filhotismo e falseamento do voto – perfazendo ações políticas que são muito comuns até hoje e que transformam os cidadãos em clientes dos políticos com os quais barganham “migalhas” em troca do seu voto.

<sup>3</sup> Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2005) e pós-doutorado pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (2017). Desde 2006, é professora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, campus de Franca, atuando na graduação em Relações Internacionais, na Pós-graduação em Direito e como coordenadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira”. Também é membro do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático.

Entretanto, apesar de muitos elementos da prática social e política representarem continuidade em relação aos padrões de nosso passado, seria um equívoco pensar esses padrões como uma persistência de tempos passados. Na realidade, essa tradição se mantém porque a sociedade brasileira ainda se constrói sobre parâmetros de relacionamento semelhantes aos do seu passado histórico, no sentido do autoritarismo social, tal como apontado por Dagnino (1994, p. 104), que “se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade”.

Esse autoritarismo social põe às claras a necessidade de tratarmos a democracia como um sistema político que se estende para além das arenas institucionais, referida, portanto, a algo muito mais amplo e que diz respeito à transformação da sociedade como um todo, inclusive suas práticas sociais e culturais. Desse ponto de vista, a construção efetiva e ampla da democracia só se torna possível quando, junto à democratização das instituições políticas tradicionais da democracia, houver a democratização das relações sociais em seu conjunto, com a criação de novos valores e princípios. Isso implica em uma transformação muito mais profunda da sociedade brasileira e que se relaciona à construção de uma cultura democrática, baseada na mudança dos costumes e das mentalidades, como um passo essencial para a reinvenção da democracia em nosso país. Isso não significa que é ignorada a importância das transformações da “engenharia institucional”, sobremaneira aquelas referidas à lógica representativa da democracia. O que se busca destacar com essa visão da democracia é que embora essas transformações no âmbito da institucionalidade sejam de fundamental importância, há outros aspectos a serem considerados e que dizem respeito às atitudes e percepções da população.

Desde um olhar mais atento ao sistema eleitoral, muitas das questões que emperram o avanço da democracia no país podem ser drasticamente diminuídas por meio do melhor funcionamento das regras eleitorais. É imperativo que haja regras acerca do pleito, proporcionais ao reconhecimento do conjunto de cidadãos, incluídas e respeitadas as suas diferenças, não transformadas em padrões de desigualdade. Porém, a construção de uma democracia efetiva requer, para além da construção de reconhecimento formal, a criação de práticas sociais e formas de sociabilidade, condizentes com esse reconhecimento, fundadas em bases mais democráticas em que, independentemente da classe, raça, sexo, orientação sexual etc., todas as pessoas sejam equanimemente consideradas em uma perspectiva universal de cidadania.

A construção dessa democracia efetiva, como um projeto em contínua disputa na sociedade brasileira, requer, nos vários espaços que representam a luta política, a criação e a difusão de valores de respeito, senso de coletividade, solidariedade e justiça, na contramão dos valores propugnados pelo tradicional autoritarismo social, atualizados pelos princípios dos ditos projetos modernizadores, vinculados à proposta

neoliberal, que propaga valores de descaso, individualismo, competição e discriminação. E o potencial de criação e difusão desses valores democráticos, a partir da Justiça Eleitoral, é enorme, nesse campo de disputa tão desafiador, mas, ao mesmo tempo, tão aberto a alternativas, quando se trata das ferramentas certas, a partir de diretrizes bem-posicionadas e articuladas na luta pela reinvenção da democracia no país.

## Referências

BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa** – Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. São Paulo: Ática, 1991.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. in: DAGNINO, E. (org.) **Anos 90** – Política e Sociedade no Brasil, São Paulo: Brasiliense, 1994.

DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização política nacional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala**. 17ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Livraria José Olympio, 1975

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n° 25, ano 9, 1994 (junho).

VELHO, Gilberto. As vítimas preferenciais. Encarte especial de **Ciência Hoje** sobre um simpósio realizado durante a 38ª Reunião Anual da SBPC, Curitiba, 1986 (julho).

## **Democracia enquanto prática: Como favorecer a experimentação e a inovação social nas instituições e comunidades?**

**Carolina Andion<sup>4</sup>**

Quando se fala de democracia, um dos desafios cruciais que enfrentamos atualmente, tanto nos países do Sul quanto do Norte global, refere-se ao enfrentamento e diminuição da clivagem existente entre os valores, princípios e normas (dimensão institucional) e as práticas cotidianas, seja no âmbito da política, da administração pública e/ou das organizações em todos os setores. Apesar de utilizar diferentes lentes analíticas e apresentar diversas interpretações do fenômeno, muitos autores vêm denunciando o processo de declínio ou regressão democrática em diversos países do mundo e nos convidam a refletir sobre novas possibilidades para (re)significar e fortalecer as democracias diante desse cenário (Castells, 2018; Levitsky & Ziblatt, 2019; Przeworski, 2020, Souza Neto, 2020).

Diante disso, o debate sobre novas formas de governança na gestão das políticas públicas e na administração pública vem ganhando força, enfatizando aspectos como a intersetorialidade, a transversalidade, o multicentrismo, a pluralidade de atores e a processualidade na gestão e na ação públicas. Mais do que simplesmente considerar a participação e a coprodução como estratégias para aumentar a eficiência e a eficácia dos governos e instituições públicas, o debate nos convida a considerar a democracia enquanto prática e exercício capaz de transformar a administração pública e suas relações com as sociedades (Ansell, 2011 e 2023; Ansell; Sørensen e Torfing, J, 2022; Frega, 2019; Shields, 2008).

No entanto, a emergência e o fortalecimento da noção de governança e seu uso em lugar da noção de governo não significa, por si só, uma reinvenção democrática e o reforço de políticas públicas efetivas, nem tão pouco implica a eliminação da ideia de Estado. Mais do que uma palavra da moda que pode resolver o fracasso democrático, propomos que a governança pública seja encarada como um problema, um fenômeno

---

<sup>4</sup> Professora titular do departamento de administração pública no Centro de Ciências de Administração e Socioeconômicas (ESAG), da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Pós-doutora em administração pública e governo pela FGV/EAESP e em Economia Social pela Universidade de Valência, na Espanha. Doutora em Ciências Humanas (UFSC), mestra em Administração pela Escola de Altos Estudos Comerciais de Montréal (HEC), no Canadá. Graduada em administração pela UFBA. Lidera o Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP), e coordena o Observatório de Inovação Social de Florianópolis (OBISF).

que requer investigação e precisa ser exercitado e aprendido. Nesse sentido, uma questão central para avançar na agenda de pesquisa e na prática é compreender os alcances e limites das novas formas de governança e seus efeitos reais no fortalecimento da democracia, das políticas públicas e da administração pública.

Para tanto, propomos a seguinte questão que pode ser explorada pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) nas suas diversas atividades de pesquisa, formação profissional, publicações e divulgação com vistas ao fortalecimento da democracia e da educação para a cidadania. *Como estimular novas formas de governança e interações socioestatais capazes de promover inovação social, reforçar políticas públicas efetivas e a democracia enquanto prática?*

**Uma primeira via para explorar essa questão refere-se à necessidade de trazê-la para a realidade brasileira e regional na qual se insere.** Trata-se de levar em conta que no Brasil, como em outros países em desenvolvimento, múltiplas crises se sobrepõem – climática, ambiental, econômica, social, sanitária e democrática – gerando efeitos mais proeminentes e urgentes. Esse processo se evidencia tanto no meio urbano como rural com o desmonte das políticas públicas (Gomide, Silva e Leopoldi, 2023), fazendo com que a garantia de direitos e a promoção da sustentabilidade se coloque mais num plano do ideal do que na prática cotidiana. Segundo o “Mapa das desigualdades entre as capitais Brasileiras” (Programa Cidades Sustentáveis, 2020), 1 entre 4 pessoas que viviam nas capitais do país se encontrava abaixo da linha da pobreza, ou seja, tinha renda inferior a US\$5,5 por dia. Tal situação de vulnerabilidade se agrava se considerarmos questões de gênero e raciais. Como demonstra o relatório, 3,9% dos brancos com 15 anos ou mais eram analfabetos. Entre os negros, esse índice era de 9,1%, bem acima da média nacional que era de 6,8%. Trabalhadores brancos ganhavam, em média, 72,5% a mais que os negros e homens recebiam 29,7% a mais que as mulheres.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE – 2021), o Brasil já ocupava a 9ª posição de um conjunto de 143 países no ranking da desigualdade. Em termos de concentração de renda, o Brasil representava o segundo país do mundo com a maior desigualdade na distribuição de renda. Esse quadro fica ainda mais evidente e urgente, nos últimos anos, com a epidemia de COVID-19 no país. Pesquisa recente feita pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN, 2022) trouxe que 125,2 milhões de residentes em domicílios brasileiros enfrentavam alguma restrição alimentar, sendo que desses 33 milhões enfrentavam situação de fome. Esses dados vêm agravar a situação de insegurança alimentar que fez o Brasil voltar para o mapa da fome (o qual tinha saído em 2013), desde 2016. Um dos fatores que contribuem para esse quadro refere-se à grande ampliação das desigualdades de renda e o aumento da pobreza no país nos últimos anos. Segundo dados divulgados pelo IBGE em 2022, nos últimos nove anos, os brasileiros, de todas as faixas de renda,

empobreceram. Mas a perda foi muito maior entre os mais pobres. Na base da pirâmide social, entre os 5% mais pobres, a renda foi reduzida em 48%, ou praticamente à metade.

Essa situação urgente e crítica imposta aos brasileiros(as), sobretudo os vulnerabilizados(as), coloca uma segunda via de abordagem possível e necessária que é a de pensar, reforçar e colocar em prática experimentações democráticas e novos meios de interface entre sociedade civil, Estado, Universidades e administração pública para fazer face aos problemas públicos cada vez complexos e multifacetados. Isso exige novos padrões de interações socioestatais e não pode ser feito a partir de ações isoladas e de uma lógica meramente assistencialista ou filantrópica, a qual predominou e ainda está bem presente na cultura política brasileira até hoje (Landim, 2002; Andion e Serva, 2004). Nesse sentido, torna-se central que as ações de enfrentamento estejam relacionadas e fortaleçam as políticas públicas, pois essas é que podem oferecer respostas mais justas, duradouras e consistentes aos problemas públicos. Por outro lado, o próprio Estado e a administração pública, que deveriam ser os principais protagonistas e garantidores de direitos, muitas vezes não conseguem sozinhos oferecer respostas e apresentar a resolutividade exigida para responder a esses enormes desafios ou ainda se apresentam como agentes violadores desses direitos, pouco ou nada incluindo os públicos vulnerabilizados nos processos de governança e/ou dificultando seu acesso às políticas públicas.

**Nesse sentido, se coloca a questão da inovação social, enquanto uma nova via analítica e prática para (re)pensar a mútua constituição entre Estado e sociedade civil (Lavalle et al, 2018) e seus efeitos na prática da administração pública e (re)agir para o enfrentamento dos complexos e urgentes problemas públicos na atualidade, assim como promover práticas mais sustentáveis em âmbito local.** Não se trata de uma fórmula mágica, mas de um novo modo de compreender e reforçar a “ação pública” (Lascoumes e Le Galès, 2007) entendida enquanto produto das interações socioestatais e da mobilização e engajamento de diversos atores e setores em resposta aos problemas públicos. Nesse sentido, a política pública deixa de ser compreendida como monopólio de um Estado unitário e objeto apenas de programas formais planejados a priori e de forma racional (Andion e Magalhães, 2021).

Isso implica ir além dos valores e princípios, dos aspectos normativos e estruturais da democracia focalizando a prática cotidiana da governança pública e seus efeitos, privilegiando a compreensão e a análise das realidades locais (Ansell e Torfing, 2021). Embora a Constituição de 1988 estabeleça, em diversas áreas de políticas públicas, a necessidade do exercício de uma governança das políticas públicas no município, que seja compartilhada e democrática, essa prática não é garantida apenas pelo aparato estatal e os dispositivos legais. Ela exige ser exercitada, colocando desafios e dilemas que precisam ser encarados com seriedade.

O exercício da governança democrática é então aqui tomado como um fenômeno a ser investigado, reforçado e exercitado na sua prática cotidiana nas políticas públicas, na administração pública e nas instituições. Trata-se de encarar a governança pública enquanto substantivo e não a partir de seus qualificativos. Isso implica um enfoque:

1. que se liberte dos modelos pré-estabelecidos de ótimos de governança da literatura internacional (produzida sobretudo a partir da realidade dos países do Norte) tais como o New Public Management (Hood, 1991), ou New Public Service (Denhardt e Denhardt, 2000), a New Public Governance (Radnor, Osborne e Glennon, 2016) ou ainda a governança colaborativa (Ansell e Gash, 2005);
2. que trate, pois, da mesma forma, o que impulsiona, reforça, promove e, também, aquilo que impede, obstaculiza e dificulta a governança democrática;
3. que concebe a política pública, a democracia e a própria governança para além do seu aspecto formal, concentrando-se nos desafios e dilemas de sua prática (Dewey 1927, 1974 e Frega, 2019);
4. que problematize as concepções ideais de oposição ou parceria entre Estado e sociedade civil e, também, a naturalização da separação fundadora entre esses dois enclaves, ancorando-se numa perspectiva de mútua constituição (Lavalle et al, 2018; Andion 2020; Andion 2023) e pragmatista de democracia (Andion e Magalhães, 2021; Andion, 2023; Ansell, 2011 e 2023; Dewey 1927, 1974;).

Diante do exposto, identificar e acompanhar, no longo prazo, as interações e transações e reconhecer e valorizar a ecologia política nas quais as inovações sociais podem florescer e produzir efeitos desejáveis sobre os territórios é proposta aqui como uma via frutífera para reforço da democracia enquanto prática nos diversos espaços sociais. Isso implica não apenas observar, mas também fomentar experimentações democráticas e dinâmicas de “investigação pública” (public inquiry) (Dewey, 1927, 1938) junto com os sujeitos dessas experiências, de modo a gerar e difundir aprendizagem sobre a inovação social nas arenas públicas (Cefai, 2017). Como destacam Ansell e Torfing (2016) e Ansell (2023), tal perspectiva pode ser inspiradora para avançar em muitos pontos da agenda atual sobre governança pública incluindo:

- compreender melhor como os processos de colaboração e ou conflito multiatores são manejados nas arenas públicas;
- entender os alcances e os limites da governança e seus efeitos e consequências nas políticas públicas, em resposta aos problemas socioambientais locais;

- atentar sobre os diferentes modos de governança e regimes de engajamento nas arenas públicas e como eles interagem e combinam na prática, facilitando ou dificultando as inovações sociais;
- considerar a inscrição histórica e territorial dos processos de governança pública;
- explorar mais detalhadamente como a governança é atravessada pelas múltiplas desigualdades e pela assimetria nas relações de poder produzindo inclusão e exclusão; e o que mais interessa aqui;
- para investigar o potencial e, também, os limites das diferentes formas de governança nas arenas públicas para fomentar a inovação social, aprofundar e fortalecer a democracia e a sustentabilidade em âmbito local.

**Baseando-se em Frega (2019), trata-se de focalizar na prática os processos de experimentação da democracia, com seus avanços e seus limites.** O autor destaca que a crise que vivenciamos das democracias liberais em várias partes do mundo não é apenas procedimental ou de esvaziamento de sua substância participativa. Segundo ele, para construir novas vias alternativas a fim de superar essa crise, tanto conceitualmente quanto na prática, é importante que possamos repensar e reconstruir a democracia para além de seu aspecto formal, vista como um regime ou uma combinação de instituições que traduzem os anseios populares na política. Isso significa considerar as potencialidades dos diversos padrões de interação social e as transações com o meio que a compõem como fontes de ação criativa, de inovação social e de transformação do instituído. Nos referimos aqui ao potencial das “experimentações democráticas”, entendidas como possibilidades de transformação do instituído essenciais para reinventar a democracia. Como destacam Cefai (202), Chateauraynaud (2021) e Frega (2016), entre outros, o experimentalismo democrático fornece insights teóricos, de investigação e ação para compreender como a democracia se relaciona com a inovação social. Para além de identificar e discutir os alcances e os limites dos processos participativos, trata-se de entender de que maneira ocorre ou não o design do instituído – por meio do enfrentamento, pelos diferentes públicos –, das consequências indesejáveis da vida em comum.

A palavra “experimentação” remete à busca de soluções mais inovadoras, ao exercício do questionamento e aos testes, num viés de diminuição dos erros em resposta às situações problemáticas enfrentadas, que são sempre contextualizadas. Já a palavra “democrática” se relaciona aos processos de colaboração e aprendizado mútuo, por meio da participação e da valorização de diversas formas de conhecimento e saberes, em especial das pessoas afetadas (Frega, 2019). Esse processo de aprendizagem coletiva e contínua, baseado na investigação pública, se apresenta aos autores como importante elemento de revitalização da ação pública e das democracias na atualidade.

O reforço desse debate e dessa agenda no ensino, na pesquisa e na extensão tem a possibilidade objetiva de promover avanços teóricos e empíricos sobre o exercício da governança pública e sua relação com inovação social e a democracia, permitindo contribuir para entender como podemos exercitar e construir cotidianamente a democracia nas instituições da administração pública e nas políticas públicas.

**Seguindo Follet (2013 e 2016), essa abordagem significa aprender sobre governança pública a partir do acompanhamento e reconstituição das trajetórias do “poder com”,** entendendo que nessas trajetórias de práticas se forjam os regimes de governança: criam-se dispositivos, propõem-se mudanças institucionais, as arenas públicas se constituem podendo ou não se tornar mais plurais e participativas e coproduzir ou não mais criatividade, justiça social e sustentabilidade. Na medida que se reforçam padrões de interação mais democráticos, novas respostas são oferecidas e aprendizados são gerados. Compreender a dinâmica do exercício da democracia é, portanto, um vetor essencial para compreender e reforçar tanto a governança como a sua capacidade de promover a inovação social num determinado território.

## Referências

- ANDION, C. (2023). Social innovation, experimentalism, and public governance: An ethnographical approach to study public arenas in the city. **Brazilian Administration Review**, 20(2), e220124. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2023220124>
- ANDION, C. (2020). Civil society mobilization in coping with the effects of COVID-19 in Brazil. **Brazilian Journal of Public Administration**, 54 (4), 936-951.
- ANDION, C. (2014) Inovação Social. In: R. de F. Boulosa (Org.). **Dicionário para Formação em Gestão Social** (p. 98-102). 1ed. Salvador: CIAGS/UFBA, v. 1.
- ANDION, C., Alperstedt, G. D., Graeff, J. F. (2020), Ecossistemas de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: um estudo em Florianópolis, Brasil **Revista de Administração Pública**, 54 (1), p.181-200.
- ANDION, C.; Magalhães, T. G. (2021) (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas. Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. **Sociedade e Estado**, v. 36, p. 513-543, 2021.
- ANSELL, C. (2011) Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy. Oxford: **Oxford Scholarship Online**, 2011.
- ANSELL, C. (2012). **What is democratic experiment?** Contemporary Pragmatism, 9(2), 159-180.

- ANSELL, C. (2023) **Rethink Theories of Governance**. Cheltenham: Elgar Publishing.
- ANSELL, C; GASH, A. (2008) Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571.
- ANSELL, C; TORFING, J. (2016) **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham: Edward Elgar.
- ANSELL, C; TORFING, J (2021) Public Governance as Co-creation. A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy. **Cambridge**: Cambridge University Press.
- ANSELL, C; SØRENSEN, E.; TORFING, J (2022) Co-Creation for Sustainability. The UN SDGs and the Power of Local Partnership. **Esmerald**: Open Science Book.
- CASTELLS, R. (2018) **Ruptura**: A crise da democracia liberal. São Paulo: Zahar.
- CEFAÏ, D. (2017) Públicos, problemas públicos e arenas públicas. O que nos ensina o pragmatismo. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo. Vol 36, Março de 2017.
- CEFAÏ, D.; TERZI, C. (2012). L'expérience des problèmes publics. Paris: **Perspectives Pragmatistes**, 2012.
- CHATEAURAYNAUD, F. (2011) **Argumenter dans un champ de forces**. Essai de balistique sociologique. Paris: Editions Petra.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service**: Serving Rather Than Steering *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6 (Nov. - Dec., 2000), p. 549-559
- DEWEY, J. (1927). **The public and its problems**. Chicago: Swallow Press.
- DEWEY, J. (1938) *Logica. Teoría de la investigación*. Pánuco: **Fondo de Cultura Económica**, 1938.
- DEWEY, J. (1974). **Experiência e natureza**. São Paulo: Abril Cultural.
- FREGA, R. (2019) Pragmatism and the wide view of democracy. **Gewerbestrasse**: Palgrave Macmillan.
- GOMIDE, A. de Á; SILVA, M. M. de S; LEOPOLDI, M. A. (Editores) *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília, **Ipea**.

LAVALLE, A.G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; e SZWAKO, J. (orgs) (2018). **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós- transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 411 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7. <https://doi.org/10.7476/9788575114797>.

LAVALLE, A. Gurza; SZWAKO, J. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, Abr.

LEVITSKY, E., ZIBLATT, (2019). **D. How Democracies Dies**. New York: Scorpio Press.

ANDION *et al*, (2023). Observatório de Inovação Social de Florianópolis, 2023. PRZEWORSKI, A. **Crises da Democracia**, São Paulo Zahar, 2020.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS (2020). **Mapa das Desigualdades das Capitais Brasileiras**. Disponível em: [mapa-das-desigualdades.pdf](http://mapa-das-desigualdades.pdf) ([cidadessustentaveis.org.br](http://cidadessustentaveis.org.br)) Acesso em: 24 jun. 2022.

REDE PENSSAN (2022). **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**.

SABEL, C.F; ZEITLIN, J. (2012) Experimentalist Governance. In Levi-Faur, D. (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*. **Oxford**: Oxford University Press.

SHIELDS, P. (2008) Rediscovering the Taproot: Is Classical Pragmatism the Route to Renew Public Administration? **Public Administration Review**, Vol. 68, No. 2 (Mar. - Apr., 2008), pp. 205-221.

SOUZA NETO, C. P de (2020) **Democracia em Crise no Brasil**: Valores Constitucionais, Antagonismo Político e Dinâmica Institucional. Rio de Janeiro: Eduej/Contracorrente.

## A Educação Judicial e a Defesa dos Valores e Princípios Democráticos

Caio Henrique Faustino da Silva<sup>5</sup>

A democracia é um dos pilares fundamentais da sociedade contemporânea e sua efetivação depende não apenas das instituições políticas, mas da agência dos sujeitos e coletividades e das relações de poder por eles estabelecidas. Nesse contexto, a educação judicial emerge como um elemento-chave na promoção e defesa dos valores democráticos. Por esta razão, refletimos sobre a relevância do sistema de escolas judiciais eleitorais no fortalecimento da democracia, destacando sua função central na formação de magistradas e magistrados, servidoras e servidores, cidadãos e cidadãs e na disseminação dos conhecimentos jurídicos, dos sentidos políticos e dos valores sociais imprescindíveis à realização da experiência democrática no cotidiano.

Comumente situada no verso das instituições que compõem o Poder Judiciário, a educação judicial objetiva aprimorar a qualidade da justiça por meio do desenvolvimento de um conjunto de competências profissionais necessárias aos sujeitos que realizam a atividade jurisdicional. Nesse universo, composto por subjetividades plúrimas, os programas educacionais devem ser desenvolvidos tendo em conta as especificidades, as características e as funções performadas por juízes e juízas, servidores, servidoras e serventuários da justiça, devendo estar diretamente relacionados aos seus estilos e práticas de aprendizagem, seus itinerários formativos, suas atribuições e tarefas, bem como ao contexto socioeconômico e cultural no qual estão inseridos, visando incrementar a confiança dos destinatários da atividade judicante (Armytage, p. 3).

Contudo, a educação judicial eleitoral guarda consigo uma característica distintiva que alcança a própria educação profissional e a educação judicial desenvolvida no quadro dos Tribunais de Justiça dos Estados e das Regiões Federais, sendo capaz de ir além, abarcando os sujeitos para os quais se destina o Estado e sua burocracia, nomeadamente o presente e futuro cidadão e cidadã. Assim, à medida que a educação judicial eleitoral tem, na defesa dos valores e princípios democráticos, tanto um compromisso quanto uma dimensão formativa central, verifica-se uma constante modificação do escopo das suas ações.

---

<sup>5</sup> Doutorando em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/Rio. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – PPGDA/UEA e Mestre em História Social pelo PPGH na Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Professor universitário. Chefe do Núcleo de Relações Institucionais e Internacionais da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

Nesse sentido, temas como educação para cidadania, combate à desinformação, grupos minoritários, sujeitos e coletividades vulnerabilizados passam a integrar fortemente a agenda das Escolas Judiciárias Eleitorais (EJEs), deixando de ser apenas uma preocupação programática e passando a desempenhar uma dimensão formativa central no tempo presente. Tem-se, nessas escolas, um espaço constitutivo da própria experiência democrática cotidiana. Isto é, à medida que o compromisso das EJEs em sensibilizar e capacitar os sujeitos acerca dos processos democráticos e da necessidade de uma atuação ativa e participativa se consolida, a educação judicial eleitoral passa a ser compreendida enquanto um locus no qual outras formas de ler a realidade, de mediar disputas, de flexibilizar conflitos e de construir novas estratégias voltadas ao enfrentamento da injustiça social e das desigualdades são constantemente ressignificadas.

Nesses muitos processos, a educação judicial segue, em face da crescente complexidade das relações sociais, políticas, econômicas e culturais, sendo o espaço no qual magistradas e magistrados, servidoras e servidores e serventuários encontram a oportunidade de desenvolver competências, tais como:

Compreender criticamente a divisão social do trabalho e suas relações no regime de acumulação flexível; identificar e posicionar-se criticamente frente aos valores sociais e jurídicos envolvidos nas questões sob sua apreciação; comunicar-se, dialogar e firmar boas relações interpessoais (com servidores, partes, demais magistrados, operadores do Direito, mídia etc.); perceber-se como sujeito na atuação profissional e aprimorar-se de forma autocrítica; gerir o próprio trabalho e a unidade jurisdicional, sem perder de vista as dimensões da qualidade de vida e de sua condição de trabalhador e de parte da sociedade; compreender e intervir no conflito social real, para além da relação processual, buscando o efetivo acesso à Justiça; articular, nas questões jurídicas, diferentes conhecimentos, de forma transdisciplinar; atuar com ética e celeridade, comprometido com a sociedade (Enfam, 2017).

E, junto dos sujeitos responsáveis pelos atos e procedimentos performativos do Estado-juiz e seus constantes processos de formação e aperfeiçoamento, temos, no quadro da educação judicial eleitoral, a inegável presença de homens e mulheres, incontáveis subjetividades produtoras de relações complexas, ramificadas, coetâneas e multidimensionais. Assim, reconhecemos a educação judicial eleitoral enquanto dimensão sociopolítica voltada à sensibilização cidadã, a medida em que se (re)produzem os valores e sentidos necessários tanto à compreensão do fenômeno democrático, seus elementos constitutivos e nuances quanto à participação crescente e ativa da população.

Para tanto, a educação judicial eleitoral, por meio dos seus servidores e servidoras, seus magistrados e magistradas, deve ser capaz de traduzir as exigências advindas das múltiplas lutas por direitos, transformando-as em ações curriculares adequadas

aos muitos territórios democráticos em disputa. Junto à produção de um complexo curricular comprometido com as realidades e experiências dos sujeitos e coletividades nos muitos espaços democráticos, a educação judicial eleitoral deve proporcionar ações educacionais inclusivas, baseadas nas experiências reais e cotidianas dos sujeitos e coletividades em constante relação.

O caminho para a construção tanto de uma agenda formativa – construída a partir das experiências dos cidadãos e cidadãs, dos espaços de agência e de representação por eles ocupados – quanto da transformação da referida em agenda em ações educacionais concretas capazes de abranger um espectro crescente de sujeitos, suas subjetividades e as relações de poder e representação por eles estabelecidas também passa pela capacidade adaptativa da educação judicial eleitoral em face das transformações sociais, econômicas, tecnológicas e culturais, devendo assegurar a relevância da promoção dos valores e princípios democráticos em todas as dimensões da vida em sociedade.

E, para ser capaz de acompanhar a velocidade e a amplitude das mudanças, a educação judicial deve ser pensada de forma colaborativa e cooperativa, considerando o papel de uma constante interlocução para o estabelecimento de parcerias com instituições acadêmicas, organizações da sociedade civil e outros órgãos e poderes governamentais, objetivando construir uma rede formativa tão complexa quanto abrangente.

Em síntese, a educação judicial, especialmente por meio das Escolas Judiciárias Eleitorais, desempenha um papel fundamental na defesa e efetivação dos valores democráticos. Ao se dedicar ao aperfeiçoamento de magistrados e magistradas, servidores e servidoras e à formação e sensibilização de presentes e futuros cidadãos e cidadãs, as EJEs contribuem para a construção de uma sociedade mais justa, transparente e comprometida com os princípios fundamentais da democracia, sendo imprescindível reconhecer e fortalecer esse papel, assegurando que a educação judicial evolua continuamente para enfrentar os desafios do século XXI e cumpra seu compromisso com a preservação, promoção e difusão dos valores democráticos.

## **Referências**

MAGISTRADOS, Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de. **Diretrizes Pedagógicas da Enfam para Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados**. Brasília: Enfam, 2017.

ARMYTAGE, Livinston. **Educação judicial como um agente de liderança e mudança**. p.5. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2015/05/EDUCA%C3%87%C3%83O-JUDICIAL-COMO-UM-AGENTE-DE-LIDERAN%C3%87A-E-MUDAN%C3%87A.pdf>. Acesso em: 2 de dez. 2023.

## **Diversidade na unidade: o papel das EJE estaduais na promoção da cidadania e da democracia**

**Marcela Machado<sup>6</sup>**

A criação da Escola Judiciária Eleitoral (EJE) pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2002 traduziu a necessidade do TSE em difundir suas ações para a sociedade, por meio de atividades de pesquisa, publicação e divulgação de trabalhos relacionados ao Direito Eleitoral.

Nas atribuições da Escola, está a formação e capacitação profissional de seus servidores para serem promotores da cidadania e da democracia. Aqui, os desafios aparecem: como fazer essa promoção em um país tão diverso como o Brasil e em um contexto no qual ainda existem indefinições conceituais sobre o que, de fato, estamos tratando como valores e princípios democráticos? Se existe imprecisão no conceito, há, conseqüentemente, limitações em torná-lo acessível à sociedade e de implementar ações concretas para a sua difusão.

Como forma de organização política, o federalismo, assegurado pela Constituição Federal de 1988, garante autonomia aos entes federados (União, estados e municípios) para gestão do território e do povo que nele habita. Essa descentralização é necessária para que cada unidade consiga lidar com as diferenças territoriais do país, já que cada uma apresenta suas particularidades e necessidades específicas. O sistema EJE nos estados, gerenciado pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), está estruturado sob a dimensão federativa da organização das eleições e da Justiça Eleitoral, considerando as especificidades de cada escola e da localidade na qual ela está inserida. Diante desse cenário, como aperfeiçoar as experiências concretas das EJE estaduais na promoção da cidadania e da democracia, levando em consideração a diversidade do território nacional?

Quando olhamos para a dinâmica eleitoral a nível subnacional, a lógica fica mais clara: lidar com as especificidades locais se apresenta recorrentemente como um desafio para os TREs – principalmente nos municípios do “Brasil profundo” –, uma vez que tais peculiaridades, por vezes, não estão previstas nas resoluções que regem as eleições. Apesar de clara, não é uma dinâmica de fácil compreensão, especialmente para quem gere o sistema e precisa agregar a aplicação estrita da lei e a difusão das boas práticas de cidadania e democracia à particularidade local.

<sup>6</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília, com período sanduíche na University of California, San Diego, Estados Unidos. Tem pós-doutorado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDDC). Pós-graduanda em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Universidade Federal de Goiás. Pesquisadora colaboradora plena do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília e professora da especialização em Assessoria Política, Governo e Políticas Públicas pela mesma instituição.

Diante do desafio para definir um conceito universal de cidadania e, especialmente da implementação – ou difusão – de um conceito que seja de fácil compreensão para toda a coletividade e que contemple as particularidades de cada unidade subnacional, propomos o debate com o federalismo como uma possibilidade de pensarmos a ação das EJEs dentro da diversidade do território nacional.

A engenharia institucional do federalismo, por meio de um de seus grandes pilares, o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), garante o equilíbrio de poder, ou seja, a aplicação universal de políticas em um cenário descentralizado, assim como pressupõe a criação do Sistema EJE. Se mobilizarmos os aspectos contemporâneos do federalismo, dois sobressaem como relevantes: a relação com a implementação de políticas sociais e o desenvolvimento de mecanismo de coordenação e cooperação entre as unidades federadas (Soares e Machado, 2018).

Para uma promoção igualitária da cidadania e de valores democráticos em um país tão plural, é fundamental que as EJEs, por intermédio da cooperação entre as escolas componentes do sistema, coordenem ações no sentido de traçar estratégias para cumprir o objetivo da difusão, a partir das conexões e diálogo permanente entre as escolas, para a partilha dos desafios enfrentados a nível local dentro da temática.

O primeiro passo é estabelecer uma definição contemporânea – levando em consideração a fluidez da dinâmica social – sobre o que se entende por práticas democráticas: sob a perspectiva eleitoral, é a mera participação no processo de comparecer às urnas? É a possibilidade de, além de votar, ser votado? É respeitar as escolhas que são feitas por meio do voto? É entender que a democracia pressupõe a inclusão de toda a sociedade, incluindo a parcela minorizada, no processo eleitoral? É meramente a participação igualitária? Devemos trabalhar na definição de um conceito que consiga abarcar as diferentes realidades, não somente locais, mas sob a perspectiva histórica de que vivemos, em consonância com a Constituição Federal de 1988.

O avanço das novas mídias e a propagação de informações de origem duvidosa fazem com que o desafio de se trabalhar tais conceitos se torne ainda mais dificultoso, ainda mais em um contexto de fragmentação social (Taylor, 2020). O papel das EJEs, levando em consideração as diferenças locais, é transmitir tais valores a fim de que haja a identificação dos indivíduos com a comunidade e, conseqüentemente, aumente sua participação democrática e o reconhecimento – ou recuperação na confiança – de que as instituições, como os tribunais eleitorais, são capazes de garantir o pleno exercício de sua cidadania.

## Referências

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 dez. 2023.

SOARES, Márcia Miranda, MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TAYLOR, *Charles*. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

## Democracia em ação

Zilma Borges<sup>7</sup>

A democracia é um processo em construção. Essa ideia tem sido propagada em diferentes lugares e motivações, como algo que mobiliza a defesa de direitos, a retomada de espaços de participação social e o reconhecimento da necessidade de esforços estruturados de recomposição de espaços sociopolíticos. O que ela traz de indagações pode provocar mais reflexões do que apenas o reconhecimento de que ainda não temos uma democracia tão consolidada como gostaríamos.

Em relatório publicado em 2021 intitulado “A democracia inacabada”, a Oxfam analisa a relação entre desigualdades e democracia no Brasil, defendendo a participação social e a representação política como indispensáveis para uma sociedade mais justa e igualitária. O estudo coloca em evidência a necessidade de superação do contexto de desigualdades múltiplas que priva parte da população do acesso à cidadania. Os dados e análises do estudo explicitam a segregação que impede parte da população de serem sujeitos de direito, de participar de instâncias de tomada de decisão e reforçam o debate de que enquanto houver populações no país sem o exercício pleno de sua cidadania, haverá uma limitação do potencial democrático do país. Dessa forma, para além da possibilidade de votar e ser votado, de participar do jogo político, de ser um sujeito de direitos, existe uma lacuna expressiva na representatividade de parte da população, nas agendas, interesses e visibilidade de problemas públicos.

Nessa mesma linha, neste texto, pretende-se ampliar o olhar para espaços de ação que podem ser apropriados pela população para o exercício de uma cidadania ativa e coprodução de políticas públicas. A reflexão e as contribuições aqui desenvolvidas se direcionam, portanto, para os espaços de ação, atores e formas de construção do processo democrático.

Desde o período pós-ditadura, especialmente a partir de 1984, a democracia brasileira se caracterizou pela presença marcante de movimentos sociais em um padrão de funcionamento inovador de mobilização popular e, ao mesmo tempo, pela conquista de espaços de participação social em conselhos, órgãos públicos e espaços de decisão, compreendidos como formas de participação institucionalizadas (Alonso, 2017;

---

<sup>7</sup> Professora do Departamento de Gestão Pública – FGV/SP, pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV) e do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D/UnB). Administradora, com doutorado em Ciências Sociais (PUC-SP) e pós-doutorado em Ação Pública e Democracia (EHSS-Paris e Université Paris-Dauphine). Seus temas de pesquisas incluem Ação Pública e Território; Transição Climática, Inclusão Produtiva, Governança Socioambiental, Segurança Alimentar e Nutricional e Sistemas Agroalimentares Sustentáveis.

Avritzer, 2016). Esse reforço entre a mobilização popular e a estrutura institucionalizada de governo efetivou importantes avanços em campos como o da saúde e moradia, e também em políticas sociais como as ligadas às mulheres, cultura e direitos humanos (Borges, 2021).

O que se aprendeu, quais os limites e as oportunidades percebidos a partir das experiências de participação popular institucionalizadas e, também, das formas de ação coletiva que emergiram no país em busca de consolidação e fortalecimento democrático e de ampliação do acesso à cidadania?

Como resultado dessas conquistas, conselhos e colegiados participativos vêm exercendo um papel de coprodução de políticas públicas com contribuições que vão desde o exercício de explicitar problemas públicos – como de consulta e deliberação – até a atuação em mecanismos de democracia direta – como conferências, fóruns, mesas de diálogo, entre outros. Por outro lado, existe também no país uma diversidade de experiências que emergem da sociedade, com formatos inovadores de organização coletiva, legitimadas por interesses públicos, demandas territoriais e organizações coletivas, que revelam inovações sociais localizadas territorialmente e campo de exercício da política.

A capacidade da sociedade em se estruturar em torno de interesses que lhe digam respeito e conseguir êxito em encaminhar suas demandas é discutida aqui sob a luz da linha teórica da Sociologia da Ação Pública. Essa concepção remete a uma mudança da forma como se pensa a administração pública, em direção a concepções híbridas de gestão, compartilhadas entre Estado e sociedade (Cefai, 2012; Chateauraynaud, 2011; Halpern *et. al.*, 2014; Jobert e Muller, 1987).

A concepção teórica da Ação Pública aborda os modos de interação entre os atores sociais, os processos de construção de diálogo, de resolução de conflitos e de articulações que focalizem interesses múltiplos. Ainda que apresentando um caráter multidisciplinar, o campo de estudos da ação pública é fortemente influenciado por trabalhos realizados no âmbito da sociologia política francesa (Jobert e Muller, 1987). Sua origem remete à compreensão de que a política e a gestão se produzem em sociedades cada vez mais complexas e fragmentadas, requerendo múltiplos atores (Borges e Momesso, 2021), e vem colaborando para entender formas e motivos pelos quais as pessoas se mobilizam, e como se articulam atores e instituições. Propõe ainda avançar em opções de gestão e governança que ultrapassem a discussão do dualismo entre centralização e descentralização do Estado (Halpern *et. al.*, 2014).

Esse importante campo teórico tem-se desenvolvido no Brasil com publicações que abordam interfaces socioestatais (Daroit e Cruz, 2023), de múltiplas linguagens (Spink, 2019), revelando o cruzamento de dinâmicas e múltiplos atores (Borges e Momesso, 2021), com uma epistemologia pragmatista (Andion e Magalhães, 2021) e perspectiva

territorial (Borges, 2021). Uma percepção importante que se origina dessas construções é a visão de que os governos não têm o monopólio sobre o público, e que o público nunca abriu mão da sua disposição de agir publicamente (Spink, 2019). **Nesse sentido, a ação pública é uma construção que emerge tanto do Estado como da sociedade e pode inclusive ser dirigida do público para o público. Ela pode se materializar na esfera da gestão, na formulação, implementação e controle de políticas públicas, ou no ativismo institucional e formas de lutas que elaborem e busquem pautar agendas específicas.**

Essas dinâmicas trazem perspectivas que podem revelar novas linguagens sociais e de ação coletiva, partindo do reconhecimento de que a política pública não é a única linguagem de ação (Spink, 2019). Um aspecto que se quer destacar nesse texto é que **a compreensão da potencialidade da ação pública passa pelo entendimento do lugar de onde parte a ação e como essa pauta ou traz novos sentidos para os problemas públicos; cria formas de mobilização específicas daquele território e produz bens de interesse coletivo.** Dito de outra forma, o lugar onde ocorrem os problemas públicos explicita questões que se originam da relação concreta dos habitantes com seu espaço de vida, conflitos e diversidade de interesses do contexto no qual estão inseridos.

**Um segundo ponto de destaque desta abordagem é que para viabilizar essa construção são necessários instrumentos e dispositivos que ampliem as condições de envolvimento e participação da sociedade.** Programas, projetos, regulações, equipamentos, formas de orientação se configuram em instrumentos que podem ampliar ou dificultar o acesso do público. **Um terceiro aspecto central é que os modos de articulação entre atores, sua intensidade e amplitude, tornam-se objetos de análise empírica, visando a compreensão de interfaces socioestatais que podem ser flexibilizadas redesenhadas (Daroit e Cruz, 2023).**

Dessa forma, propõe-se focalizar a compreensão da atuação da Justiça Eleitoral como Ação Pública. Para isso, buscou-se apresentar e discutir essa concepção, a fim de ampliar a percepção das Escolas Judiciárias Eleitorais, por um lado, de suas próprias possibilidades de implementação dessa ação e, por outro, de como influenciar essa apropriação pela população. Assim pode-se afirmar que o êxito de ações que emergem da sociedade não está restrito a conseguir a solução de problemas públicos, mas também se dá na existência de ações coletivas que tragam visibilidade a temas de interesse, encaminhar debates, explicitar conflitos e controvérsias, e buscar s de interesse, encaminhar debates, explicitar conflitos e controvérsias, e buscar soluções em uma lógica voltada ao bem comum.

A colaboração para a apropriação de espaços de poder pela população, para o acesso a direitos e para o exercício da cidadania pode se dar de diferentes maneiras. No âmbito da Justiça Eleitoral, onde se tem um país ainda com práticas clientelistas, com uma desigualdade que mantém o analfabetismo e a dificuldade de compreensão do

quadro político por boa parte da população, há inúmeras formas de se pensar uma ação pública que produza uma compreensão de valores, de princípios e da própria experiência democrática. Elas são campos de prática de novas sociabilidades e múltiplas relações, gerando respostas que se originam da necessidade da própria sociedade em resolver problemas públicos e construir juntos caminhos para atender a interesses coletivos.

Na direção do que se discutiu até aqui nesta seção e buscando dar atenção aos desafios organizacionais e de gestão da esfera pública em sua produção de ação pública, coloca-se como desafio o desenvolvimento de instrumentos de administração pública que proporcionem parcerias mais fluidas, vínculos informais e captação de dinâmicas do lugar onde se inicia a ação e onde são tecidas as relações cotidianas. A partir disso, pode-se desenvolver soluções de articulação entre a dimensão técnico-administrativa dos instrumentos de participação, envolvendo a efetividade, e a dimensão política envolvendo a legitimidade.

Junto a isso, a proposta de retomar a referência ao território como o lócus da ação envolve uma aproximação do olhar para perto e para dentro, de forma a captar o tecido social com suas dimensões dificilmente vistas de fora, e a aprendizagem social que é gerada nesses espaços. Considera-se que continuar pensando em modos de incluir múltiplos atores sociais e gerar aprendizagem coletiva para uma cidadania ativa torna-se ainda mais necessário ao se assumir a percepção de uma democracia inacabada, que requer constante busca de novos pontos de equilíbrio e ajuste entre o papel da sociedade civil e dos governos.

## Referências

ALONSO, Ângela (2017). **A política das ruas**. Novos estudos e Cebrap, 49-58.

ANDION, C.; Magalhães, T. G. (2021). (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas. Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. **Sociedade e Estado**, v. 36, p. 513-543.

AVRITZER, Leonardo (2016). **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Civilización Brasileira.

BORGES, Z. (2021). Formas emergentes de ação coletiva: limites e oportunidades de ação pública e democracia direta. In: TORRUELLA, B., MARTINS, S. NEBOT, C. org. **Uma nova democracia para o século XXI?** Viçosa, MG: S. Martins.

CEFAI, Daniel. (2007). **Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective**. La Bibliothèque du Mauss.

CEFAI, D. (2017) Públicos, problemas públicos e arenas públicas. O que nos ensina o pragmatismo. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo. Vol 36, Março de 2017.

CEFAÏ, D.; TERZI, C. (2012). **L'expérience des problèmes publics**. Paris: Perspectives Pragmatistes, 2012.

CHATEURAYNAUD, F. (2011). Argumenter dans un champ de forces. **Essai de balistique sociologique**. Paris: Editions Petra.

HALPERN, C; LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. (2014). **L'instrumentation de l'Action Publique**. Presses de Science-Po.

JOBERT, B.; MULLER, P. (1987) **L'état en action**. Paris: PUF.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18.

MULLER, Pierre (2000). L'analyse cognitive des politiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, 50 (2), 189-208.

OXFAM (2021). **Democracia inacabada**: um retrato das desigualdades brasileiras. Acesso em: 28.11.2023. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/democracia-inacabada/>.

SPINK, Peter. (2019). **Beyond public policy**: a public action languages approach. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.





Diretrizes Nacionais  
para Ações de Cidadania

# POPULAÇÕES MINORIZADAS

## Quem somos? Conhecendo a diversidade para promover a inclusão e a participação em processos eleitorais

Raquel Maria da Costa Silveira<sup>8</sup>

A presente reflexão parte do reconhecimento da diversidade como elemento-chave para a promoção da inclusão por meio de ações de cidadania que sejam voltadas ao aprimoramento de processos eleitorais que tenham como finalidade a ampliação de participantes conscientes de seu papel na democracia.

Diante disso, a pergunta inicial que nos provoca é: quem somos?

Na Constituição Federal de 1988, o sistema representativo se configura como princípio constitucional, sendo valor fundamental em nosso país. Tal sistema funda-se da existência de representantes e eleitoras(es). É nestes últimos que concentraremos a nossa reflexão, tendo em vista seu papel fundamental na escolha de atoras(es) para o exercício do poder, por meio dos seus respectivos mandatos, de acordo com o que estabelece o art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal e o art. 2º do Código Eleitoral.

A legislação brasileira expressa a amplitude do eleitorado brasileiro, formado por brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei. Ocorre que, na prática, apesar da nossa legislação bem-intencionada, o Brasil ainda carrega marcas de seus processos de exclusão de populações minorizadas, o que se dá não apenas em termos econômicos e sociais, mas, também, nos processos eleitorais.

Aos poucos, a atualização dos normativos brasileiros denotam o reconhecimento da diversidade, a exemplo da Resolução nº 23.659 de 26 de outubro de 2021 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), segundo a qual a Justiça Eleitoral deve empreender meios para assegurar o alistamento e o exercício dos direitos políticos por pessoas com deficiência, por pessoas que se encontram em prisão provisória e por adolescentes sob custódia em unidade de internação. Contudo, qual a amplitude do desafio da inclusão? Para responder aos dois questionamentos aqui lançados, vamos refletir sobre a realidade do eleitorado brasileiro.

Em publicação recente (TSE, 2022), o Tribunal Superior Eleitoral lança olhares atentos a grupos minorizados como indígenas, mulheres, pessoas negras, pessoas

<sup>8</sup> Docente do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com atuação no curso de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas. Bacharel em Direito (UNIRN) e em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Doutorado em Ciências Sociais (UFRN).

LGBTQIA+ e pessoas com deficiência. Em outra publicação, é conferido destaque para pessoas vulnerabilizadas (Cruz et al, 2022), demonstrando a importância dos processos eleitorais para a garantia de representações de direitos na luta pela inclusão e, por outro lado, a sub-representação e o difícil exercício de seus direitos políticos. Este último ponto guiará nossa reflexão para a compreensão de quem somos, enquanto eleitoras e eleitores no Brasil, nos ajudando a pensar sobre os desafios da Justiça Eleitoral nas ações de cidadania voltadas à inclusão.

Iniciando com povos e comunidades tradicionais, o olhar para os indígenas explicita a ausência de representação, em alguns casos, a sub-representação, em outros, a dificuldade de acesso aos direitos políticos para o adequado exercício do voto e o racismo que dificulta a tentativa de candidatura ou a permanência em mandatos (TSE, 2022). Esse contexto, igualmente, se faz presente na realidade das diversas comunidades tradicionais brasileiras e dos habitantes de zonas rurais, que encontram barreiras diversas para o exercício do voto ou para a proposição de candidaturas. Por exemplo, cite-se a distância existente entre as aldeias, quilombos, comunidades ribeirinhas e zonas rurais em relação aos locais de votação, tendo em vista que nem todas são atendidas conforme a previsão legal.

Vale ressaltar que a atualização da legislação eleitoral vem lançando olhares para essas realidades, o que requer que as pessoas que realizam os atendimentos e suas respectivas instituições estejam capacitadas para o seu cumprimento. Como exemplo, cite-se a Resolução nº 23.659 de 26 de outubro de 2021 (TSE), que destaca como direito fundamental da pessoa indígena ter considerados, na prestação de serviços eleitorais, sua organização social, seus costumes e suas línguas, crenças e tradições, reconhecendo, explicitamente, a importância da diversidade como elemento-chave para a prestação do serviço eleitoral. O reconhecimento dessa diversidade assegura que no tratamento de dados das pessoas indígenas não devam ser feitas distinções entre pessoas “integradas” e “não integradas”, “aldeadas” e “não aldeadas”. Igualmente, como exceção à regra geral, no caso de pessoas indígenas, a Resolução nº 23.659 de 26 de outubro de 2021 (TSE) retira a exigência da fluência na língua portuguesa para fins de alistamento, assegurando-se o uso de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

A despeito desse avanço normativo, cumpre destacar que a realidade brasileira é de histórica ausência de reconhecimento das comunidades indígenas e seus territórios, existindo, além de pessoas não aldeadas, a realidade de pessoas que residem em territórios indígenas não demarcados, o que impõe desafios ao pleno atendimento de seus direitos. Essa realidade reforça a necessidade de discussão em torno da diversidade existente, demonstrando que, ao tratar de comunidades indígenas e povos tradicionais, não devemos impor um tratamento uniforme, mas sim, buscar conhecer cada especificidade.

Continuando a reflexão em torno do questionamento “quem somos?”, lancemos o nosso olhar para as pessoas negras, que enfrentam, no Brasil, ainda no século XXI, um contexto marcado pela negação de direitos e pelo racismo. Essa combinação de aspectos os coloca em desvantagem nos processos eleitorais, seja por não terem representação na maioria dos mandatos, seja pela dificuldade para o exercício do voto. Este último cenário pode ocorrer por múltiplos fatores: a falta de acesso à informação para o voto; a ocorrência de racismo no atendimento realizado pelas instituições antes ou durante a votação; a dificuldade de acesso e grandes distâncias de suas casas até os locais de votação; a ausência de representação entre as candidaturas existentes, dentre outros fatores. Quando dois ou mais fatores se unem, o exercício dos direitos políticos se torna ainda mais desafiador: a exemplo do cenário enfrentado, por exemplo, por mulheres negras e pessoas negras LGBTQIA+.

As pessoas LGBTQIA+, em função dos processos de violência que marcam seu cotidiano, ainda são pouco representadas em candidaturas e mandatos e pouco apoiadas quando decidem romper barreiras e propor uma candidatura, o que resulta na baixa representatividade de suas pautas e necessidades. O preconceito e as demais violências também atravessam o dia das eleições, afastando o grupo do exercício pleno do voto. Alguns avanços normativos foram iniciados, a exemplo da Resolução nº 23.659 de 26 de outubro de 2021 (TSE) que garante um olhar adequado à pessoa transgênero, ao preservar os dados do registro civil e fazer constar do Cadastro Eleitoral seu nome social e sua identidade de gênero (Resolução nº 23.659 de 26 de outubro de 2021 – TSE). Contudo, fatores como o preconceito são barreiras impostas pela sociedade e que requerem ampla transformação. Enquanto isso não acontece, as instituições e pessoas em serviço devem cumprir um papel efetivo na prevenção e tratamento das ocorrências, o que requer preparo para as múltiplas realidades.

As mulheres, por sua vez, são caracterizadas como população historicamente sub-representada, a despeito do conjunto de mecanismos legais recentemente inseridos no ordenamento brasileiro que buscam, ainda sem efetivo sucesso, garantir a ampliação da participação política feminina, tendo em vista a violência política de gênero, a existência de candidaturas fictícias e o baixo apoio e financiamento das campanhas.

As pessoas com deficiência também devem ser vistas em sua diversidade e a partir das necessidades postas por cada tipo de deficiência. Contudo, ainda enfrentam barreiras múltiplas, sejam físicas (de acesso aos locais de votação), de comunicação (para a plena escolha dos candidatos) ou até mesmo o preconceito. Quando se fala nas candidaturas, é a visão capacitista que impera, percebendo as pessoas com deficiência como incapazes para o exercício de um mandato, o que resulta no baixo quantitativo de candidaturas, no reduzido apoio partidário e, conseqüentemente, na reduzida quantidade de pessoas eleitas. Uma análise mais próxima da realidade das pessoas nos permite perceber que não é a deficiência, mas sim a sociedade que coloca as barreiras para a plena participação.

Também merecem atenção as pessoas em situação de rua, que enfrentam uma realidade de distanciamento da sociedade e das instituições pela ausência de documentação, pela impossibilidade de comprovação de domicílio e pelo preconceito. Em processos eleitorais, a situação de rua se apresenta em interseção com outras realidades, como a cor da pele, a existência de deficiência, a questão de gênero, a orientação sexual, criando condições ainda mais excludentes. São essas pessoas que, muitas vezes, não são alfabetizadas e possuem reduzido acesso à informação em linguagem facilitada. Ou, quando alistadas, perdem seus documentos durante os deslocamentos realizados ou em virtude dos processos de violência vivenciados. A situação de rua também coloca o desafio do deslocamento para os locais de votação; da ausência de vestimenta e até de alimentação que permita o esforço para o exercício do voto. Ao mesmo tempo, os preconceitos vividos e a ausência de perspectiva de mudança impõem barreiras invisíveis que distanciam as pessoas do interesse pelos processos eleitorais.

Esta rápida reflexão dá o tom da amplitude da diversidade e demonstra como nós, enquanto pessoas em função pública em processos eleitorais, precisamos estar preparados para a atuação em torno das especificidades. Ainda, reforça a importância de que a Justiça Eleitoral trilhe um caminho de planejamento de políticas judiciais voltadas à inclusão pela diversidade, reconhecendo a importância do voto como recurso fundamental para a transformação da sociedade, tendo em vista a possibilidade de “emancipação pela via da representatividade” (Ferreira, 2022).

Aqui, a pergunta “quem somos” foi respondida a partir do reconhecimento da diversidade e que esta mesma condição de sociedade diversa nos dá a dimensão da amplitude do desafio de atuação, pois o reconhecimento e atuação em torno dessa diversidade requer o aprimoramento de práticas que estejam comprometidas com a consolidação da democracia. Esta, por sua vez, pode ser fortalecida com a inclusão e com a ampliação da participação nos processos eleitorais.

A nova reflexão é: como podemos atuar nas múltiplas frentes que essa inclusão requer? O primeiro passo consiste no reconhecimento de que as eleitoras e os eleitores são parte de uma sociedade marcada por múltiplas desigualdades e que antes de serem partícipes dos processos eleitorais são pessoas com condições sociais, econômicas e culturais diversas e que, por tal motivo, necessitam de estratégias distintas de inclusão. Outro passo é reconhecer a importância do processo eleitoral para a emancipação das populações minorizadas e, em razão disso, perceber a necessidade de que a Justiça Eleitoral atue na identificação das especificidades em escala local e regional.

É fundamental que, como atores dos processos eleitorais, estejamos preparados para possibilitar a concretização da cidadania para o conjunto amplo de pessoas que ainda têm seus direitos negados. Contudo, aqui, não se trata apenas de uma visão restrita da cidadania, que a considera apenas a partir do exercício de votar e ser votado, mas

sim, o seu exercício amplo que se inicia com os direitos políticos, mas que abrange o acesso a direitos de forma ampla e concreta, bem como a possibilidade de que as cidadãs e os cidadãos possam atuar não somente sendo representados, mas, também, diretamente, pela via da participação social e do protagonismo da sociedade.

## Indicação de Leitura

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII:** participação política dos grupos minorizados. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. 230 p. – (Coleção SNE. Fase II; v. 8). Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/colecao-sne-2-volume-8/@@download/file/colecao-sne-2-volume-8.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/colecao-sne-2-volume-8/@@download/file/colecao-sne-2-volume-8.pdf).

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistematização das normas eleitorais [recurso eletrônico]:** eixo temático 1: direitos políticos e temas correlatos. – Dados eletrônicos (276 páginas). – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. – (Coleção SNE. Fase 2; v. 2). Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/colecao-sne-2-volume-2-atualizado-em-17-12-21/@@download/file/SNE\\_volume\\_2\\_digital\\_17-12-2021.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/colecao-sne-2-volume-2-atualizado-em-17-12-21/@@download/file/SNE_volume_2_digital_17-12-2021.pdf).

## Referências

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo et al. Direitos políticos de pessoas em situação de vulnerabilidade: revisão de normas eleitorais para enfrentar processos de exclusão. In: **Tribunal Superior Eleitoral. Sistematização das normas eleitorais [recurso eletrônico]: eixo temático I: direitos políticos e temas correlatos.** – Dados eletrônicos (276 páginas). – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. – (Coleção SNE. Fase 2; v. 2). Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/colecao-sne-2-volume-2-atualizado-em-17-12-21/@@download/file/SNE\\_volume\\_2\\_digital\\_17-12-2021.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/colecao-sne-2-volume-2-atualizado-em-17-12-21/@@download/file/SNE_volume_2_digital_17-12-2021.pdf). Acesso em: dez. 2023.

FERREIRA, Lara Marina. A emancipação pela via da representatividade: considerações sobre as pesquisas realizadas no eixo participação política dos grupos minorizados, no âmbito do projeto Sistematização Das Normas Eleitorais (SNE). In: **Tribunal Superior Eleitoral. Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação política dos grupos minorizados.** – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. 230 p. – (Coleção SNE. Fase II; v. 8).

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII:** participação política dos grupos minorizados. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. 230 p. – (Coleção SNE. Fase II; v. 8). Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/colecao-sne-2-volume8/@@download/file/colecao-sne-2-volume-8.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/colecao-sne-2-volume8/@@download/file/colecao-sne-2-volume-8.pdf). Acesso em: dez. 2023.

## Ações afirmativas

**Renato Emerson Nascimento dos Santos<sup>9</sup>**

### **Você sabe o que são ações afirmativas? Você conhece as experiências brasileiras recentes de ações afirmativas?**

O termo “ações afirmativas” foi cunhado na experiência estadunidense de políticas de promoção social para populações negras, como resultado das lutas pelos direitos civis na década de 1960. O princípio das ações afirmativas, de ações focadas na promoção de grupos socialmente desfavorecidos, é anterior, e surgiu na experiência da Índia após a sua independência em 1948. Naquele contexto, foram propostas políticas voltadas para os grupos desfavorecidos pelo milenar sistema de castas, prevendo até mesmo cotas no serviço público para integrantes das castas inferiores, como os dalits e os advasis. O caso dos EUA se tornou o mais famoso, mas políticas favorecendo grupos subalternizados foram utilizadas em países de todas as regiões do planeta nas décadas seguintes como ferramenta de combate a diversos tipos de desigualdades (Medeiros, 2004), por exemplo: entre etnias, como na Malásia (com foco nos bumiputras) ou no Paquistão (com foco nos bengalis); entre grupos religiosos, como no Líbano; entre pessoas de diferentes regiões, como na antiga União Soviética (cotas para oriundos da Sibéria na Universidade de Moscou).

Assim, ao redor do mundo já vinham surgindo experiências em que emergia o princípio das ações afirmativas: o tratamento desigual, privilegiando grupos socialmente desfavorecidos, como uma ferramenta para alcançar a igualdade. Nessas políticas, a ideia de igualdade é reinterpretada – ela deixa de ser um pressuposto abstrato no tratamento de cada integrante de uma nação, e passa a ser vista como um objetivo a ser alcançado, diante da constatação de desigualdades entre os grupos. Assim, grupos discriminados e subalternizados (no passado e no presente) passam a ser tratados como sujeitos de direitos específicos, visando equilibrar o acesso a oportunidades e riquezas que as sociedades produzem.

Em escala planetária, nas últimas décadas vêm sendo conquistadas e implementadas políticas buscando a promoção social de grupos como indígenas, negros, mulheres e diversos coletivos étnicos em diversas sociedades. É importante registrar que as conquistas de um grupo engendram condições políticas, jurídicas e institucionais para

---

<sup>9</sup> Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutorado em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente é professor adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). É pesquisador do ETTERN (Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza / IPPUR/UFRJ). Coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Geografia, Relações Raciais e Movimentos Sociais (NEGRAM). Foi editor da Revista Terra Livre abrangendo os biênios 2014-2016 e 2016-2018. Foi presidente da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), biênio 2012-2014.

o reconhecimento de injustiças sociais e a necessidade de ações para a promoção de outros grupos socialmente desfavorecidos (Moore, 2005). E no Brasil?

O Brasil vem, nas últimas décadas, admitindo que é uma sociedade marcada por desigualdades (tem uma das mais acentuadas concentrações de renda do planeta, por exemplo). A partir dessa autocrítica, a sociedade civil exerce pressões e vem desenvolvendo junto ao Estado um conjunto diversificado de políticas de enfrentamento às desigualdades. São políticas focadas em diversos grupos (Kerstenetzky, 2005), a partir da pobreza (com foco em populações de baixa renda, programas como o Bolsa Família), de recortes territoriais (por exemplo, com programas específicos para populações em favelas e assentamentos vulneráveis, como o Programa Territórios da Cidadania), do gênero (como as cotas de participação de mulheres nas candidaturas para eleições proporcionais), da raça (voltadas para negros, como as cotas em concursos públicos ou ingresso em universidades), da etnia (para quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais), entre outros. Ou seja, vem se fortalecendo no Brasil o entendimento de que a atenção prioritária para grupos específicos em diversos campos de políticas públicas é a estratégia mais adequada para se alcançar justiça social e igualdade.

Três fatores interligados contribuem para o avanço desse entendimento, baseado em autocrítica de uma sociedade que se reconhece como desigual e em uma postura propositiva de buscar ações concretas de promoção da igualdade: primeiro, a crescente produção, disponibilização e acesso a bases de dados e indicadores sociais em diferentes campos, que permite maior precisão de diagnósticos sobre as desigualdades e suas dinâmicas de reprodução (destacando-se, aqui, os esforços de órgãos oficiais e seus quadros técnicos); segundo, o protagonismo e a participação da sociedade civil, sobretudo por meio dos movimentos sociais, que provocam a emergência de questões e atuam junto ao Estado muitas vezes na proposição, formulação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas; e, em terceiro, a ampliação de estudos (inclusive acadêmicos) sobre as questões sociais, que permitem a releitura dos processos históricos, sociais e políticos que contribuíram para a geração, reprodução e permanência das injustiças sociais e desigualdades materiais e subjetivas na sociedade. Cada tipo de política focada em grupos específicos é fruto de lutas que denunciam as desigualdades e mostram como dimensões de raça, gênero, pobreza, entre outras, são resultantes de processos sociais com historicidades distintas, mecanismos de reprodução social e comportamentos individuais, coletivos e institucionais também específicos – daí a necessidade de respostas que contemplem as particularidades, mas também pensando as interseções entre os campos.

Um importante exemplo de aplicação do princípio das ações afirmativas na recente experiência brasileira são as políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial. Elas ganham força com o avanço na compreensão do racismo como fenômeno estrutural na sociedade brasileira (Almeida, 2019). Isso compreende uma releitura

dos efeitos históricos da escravidão, sucedida por um projeto de branqueamento da população (com a importação de imigrantes e a negação de direitos e a desqualificação da imagem da população negra), e na segunda metade do Século XX um projeto que se dizia democracia racial, mas que funcionava como um mito por tolerar a reprodução do racismo no mesmo movimento que negava sua existência. O mito da democracia racial funcionava (e ainda funciona) como uma blindagem cognitiva coletiva frente a atos discriminatórios que acabava por silenciar as denúncias e os denunciantes. A perda dessa memória histórica sobre as relações raciais no nosso país favorece comportamentos de resistência às políticas de combate ao racismo e seus impactos sociais.

Entre os axiomas do mito da democracia racial, segundo Florestan Fernandes (1965), está a ideia de que não existem problemas raciais no Brasil (diferente de outros países como os EUA e a África do Sul), pela predominância da mistura de raças aqui, o que conseqüentemente impossibilita até a identificação racial das pessoas. Com base nisso, a Ditadura Militar retirou a pergunta sobre a identificação de cor/raça do Censo Populacional de 1970, impossibilitando então a produção de diagnósticos sociais das desigualdades raciais. Esse exemplo mostra a importância da produção de dados que, a partir da luta do Movimento Negro, foi retomada e tem sido fortalecida nas últimas décadas. A partir desses diagnósticos, nos últimos decênios, ações buscando a superação do racismo e seus impactos sociais vêm sendo constituídas em campos diversos, como educação, trabalho, justiça e segurança pública; cultura e patrimônio histórico; acesso à terra, à saúde, entre outros.

As políticas de superação do racismo podem ser analiticamente agrupadas em três tipos de foco (Santos, 2018). Primeiro, aquelas cujo foco está no **combate aos fundamentos ideológicos do racismo, que são as representações desiguais dos grupos que compõem a nação**. Partem do pressuposto de que ninguém nasce racista, o racismo é fruto de aprendizados sociais e, portanto, pode ser combatido por meio de ações educativas pela igualdade racial: políticas de educação e currículo (como a Lei 10.639/2003, que aponta a obrigatoriedade do ensino de História da África, dos negros no Brasil e suas contribuições para a formação do país), políticas de reconhecimento de patrimônio histórico e cultural (tombamentos como o da Serra da Barriga, onde se situava o Quilombo dos Palmares, ou a transformação em feriado do dia 20 de novembro, reivindicado como o Dia da Consciência Negra), campanhas de mídia (como a intitulada “Onde você guarda o seu racismo?”), entre outras.

Um segundo tipo das políticas de combate ao racismo é aquele **focado nas práticas concretas desse sistema, os atos de discriminação racial**. Por exemplo, a criação de delegacias especializadas em crimes raciais e serviços de denúncia, voltando-se assim para a criminalização da discriminação racial (efeito repressivo) ou, a busca pelo ajustamento de condutas e promoção de comportamentos (efeito coativo ou persuasivo). A dificuldade da denúncia (e, sobretudo, do acolhimento desta) em

situações de discriminação, que é um efeito do mito da democracia racial no Brasil, enseja a compreensão de diferentes tipos ou modalidades de discriminação racial, como nos aponta Gomes (2001): discriminação manifesta ou presumida; discriminação intencional, indireta ou por impacto desproporcional. Esta última, a discriminação por impacto desproporcional – situação em que a aplicação de protocolos (sobretudo de funcionamento institucional) aparentemente neutros do ponto de vista racial produzem efeitos diferentes em indivíduos e grupos de distintos pertencimentos raciais – é modalidade que vem requerendo maior atenção.

O terceiro tipo de ação compreende aquelas **focadas diretamente nos impactos sociais do racismo, e que vão buscar incidir no equilíbrio dos resultados**. Se o processo de reeducação da sociedade para a igualdade (por meio de ações que combatem os fundamentos ideológicos do racismo) ou de neutralização e eliminação das práticas discriminatórias, extirpando o racismo, pode levar décadas ou séculos, busca-se acelerar a promoção da equidade racial por meio de ações imediatas de promoção social e garantia de acesso a oportunidades para pessoas negras. Políticas como as reservas de vagas em concursos públicos ou universidades, cotas de participação em candidaturas e financiamentos de partidos, iniciativas de preparação e fortalecimento de candidaturas de pessoas negras em processos seletivos (como cursos preparatórios), entre outras, são exemplos. O foco direto nos resultados é uma estratégia alternativa diante da dificuldade de identificar ou incidir sobre as cadeias de comportamentos e valores que influenciam sobre as trajetórias das pessoas negras, e que resultam em diversos indicadores de desigualdades raciais: nas trajetórias de escolarização (e seus momentos seletivos), trajetórias profissionais (desigualando acesso a postos de emprego, expectativas salariais e ascensão de posições), trajetórias políticas, entre outras.

Esse quadro, que serve mais como um instrumento de análise e proposição de desenhos de políticas, pode ser complementado por um exemplo emergente de política cujas ações oscilam entre as três dimensões: as políticas de combate ao racismo institucional. O fenômeno do racismo institucional é definido como a situação em que se identifica que uma instituição presta atendimentos com resultados racialmente diferenciados. Quando enfrentamos o racismo em aparatos institucionais complexos (como o conjunto de instituições de justiça e segurança pública, ou de educação escolar) cujas operações engendram fortes desigualdades raciais (por exemplo, letalidade policial e encarceramento em massa sobre a juventude negra, ou as maiores taxas de evasão e repetência levando à redução do tempo de escolaridade da população negra), enfrentamos também os discursos de que esses indicadores sociais se devem a problemas do próprio público alvo (maior envolvimento de pessoas negras com a criminalidade por serem pobres, ou a ideia de que os problemas educacionais advêm das próprias configurações familiares de estudantes). Há exemplos de políticas sendo adotadas com foco nos fundamentos (investindo em campanhas de conscientização junto aos quadros das instituições, iniciando pela própria crítica à representatividade racial na composição da

instituição), nas práticas (com revisões de protocolos de atuação ou materiais) e nos resultados (com a adoção de metas de igualdade racial).

Além disso, esse quadro nos auxilia a pensar os desafios da urgência de uma postura afirmativa do nosso conjunto de instituições do Sistema Eleitoral, como ferramenta fundamental para a busca da equidade racial. O Sistema Eleitoral é uma arena central na história das relações raciais no Brasil – e isso vale tanto para a exclusão das populações negras quanto para as conquistas recentes de políticas de promoção da igualdade racial e suas limitações. Primeiramente, a participação negra no Sistema Eleitoral enfrentou interdições em diversos momentos, tanto na condição de eleitora quanto de representada. Situações como o fechamento da Frente Negra Brasileira pelo Estado Novo de Getúlio Vargas, num momento em que ela se organizava e já se encontrava credenciada como um partido político – ou seja, um partido político negro! –, ou a cassação, pela ditadura militar, do mandato de prefeito eleito, na cidade de Santos, do político negro Esmeraldo Tarquínio em 1968, não são episódios isolados do racismo. Além dessas perseguições, históricas regras de exclusão social ao exercício do voto (como a proibição aos analfabetos até 1985) foram medidas com impacto desproporcionalmente maior sobre a população negra, e que obviamente dificultavam a formação de um eleitorado para candidaturas de pessoas negras.

A representação política das populações negras tem um papel crucial na emergência das políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, condições fundamentais para um projeto de nação democrática. Ribeiro (2014) mostra a importância dos quatro parlamentares negros que participaram da Assembleia Constituinte de 1988, protagonistas de artigos constitucionais fundamentais para a promoção da igualdade racial. A mesma autora também mostra a importância da participação negra em estruturas partidárias para a constituição de compromissos de candidaturas (mesmo que de pessoas não-negras) com a agenda antirracismo. Esse papel do envolvimento partidário de militantes do Movimento Negro também é mostrado por Santos (2006) quando narra a criação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo em 1984, o primeiro órgão criado no âmbito do Estado brasileiro para o atendimento dos anseios das populações negras. As experiências dos poucos governadores negros nas últimas décadas, assim como pessoas negras que ocuparam posições importantes na administração pública (Santos & Esteves Filho, 2012) também reforçam a importância da igualdade racial nos processos e resultados do Sistema Eleitoral.

No mês de novembro de 2023, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de criação da bancada negra, um avanço institucional na representação desse grupo no âmbito parlamentar. Essa medida é um desdobramento da Emenda Constitucional no 111/2021, que estimula maior participação de mulheres e pessoas negras na divisão do Fundo Eleitoral pelos partidos políticos. A emenda e a criação dessa bancada

parlamentar buscam aumentar a representatividade política negra: na Câmara dos Deputados, dos 513 deputados e deputadas, 31 se declaram pretos e 91 se declaram pardos – aproximadamente apenas 24% dos 513 (Agência Câmara de Notícias, 2023). Temos, portanto, um quadro de sub-representação política negra no Brasil que é fruto histórico do racismo direto contra candidaturas e instituições políticas vinculadas à causa negra, somado à aplicação de mecanismos excludentes que se enunciam como não-racializados. Isso nos leva ao desafio de compreender quais os encadeamentos de ações diretas e mecanismos institucionais que produzem esta sub-representação no presente – que não pode ser comodamente pensada como uma herança estática do passado, apesar de isto também influenciar. Na dificuldade de identificação de práticas que produzem tais resultados, o Sistema Eleitoral deve seguir no caminho dos focos na produção de resultados racialmente mais igualitários, evidentemente sem abandonar uma postura reeducativa dos sujeitos.

A promoção da igualdade racial no âmbito da representação política depende, portanto, de uma postura ativa do nosso Sistema Eleitoral. É crucial que o Sistema assuma o papel indutor do Estado, com ações visando a difusão de valores da igualdade racial junto aos sujeitos do campo político-eleitoral – eleitores, partidos políticos, grupos organizados e movimentos sociais, por exemplo (Ferreira, 2022). O foco nas práticas enseja vigilância e fiscalização sobre o cumprimento das legislações de políticas afirmativas já existentes. Mas o foco nos fundamentos deve ensejar também ações de educação político-eleitoral com vistas à igualdade racial, tanto dos interlocutores externos como dos próprios quadros técnicos da burocracia estatal do Sistema Eleitoral, que devem incorporar sempre a vigilância em relação a impactos impremeditados de protocolos aparentemente neutros do ponto de vista racial. A igualdade racial deve ser uma meta do Sistema Eleitoral, e os esforços para alcançá-la ainda estão no início.

## Referências

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS (2023). Plenário aprova criação da bancada negra na Câmara: mais de 120 deputados se declaram pretos ou pardos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1013204-plenario-aprova-criacao-da-bancada-negra-na-camara>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ALMEIDA, Silvio (2019). **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen.

FERNANDES, Florestan (1965). **A integração do negro na sociedade de classes**. Dominus/EDUSP, Volume 1.

FERREIRA, Renato (2002). Democracia e representatividade negra. *In*: Fachin, Luiz Edson; Filice, Renísia Cristina Garcia; Santos, Polianna Pereira; Santos, Lorena Silva & Oliveira, Vinícius Quintino. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático VII: participação política dos grupos minorizados. Brasília: Superior Tribunal Eleitoral, p. 146-153.

GOMES, Joaquim Barbosa (2001). **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. Rio de Janeiro/são Paulo: Renovar.

KERSTENETZKY, Célia Lessa (2004). **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Niterói, UFF/Economia, Série Textos para discussão, outubro.

MEDEIROS, Carlos Alberto (2004). **Na lei e na raça: Legislação e relações raciais, Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: LPP/DP&A Editora, Coleção Políticas da Cor.

MOORE, Carlos (2005). Do marco histórico das políticas públicas de ações afirmativas – perspectivas e considerações. In: Santos, Sales Augusto dos (org.) **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

RIBEIRO, Matilde (2014). **Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil – 1986/2010**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Garamond.

SANTOS, Ivair Augusto A. (2006). **O movimento negro e o Estado (1983-1987)**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo.

SANTOS, Ivanir dos; ESTEVES FILHO, Astrogildo (2012). **Os afro-brasileiros na gestão pública**. Rio de Janeiro: CEAP (Centro de Articulação de Populações Marginalizadas).

SANTOS, Renato Emerson (2018). Ações Afirmativas no combate ao racismo: uma análise da recente experiência brasileira de promoção políticas públicas. **Revista Quaestio Iuris**, v. 11, p. 2101-2128.

## Maioria Minorizada e o Exercício da Cidadania

Lorena Silva Santos<sup>10</sup>

A Maioria Minorizada como um dispositivo analítico de racialidade nos permite compreender que, embora populações sejam categorizadas pelo IBGE como maioria demográfica, conformam uma minoria em termos de acesso a direitos, serviços públicos e representação política.

Populações racializadas como seres inferiores sofrem apagamento identitário, são desidentificadas, tornando-se, portanto, “minorias” no acesso à cidadania, e “maiorias” em todo processo de espoliação econômica, social e cultural (Santos, 2020, p. 23).

Maioria Minorizada trata-se de um dispositivo analítico de racialidade estudado e desenvolvido pelo professor Richard Santos da Universidade Federal do Extremo Sul da Bahia – UFSB (2020), cuja epistemologia signica é posta como uma obra aberta à fruição prática e teórica no campo da práxis social, figurando como uma proposta de se pensar as populações minorizadas em acessos e direitos.

A sociedade brasileira estruturou-se a partir da exploração dos povos indígenas e africanos. O *modus operandi* racial foi fundante na sociedade brasileira, cuja perspectiva histórica evidencia as suas reverberações institucionais e dos sistemas políticos na contemporaneidade.

Nesse processo histórico brasileiro, as configurações políticas – 1. Colonial-mercantilista; 2. Imperial-escravista; 3. Republicano-positivista; 4. Neoliberal – tiveram e têm o racismo como elemento estrutural e estruturante na sociedade brasileira. Para a descrição dessas conformações políticas e análise das construções das relações raciais no Brasil, este texto destaca os estudos de Ana Luiza Pinheiro Flauzina (2006) como base para evidenciar o racismo como elemento fundante da sociedade brasileira.

O arcabouço jurídico brasileiro foi sendo desenvolvido para gerir a movimentação da massa negra nas cidades, afinal, a gerência do modo de vida da população negra foi pauta prioritária sanitaria e de controle do período colonial e imperial. O controle dos corpos negros foi utilizado como ferramenta para estruturar o País na distribuição de bens materiais na medida exata da manutenção de sua dominação. Se não tinham liberdade para estar no mundo, a realização do ser por meio do cultivo ao espírito também representava objeto de proibição e repressão.

<sup>10</sup> Doutoranda em Direito pela UnB. Analista Judiciária no Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – TJ/PE. Assessora Jurídica na Prefeitura Municipal de Porto Seguro/Bahia. Professora do Centro de Ensino Superior do Extremo Sul da Bahia. Mestra em Direitos Humanos (UFPE). Especialista em Direito do Estado (UFBA) e em Direito Público (UCAM/RJ). Compõe a Associação Brasileira de Pesquisadoras/es Negras/os (ABPN). Participou da coordenação técnica do projeto de Sistematização das Normas Eleitorais do TSE. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros/NEAB – UnB e do GEPPHERG/UnB.

A prática e conversão ao catolicismo eram a determinação, caso contrário, todas as distintas experiências espirituais foram demonizadas (Flauzina, 2006, p. 57- 58).

Para os colonizadores, os africanos que não cediam à conversão eram considerados *infiéis*, “um antissujeito, um inimigo, um vilão, um demônio, um grande mal imaginário que será responsabilizado por todos os males na vida das pessoas” (Nogueira, 2020, p.24).

Nesse sentido, é o Brasil colonial-mercantilista, cuja história registra a violência punitiva como forma de garantir a sua estruturação. Ora, as etnias africanas sob esse projeto haviam sido sequestradas de sua terra para o Brasil, em nome de uma estruturação social que fizesse manter seu domínio. Para a efetivação de seu menoscabo o controle de todas as expressões de vida era o *modus operandis* central que se materializava em ações desumanizantes. Na religião, a demonização das práticas de matrizes africanas, seguida das repressões, era o que vigorava (importando destacar que no Estado da Bahia as práticas religiosas de matrizes africanas somente foram permitidas sem exigência de registros ou autorização expressa das autoridades policiais no ano de 1976)<sup>11</sup>.

Na circulação, a não liberdade do *ir* e *vir* pela escravização. Nesta conformação o projeto brasileiro de sociedade estava se materializando pautado no punitivismo dos corpos negros.

Como uma linha do tempo, no período colonial, estando o Brasil sob os mandos portugueses, tiveram as Ordenações Filipinas como sistema jurídico, que veio a vigorar durante todo o período do Brasil-Colônia, sendo o mesmo sistema jurídico que existia e credenciava as ações em Portugal. Em seu artigo 62, as Ordenações Filipinas normatizavam a força punitiva, ao determinar que incorreria em furto aquele que não denunciasse o escravo fugido<sup>12</sup>, anunciando, assim, a função primeira de um sistema punitivo, qual seja a concretização do projeto hegemônico de exploração, dominação e privilégios.

Assim sendo, o sistema penal vai se estruturando com base nas distintas formas de manutenção de um projeto de sociedade que visasse garantir o domínio, o controle para a conservação da propriedade de terras e dos meios de produção, e assim a estruturação que lhes garantisse a hegemonia, o poder e a conformação dos privilégios. “Foi, portanto, no interior das relações entre senhores e cativos que a força punitiva tomou forma e materialidade. Ou seja, é da relação entre casa-grande e senzala que serão concebidas as matrizes de nosso sistema penal” (Flauzina, 2006, p. 46).

No contraponto, o movimento de contestação se encontrava em franca ebulição, nesta conformação política colonial-mercantilista no Brasil, “na malograda revolta de Filipe dos Santos, em Minas Gerais” (1720). Em Sabará, Minas Gerais, conforme

<sup>11</sup> “Na Bahia, a intervenção do Poder Público nas religiões de matriz africana evidenciava-se também na imposição – a partir da Lei nº 3.097/1972 – de cadastramento dos templos (terreiros) junto às Delegacias de Crimes contra os Costumes, Jogos e Diversões Públicas, para que fossem autorizadas suas atividades litúrgicas. Tal obrigatoriedade, consistente em evidente restrição à liberdade religiosa, apenas foi abolida em 15 de janeiro de 1976, por meio do Decreto-Lei nº 25.095”. [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/area/cecom/nota\\_tecnica\\_no\\_002\\_limites\\_sonoros\\_e\\_liturgias\\_de\\_religioes.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/area/cecom/nota_tecnica_no_002_limites_sonoros_e_liturgias_de_religioes.pdf).

<sup>12</sup> Ordenações Filipinas. 2º. Volume. São Paulo: Edição Saraiva, 1960.

depoimento de Brito Malheiro à época, “já se ouvia das pessoas da última classe de gente nesta terra, como são os negros e mulatos, que está para haver um levante e que os nacionais desta terra o desejavam”. Na Inconfidência baiana, conforme traz Clóvis Moura, não faziam parte desse movimento “*homens de valia*”, de fato, não participavam desse movimento, que foi mais da “*patuléia*”, os homens que muitas vezes tinham seu status social ligado à sua cor (Moura, 1988, p. 58- 59).

O pensamento para uma saída revolucionária contra a dominação portuguesa tomava a Colônia brasileira, e vinha da conjuração de artesãos, soldados, alfaiates, sapateiros, e população escravizada. Com a independência do Brasil de Portugal, em 1822, o projeto de controle racial ganha novos contornos, era o Brasil Império a vigorar, a partir de então um Brasil pautado juridicamente não mais nas Ordenações de um outro território, mas sim no seu Código Criminal do Império de 1830: normativa que regulamentava a manutenção do controle daqueles que lhes garantiam os resultados da exploração.

Assim, dispuseram no artigo 113 do referido diploma (Código Criminal do Império) o crime de insurreição “Art. 113. Julgar-se-ha cometido este crime, retinindo-se vinte ou mais escravos para haverem a liberdade por meio da força. Penas - Aos cabeças - de morte no grão maximo; de galés perpetuas no médio; e por quinze annos no minimo; - aos mais - açoutes”.

Nesse sentido, seguiam as municipalidades à época com a Lei 454 de 1860 da Câmara Municipal de Alegrete que vedava aos escravizados de viverem longe do jugo de seus senhores dentro das cidades. A Lei 1.030 de 1876 da Câmara Municipal de São João do Monte Negro, que vedava aos escravizados a venda ou administração de negócios nas casas públicas. A Lei n 1.420 de 1883 da Câmara Municipal de Santo Amaro que determinava a prisão por 12 horas daquele que estivesse circulando após o toque de recolher, sem a devida autorização dos seus senhores (Flauzina, 2006, p. 56- 58).

O Brasil se estruturava pela histórica negação da vida, e vai se organizando ao que se denomina Estado “Democrático” pela violência, exploração, portanto pela sistemática negação de direitos aos povos indígenas e aos povos afrodescendentes. Dentre diversas espoliações perpetradas com a escravização, a educação era uma das amarras proibitivas no Brasil escravagista, direcionadas aos “pretos africanos”, conforme a Lei nº 1 de 1837 e o Decreto nº 15, de 1839, em que não se permitia acesso da população negra à educação no Rio de Janeiro, então capital no Brasil Imperial.

Na análise desse contexto, o Brasil Império desumaniza a população negra em dois papéis: escravizados e criminosos. E assim é que no Brasil Império a fórmula da manutenção do projeto racista fora criada: criminalizar para controlar o seu meio de exploração. Não é à toa a criminalização dos movimentos de libertação da população negra neste período (Imperial-escravista), cujo crime de insurreição tipificado no Código Criminal da época (art. 113) visava impedir a força da população negra por liberdade, pelo fim da desumanidade (Flauzina, 2006, p. 56-58).

“Em verdade, a Lei Áurea de 13 de Maio de 1888 apenas legalizava a liberdade já conquistada pelo povo negro”, pela sua luta, pelo seu enfrentamento, a despeito de todas as garras punitivas privadas dos senhores e públicas do Estado pelas articulações normativas entre as províncias e o Poder Executivo na estruturação do sistema penal brasileiro (Santos, 2000, p. 284 apud Flauzina, 2006 p. 63).

Com o fim das sesmarias, após 28 anos, da instituição da primeira Lei de terras (Lei nº 601/1850) começa o processo formal de desmantelamento escravagista e o prenúncio de uma sociedade estruturalmente racista no Brasil. Na sequência com a promulgação da Lei Eusébio de Queiroz, proibindo o tráfico de escravos (que fora oficialmente autorizado no Brasil em 1549)<sup>13</sup>, abrindo caminho para o “trabalho livre”; com a Lei do Ventre Livre (1871); com a Lei dos Sexagenários (1885) até se alcançar a Lei Áurea em 1888, denuncia-se o caráter histórico da expropriação da vida da população negra na estruturação do Brasil.

Com base nos registros históricos, o pós-abolição, ou o dia seguinte ao 13 de maio de 1888, quando milhares de negros e negras se viram libertos e sem ter o que fazer com a tal liberdade, sem ter o amparo do Estado. Inicia-se, assim, um longo processo de luta para se ter acesso aos bens e aos serviços e desfrutar de tudo que a nação produzia. É a partir desse momento histórico que vamos verificar na literatura uma série de eventos, como a Revolta da Chibata (1910) liderada por João Cândido, marinheiro negro, no Rio de Janeiro, que se opôs ao modo como eram tratados os marujos da marinha brasileira; A Frente Negra Brasileira (1931-1937), associação de caráter político, recreativo e beneficente, surge, em São Paulo, com intenções de se tornar uma articulação nacional e, em 1936, se transforma em partido político. Porém, o Decreto nº 37, de 2 de dezembro de 1937 (Brasil, 1937), assinado pelo então Presidente Getúlio Vargas, que colocava na ilegalidade todos os partidos políticos, acabou ocasionando sua extinção. (Soares, 2019, p. 05).

Em 1888 os ex-escravizados libertos, agora, continuam a ser criminalizados para manutenção do projeto de domínio e controle das acumulações de riquezas, cujo íterim o Brasil passa a ser República com o projeto de controle de poder definido, formalmente estabelecido em 1889 (Republicano-positivista).

Com a abolição formal da escravização, a partir de então o sistema penal se arvora nas garras de controle institucionais, com a polícia, agora no protagonismo da violência a ser perpetrada para o controle dos corpos negros, conferindo novas roupagens ao senhor de engenho e ao capitão do mato.

<sup>13</sup> MARCÍLIO, Maria Luiza. **A população do Brasil colonial**. In: América Latina Colonial – volume II. Organização Leslie Bethell; tradução por Mary Amazonas Leite de Barros e Magda Lopes. 1ª ed., 1ª reimpr. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo; Brasília, DF: Fundação Alexandre Gusmão, 2004, p. 867.

O sistema penal se estrutura com base na linguagem de formação do Brasil, pautada no colonialismo como projeto de manutenção de poder, e denuncia as relações de controle que se perpetuaram ao longo da história, com a negação de direitos como consequência lógica da escravização a reverberar no racismo estrutural e estruturante tal como define Sílvia Almeida (2018):

O racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social nem um desarranjo social institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção. O racismo é parte de um processo social “que ocorre pelas costas” dos indivíduos e lhes parece legado pela tradição (Almeida, 2019, p. 38-39).

“O racismo se expressa concretamente como desigualdade política, econômica e jurídica”. (ALMEIDA, 2019, p. 38-39). Os índices racializados do internamento de jovens no Brasil, conforme levantamento de dados feito em pesquisas (SANTOS, 2019), da não representatividade racial nos sistemas político<sup>14</sup> e jurídico brasileiros, dentre diversas outras conformações, denunciam a sociedade brasileira como estrutura social racista. Quando se constata que mais de 80% dos jovens que recebem medida socioeducativa de internamento são negros significa afirmar que há seletividade penal, e que a este sistema de controle social se atribui o caráter mantenedor de exclusões.

O sistema penal representa o ponto de gravidade que estabiliza sentidos sobre o ser negro no projeto colonial da Modernidade. Sim, o racismo estrutura as estruturas repressivas no Brasil, mas não é só isso. Não é o efeito inesperado dessas práticas, mas o principal efeito perseguido por essas instituições. Não é tampouco apenas a repressão ao negro, como categoria externa. Aqui raça e punição se encontram numa simbiose em que a Racialização é produzida pelo sistema penal e o sistema penal não pode operar uma renúncia à racialização. A culpa atribuída aos negros para sua escravização, a condição de vida nua das práticas de repressão aos insurgentes à subordinação, a tentativa de redução constante ao biológico e a expropriação coletiva de saberes etc. reproduzem-se de novos modos na negação da dignidade humana pelas diversas estratégias de controle social. (DUARTE, 2016, p. 07). (grifo nosso).

Nesse sentido, o pensamento crítico da hipótese colonial ao atribuir ao colonialismo um papel decisivo na compreensão do sistema penal brasileiro denuncia a criminologia como uma ciência social a serviço do imperialismo e com repercussões profundas nas realidades pós-coloniais. (DUARTE, 2016).

---

<sup>14</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/>

A criminologia, a partir do paradigma etiológico, com base em teóricos da Escola Positiva Italiana, defendia que a inferioridade de raça justificava a tendência ao crime dos afrodescendentes e indígenas<sup>15</sup>. A criminologia crítica levantou ao longo do tempo posicionamentos com relação ao sistema criminal sem levar em consideração o aprofundamento que se faz necessário no debate acerca dos impactos estruturais do racismo na sociedade e seus reflexos na criminologia.

Neste contexto e para uma percepção mais ampla da racialização do sistema penal na história do controle social, capaz de fugir da tradição acadêmica hegemônica baseada no dualismo que separa o “discurso” do “real” e intenta colocar a raça como “mero” fenômeno ideológico, vale-se do conceito de “dispositivo”, articulado por Foucault e desenvolvido por Agamben, para compreender a raça. O racismo, portanto, é um “modo de ser” de um grupo de sistemas penais ocidentais, ou seja, identifica a forma como esses sistemas foram historicamente concebidos como “constituidores” e “reguladores” das “diferenças raciais”, formado por práticas, instituições e táticas. Ou seja, a racialização dos sistemas punitivos não é um evento pontual, mas o processo de constituição da categoria raça. Não poderia ter existido a construção negativa da raça sem o sistema penal, e não pode se compreender o sistema penal sem a construção das relações raciais. (DUARTE, 2016, p. 18).

A problematização acerca das tensões que envolvem o sistema político não pode estar desassociada da história do Brasil e da análise crítica da construção das relações raciais, que estruturam o País. Quem está na ponta da opressão? Quem são as pessoas que passam pelo sistema jurisdicional infracional? Quem são as pessoas que os números de óbitos evidenciam um verdadeiro genocídio? Quem são as pessoas que os números da violência evidenciam? Qual o índice de representatividade negra no Congresso Nacional brasileiro?

O discurso de desigualdade social enviesado para a problemática de classe no campo penal é manter o *status quo* colonizado da discursividade e compactuar com a necropolítica (MBEMBE, 2018), enquanto conformação política de submissão da vida ao poder da morte, que opera no Brasil.

Nesse sentido, Sueli Carneiro, na sua tese “A construção do outro como não-ser

<sup>15</sup> Cesare Lombroso, médico italiano, traduziu o paradigma etiológico inquisitório concebido pelo saber/poder católico para a criminalização e extermínio das mulheres, dando origem ao paradigma racial/etiológico e com ele à figura do criminoso natural, vinculado ao passado primitivo (negro) pelo atavismo ou pela hereditariedade, que a partir da sua imagem estereotipada, instrumento que deixa transparecer seu discurso racista, permitiu a criminalização no centro de uma minoria. O médico brasileiro Nina Rodrigues, embasado em forte e histórico saber racial, não necessitou construir uma teoria, mas endossar, potencializar e explicitar cientificamente as diferenças raciais responsáveis pela gênese do Brasil no momento em que o mestiçamento se tornou política pública de branqueamento da nação, e, portanto, de extermínio negro. (GÓES, 2015, p. 228-229)

como fundamento do ser”, evidencia a noção de Biopoder, Biopolítica, de Dispositivo de Foucault<sup>16</sup> para demonstrar como o racismo opera no Brasil, evidenciando elementos heterogêneos que compõem o dispositivo, no que concerne à racialidade, e se articulam.

A compreensão da passagem de uma sociedade escravagista para a estruturalmente racista requer um aprofundamento sobre a história do movimento negro na denúncia da desumanidade, exploração, opressão e exclusão, a que é acometida a população negra. A luta do povo negro contra a escravização, no passado, e o enfrentamento do preconceito, da discriminação racial sistemática hoje neste País, portanto, do racismo em suas dimensões subjetiva, institucional e estrutural refletem a história da sociedade brasileira e a necessidade da centralidade da agenda da igualdade racial no projeto político brasileiro.

No Brasil República, as décadas de 1940 e 1950 no Brasil, assim como no resto do mundo, foram marcadas pelas reflexões sobre o racismo e o antissemitismo após a Segunda Guerra Mundial. Momentos de reflexões, ações e ebulições protagonizadas por populações minorizadas levaram em solo brasileiro à criação do Conselho Nacional de Mulheres Negras, em 1951. Todavia, devido ao golpe militar, a partir de 1964, as formas organizativas de movimentos sociais foram abaladas como regime autoritário que aqui se instalara.

Em fins dos anos 70, com o contexto de pressão pelo fim da ditadura militar, surge uma reorganização dos movimentos sociais e o movimento negro também se destaca nesse cenário com a organização, em 1978, do Movimento Negro Unificado – MNU<sup>17</sup>, uma entidade nacional que marcou a história do Movimento Negro atual, sendo considerado um dos principais protagonistas na luta antirracista.

O movimento negro no Brasil, no cenário político brasileiro atual, tem diversas agências em distintos Estados do País. Sem a intenção de afirmar que abaixo se esgotam todas as manifestações sociais negras brasileiras, destaca-se algumas, dentre elas, a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros/as (ABPN)<sup>18</sup>, que abriga hoje (2020) 136 (cento e trinta e seis) espaços (Centros Núcleos, Grupos) de pesquisas sobre a temática racial, agregados no Consórcio Nacional de Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB), e que, em outras instâncias, evidenciam as veias de luta hoje no País (ver anexo).

---

<sup>16</sup> “Através deste termo tento demarcar, em primeiro lugar, um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos.” (FOUCAULT, 1979, p. 244)

<sup>17</sup> A década de 1970 representa um período em que estudiosos sobre os movimentos negros chamam de “reinvenção” do movimento negro no Brasil, quando se efetiva a criação do MNU (1978) tentando agregar as diferentes demandas de seu coletivo. (SANTOS, D. S. S.; GARCIA, R.C., 2016).

<sup>18</sup> <https://www.abpn.org.br/>

Dentre as centenas de Organizações negras, destaca-se as que compõem a Coalização Negra por direitos na assinatura da Agenda de um projeto político do povo negro para o Brasil. Trata-se de uma Ação organizada voltada à valorização e fomento de um projeto de Estado antirracista<sup>19</sup>. Dentre as suas pautas e reivindicações encontra-se a defesa de uma política de justiça antipunitiva, conforme item 18 da Agenda divulgada pelo movimento<sup>20</sup>:

O fim do encarceramento em massa, das torturas, violações e mortes promovidas em presídios, delegacias, casas de detenção e centros de cumprimento de medidas socioeducativas; além da fiscalização, e prevenção, rumo a um projeto antipunitivista e ao fim das prisões. (COALIZAÇÃO NEGRA, 2019).

O exercício da cidadania está intrinsecamente ligado à efetivação dos direitos humanos, que caracterizam os Estados Democráticos. Nesse sentido, a compreensão do Estado brasileiro a partir da conformação histórico-política é fundamental para se pensar mecanismos de acesso a direitos e a recursos por populações historicamente minorizadas.

Portanto, a participação da população negra na vida política brasileira perpassa pela necessidade de regulamentação das candidaturas coletivas, como forma de se efetivar a democracia substancial participativa. Por outro lado, embora tenhamos, no cenário jurídico-político brasileiro, recente decisão no STF e TSE sobre a distribuição de recursos por mecanismos afirmativos para candidaturas negras, não há instrumentos de fiscalização, ou mesmo não há regulamentação que atenda às nuances partidárias que venham a afastar escrutínios subjetivos capazes de solapar a pauta racial intrapartidária.

Diante deste cenário político de desigualdade racial na representatividade política, mecanismos de controle sobre a autodeclaração do quesito cor/raça evidencia-se fundamental para o desenvolvimento de políticas que venham a fomentar a igualdade racial no Estado brasileiro, capazes de pulverizar políticas públicas que venham alcançar a práxis social de luta, que é dinâmica e latente.

Assim sendo, o fomento à discussão e debate sobre o racismo, como elemento fundante da sociedade brasileira, simboliza uma ferramenta fundamental para pulverizar e disseminar iniciativas e projetos, em busca do exercício da cidadania, por instrumentalizar a participação da população minorizada na vida política.

<sup>19</sup> A Organização Coalizão Negra por Direitos se reuniu em 2018 para fazer incidência política em seu próprio nome, a partir dos valores da colaboração, ancestralidade, circularidade, partilha do axé (força de vida herdada e transmitida), oralidade, transparência, autocuidado, solidariedade, coletivismo, memória, reconhecimento e respeito às diferenças, horizontalidade e amor.

<sup>20</sup> <https://coalizaonegra.files.wordpress.com/2020/01/plataforma-coalizacc83o-negra-por-direitos.pdf>



Diretrizes Nacionais  
para Ações de Cidadania

# COMBATE À DESINFORMAÇÃO

## Desinformação e o Desafio das Instituições Democráticas

Daniela Fávoro Garrossini<sup>21</sup>

Nos últimos anos, a desinformação tornou-se uma preocupação crescente nas sociedades democráticas. Podemos compreender, de forma geral, a desinformação como a difusão deliberada de informações falsas ou enganosas com a intenção de enganar ou manipular as pessoas. A desinformação também pode permear os processos governamentais, seja por meio da disseminação de narrativas falsas realizada por grupos políticos, ou por meio da manipulação de informações praticada pelo governo para atingir seus próprios fins.

Infelizmente a desinformação não está circunscrita ao surgimento das redes digitais, ou às épocas de disputa eleitoral. Diversos são os exemplos da aplicação da desinformação ao longo dos anos, como, por exemplo, as propagandas durante a Segunda Guerra Mundial. Naquele período, os governos envolvidos na guerra utilizaram propaganda falsa e enganosa para influenciar a opinião pública e motivar a população para a luta contra os inimigos. As campanhas de propaganda incluíam a distribuição de informações falsas e a manipulação das mídias para criar um ambiente de medo e incerteza (Mustafá; Mitozo, 2022). Outro exemplo muito importante, vivenciado pelo Brasil, foi o processo de desinformação no contexto da pandemia de Covid-19, com um aumento considerável da proliferação de fake news e informações inexatas nas redes sociais e nas mídias digitais [...], impactando negativamente em questões fundamentais vinculadas à saúde pública (Lima; Schwarcz, 2019).

A partir de agora, procuraremos explorar os conceitos básicos da desinformação, refletindo sobre a sua natureza e a forma como se espalha. Abordaremos as implicações desse fenômeno para as sociedades democráticas e nos concentraremos nas estratégias de comunicação para combatê-lo. Esta análise leva-nos a colocar algumas questões que exigem reflexão e esforço, mas não têm respostas fáceis ou diretas: quais são as estratégias eficazes para reduzir o impacto da desinformação? Como pode uma sociedade democrática proteger-se da desinformação? Como respondem os governos e as organizações de comunicação social à desinformação?

---

<sup>21</sup> Possui graduação em Desenho Industrial, mestrado em Engenharia Elétrica e doutorado em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB). Realizou pós-doutorado no Centro de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL). É professora associada da UnB, do Instituto de Artes, Departamento de Design. Atualmente, participa de grupo de pesquisa Compóliticas da Universidad de Sevilla e é pesquisadora da Rede Internacional "Tecnopolítica: Redes, Poder e Ação Coletiva". Atua principalmente nos seguintes temas: e-democracia, design de interfaces, tecnologias da informação e comunicação, ciberativismo, tecnopolítica, estudos dos imaginários urbanos.

Importantes autores definem de forma complementar a questão da desinformação, como Walter Lippmann, jornalista e escritor, que foi um dos primeiros a abordar o conceito de desinformação de forma abrangente. Em sua obra “Opinião Pública”, publicada em 1922, Lippmann discute a influência da mídia e a formação da opinião pública, destacando a desinformação como um dos principais desafios para a democracia. Segundo Lippmann, a desinformação refere-se à distorção da realidade e à manipulação da opinião pública por meio de notícias falsas, meias-verdades e propaganda. Ele argumenta que a maioria das pessoas não tem acesso direto aos eventos, portanto, dependem das representações simbólicas fornecidas pela mídia, o que pode torná-las vulneráveis à manipulação. Lippmann enumerou muitos dos problemas causados pela desinformação, incluindo a formação de opiniões distorcidas, tomadas de decisão concludentes e perda de confiança nas instituições democráticas. Enfatizou o papel das “imagens mentais” na construção da opinião pública e como a difusão de informações falsas ou tendenciosas pode moldar a opinião pública.

Além disso, Lippmann enfatizou que a desinformação reduz a capacidade de uma pessoa participar na vida política, porque as decisões são muitas vezes tomadas com base numa falsa percepção da realidade. Em suma, as contribuições do autor para o estudo da desinformação são fundamentais para a compreensão dos desafios enfrentados pela sociedade contemporânea. Suas análises sobre a manipulação da opinião pública, sobre a formação de imagens mentais e a necessidade de mediação na transmissão das notícias continuam sendo relevantes, especialmente em um contexto de proliferação de notícias falsas e desinformação nas plataformas digitais.

Outros autores e pesquisadores abordam o tema da desinformação, destacando a influência da mídia, das redes sociais e da política na distorção da realidade e na formação da opinião pública. Howard (2015) afirma que a desinformação e a polarização política possuem uma forte ligação, enfatizando que examinar o papel dos meios de comunicação social e das redes sociais na formação da opinião pública é crucial para compreender esta relação. Da mesma forma, Gerbaudo (2019) argumenta que a desinformação representa uma ameaça significativa à democracia e ao bem-estar individual, sendo necessária uma compreensão da influência dos meios de comunicação social e das redes sociais na opinião pública para refletir sobre esta questão. Nesse contexto, a desinformação surge como um problema social e político que exige uma análise abrangente e a procura de soluções e estratégias para mitigar os seus efeitos, promovendo assim a literacia<sup>22</sup> midiática e o pensamento crítico (Bennett; Pages, 2020).

---

<sup>22</sup> A alfabetização midiática, ou literacia midiática, abrange a capacidade de compreender, analisar, avaliar e criar informações em diversas formas de mídia, como mídia impressa, digital, audiovisual e interativa, incluindo a interpretação crítica de dados provenientes de diversas fontes, o discernimento entre fatos e opiniões, a compreensão do contexto e dos objetivos da informação, e a comunicação eficaz por meio da mídia; capacitando indivíduos a navegar de maneira crítica e responsável no cenário dos meios de comunicação essencial para permitir que as pessoas participem plenamente na sociedade contemporânea e tomem decisões informadas.

A complexidade e a multifacetada natureza da desinformação têm se revelado desafiadoras de serem definidas de maneira sucinta. Ao colaborar com as reflexões apresentadas, é pertinente destacar duas questões cruciais: o papel das plataformas de redes sociais digitais e a responsabilidade dos governos na abordagem desse fenômeno.

As plataformas digitais, no que lhes concerne, desfrutam de amplas audiências e alcance, conferindo-lhes um papel poderoso na disseminação tanto de informações quanto de desinformação. Entretanto, também possuem a capacidade de identificar e remover conteúdos incorretos. Embora possam não ser responsáveis por toda a desinformação e talvez enfrentem limitações de recursos para monitorar todo o conteúdo gerado pelos usuários, é inegável a necessidade de regulação dessas plataformas.

Diante do crescente fenômeno da desinformação, é imperativo destacar o papel crucial desempenhado pelos governos na sua abordagem. A capacidade destes em facilitar a educação para a literacia midiática, regular os meios de comunicação digitais e promover um ambiente propício ao desenvolvimento de sistemas de monitorização é de extrema relevância. Contudo, é essencial reconhecer a complexidade inerente a essa problemática. A regulação governamental, embora necessária, suscita preocupações, com alguns argumentando que acusações de desinformação podem ser utilizadas para reprimir vozes dissidentes, potencialmente comprometendo a liberdade de expressão.

A educação, nesse contexto, emerge como uma ferramenta indispensável na luta contra a desinformação. Muitos cidadãos ainda carecem das habilidades de pensamento crítico necessárias para avaliar criteriosamente as informações. É crucial que possuam não apenas o conhecimento, mas também a motivação para verificar fatos e discernir fontes de informação confiáveis. A aquisição de competências em literacia midiática reduz a probabilidade de indivíduos se tornarem vítimas da desinformação. Entretanto, mesmo diante de evidências substanciais em contrário, persiste a resistência à verificação dos fatos, com alguns mantendo crenças em informações falsas.

É de suma importância adotar uma abordagem holística para enfrentar a intrincada complexidade do dilema da desinformação. Tal estratégia requer a colaboração entre entidades governamentais, empresas de tecnologia e organizações da sociedade civil. Por meio de esforços coletivos, torna-se possível mitigar as consequências prejudiciais da desinformação nas estruturas sociais, ao mesmo tempo que se preserva a autenticidade dos dados na era da digitalização. A aplicação cuidadosa dessas estratégias é fundamental para preservar a consistência e a estabilidade dos sistemas democráticos.

## Referências

BENNETT, L., & LIVINGSTON, S. **The Disinformation Age**: Politics, Technology, and Disruptive Communication in the United States. New York, NY: Cambridge University Press, 2020.

HOWARD, P. N. **Pax Technica**: How the Internet of Things May Set Us Free or Lock Us Up. New Haven: Yale University Press, 2015.

GERBAUDO, P. **The Digital Party**: Political Organisation and Online Democracy. Pluto Press, 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LIPPMANN, W. **Opinião Pública**. (J. A. Wainberg, Trad.). Petrópolis: Vozes, 2008.

MUSTAFÁ, I.; MITOZO, I.B. **Apresentação**. Desenvolvimento Socioeconômico em Debate, 2022.

# Enfrentamento à desinformação

Francisco Brito Cruz<sup>23</sup>

A percepção de que a desinformação<sup>24</sup> produz ou facilita efeitos sociais problemáticos, como a manipulação enganosa de resultados eleitorais ou a deslegitimação fraudulenta de instituições ou conhecimentos científicos confiáveis, provoca a discussão sobre o que se deve fazer para enfrentá-la. Com a emergência do tema nos anos 2010 e a percepção de que ele surge conectado com a digitalização da comunicação, o tema do “enfrentamento à desinformação” tem ocupado discussões nas redes, nas reuniões, nas salas de aula e nos gabinetes.

Com efeito, diversos setores da sociedade civil, da academia e dos setores público e privado têm buscado conter ou dificultar dinâmicas desinformativas a partir de diferentes vias de intervenção. Estas diferenças entre estratégias frequentemente geram conflitos e disputas, mesmo que possam ser vistas como complementares.

É necessário reconhecer que esses conflitos e disputas ocorrem porque muitas estratégias em diferentes frentes partem de pressupostos diferentes – de definição do que é desinformação ou de diagnóstico sobre como ela se forma. Se determinado grupo entende que a desinformação é fundamentalmente um fenômeno que ocorre a partir da falta de capacidade de leitura crítica de informações, por exemplo, esse grupo poderá defender uma solução diferente de outro, que pode entender que o que facilita mais o fenômeno é o funcionamento de plataformas digitais.

## Tipos de estratégias

E quais são as respostas possíveis? Em um estudo global coordenado pela Universidade da Cidade do Cabo (Wasserman, 2021) que mapeia as respostas em diferentes regiões do mundo, é esboçada uma categorização:

<sup>23</sup> Diretor Executivo do InternetLab. É advogado, mestre e doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Foi pesquisador visitante no Center for Study of Law and Society, da Universidade da Califórnia – Berkeley (2013). Foi membro da Comissão de Direito Eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo (2019-2020). Fundou e coordenou o Núcleo de Direito, Internet e Sociedade da Universidade de São Paulo (NDIS-USP, 2012-2014, 2016-2019).

<sup>24</sup> Este conceito é objeto de extenso debate acadêmico. Ethan Zuckerman o explica como “um termo vago e ambíguo que abrange tudo, desde falso equilíbrio jornalístico (que produz notícias ‘reais’ que não merecem nossa atenção), propaganda (discurso transformado em arma projetado para apoiar uma facção em relação à outra) e disinformatzya (informações destinadas a semear dúvidas e aumentar a desconfiança nas instituições)” Cf.: ZUCKERMAN, Ethan. Stop saying “fake news”. It’s not helping. 30 de janeiro de 2017. Disponível em: <http://www.ethanzuckerman.com/blog/2017/01/30/stop-saying-fake-news-its-not-helping/>. Acesso em 25 ago. 2023.

1. **Identificação da desinformação:** nessa categoria entram esforços de identificar casos de desinformação, verificar e checar fatos e, em alguns casos, estender esse monitoramento para o contexto mais amplo do transtorno da informação – as redes, os sistemas e os mecanismos que facilitam o transtorno da informação.
2. **Legislação, Judiciário ou políticas públicas:** nesse grupo de respostas encontram-se a produção de leis, de jurisprudência ou de políticas públicas para conter ou criar incentivos contrários à produção ou disseminação de desinformação.
3. **Soluções tecnológicas:** nessa categoria entram intervenções na forma como informações circulam no meio digital de diferentes países, como uma maior recomendação de conteúdo jornalístico por plataformas digitais ou a rotulagem de postagens potencialmente desinformativas.
4. **Educação de audiências:** a última categoria reúne esforços de ordem mais educacional, que buscam fortalecer as capacidades de audiências (ou seja, de pessoas que potencialmente podem acabar repassando informações na internet também) de serem críticas e resistentes a táticas desinformativas.

Como argumentam os pesquisadores autores do estudo, essa categorização não exclui a possibilidade de intersecção entre diferentes tipos de respostas. A legislação pode propiciar mudanças tecnológicas, por exemplo. Assim, a sobreposição de níveis de resposta pode catalisar efeitos, de um lado, ou produzir conflitos e assimetrias, de outro.

## Referências

ALVES, Marco Antônio Sousa; MACIEL, E. R. H. O fenômeno das fake news: definição, combate e contexto. **Internet & Sociedade**, v. 1, p. 144-171, 2020. Disponível em: <https://revista.internetlab.org.br/o-fenomeno-das-fake-news-definicao-combate-e-conte-xto/>. Acesso em: dez. 2023.

CESARINO, L. Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil. **Internet&sociedade**,1(1), 91–120.2020. Disponível em: <https://revista.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Como-vencer-uma-eleic%CC%A7a%CC%83o-sem-sair-de-casa.pdf>. Acesso em: dez. 2023.

INTERNETLAB; REDE CONHECIMENTO SOCIAL. **Os Vetores da Comunicação política em aplicativos de mensagens:** hábitos e percepções. Edição 3 - 2022/2023. São Paulo, 2023.

MONTEIRO, Artur Pericles Lima; CRUZ, Francisco Brito; SILVEIRA, Juliana Fonteles da; e VALENTE, Mariana G. Armadilhas e caminhos na regulação da moderação de conteúdo.

**Diagnósticos & Recomendações.** São Paulo: InternetLab, 2021.

OSORIO, A. (2017). **Direito eleitoral e liberdade de expressão.** Fórum, Belo Horizonte.

RIBEIRO, M. M., & Ortellado, P. O que são e como lidar com as notícias falsas. Sur, **Revista Internacional de Direitos Humanos**, (v. 15), n. 27, pp. 71-83. 2018. Disponível em: <https://sur.conectas.org/o-que-sao-e-como-lidar-com-as-noticias-falsas/>. Acesso em: dez. 2023.

WASSERMAN, Herman (ed.). **Meeting the challenges of information disorder in the Global South.** Universidade da Cidade do Cabo, 2021. Disponível em: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/60954/IDL-60954.pdf>. Acesso em: dez. 2023.

## Os Efeitos da Desinformação

Nara Pavão<sup>25</sup>

### O que sabemos sobre os efeitos da desinformação?

Em relação às consequências ou potenciais danos políticos da desinformação, os estudos empíricos se dividem em dois campos: de um lado, alguns estudos mostram que a desinformação não possui efeitos de persuasão e que, portanto, esse tipo de comunicação não é capaz de alterar significativamente as crenças e preferências dos cidadãos; de outro lado, certos estudos olham para além dos efeitos de persuasão da desinformação e alertam para os potenciais efeitos negativos desse tipo de comunicação sobre atitudes e comportamentos políticos importantes.

Os estudos, no primeiro desses dois campos, sugerem que fake news e outros tipos de desinformação são improváveis de persuadir eleitores (Guess *et al.*, 2020; Little, 2018) ou de afetar diretamente os resultados das eleições (Allcott and Gentzkow, 2017). Esse ceticismo baseia-se em evidências abundantes que indicam que a exposição e o consumo de desinformação estão fortemente associados às identidades políticas e ao fenômeno do raciocínio motivado (Berinsky, 2017; Flynn *et al.*, 2017; Nyhan and Reifler, 2010; Batista Pereira *et al.*, 2022; Nyhan, 2020), de modo que esse conteúdo pode reforçar crenças existentes, mas não alterar significativamente a opinião dos cidadãos (Miller *et al.*, 2016; Galliford and Furnham, 2017). Portanto, esses estudos levantam a possibilidade de que as preocupações sobre a política pós-verdade sejam exageradas (Nyhan, 2020).

Por outro lado, estudos que têm investigado os efeitos da desinformação para além da pura persuasão apresentam achados importantes, que nos alertam para os potenciais danos políticos e sociais que esse tipo de conteúdo pode causar. De forma geral, tais estudos investigam como a desinformação (compreendida aqui como fake news e teorias conspiratórias) afeta três elementos, a saber: atitudes diretamente relacionadas à democracia; atitudes e comportamentos não normativos de forma mais geral; e polarização. Esses três grupos de estudos serão descritos a seguir.

---

<sup>25</sup> Professora Assistente do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e Coordenadora do AT de Comportamento Político da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Recebi o título de PhD em Ciência Política (Política Comparada) pela University of Notre Dame, mestra em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco. Realizou pós-doutorado no Center for the Study of Democratic Institutions (CSDI) da Vanderbilt University. Suas produções buscam compreender o funcionamento do accountability democrático e a dinâmica da desinformação no Brasil.

## As consequências da desinformação para a democracia

A desinformação, principalmente aquela de natureza eleitoral, pode ser particularmente danosa à democracia por ter o potencial de afetar percepções sobre a integridade eleitoral, entendidas como “confiança na imparcialidade, honestidade e legitimidade dos procedimentos e resultados eleitorais” (Norris *et al.*, 2020). Essas percepções de integridade eleitoral são, por sua vez, de grande importância pois moldam a legitimidade democrática e outras atitudes políticas importantes. A confiança nas eleições aumenta a participação política e a votação (Birch, 2010; Carreras and Irepoglu, 2013) e afeta positivamente diferentes medidas de apoio ao sistema democrático (Norris, 2014; Albertson and Guiler, 2020).

Crenças em fraude eleitoral, como as encontradas no Brasil, são recebidas com alarme, pois acredita-se que promovem a violência política (Karp *et al.*, 2018; Calvillo *et al.*, 2021) e minam a disposição dos eleitores em aceitar os resultados das eleições (Anderson *et al.*, 2005; Sances and Stewart III, 2015). Elas também têm servido como justificativa para mudanças controversas nas leis de identificação de eleitores nos Estados Unidos (Stewart III *et al.*, 2016; Kane, 2017; Sances and Stewart III, 2015; Edelson *et al.*, 2017). Esse tipo de crença é tão preocupante que veículos de mídia tradicionais e plataformas de mídia social têm participado de iniciativas para limitar a disseminação de desinformação relacionada à integridade das eleições, resultando em centenas de milhões de dólares em acordos legais por difamação (Enders *et al.*, 2021). É importante notar que as percepções sobre integridade eleitoral receberam atenção renovada, à medida que líderes políticos proeminentes em democracias ao redor do mundo endossaram abertamente narrativas de fraude eleitoral e as trouxeram para o centro de suas campanhas políticas.

Vale ressaltar que a maioria dos estudos que tentam avaliar as implicações da desinformação para a democracia são correlacionais e produzem resultados mistos. Por exemplo, Swami *et al.* (2010, 2011) descobrem que quanto mais britânicos acreditam em teorias conspiratórias específicas sobre o 11 de setembro ou os ataques de Londres em 2005, maior é o apoio deles à democracia. Pantazi *et al.* (2021) constatam que a crença em teorias conspiratórias sobre política está negativamente associada ao apoio à democracia representativa, mas positivamente correlacionada ao apoio à democracia direta.

Finalmente, em um estudo em larga escala sobre a mentalidade conspiratória em 26 países, (Imhoff *et al.* 2022) observam uma relação linear positiva entre uma mentalidade conspiratória mais forte e o apoio a partidos políticos autoritários. Como a crença em fake news e teorias conspiratórias é endógena a diversas características individuais psicológicas, políticas e demográficas (Douglas *et al.*, 2017; Dyrendal *et al.*, 2021), esses estudos não revelam muito sobre os efeitos causais da desinformação.

Porém, estudos mais recentes têm investigado o efeito causal propriamente dito da desinformação. Tais estudos nos ajudam a pensar com maior rigor sobre os efeitos reais da desinformação e como combater de maneira efetiva esse problema. Eles mostram que a desinformação (fake news e teorias conspiratórias) promove redução da confiança no governo e nas instituições (Einstein and Glick, 2013) e menores intenções de se envolver no processo político (Jolley and Douglas, 2014) e de participar de ações relacionadas à eleição (Batista Pereira et al., 2023). Poucos estudos olham diretamente para os efeitos da desinformação sobre a democracia ou atitudes democráticas propriamente ditas. As duas exceções são Albertson and Guiler (2020) e Amaral et al. (2023), que investigam se a exposição a teorias conspiratórias sobre política afeta o apoio à democracia. Ambos os estudos encontram evidências que comprovam o efeito causal negativo das teorias conspiratórias para a democracia.

Mais importante ainda, estudos causais mostram que a desinformação política produz comportamentos e atitudes políticas não normativas (Imhoff *et al.*, 2021), preconceito em relação a grupos religiosos e étnicos (Nyhan and Zeitzoff, 2018), atitudes populistas (Hameleers, 2021) e apoio a ações políticas violentas ou radicais (Vegetti and Littvay, 2021). Por fim, acredita-se que a desinformação pode também promover um aumento da polarização política. Até o momento, poucos estudos avaliaram empiricamente a relação causal entre desinformação e polarização e os achados são inconclusivos. Dois estudos recentes conduzidos no Brasil (Amaral *et al.*, 2023; Batista Pereira *et al.*, 2023) não encontram evidência de que a exposição à desinformação (fake news e teorias conspiratórias) ajuda a polarizar os cidadãos.

## Referências

ALBERTSON, B; GUILER; K. Conspiracy theories, election rigging, and support for democratic norms. **Research & Politics**, 7(3):2053168020959859, 2020.

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. Social media and fake news in the 2016 election. **The Journal of Economic Perspectives**, 31(2):211–235, 2017. ISSN 08953309. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/44235006>. Acesso em: dez. 2023.

AMARAL, M.; BORBA, L.; LESSA, E.; LIRA, V.; PAVÃO, N. **Do conspiracy theories undermine support for democracy?** Experimental evidence from Brazil. 2023.

ANDERSON, C. J.; BLAIS, A.; BOWLER, S.; DONOVAN, T.; LISTHAUG, O. **Losers' consent:** Elections and democratic legitimacy. OUP Oxford, 2005.

PEREIRA, F. B.; BUENO, N. S.; NUNES, F. and PAVÃO, N. Fakenews, fact checking, and partisanship: The resilience of rumors in the 2018 brazilian elections.

**Journal of Politics**, 2022.

PEREIRA, F. B.; BUENO, N. S.; NUNES, F.; PAVÃO, N. and WIRTSCHAFTER, V. **The (de) mobilizing effects of misinformation: Evidence from Brazil**. 2023.

BERINSKY, A. J. Rumors and health care reform: Experiments in political misinformation. **British Journal of Political Science**, 47(2):241–262, 2017. doi: 10.1017/S0007123415000186.

BIRCH, S. Perceptions of electoral fairness and voter turnout. **Comparative political studies**, 43(12):1601–1622, 2010.

CALVILLO, D. P.; RUTCHICK, A. M. and GARCIA, R. J. Individual differences in belief in fake news about election fraud after the 2020 US election. **Behavioral Sciences**, 11(12):175, 2021.

CARRERAS, M. and IREPOG˘LU, Y. Trust in elections, vote buying, and turnout in Latin America. **Electoral Studies**, 32(4):609–619, 2013.

DOUGLAS, K. M.; SUTTON, R. M. and CICHOCKA, A. **The psychology of conspiracy theories**. *Current directions in psychological science*, 26(6):538–542, 2017.

DYRENDAL, A.; KENNAIR, L. E. O.; and Bendixen, M. Predictors of belief in conspiracy theory: The role of individual differences in schizotypal traits, paranormal beliefs, social dominance orientation, right wing authoritarianism and conspiracy mentality. **Personality and Individual Differences**, 173:110645, 2021.

EDELSON, J.; ALDUNCIN, A.; KREWSON, C.; SIEJA, J. A. and USCINSKI, J. E.

The effect of conspiratorial thinking and motivated reasoning on belief in election fraud. **Political Research Quarterly**, 70(4):933–946, 2017.

EINSTEIN, K. L. and GLICK, D. M. Scandals, conspiracies and the vicious cycle of cynicism. **In Annual Meeting of the American Political Science Association**, 2013.

ENDERS, A. M.; USCINSKI, J. E.; KLOFSTAD, C. A.; PREMARATNE, K.; SEELIG, M. I.; WUCHTY, S.; MURTHI, M. N. and FUNCHION, J. R. The 2020 presidential election and beliefs about fraud: Continuity or change? **Electoral studies**, 72:102366, 2021.

FLYNN, D.; NYHAN, B. and REIFLER, J. The nature and origins of misperceptions: Understanding false and unsupported beliefs about politics. **Political Psychology**, 38(S1): 127–150, 2017. doi: 10.1111/pops.12394. URL <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/pops.12394>.

GALLIFORD, N. and FURNHAM, A. Individual difference factors and beliefs in medical and political conspiracy theories. **Scandinavian journal of psychology**, 58(5):422–428, 2017.

GUESS, A.; LOCKETT, D.; LYONS, B.; MONTGOMERY, J.; NYHAN, B. and REIFLER, J. “fake news” may have limited effects on political participation beyond increasing beliefs in false claims. **Harvard Kennedy School Misinformation Review**, 1, 01 2020.

HAMELEERS, M. They are selling themselves out to the enemy! the content and effects of populist conspiracy theories. **International Journal of Public Opinion Research**, 33 (1):38–56, 2021.

IMHOFF, R.; DIETERLE, L. and P. LAMBERTY. Resolving the puzzle of conspiracy worldview and political activism: Belief in secret plots decreases normative but increases nonnormative political engagement. **Social Psychological and Personality Science**, 12(1):71–79, 2021.

IMHOFF, R.; ZIMMER, F.; KLEIN, O.; ANTÓNIO, J. H.; BABINSKA, M.; BANGERTER, A.; BILEWICZ, M.; BLANUS, A. N.; BOVAN, K.; BUZÁROVSKA, R. et al. Conspiracy mentality and political orientation across 26 countries. **Nature human behaviour**, 6(3):392–403, 2022.

JOLLEY, D. and DOUGLAS, K. M. The social consequences of conspiracism: Exposure to conspiracy theories decreases intentions to engage in politics and to reduce one’s carbon footprint. **British Journal of Psychology**, 105(1):35–56, 2014.

KANE, J. V. Why can’t we agree on id? partisanship, perceptions of fraud, and public support for voter identification laws. **Public Opinion Quarterly**, 81(4):943–955, 2017.

KARP, J. A.; NAI, A. and NORRIS, P. Dial ‘f’ for fraud: Explaining citizens suspicions about elections. **Electoral Studies**, 53:11–19, 2018.

LITTLE, A. T. Fake news, propaganda, and lies can be pervasive even if they aren’t persuasive. **Comparative Politics Newsletter**, 28(2):49–55, 2018.

MILLER, J. M.; SAUNDERS, K. L. and FARHART, C. E. Conspiracy endorsement as motivated reasoning: The moderating roles of political knowledge and trust. **American Journal of Political Science**, 60(4):824–844, 2016.

NORRIS, P. Why electoral integrity matters. **Cambridge University Press**, 2014.

NORRIS, P. GARNETT, H. A. and GROMPING, M. The paranoid style of american elections: explaining perceptions of electoral integrity in an age of populism. **Journal of elections, public opinion and parties**, 30(1):105–125, 2020.

NYHAN, B. Facts and myths about misperceptions. **Journal of Economic Perspectives**, 34(3):220–36, August 2020. doi: 10.1257/jep.34.3.220. URL <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.34.3.220>.

NYHAN, B. and REIFLER, J. When corrections fail: The persistence of political misperceptions. **Political Behavior**, 32(2):303–330, Jun 2010. ISSN 1573-6687. doi: 10.1007/s11109-010-9112-2. URL <https://doi.org/10.1007/s11109-010-9112-2>.

NYHAN, B. and ZEITZOFF, T. Conspiracy and misperception belief in the middle east and north africa. **The Journal of Politics**, 80(4):1400–1404, 2018.

PANTAZI, M.; PAPAIOANNOU, K. and PROOIJEN, J. W. van. Power to the people: The hidden link between support for direct democracy and belief in conspiracy theories. **Political Psychology**, 2021.

SANCES, M. W. and STEWART III, C. Partisanship and confidence in the vote count: Evidence from us national elections since 2000. **Electoral Studies**, 40:176–188, 2015.

STEWART III, C.; ANSOLABEHERE, S. and PERSILY, N. Revisiting public opinion on voter identification and voter fraud in an era of increasing partisan polarization. **Stanford Law Review**, 68(6):1455–1489, 2016.

SWAMI, V.; CHAMORRO-PREMUZIC, T. and FURNHAM, A. Unanswered questions: A preliminary investigation of personality and individual difference predictors of 9/11 conspiracist beliefs. **Applied Cognitive Psychology**, 24(6):749–761, 2010.

SWAMI, V.; COLES, R.; STIEGER, S.; PIETSCHNIG, J.; FURNHAM, A.; REHIM, S. and VORACEK, M. Conspiracist ideation in britain and austria: Evidence of a monological belief system and associations between individual psychological differences and real-world and fictitious conspiracy theories. **British Journal of Psychology**, 102(3):443–463, 2011.

VEGETTI, F. and LITTVAY, L. **Belief in conspiracy theories, aggression, and attitudes towards political violence**. 2021.



Diretrizes Nacionais  
para Ações de Cidadania

# EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

## Dimensões para exercitar a trajetória da avaliação

Breyner Ricardo de Oliveira<sup>26</sup>

### 1. Avaliação contextual para saber e poder desenhar o projeto

#### Educação e as escolas: nosso contexto e de onde partimos porque é onde queremos chegar

Educação é conceito polissêmico. Neste projeto, é mobilizada como possibilidade para conexões com a vida, com o mundo, com as ideias, com nosso tempo, com as pessoas, com o território, com o planeta, com o trabalho e com a dialética do existir.

Possibilidade porque não há essa garantia, já que tais processos formativos se dão em contextos de desigualdades – injustas – de oportunidades e em um modo de produção que define as relações a partir do mérito, dos ganhos marginais e da quantidade de excedente que se produz e, claro, se apropria.

É nesse contexto que a escola se inscreve e orbita: instituições e espaços escolares. Espaço dialético por definição porque forma para o saber subjetivo e objetivo. Alunos, pessoas em formação, profissionais que trabalham nesses espaços – professores, diretores, coordenadores pedagógicos... essas podem ser nossas pessoas-alvo.

Um projeto para a cidadania que passa pela escola precisa considerar:

- contextos, pessoas, idades, lógicas, territórios, saberes, especificidades e trajetórias e tecnologias;
- escolas: as escolas do judiciário, as escolas públicas, as escolas privadas, as universidades, centros universitários, faculdades e outros espaços de formação;
- formadores(as): profissionais das escolas do judiciário, profissionais das escolas;
- pessoas em formação: os profissionais que atuam nas escolas, alunos(as). E as famílias?

<sup>26</sup> Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais, possui graduação em Ciências Econômicas pela mesma universidade e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Atualmente é Professor Associado da Universidade Federal de Ouro Preto. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e Economia Aplicada. Membro das Redes Brasileira (RBMA) e Latino-americana e Caribenha de Monitoramento e Avaliação (ReLac) e da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). Membro do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D/UnB) e da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP).

Também precisa levar em conta como será feito o diálogo e como as ações e estratégias serão desenhadas e implementadas. Jogos? Debates? Simulações? Gincanas? Uma rádio? A representação de turma? Um grêmio escolar? O parlamento jovem? A escolha da próxima excursão? Da merenda? Do próprio currículo? Do Conselho Escolar? Essas são apenas possibilidades contextualizadas, que podem servir para balizar e aterrissar a discussão.

Esse projeto pode construir habitus-cidadão a partir das próprias lógicas da escola em cada tempo, idade e ciclo, com seus atores. Importante que sejam práticas lúdicas, repletas de significados, contextualizadas, desafiadoras e aderentes aos currículos.

Assim, poderão mobilizar questões do nosso tempo e estimular que os sujeitos que aprendem se mobilizem, se posicionem e se desloquem. Que se confrontem e se interpelem. E, nesse movimento, também sejam capazes de questionar os outros. Essas sínteses é que ajudarão esses sujeitos a transitar e existir em comunidade, além de pressionar para que a vida coletiva seja mais possível e real.

### **Para contextualizar: o que precisamos saber, escutar, ouvir e ver?**

- Que pessoas, que territórios, que vidas, que trabalho e que existências?
- Em quais contextos? Escolas para quem? Que tipos de escolas?
- Quais alunos-pessoas em formação? O que aspiram? Que sonhos e expectativas têm? Que futuros aspiram? Que mundo conhecem? Que mundos podem alcançar? Que oportunidades têm? Como vivem?
- Quais escolas? Como se organizam? Como estão estruturadas? Quem são os profissionais que nelas atuam? Quais são suas especificidades e desafios? Quais desses profissionais serão nossos interlocutores? Quem são as(os) formadores(as)? Como trabalham? Quais são suas rotinas? Que tempo têm disponível? Como as tecnologias estão mobilizadas?
- Que contradições marcam essas pessoas? Que tensões são constitutivas de suas trajetórias? Que imposições podem ser limitadoras dos seus futuros?

## **2. A implementação: intuições pedagógicas para a ação**

### **Implementação: a materialidade da ação no cotidiano**

Nesse projeto, a educação é meio, não é um fim em si mesma. É educação para.

Nesse caso, para a cidadania. Logo, assume-se que a educação é meio para que o aluno-pessoa-em-formação se descubra sujeito inserido no meio social. Nas escolas onde esse projeto será implementado, interessa-nos que seu público-alvo se perceba como sujeitos que existem no âmbito do Estado, nas interações com os outros e nas conexões com seu território. Um sujeito-cidadão. Uma pessoa que existe na esfera pública, que tem direito a ter direitos e que faz parte do contrato mediado pelo Estado. E que tem sua existência assegurada pela Constituição.

Também para que essas pessoas saibam identificar como essas dinâmicas operam: sociedade e estado são conceitos muito vagos e amplos. É preciso ir além. Partidos, sindicatos, associações, conselhos, movimentos, ONGs, empresas, dentre tantas outras possibilidades de organização social e cidadã que ocupam essas arenas.

O executivo, o legislativo, o judiciário, as prefeituras, os estados, o governo federal, as câmaras, as assembleias, os órgãos de controle, os ministérios, as secretarias, dentre tantos outros organismos, instituições, arenas e espaços que ocupam essas arenas.

Logo, nas escolas onde esse projeto será implementado, interessa-nos que essas pessoas reconheçam esses atores e esses espaços como legítimos. Que podem e devem ser ocupados. E que podem ser vetores de representação e garantia de direitos. E, portanto, promotores da cidadania.

É nesse contexto que a educação o confronta com a idealização e pode dar ao aluno- cidadão e pessoa em formação lentes para lidar com as contradições que essa idealização revela, no cotidiano da vida. Direitos. Para todos? Igualdade de oportunidades? Estado? Constituição?

O sujeito-formador-aluno-cidadão lida com esses universos – o mundo normativo e o mundo real. Se preto, se favelado, se periférico, se pobre. Se de escola privada, se branco, se de elite, se diverso, se urbano, se rural, se indígena, se mulher, se homem. Tais “ses” podem aproximar ou afastar esses universos. Situar o Estado como algo mais à mão, mais ao alcance dos olhos ou mais remoto, impossível, irreal.

A educação para a cidadania mergulha nessas arenas. Usa essas lógicas para situar a pessoa-aluno para que ele(a) se localize e, ao se achar, compreenda os caminhos do passado, as trilhas possíveis no presente e as imaginações para o futuro.

### **Alunos(as)-pessoas em formação: com quem dialogamos e em qual escola?**

Para esse projeto, em que a educação se associa à construção e fortalecimento da cidadania, importam as subjetividades que, também, organizam e animam a vida objetiva dos sujeitos, pessoas em formação-alunos(as) que atuam nesse tempo.

Alunos(as) e pessoas em formação porque são os sujeitos em tempo de aprendizagem. São pessoas em processo. São sujeitos de devires. São cidadãos em

constituição. São o vir a ser, já sendo. São formadores(as), crianças e jovens, cada um(a) com sua cor, com seu nome, com sua história, descobrindo as conexões com o seu e com o nosso tempo. São pessoas interagindo com o mundo, com “o seu ao redor”, com o cotidiano e com suas possibilidades, tensões e contradições. É nessa ciranda que a síntese se faz possível.

Para essas pessoas – formadores(as), jovens e crianças – o mundo e o território são espaços onde o experimentar e o fazer caminham entrelaçados. A escola – as escolas judiciais e as escolas-alvo – está aí, mas não está isolada. Emerge diluída nesses espaços, nessas interações, nessas experiências e, também, nas ausências de respostas, nas dúvidas e nas fricções entre o que tem e o que não tem sentido; entre o permitido e o regrado.

A escola é uma intensiva preparação para o mundo. Seus tempos, espaços, rotinas, ritos, movimentos, currículos, pessoas, dinâmicas, processos e registros formam o sujeito; preparam-no para o porvir. Também pode ser um treino. Um exercício.

Nessa trajetória, nas escolas onde esse projeto será implementado, o sujeito que aprende descobre. Questiona. E se confronta com o real. E, no real, vai acumulando lentes que o ajudarão a decodificar esse mundo, esse tempo. É com essas pessoas que dialogamos. Conversa construída. Negociada. Conversa com capacidade de escutar. Com abertura para ouvir. Com interesse no que têm a dizer. Nas suas vivências. No seu mundo. Conversa. Palestra desmobiliza, afasta, hierarquiza, encaixota, lineariza. Enquadra.

### **Profissionais da educação-pessoas: com quem dialogamos e em qual escola?**

Para esse projeto, em que a educação se associa à construção e fortalecimento da cidadania, importam as subjetividades que, também, organizam e animam a vida objetiva dos sujeitos, pessoas-trabalhadores(as) que atuam nesse tempo.

Há que se considerar as escolas que farão parte desse projeto. Os que atuam nessas escolas – as que fazem parte da rede EJ e as demais escolas. São pessoas que vivem a escola. São pessoas-profissionais de suas áreas, com suas experiências acadêmicas, curriculares, pessoais e cotidianas. Têm saberes. Com suas resistências. É nessa arena que vamos adentrar.

Como conversaremos com esses atores? Que projetos pedagógicos essas pessoas desenvolvem? Onde esse projeto pode se inserir para não ser uma imposição? Uma invasão? Conversa construída. Negociada. Conversa com capacidade de escutar. Com abertura para ouvir. Com interesse no que têm a dizer. Nas suas vivências. No seu mundo. Conversa. Palestra desmobiliza, afasta, hierarquiza, encaixota, lineariza. Enquadra.

### **3. Avaliação da trajetória: processos e dinâmicas da implementação e conexões com os resultados alcançados**

A implementação está diretamente associada à materialização das ações. É momento de ação-reflexão-ação em curso, já que tem relação com o monitoramento do que foi planejado com vistas a gerar conhecimento para melhor compreendermos o que se faz. Nessa dinâmica, evidências são reveladas que também servem para pensarmos os resultados alcançados, tanto os tangíveis quanto os intangíveis. Como se trata de um projeto multifatorial, transversal e multidisciplinar, podemos avaliar a trajetória do programa de maneira sistêmica, sem dissociar os resultados das dinâmicas cotidianas.

#### **A implementação: eles(as) e nós, integrados**

Eles(as), refletindo sobre o processo e revelando pistas para a ação (deles e nossa):

Como fizemos a contextualização? Como as pessoas em formação aprendem? Como dialogam? O que os motiva? Como se comunicam? Como interagem?

- Que reações houve?
- O que têm aprendido?
- Que sínteses têm feito?
- Há aproximações com as noções de cidadania e com os eixos desse projeto?
- Que traduções (não) fazem sobre o projeto e suas dimensões? Sobre a democracia? Sobre o voto? Sobre as eleições? Sobre a conjuntura?
- Que dificuldades evidenciam?
- Que desafios revelam?
- Que tensões e conflitos aparecem?
- Como se relacionam com a equipe e com as atividades?
- Que conexões (não) fazem com suas vidas, seus territórios, seus contextos, seus sonhos e seus futuros?
- Compreendem os textos/recursos/materiais? São mobilizados pelas equipes e pelos recursos? As tecnologias têm sido mobilizadas? Como têm sido?

Os eles(as) e nós integrados, resultados alcançados e suas conexões com o que foi planejado

Nós, também refletindo sobre o processo (deles e nosso), revendo os caminhos para fortalecer o projeto. As avaliações finalísticas são importantes. Não apenas as quantitativas, de ordem mais objetiva. As qualitativas podem ser mais efetivas e eficazes para revelar e informar o que se pretende em termos de “resultado”.

***Que perguntas avaliativas nos interessam?***

O que foi planejado? Como nos localizamos em relação ao que foi previsto e o que foi realizado? Lançamos algumas possibilidades:

- Como dialogamos com as equipes?
- Que aprendizagens nos revelaram?
- O que nos ensinaram?
- Como nos comunicamos com nosso público?
- Que dificuldades tivemos?
- Que desafios nos revelaram?
- Que tensões e conflitos apareceram para nós?
- Como se relacionaram com a equipe e com as atividades propostas?
- Que conexões (não) fizemos com suas vidas, seus territórios, seus contextos, seus sonhos e seus futuros?
- Compreenderam nossas instruções? Fomos capazes de mobilizar? Os recursos que usamos – incluindo as tecnologias – foram adequados e suficientes?
- O que podemos ajustar, rever, redesenhar, revisar e aprimorar nesse projeto, nas ações empreendidas e nas dinâmicas propostas?

## Referências

OLIVEIRA, B. R.; FERNANDES, N. R. (2023). **Avaliação da implementação de políticas públicas**: epistemologias e perspectivas críticas para visibilizar as experiências cotidianas com as políticas e seus efeitos. In.: Revista de Educação Interterritórios. v. 9 n. 18.

OLIVEIRA, B. R. **A implementação de políticas educacionais no nível micro**: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, v. 4, p. 1-17, 2019.

OLIVEIRA, B. R. de; ALVES, M. M. F. FICHTER FILHO, G. A. **Contextos e trajetórias para a análise de Políticas Públicas**: aportes teóricos para o campo da educação. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação. Araraquara, v. 17, (3): 2095-2117, 2022.

## Educação para a Cidadania Democrática

Maria de Nazaré Tavares Zenaide<sup>27</sup>

A cidadania engloba o modo como nos constituímos como membros de uma sociedade, sendo reconhecidos como pessoas, sujeitos de dignidade e direitos. A cidadania representa um conceito em movimento, porque depende de como cada povo, em cada tempo histórico, se afirma como sujeitos de direitos, por meio de leis e constituintes que incidem sobre a vida na cidade, realizando e ampliando direitos por meio de políticas públicas. O conceito de cidadania se apresenta, portanto, de forma multidimensional uma vez que envolve os direitos dos indivíduos num determinado território (cidadania individual refere-se aos direitos civis e políticos de um país, a chamada primeira geração – direitos de liberdades) e os direitos coletivos (cidadania coletiva refere-se aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, a chamada segunda geração de direitos – direitos de igualdade) e os direitos dos povos (direitos como a paz, a comunicação e o meio ambiente).

A qualidade e ou escopo da cidadania está condicionada às conquistas jurídico-políticas num determinado espaço e lugar, por isso, a importância do parlamento na democracia como espaço da palavra, da discussão da vida na cidade, por meio de audiências, consultas públicas, referendos, conselhos e fóruns da cidadania (Benevides, 1998).

São dimensões da conceituação de cidadania: a dimensão civil, social, política e intercultural. Para o exercício da cidadania civil, toda pessoa tem direito a um nome como afirma a Declaração dos Direitos das Crianças de 1959: “Toda criança tem direito, desde o seu nascimento, a um nome e uma nacionalidade”. Em face desse direito, todas as pessoas têm o direito ao Registro de Nascimento editado num Cartório. A Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997, garante a gratuidade do registro civil de nascimento, pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva. A referida Lei garante, ainda, que aqueles “reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil”. Já a Carteira de Identidade traz informações sobre nome, filiação, naturalidade, data de nascimento, foto, assinatura pessoal ou impressão digital, para diferenciar uma pessoa da outra. O passaporte internacional é ainda outro documento para as pessoas serem reconhecidas como cidadãos do mundo, quando se ausentarem ou retornarem ao seu país.

<sup>27</sup> Possui graduação em Psicologia, mestrado em Serviço Social e doutorado em Educação UFPB. Atualmente, é membro dos Grupos de Pesquisa da Pedagogia Paulo Freire (GEPF/UFPB); Memória, Política e Direitos humanos (CCHLA/UFPB); Cultura e Educação em Direitos Humanos (GEPEDH – UFPB); Direitos Humanos como projeto de sociedade e Direitos da Natureza: Elementos socio-históricos, políticos, jurídicos, culturais e epistemológicos junto a Escola Superior Dom Helder Câmara – MG. Professora aposentada do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas. É membro da Red Latino-americana e Caribenha de Educação em Direitos Humanos, da Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos, da Associação Nacional de Educação e da Associação Nacional de Direitos Humanos, Ensino e Pesquisa.

A cidadania social trata das condições materiais necessárias para garantia da vida humana, por isso ela requer a proteção do patrimônio natural e cultural, modelos de desenvolvimento em que a vida dos seres vivos tenha centralidade sob os interesses imediatos econômicos, que a saúde e a educação sejam direitos protegidos pelo Estado para que cheguem a todos os segmentos sociais. A ordem social, como explica Dallari (2004), trata da necessidade de todos em viver em sociedade, da garantia mínima das condições para assegurar a sobrevivência do ser humano e formação de laços de pertencimento social e cultural. É, portanto, a condição de viver em sociedade que cria as possibilidades de satisfação das necessidades individuais e coletivas.

O reconhecimento dos diversos grupos étnicos e sociais presentes na formação social brasileira implica na cidadania intercultural, onde todas as diferenças sejam respeitadas e não transformadas em motivos de violência (Cortina, 2004). Segundo nossa Constituição Cidadã (1988), uma sociedade multicultural e democrática requer uma convivência respeitosa entre os diferentes que devem ter oportunidades iguais sem discriminação.

Outra importante dimensão histórica da noção de cidadania envolve a dimensão política que congrega as lutas pelas liberdades fundamentais. O direito a ter direitos não é uma dádiva, mas resultado de processos históricos protagonizados por diferentes forças sociais e políticas. A sociedade brasileira tem uma história de lutas pela cidadania individual e coletiva. Durante os 388 anos de escravidão, os direitos individuais não alcançavam aqueles que produziam a riqueza pela força de trabalho. A cidadania individual diz respeito ao exercício das liberdades e autonomia do indivíduo (a palavra, o pensamento, a crença, o direito de ir e vir, de propriedade e o acesso à justiça). Já a cidadania coletiva trata dos direitos sociais básicos como educação, moradia, trabalho, convivência social, meio ambiente (Gohn, 1995).

A cidadania política implica no direito de participação na vida comunitária e da nação, por isso o direito de escolha dos governantes pelo voto direto ser a maneira mais segura de construção de uma sociedade onde reine as liberdades e a igualdade (Barbalet, 1989; Dornelles, 2006; Gohn, 1995). No Brasil, as lutas sociais por direitos individuais (ser brasileiro, votar e ser votado) ampliaram-se por meio das lutas sociais aos direitos coletivos (trabalho livre, dignidade no trabalho, legislação trabalhista e outros) (Gohn, 1995). O voto feminino só foi conquistado em 1932, assim como o voto do analfabeto, em 1985. O sem letramento deixou nos anos sessenta parcelas significativas da população nordestina sem poder exercer a cidadania política, daí a luta do educador Paulo Freire em criar condições para garantir o exercício do voto aos que não tiveram acesso ao direito à educação.

A ordem democrática parte do princípio da inclusão social, da ampliação dos direitos sociais, do exercício da participação social, da convivência democrática.

Por isso, a educação para o exercício da cidadania democrática requer o desenvolvimento moral e ético da pessoa para que possa apreender valores sociais que orientem seu agir em sociedade. São valores fundamentais de todas as pessoas humanas: a vida, a liberdade, a dignidade humana, a igualdade, a paz, a fraternidade. A Constituição Democrática de 1988 chama a sociedade e o Estado brasileiro a educar para a cidadania como meio de formar mentalidades que possam dar sustentação ao modo democrático de governar, criando múltiplos partidos, conselhos de direitos e de políticas públicas, formas participativas de gestão da cidade, criando amplos mecanismos de participação nos poderes legislativo, executivo e judiciário. Por isso a importância da educação para a cidadania afirmada na Carta de Direitos de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Quando tratamos da cidadania democrática, falamos de princípios, tais como: “a) o amor à igualdade e o conseqüente horror aos privilégios; b) a aceitação da vontade da maioria, porém com o constante respeito aos direitos das minorias; c) o respeito integral aos Direitos Humanos (Benevides, 1997, p. 12).

Em 1995, as Nações Unidas definiram a Década da Educação em Direitos Humanos (1995-2004) para que os países se comprometessem em implementar planos nacionais voltados para educação em direitos humanos. O Brasil, elaborou o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos por meio de uma Consulta Nacional realizada por meio de Encontros Estaduais encerrando esse processo participativo em 2006. A educação em direitos humanos integra a educação para a democracia, onde igualdade e respeito às diversidades de gênero, orientação sexual, identidade de gênero, geracional, étnico-racial, religiosa, com educação igualitária e não discriminatória são partes indissociáveis na efetivação do direito à educação. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Educação, órgão responsável por estabelecer competências e diretrizes para a educação, aprovou por unanimidade o Parecer CNE/CP nº 8/2012 e as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, por meio da Resolução Nº 1, de 30 de maio de 2012, onde recomenda a transversalidade da Educação em Direitos Humanos nos Regimentos Escolares, nos Projetos Políticos-Pedagógicos, nos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI), nos Programas Pedagógicos de Curso (PPC), nos materiais didáticos e pedagógicos, bem como na gestão e nos processos de avaliação. Como proposta de inserção dos Direitos Humanos no currículo, orienta para a transversalidade, por meio de temas relacionados aos Direitos Humanos e tratados interdisciplinarmente e/ou de forma específica ou mista, para a inclusão de conteúdo específico em disciplinas no currículo escolar.

A educação para vida democrática prescinde da formação integral do cidadão em todas as dimensões abordadas, assim como a formação do eleitor para exercer com independência e autonomia o exercício dos direitos políticos. Por isso, ela deve incorporar a educação formal e não formal. No Brasil nos anos oitenta, as experiências de educação popular junto aos distintos grupos e segmentos sociais gestou uma nova sociabilidade capaz de mobilizar as forças sociais nas lutas pelas Diretas Já e pela Constituinte. A Emenda nº 21, sobre participação popular na Constituição de 1988 “consolidou alguns

dos princípios fundamentais da democracia direta, como o plebiscito, a iniciativa popular de lei e o referendo” (Lyra, 1999, p. 24). Foi desse processo de cidadania ativa nascido de experiências de educação popular em espaços formais e não formais que a Carta de Direitos de 1988 incorporou a participação social na gestão pública do Sistema Único de Saúde, do Sistema Único de Assistência Social, da Política de Habitação e Educação. A defesa intransigente da Constituinte, das leis e regras democráticas impediu o retrocesso político. A proteção e a vigilância do processo eleitoral, a garantia do exercício do voto, o controle dos abusos para impedir os eleitores de votar, o uso de fake news para desinformar e tumultuar o processo eleitoral são modos de violação dos direitos políticos. Como cita Ribeiro (2002, p. 17), a cidadania democrática requer uma pessoa com capacidade de pensar por conta própria, que saiba expressar e argumentar suas ideias, que exerça a liberdade de pensar e opinar sem censura, que seja capaz de imaginar e criar mundos novos.

A construção das Diretrizes Nacionais para os projetos de Cidadania da Justiça Eleitoral junto à Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral representa um compromisso com a Constituição Democrática de 1988 e a Carta Democrática Interamericana de 2001 com a formação para a democracia envolvendo a sociedade civil, os agentes do sistema eleitoral e o eleitor. O Tribunal Superior Eleitoral pretende estabelecer as Diretrizes Nacionais de Cidadania junto à Escola Judiciária Eleitoral envolvendo servidores da Justiça Eleitoral em processo de formação ativa por meio da EJE/TSE e eleitores, com o objetivo de formar o cidadão para o exercício da soberania popular e a participação social na defesa dos direitos políticos. As Diretrizes Nacionais de Cidadania junto às Escolas Judiciárias Eleitorais vêm em tempos críticos, quando a democracia foi posta à prova, de modo que o Tribunal Superior Eleitoral chamou para si a responsabilidade de formar cada cidadão brasileiro. Nesse processo, é importante diálogos com a rede social do sistema de justiça, educação, cultura, esporte, saúde, assistência social, segurança pública e direitos humanos, assim como da malha social da sociedade civil que está nos territórios e tem condições de identificar os grupos com a dignidade mais posta à prova.

Para que as Diretrizes Nacionais de Cidadania tenham coerência com os princípios democráticos, torna-se relevante que seu processo de construção considere princípios pedagógicos da Educação Popular, como: entender a educação para a cidadania democrática como a construção de um projeto político de sociedade democrática que dialogue com a cultura popular e os segmentos populares mais distantes do acesso à cidadania e, portanto, vulneráveis à violência dos direitos políticos. Encontrar pedagogias onde a roda de registro, os círculos de cultura, as formas coletivas de leitura do mundo sobreponham práticas reprodutoras de poder. Nesse caminho, a construção dialogada com as diferentes e múltiplas experiências populares fortalece o protagonismo social e político que é determinante para que o processo de ensino e aprendizagem tenham percursos abertos de idas e voltas, onde todos são sujeitos de saberes e práticas

capazes de dialogar com o conhecimento sistematizado. As experiências de educação popular foram protagonistas no Brasil na organização social e na participação política ao longo do processo de redemocratização, e são protagonistas em decifrar as relações de opressão onde haja formas de silenciamento. Nessa direção, a Educação para a Cidadania Democrática fortalecerá a formação do soberano, preparando-o para identificar e enfrentar todas as formas camufladas de manipulação e opressão que violente os direitos políticos, encontrando meios e parcerias para proteger a cidadania política como um bem social conquistado nas lutas de resistências históricas. O exercício da palavra aos historicamente subalternizados, quebrando um longo processo de opressão e silenciamento poderá interromper os círculos de violência, colocando os sujeitos na cena para criar oportunidades de empoderamento coletivo. Como afirma Freire, um homem diminuído é convertido em espectador, tomar a palavra é imprescindível pois a pessoa cala o silenciamento assim como pode libertar-se das situações de opressão, solidão e violência (Freire, 1987; 2000).

As Diretrizes Nacionais de Cidadania, embora tenham os formadores das EJs seus atores principais, e por isso com eles construiremos um caminho coletivo, ampliam pelo trabalho extensionista das EJs um diálogo permanente e dinâmico com outros espaços educativos formais e não formais. Por esse motivo a necessidade de uma construção social que alcance maior durabilidade e que encontre processos e mecanismos de participação social onde todos possam se sentir sujeitos de direitos.

## **Referências**

BARBALET, J.M. **Cidadania**. Lisboa: Editora Estampa, 1989.

SOARES, Maria Victoria Benevides. Educação, democracia e direitos humanos. In: **Jornal da Rede**. São Paulo: Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos, maio de 1997, p. 12.

SOARES, Maria Victoria Benevides. Cidadania e direitos humanos. In: **Cadernos de Pesquisa**, 1998, n.104, p.39–46. Recuperado de <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/715>.

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano nacional de educação em direitos humanos**. Brasília: SEDH/PR, 2003.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos 3**. Brasília: SEDH-PR. 2009.

BRASIL. CNE-CP Resolução CNE/CP nº1, de 30 de maio de 2012. Diretrizes Nacionais para Educação em Direitos Humanos.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo – para uma teoria da cidadania**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

CNE. Resolução Nº 1, DE 30 DE MAIO DE 2012, Estabelece Diretrizes Nacionais para Educação em Direitos Humanos.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2ª edição. São Paulo: Moderna, 2004.

DORNELLES, João Ricardo. **O que são direitos humanos**. São Paulo: Brasiliense, 2006.  
FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 24ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais – A construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília jan./mar. 1999, v. 36 n. 141, p. 23-38.

MARIGONI, Gilberto. **Imagens do Brasil**. Brasília: SEDH, 2010.

RIBEIRO, Renato Janine. O direito de sonhar. In: CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Minorias silenciadas: História da censura no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2002.

## Diretrizes Nacionais Projetos de Cidadania

Shirleide Pereira da Silva Cruz<sup>28</sup>

Pergunta problematizadora: Como promover um processo formativo com foco na relação educação e cidadania?

Tal pergunta nos leva a elencar alguns elementos que podemos denominar premissas basilares: a concepção de educação para a cidadania, a concepção de formação e os fundamentos didático-pedagógicos que se coadunariam com tais definições. Assim, entende-se a educação para a cidadania na perspectiva de construção da participação social, entendida a partir de Benevides (1993), ao formular a perspectiva da cidadania ativa na qual se reconhece que o cidadão [...] exerce direitos, cumpre deveres e goza de liberdades em relação ao Estado, sendo também “titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público” (p.29). É o reconhecimento de que todos os indivíduos são sujeitos políticos detentores de todas as capacidades para atuar em diferentes esferas e instituições da vida social, sendo propositor, organizador e gestor das ações de modo livre, ético, justo, solidário, reconhecendo-se a integralidade do ser humano e as relações sociais, culturais e políticas da quais participam e constituem a humanidade histórica no presente e no devir. Um devir que deve se construir pela afirmação de modos analíticos críticos não discriminatórios incorporando-se de modo abrangente a compreensão da educação em direitos humanos, como uma educação que reconhece que

igualdade e respeito às diversidades de gênero, orientação sexual, identidade de gênero, geracional, étnico-racial, religiosa, com educação igualitária e não discriminatória, são partes indissociáveis na efetivação do direito à educação (Zenaide, 2023).

É uma educação que, no dizer de Benevides (1996), contribua para a formação de personalidades democráticas que desenvolva uma cultura político participativa na qual sejam alteradas mentalidades arcaicas burocratizadas, de forte marca clientelista, individualista, instrumental minimalista, para culturas políticas transformadoras e emancipatórias (GOHN, 2005), de modo a fortalecer o Estado Democrático de direito e a construção de uma convivência solidária e coletiva em prol da construção do bem comum na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

---

<sup>28</sup> Possui graduação em Pedagogia (2001), Mestrado (2005) e Doutorado (2012) em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente é Professora Associada da Universidade de Brasília no Departamento de Políticas e Gestão da Educação. É pesquisadora do Grupos de Estudo e Pesquisa sobre atuação e formação do professor/Pedagogo – GEPPAPE e integra, como formadora, o Centro de Estudos em Educação e Linguagem da UFPE, atuando nas áreas de políticas públicas, formação de professores, alfabetização e história e memória da educação

Do exposto, ratifica-se que projetos de educação em cidadania propostos ou realizados com parcerias diversas partem, então, do pressuposto de que todas as instituições sociais e os respectivos direitos sociais, bens e serviços são frutos de uma agenda que é construída pela reflexão das necessidades sociais que se condensam no direito político ao voto, na convivência dos partidos políticos e suas pautas políticas representativas que, em tese, não deveriam ser totalmente antagônicas, mas catalisadoras de ações interventivas com o fim último de melhorar a vida das pessoas em sua mais alta expressão da dignidade humana, mesmo considerando-se que tal pressuposto não está isento de tensões e conflitos e em “constantes evoluções entre princípios democráticos de igualitarismos e as múltiplas desigualdades da realidade vivida no dia a dia.

Dessa feita, é uma educação intersetorial e interseccional. Intersetorial, pela possibilidade de se desenvolver a capacidade de olhar, escutar e analisar as necessidades e desafios sociais que se apresentam em diferentes momentos históricos para a construção democrática da sociedade, sob os quais distintos atores envolvidos atuam e podem atuar, definindo e compartilhando responsabilidades, por exemplo, quanto ao financiamento e ao nível de participação autônoma e decisória, é reconhecer a intersetorialidade como espaço de alteridade e negociação (Akerman M., Franco de Sá R., Moyses S., Rezende R., Rocha D., 2014). Interseccional sendo a construção de um olhar e tomada de posição para a não neutralidade das políticas e desigualdades estruturais atuando de forma propositiva frente “ao racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios que criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Para Colins (2021), na análise interseccional, a realidade é complexa em diferentes ordens, tanto estruturalmente nas relações do sistema mundo, como no mundo das pessoas e das experiências humanas, nos fatos e condições da vida social e política e, raramente, não podem ser compreendidos moldando-os por um único fator. Assim, coexistem muitos fatores de maneiras diversas e que se influenciam mutuamente.

Dito de outro modo, quando se parte do pressuposto de que todas as instituições sociais e os respectivos direitos sociais, bens e serviços são frutos de uma agenda que é construída pela reflexão das necessidades sociais, direciona-se, por exemplo, para o papel socializador da escola, bem como sua presença e atuação para a formação das camadas populares, tal como avisava Florestan Fernandes desde os anos 1960, o que a configura, certamente, como uma das principais parceiras para a construção da educação em cidadania com a qual a Escola Judiciária já vem desenvolvendo ações<sup>29</sup>. De modo contraditório, Fischman & Haas, (2012) nos alerta para a necessidade de se reconhecer que não há uma relação direta entre a “figura do cidadão democrático com a do cidadão educado”, ou seja, embora a educação escolar básica possa estar num movimento crescente de universalização, persistem ainda no contexto escolar

<sup>29</sup> Ver : Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. A democracia como propósito / Tribunal Superior Eleitoral, Escola Judiciária Eleitoral. – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2023. 129 p. ; 21 x 30 cm

múltiplas formas de desigualdades como também diferentes tendências pedagógicas limitadoras da formação crítica e participativa dos sujeitos para a construção de uma cidadania ativa, inclusive por se expressarem na eleição de conteúdos e métodos de ensino descontextualizados em relação às questões sociais, culturais, políticas e econômicas do país.

Trata-se de ratificar a relevância do espaço escolar para a construção da educação em cidadania, refletindo sobre seus limites e possibilidades; mapeando e estimulando o desenvolvimento de programas vinculados à vida estudantil e toda a comunidade escolar, tanto no interior da escola como fora dela; valorizando, nesse sentido, o que os sujeitos já vivenciaram em práticas democráticas autênticas, participando, por exemplo, de órgãos colegiados nas escolas, em ações coletivas desenvolvidas em associações culturais, esportivas, artístico-culturais e religiosas em suas comunidades locais e em diálogos com outros ambientes educativos para além da escola, mas, também, com a escola.

Assim, desse cenário, a intersetorialidade e a interseccionalidade são princípios transversais que problematizam tanto o papel do sistema judicial e eleitoral quanto o papel da função social da escola e aquelas responsáveis pelos demais direitos sociais: “[...] assistência à saúde, programas habitacionais, transporte coletivo, sistema previdenciário, programas de lazer, acesso ao sistema judiciário, etc.” (Tomazi, 2010, p. 138).

Compreende-se que as diretrizes para projetos em cidadania necessitam afirmar a relação, portanto, entre educação formal e a educação não-formal, entendendo essa última como uma educação que se constrói num

[...] processo interativo, gerando um processo educativo. Um modo de educar surge como resultado do processo voltado para os interesses e as necessidades [...]. A transmissão de informação e formação política e sociocultural é uma meta na educação não formal. Ela prepara os cidadãos, educa o ser humano para a civilidade, em oposição à barbárie, ao egoísmo, individualismo (Gohn, 2005).

É uma educação de natureza complementar e dialógica na qual diferentes níveis de intencionalidades estão envolvidos quando se estabelecem as parcerias. A educação formal representada pela escola da educação básica tem seus fins e valores educacionais específicos, assim como a educação formalizada por meio de projetos desenvolvidos pela escola judiciária tem os seus. Dessa forma, estes diferentes ambientes educativos desenvolvem uma educação formal e não formal com objetivos próprios, porém, tais intencionalidades convergem por meio de objetivos claros sobre conteúdos e ações favorecedores da construção da cidadania democrática. Depreende-se, assim, que a educação em cidadania tem como ponto de partida a compreensão dessas fronteiras epistemológicas, pedagógicas e metodológicas, reconhecendo a formação do cidadão democrático como o objetivo central entre si.

Para Benevides, nesse contexto, endossa-se duas grandes dimensões para a construção da educação em democracia: “a formação para os valores republicanos e democráticos e a formação para a tomada de decisões políticas em todos os níveis”, dimensões essas sob as quais três elementos interdependentes e considerados por ela indispensáveis necessitam ser apontados: 1. a formação intelectual e a informação; 2. a educação moral; 3. a educação do comportamento.

O exposto até aqui ratificou a premissa da autora de que o elemento da formação intelectual e a informação, reconhece que

[...] Para formar o cidadão é preciso começar por informá-lo e introduzi-lo às diferentes áreas do conhecimento, inclusive através da literatura e das artes em geral. A falta, ou insuficiência de informações reforça as desigualdades, fomenta injustiças e pode levar a uma verdadeira segregação. No Brasil, aqueles que não têm acesso ao ensino, à informação e às diversas expressões da cultura lato sensu, são, justamente, os mais marginalizados, os que chamamos, hoje, de “excluídos”.

Além disso, torna-se relevante analisar nesse contexto, também, a dimensão subjetiva de construção da educação em cidadania, pois, mesmo que se avance de uma concepção tradicional de educação para cidadania de visão, transmissão eminentemente jurídico-normativa limitada apenas à prescrição de direitos e deveres para uma ação mais consciente e criativa dos sujeitos para a participação social, os sujeitos-cidadãos necessitam ser vistos em sua integralidade. Dessa forma, é relevante estes serem analisados em suas dimensões cognitivas, afetivas, éticas, estéticas, políticas, sociais e culturais. O segundo elemento apontado por Benevides coaduna-se com essa compreensão quando afirma que “a educação moral, vincula-se a [...]” uma didática dos valores republicanos e democráticos, que não se aprendem intelectualmente apenas, mas sobretudo pela consciência ética, que é formada tanto de sentimentos quanto de razão; em outras palavras, é a conquista de corações e mentes”. Nessa mesma linha, Fischman & Haas (2012), Biesta (2012) e outros pesquisadores apontam para estudos que buscam explorar diferentes formas de construção de conhecimento relacionados aos modos como os sujeitos pensam e atuam sobre assuntos políticos, com contribuições de diferentes campos científicos do raciocínio moral, a exemplo dos estudos sobre cognição, linguística, semiótica, psicologia social etc.

Por fim, outro elemento articulado e interdependente dos demais aspectos apresentados anteriormente e sistematizado ainda por Benevides é o da *educação do comportamento*. Para essa autora,

[...] desde a escola primária, no sentido de enraizar hábitos de tolerância diante do diferente ou divergente, assim como o aprendizado da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de grupo

ao interesse geral, ao bem comum. Sem participação dos interessados no estabelecimento de metas e em sua execução, como já afirmava Dewey, não existe possibilidade alguma de bem comum. E é preciso tempo, insistia, para sacudir a apatia e a inércia, para despertar o interesse positivo e a energia ativa (Dewey, 1932, cit. por Putnam).

Norteando-se por uma epistemologia da práxis, numa perspectiva histórico-cultural, é reafirmar que para constituir uma educação em cidadania, deve-se considerar o reconhecimento de que os sujeitos aprendem determinadas coisas ao mesmo tempo em que estão desenvolvendo relações sociais para reproduzir e construir as suas condições de existência. (Vygostsky, 1998; Kuenzer, 2004)<sup>30</sup>. É situar os objetos de conhecimento que se apresentam enquanto conceitos, abstrações, simbolismos, práticas etc., inseridos numa totalidade concreta histórica, social e cultural. Trata-se de questionar e problematizar levando os sujeitos a refletirem em quais experiências, quando são convocados para decidirem sobre algo, a conduzirem processos e dividirem tarefas em prol de objetivos comuns, e, caso não as tenham tido, desafiá-los com novas experiências e descobertas num processo de aprendizagem ativa sobre valores e práticas democráticas. Assim, o próprio processo de construção dessas experiências também é um objeto de aprendizagem, como nos diz Paulo Freire.

Nessa linha, retomamos as articulações da educação em e para cidadania, com as contribuições de uma educação não formal que para Gohn (2006) nos apresenta, contribuições essas integradoras da relação entre o individual e o coletivo, com vistas à construção da cidadania, na relação objetividade-subjetividade na totalidade social. Estas são de diferentes ordens e podem, por exemplo, dentre outras, constituir a:

- consciência e organização de como agir em grupos coletivos;
- a construção e reconstrução de concepção(ões) de mundo e sobre o mundo;
- contribuição para um sentimento de identidade com uma dada comunidade;
- forma o indivíduo para a vida e suas adversidades (e não apenas capacita-o para entrar no mercado de trabalho);
- [...] dá condições aos indivíduos para desenvolverem sentimentos de autovalorização, de rejeição dos preconceitos que lhes são dirigidos, o desejo de lutarem para ser reconhecidos como iguais (enquanto seres humanos), dentro de suas diferenças (raciais, étnicas, religiosas, culturais, etc.);
- os indivíduos adquirem conhecimento de sua própria prática, os indivíduos aprendem a ler e interpretar o mundo que os cerca.

---

<sup>30</sup> Cf. BRASÍLIA, Distrito Federal. Diretrizes Pedagógicas da Enfam para formação e aperfeiçoamento de magistrado. Brasília, 2017.

Percebemos, portanto, aproximações com os fundamentos e finalidades de educação em cidadania, seguindo também a definição de Freire (2014) para uma educação cidadã: “uma educação dialógica, de participação coletiva e definida a partir da realidade e dos interesses dos grupos”. O que endossa a necessidade de se sistematizar uma abordagem metodológica pertinente, desencadeadora de processos de ensino-aprendizagem qualificados intencionalmente e organizadamente para se atingir os objetivos e fins últimos de fortalecimento da democracia. Segundo Tomazi (2010), a cidadania não é natural, nem mesmo o fato da universalidade legal do Estado democrático de direito já a garante como um fato em si “[...] mas a cidadania também não é dada, mas construída em um processo de organização, participação e intervenção social de indivíduos ou de grupos sociais” (p.139).

### **Aspectos didático-pedagógicos e princípios da organização do trabalho pedagógico em projetos de cidadania**

Para embasar projetos de cidadania pautados por uma compreensão ética, de justiça social, favorecendo o fortalecimento da democracia e participação ativa dos cidadãos enquanto sujeitos de direitos e de conhecimentos, vistos em sua integralidade, na perspectiva de uma concepção de formação humana, com base na integração de todas as dimensões da vida no processo formativo, Ramos (2013). Reconhecendo que os sujeitos aprendem de modo ativo e criativo ao mesmo tempo em que estão desenvolvendo relações sociais para reproduzir e construir as suas condições de existência, apropriando-se de conhecimentos próprios do campo legal-normativo, do campo político-cultural e científico para assim viver individual e coletivamente de modo interventivo e transformador; a organização do trabalho pedagógico, necessita se constituir numa unidade conteúdo-forma, uma ação formativa eivada de intencionalidade que por sua vez resultaria em mudança substancial nos métodos, procedimentos e nos conteúdos formativos.

Alinhando-se aos pressupostos da educação não formal destacados por Gonh (2006), tal unidade conteúdo-forma parte metodologicamente da

[...] problematização da vida cotidiana; os conteúdos emergem a partir dos temas que se colocam como necessidades, carências, desafios, obstáculos ou ações empreendedoras a serem realizadas; os conteúdos não são dados a priori. São construídos no processo.

Isso significa apontar para o princípio teórico-epistemológico para que os projetos de cidadania elaborados pela EJE sejam cada vez mais gestados a partir de um canal aberto de diálogo com diferentes sujeitos, instâncias e instituições sociais, podendo ser desenvolvidos por meio de rodas de conversas, plenárias, fóruns, grupos focais, círculos de cultura nos moldes freirianos, por exemplo, nos quais, sem hierarquias de saberes, os sujeitos e grupos, de como dialógico e coletivo elencariam temas geradores, pois

segundo Freire “os temas, em verdade, existem nos homens, em suas relações com o mundo, referidos a fatos concretos” (Freire, 2014, p. 137).

Ainda do ponto de vista metodológico, trata-se de desenhar processos de ensino-aprendizagem que expressem o movimento de a) problematização, tendo como ponto de partida a realidade social concreta e sua configuração na constituição da cidadania; b) teorização: definição de conhecimentos que precisam ser apreendidos; conhecimentos estes de diferentes ordens e dimensões mas que estão contextualizados na vida cotidiana dos sujeitos, com foco na compreensão mais ampla sobre o problema; c) eleição dos instrumentos, recursos e práticas que serão necessários de serem mobilizados e acionados e d) sistematização dos modos de agir e de pensar no processo que vai se desenvolvendo, utilizando-se de diferentes linguagens disponíveis. Para Toniolo, baseando em Freire, o registro exercita

[...] a capacidade de observar, registrando o que observamos. Mas registrar não se esgota no puro ato de fixar com pormenores o observado tal qual para nós se deu. Significa também, e ao lado deste registro, arriscar-nos a fazer algumas observações críticas e avaliativas a que não devemos, contudo, emprestar ares de certeza. [...] A cada estudo e a cada reestudo que se faça, em diálogo com os educandos, ratificações e retificações se vão fazendo (Freire, 2013, p. 164).

Esse registro culmina na unidade objetivo-avaliação que se articula com a unidade conteúdo-forma, possibilitando a avaliação geral das ações de cidadania propostas, denotando um processo contínuo e eles mesmos produzindo novos conhecimentos.

Endossaria ainda uma perspectiva de trabalho inovador na medida em que como mudança paradigmática que “utilizar outras formas” entendida como “colocar a experiência educacional a serviço de novas finalidades” (Saviani, 1989, 85). Assim, busca-se inovar a partir do questionamento das finalidades da experiência educacional. Nesse sentido, inovar significa introduzir mudanças de forma planejada visando produzir uma melhora da ação educacional (Cardoso, 2007), requerendo ruptura necessária que permita reconfigurar o conhecimento para além das regularidades propostas pela modernidade. Ela pressupõe, pois, uma ruptura paradigmática e não apenas a inclusão de novidades, inclusive as tecnológicas. Nesse sentido envolve uma mudança na forma de entender o conhecimento (Cunha, 2001), aspecto esse muito caro quando os processos são vivenciados e sistematizados de modo dialógico e interventivo.

As formulações de metodologias ativas com viés prático podem ser, nessa perspectiva, um campo fértil de experimentação e sistematização de diferentes formas de lidar com uma OTP para a educação em cidadania. Tendo como ponto de partida os temas gerados pela reflexão das realidades sociais, elas mesmas podem ser desencadeadas como promotoras de novas sistematizações, a exemplo do uso de aprendizagem por problemas, sala de aula invertida, grupos de discussão, estudos de caso etc.

Por fim, em termos curriculares que também sintetizam a relação conteúdo-forma na educação em cidadania, tanto a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade como a transversalidade são elementos integradores de conhecimentos e práticas e podem ser acionados e dar corpo a diferentes propostas de projetos. A própria organização em projetos de estudos e trabalhos que já são realizados pela EJA são vivências que podem elas mesmas serem objeto de estudo e provocadoras de novas ações norteadas. Para Santomé (1998), a multidisciplinaridade tem a intenção de esclarecer seus elementos comuns sem necessariamente explicitar claramente as possíveis relações entre as disciplinas; contudo, podem contribuir com informações e a ajuda de várias disciplinas, sem que necessariamente essa interação contribua para modificá-las ou enriquecê-las. Trata-se de reconhecer as contribuições de cada campo disciplinar enquanto conhecimento científico pertinente. Já a interdisciplinaridade “[...] implica em uma vontade e compromisso de elaborar um contexto mais geral, no qual cada uma das disciplinas em contato é, por sua vez, modificada e passa a depender claramente umas das outras”. (1998, p. 73). Deste princípio, problematiza-se que as modificações geram novas formas de se conhecer, o que para Nicolescu favorece a possibilidade de descobertas naquilo que está entre, através e além das disciplinas, desvelando tanto a singularidade como a complexidade das relações entre os objetos de estudos disciplinares com a realidade concreta dos sujeitos. Depreende-se que a educação em cidadania pode favorecer esse movimento integrador por ser ela mesma uma construção viva dos sujeitos que se apropriarão de uma dada realidade social, política e cultural elaborando formas de viver em sociedade. Assim, concordamos com a afirmação de Martins “para ver o mundo disciplinar, recordá-lo de forma interdisciplinar e imaginá-lo transdisciplinar”, com muita experimentação.

De modo geral, portanto, orienta-se uma organização do trabalho pedagógico para os projetos de educação em cidadania de modo a atender aos seguintes objetivos:

- compreender diferentes modelos formativos tanto do ensino como da aprendizagem da educação em cidadania, assumindo postura problematizadora;
- reconhecer e valorizar o conhecimento popular, de senso comum como forma autônoma de conceber e atuar na sociedade.
- constituir propostas que fomentem processos de auto-organização dos sujeitos envolvidos de modo a garantir a continuidade e sustentabilidade das ações numa perspectiva processual-orgânica (Reis, 1996), evitando-se, preferencialmente, ações pontuais que podem não estar respondendo às reais necessidades dos grupos sociais.
- estimular o alcance de diferentes sujeitos em diferentes faixas etárias, consolidando as práticas com os jovens já estabelecidas pela Escola

Judiciária<sup>31</sup>, considerando, inclusive que o direito à educação, enquanto direito público subjetivo, abrange dos 4 aos 17 anos de escolarização obrigatória (Brasil, 1996), bem como os demais sujeitos que têm sido positivados em legais e ações afirmativas, tais como a população quilombola, indígena, povos tradicionais, dentre outros.

## Referências

MARTINELLI, M. L.; WANDERLEY, M. B. and PAZ, R. D. O. da. Intersetorialidade: desafio para as políticas públicas [online]. SciELO em **Perspectiva: Humanas**, 2020 [viewed 18 January 2024]. Available from: <https://humanas.blog.scielo.org/blog/2020/05/14/intersectorialidade-desafio-para-as-politicas-publicas/>.

BENEVIDES, MV de M. **Educação para a democracia**. Lua Nova [Internet]. 1996. Dec;(38):223–37. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451996000200011>. Acesso em: dez. 2023

BIESTA, J. G. G. (2012). Boa educação na era da mensuração. **Cadernos de Pesquisa**, 42(147), 808-825.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. A democracia como propósito / Tribunal Superior Eleitoral, Escola Judiciária Eleitoral. – Brasília: **Tribunal Superior Eleitoral**, 2023. 129 p.

BRASÍLIA, Distrito Federal. **Diretrizes Pedagógicas da Enfam para formação e aperfeiçoamento de magistrado**. Brasília, 2017.

CARDOSO, Claudio (2007). Comunicação para Inovação. In: **Bahia Indústria**. Ano XVII, No 187, Agosto 2007. Salvador: FIEB, pp. 30.

COLLINS, Patrícia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Trad. Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2021.

CUNHA, Maria Isabel (et al). Inovações pedagógicas na formação inicial de professores. In: FERNANDES, C.M.B (Org). **Educação Superior: Travessias e Atravessamentos**. Canoas: Ed ULBRA, 2001.

FISCHMAN, g. E., & HAAS, E. (2012). **Cidadania. Educação & Realidade**, 37(2), 439-466. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-62362012000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362012000200007&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: dez. 2023.

FREIRE, P. (1991) **A Educação na Cidade**, São Paulo: Cortez.

---

<sup>31</sup> Projetos: Eleitor do Futuro: Um projeto nacional; Jogo do Eleitor; Educação para a cidadania democrática no ensino médio – #partiumudar. Cf: Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. A democracia como propósito / Tribunal Superior Eleitoral, Escola Judiciária Eleitoral. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2023. 129 p.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não – cartas a quem ousa ensinar**. São Paulo: Olho d'Água, 2013.

\_. FREIRE, P. (1992) **Pedagogia da esperança: um encontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1085-1114, out.- dez., 2014.

GOHN, M. G. **Educação não-formal e cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GOHN, M. G. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: avalopol públ Educ** [Internet]. 2006Jan;14(50):27–38. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362006000100003>. Acesso em: dez. 2023.

MARTINS, Marinete Aparecida. **Transdisciplinaridade: uma maneira de transver o singular das disciplinas**. Disponível em: [https://alb.org.br/arquivo-morto/edicoes\\_anteriores/anais17/txtcompletos/sem10/COLE\\_511.pdf](https://alb.org.br/arquivo-morto/edicoes_anteriores/anais17/txtcompletos/sem10/COLE_511.pdf). Acesso em: 24 nov. 2013.

KUENZER, Acácia Zenaide. Competência como práxis: os dilemas da relação entre teoria e prática na educação dos trabalhadores. **Boletim Técnico Do Senac**, 30(3), 81- 93.2004. Recuperado de: <https://www.bts.senac.br/bts/article/view/501>.

BRASÍLIA, Distrito Federal. **Diretrizes Pedagógicas da Enfam para formação e aperfeiçoamento de magistramento**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp>. Acesso em: dez 2023.

RAMOS, Marise. **Concepção do Ensino Médio Integrado**. Disponível em: [http://forumeja.org.br/go/sites/forumeja.org.br/go/files/concepcao\\_do\\_ensino\\_medio\\_integrado5.pdf](http://forumeja.org.br/go/sites/forumeja.org.br/go/files/concepcao_do_ensino_medio_integrado5.pdf). Acesso em 29 jun. 2013.

SANTOMÉ, J. T. **Globalização e interdisciplinaridade: o currículo integrado**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

SAVIANI, Demerval. A Filosofia da Educação e o Problema da Inovação em Educação. In: GARCIA, Walter Esteves (Org.). **Inovação educacional no Brasil: problemas e perspectivas**. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1995.

TOMAZI, N. D. **Sociologia para o ensino médio**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VIGOTSKY, L. S. (Lev Semenovich). **A Formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores / L. S. Vigotski; organizadores Michael Cole ... [et al.]**. 6ª Ed. Tradução: José Cipolla Neto, Luís Silveira Menna Barreto, Solange Castro Afeche. São Paulo: Martins Fontes, 1998.



**Diretrizes Nacionais  
para Ações de Cidadania**

# CONCLUSÃO

## Considerações Finais

**Fernanda Natasha Bravo Cruz e Doriana Daroit (LAP2D/UnB)**

Nos meses de abril e maio de 2024, a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) priorizou o processo de formação ativa que fortalece seu Eixo Cidadania. Foram considerados conhecimentos práticos e abordagens interdisciplinares inovadoras, permitindo o estabelecimento de redes profícuas entre a academia, a sociedade civil e as servidoras e servidores da Justiça Eleitoral que estão no cotidiano da viabilização das EJE dos Tribunais Regionais Eleitorais. O percurso proporcionou a reflexão em relação aos horizontes e à qualidade da governança multiatorial promovidos pelas EJE no país que, longe de serem atípicos, fazem parte do cotidiano de quem participa da educação e do engajamento cívico da população e, portanto, colaboram para viabilizar com sucesso as eleições no Brasil. Nesse sentido, a formação ativa desenvolvida buscou integrar os eixos temáticos de atuação das EJE: capacitação, cidadania e aprimoramento das práticas eleitorais.

O processo formativo contou com atividades reflexivas individuais e atividades dialógicas coletivas de caráter propositivo, que recuperaram a trajetória das experiências dos atores que fazem as EJE acontecerem e incentivaram a criatividade para aprimorar aspectos organizacionais que dotam as iniciativas de cidadania de ainda maior capilaridade e perenidade. Mais além, nesse estímulo ao autorreconhecimento das EJE enquanto mecanismos de articulação entre a sociedade e o Estado brasileiro para o aprofundamento da democracia, a aprendizagem com os alcances e limites de experiências realizadas, mesmo antes do desenho das diretrizes, foi mote das trocas de experiências entre as servidoras e os servidores. Eles estiveram ainda atentos para abordagens conceituais trabalhadas nesta valiosa obra, referentes à educação para a cidadania, ao enfrentamento à desinformação, à inclusão política de populações minorizadas e, como não poderia deixar de ser, princípios e valores fundamentais para a democratização substantiva.

A formação ativa engajou cerca de cento e cinquenta servidoras e servidores da Justiça Eleitoral e dezessete acadêmicas e acadêmicos dos campos das políticas públicas, do direito eleitoral, da educação, da administração pública, dos direitos humanos, da geografia, da ciência política, do design, da sociologia e do serviço social. Entre cursistas participantes, majoritariamente servidoras e servidores da Justiça Eleitoral das cinco regiões do país, havia ainda convidadas e convidados da sociedade civil, trabalhadores e ativistas da área da educação e dos direitos humanos, membros de comunidades tradicionais, ativistas dos direitos das pessoas com deficiência e estudantes de direito.

O produto dos seis encontros virtuais foi a primeira versão de Proposta de Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania das Escolas Judiciárias Eleitorais, que, por sua vez, foi aperfeiçoada e teve seu marco conceitual delineado em duas atividades presenciais em Tribunais Regionais Eleitorais: a primeira, no Amapá; e a segunda, no

Espírito Santo. A proposta revisada pelos cursistas foi levada a uma nova fase presencial, esta no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, onde foi discutida e foram verificados meios para sua devida implementação.

A seguir, compartilhamos as nuvens de palavras e as principais mensagens das atividades das equipes de cursistas a cada etapa do projeto. As mensagens consideram as experiências das/dos cursistas e, muitas vezes, extrapolam o delineamento do documento final da proposta de diretrizes. Assim, registram parte dos frutíferos diálogos das Atividades Coletivas e das Oficinas realizadas.

**Nuvem de palavras da primeira versão de Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania e principais mensagens: registros de atividades coletivas na formação via Plataforma EAD/EJE-TSE (abril/2024)**

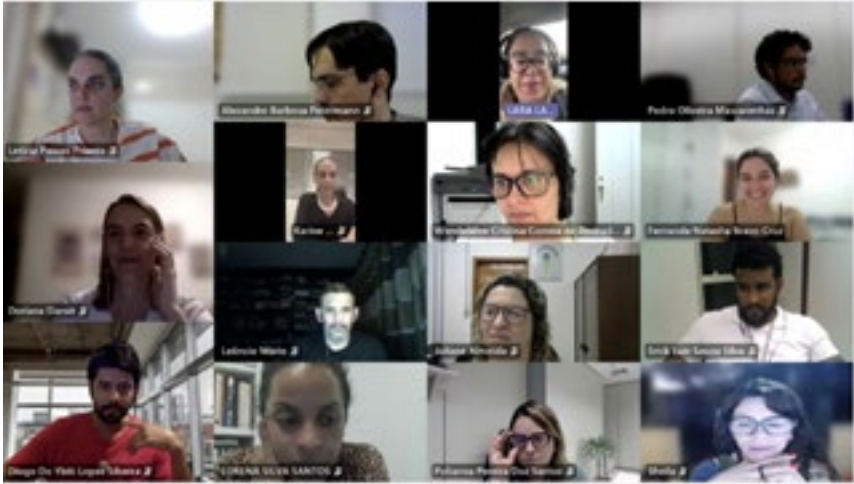


- Será importante que as ações de cidadania promovidas pelas EJEs sejam reconhecidas pelas demais áreas da Justiça Eleitoral;
- Interessa mobilizar a EJE tanto para a promoção da educação para a cidadania junto a parceiros da sociedade civil e setores do Poder Executivo, como também para a formação dos servidores da Justiça Eleitoral;
- Um sistema político com representatividade mais equânime pode ser efeito do sistema eleitoral, o que também merece atenção das ações de cidadania;
- O processo de desinformação que afeta a confiança no Poder Judiciário também gera efeitos na vida cotidiana das servidoras e dos servidores;
- O processo de planejamento dos Tribunais deveria tomar em conta a promoção de ações de cidadania.



- Só é possível viabilizar ações efetivas de cidadania para a inclusão eleitoral por meio de parcerias com a sociedade civil e a academia nos processos de planejamento, operacionalização e avaliação;
- A acessibilidade de pessoas com deficiência, o acesso às zonas eleitorais de populações tradicionais e originárias e o acolhimento de pessoas trans seguem merecendo postura pró-ativa para a inclusão política destas populações minorizadas;
- Será importante o planejamento das ações de cidadania incluir o público-alvo e as áreas afins do TRE;
- As parcerias com a sociedade civil para ações de cidadania merecem ser registradas, ainda que com menor exigência formal;
- As Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania serão relevantes para desenhar iniciativas futuras e aperfeiçoar as ações em curso.

## Fotografias da Formação Ativa



Atividade coletiva na Plataforma Teams EADEJE, em 25 de abril de 2024.



Oficina Presencial no TRE-AP, em 10 de maio de 2024.  
(Disponível no Instagram do TRE-AP)



Mesa-redonda da atividade “Cidadania e Pesquisa: Encontros Itinerantes”,  
no TRE-ES, em 17 de maio de 2024.



Oficina Presencial no TRE-ES, em 17 de maio de 2024.



Oficina Presencial no TRE-CE, em 17 de maio de 2024.

As atividades presenciais fizeram parte do projeto “Cidadania e Pesquisa: Encontros Itinerantes Eleições 2024”, promovido em parceria entre o Tribunal Superior Eleitoral e três Tribunais Regionais Eleitorais. Nos encontros, uma aula expositiva dialogada embasada neste material didático foi oferecida pelos professores participantes do projeto, antecedendo a metodologia ativa de proposição de sugestões ou meios de viabilização para as diretrizes.

Nesse importante processo dialógico, as diretrizes foram compreendidas, ao mesmo tempo, como propósitos e possibilidades viáveis: de um lado, para que as EJEs operacionalizem e institucionalizem iniciativas educacionais significativas de caráter extensionista junto às comunidades locais, com os devidos fundamentos, instrumentos, tecnologias e processos de planejamento e avaliação; de outro lado, para que seja possível colaborar com novas dinâmicas de ação pública transversal que procedam à superação

dos processos de exclusão política, dotando cidadãos e cidadãs de ferramentas tanto para não serem alvos ou vetores de notícias falsas, como também para reconhecerem a Justiça Eleitoral, as eleições e a própria política como possibilidades virtuosas de transformação social.

# Proposta de Diretrizes Nacionais das Ações de Cidadania das Escolas Judiciárias Eleitorais

Concluindo as atividades conduzidas no curso “Ação Formativa: Rumo às Diretrizes Nacionais de Cidadania das Escolas Judiciárias Eleitorais” e tendo como base os princípios constitucionais referentes aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República e à educação como preparo para exercício da cidadania; as normas legais e infralegais que se referem às populações minorizadas e aos Direitos Humanos, tais como o Estatuto da Igualdade Racial, o direito ao voto de pessoas analfabetas estabelecido constitucionalmente, e a Lei n.º 13.146/2015 que trata da inclusão da pessoa com deficiência; a estrutura, o funcionamento e as competências das Escolas Judiciárias Eleitorais (EJEs), em especial a finalidade de desenvolver ações institucionais de responsabilidade social e de projetos de educação para a cidadania política; o papel do Sistema EJE para coordenar e integrar as Escolas Judiciárias Eleitorais dos Tribunais Regionais Eleitorais; e o papel da Justiça Eleitoral na ampliação do exercício efetivo da democracia, a relevância das EJEs para a realização de iniciativas de educação para a cidadania e a necessidade de delinear diretrizes gerais para as ações de cidadania desenvolvidas no âmbito das EJEs, propõe-se que as ações de cidadania das Escolas Judiciárias Eleitorais:

## **1. sejam realizadas com observância dos seguintes princípios:**

- a. participação eleitoral;
- b. igualdade de acesso e inclusão política;
- c. representatividade;
- d. garantia do direito à acessibilidade em todas as suas dimensões;
- e. reconhecimento da existência de desigualdades e diferenças sociais, étnico raciais, de gênero, territoriais e culturais;
- f. educação para a cidadania, com reflexividade, dialogicidade e respeito aos direitos humanos; e
- g. publicidade, transparência, conformidade legal e integridade.

## **2. abordem como núcleos temáticos:**

- a. princípios e valores democráticos;

- b. participação, inclusão de populações minorizadas e diversidade na política;
- c. combate à desinformação no processo eleitoral;
- d. transparência e auditabilidade da urna eletrônica e do processo eleitoral;
- e. papel da Justiça Eleitoral para assegurar o processo democrático.

**3. tenham como diretrizes:**

- a. estabelecer laços de confiança entre a Justiça Eleitoral e a população em geral e, especialmente, com as populações historicamente marginalizadas;
- b. superar processos de apatia, exclusão e violência políticas;
- c. divulgar e aperfeiçoar medidas de enfrentamento à desinformação referentes ao processo eleitoral;
- d. eliminar barreiras de acessibilidade visando à inclusão social e política de pessoas com deficiência;
- e. corroborar com a construção de sujeitos sociais e políticos ativos.

**Para tanto, sugere-se que, para o contexto das EJEs, sejam considerados os seguintes conceitos:**

- a. ações de cidadania:** iniciativas e práticas educativas desenvolvidas com objetivo de construir e disseminar conhecimentos com respeito aos direitos políticos e à participação eleitoral;
- b. princípios e valores democráticos:** orientações que sustentam a organização democrática da sociedade e de suas instituições, pautadas pela dignidade da pessoa humana, a justiça social, a liberdade, a transparência, o pluralismo político, a igualdade, o respeito à diversidade e a efetiva participação política;
- c. populações minorizadas:** populações discriminadas e que não têm seus direitos efetivados por razões históricas, sociais, econômicas, étnicas, políticas, territoriais ou culturais, que têm sido marginalizadas, discriminadas ou excluídas dos processos de tomadas de decisão estatal, inclusive, do processo eleitoral e se encontram sub-representadas nos espaços de poder;
- d. desinformação:** disseminação deliberada e coordenada de informações falsas ou manipuladas, incluindo teorias conspiratórias, com o intuito de enganar e manipular a opinião pública. Tal prática obstrui o conhecimento da verdade

sobre questões relevantes, visando provocar emoções negativas como medo e ódio, constituindo uma grave ameaça à democracia. A desinformação propaga-se rapidamente, sobretudo nas plataformas digitais, ocultando verdades e distorcendo a realidade. Combatê-la exige uma comunicação transparente, objetiva e educativa, destinada a fortalecer a verificação de fatos e a resistência à manipulação informativa.

As ações de cidadania podem ser implementadas a partir do desenvolvimento de iniciativas próprias das EJE – junto à comunidade e ao público interno, além de iniciativas interinstitucionais, de modo a aproximar os propósitos de democratização da Justiça Eleitoral da população em geral – ou por meio da formalização de parcerias com o Estado e a sociedade civil.

**As parcerias podem ser desenvolvidas para fins diversos, a exemplo de:**

- a. planejamento, implementação e avaliação comum de iniciativa inovadora de educação para a cidadania;
- b. uso de espaço e/ou de dispositivos tecnológicos para a viabilização de atividade da EJE;
- c. divulgação de informações e iniciativas da EJE;
- d. realização de cursos, programas educacionais, seminários, fóruns, projetos e campanhas;
- e. produção e compartilhamento de material didático (livros, jogos, softwares), com conteúdo pertinente à educação para a cidadania, respeitados os respectivos direitos autorais e de uso de imagem e voz;
- f. premiações ou concursos que visem potencializar e publicizar iniciativas das EJE ou de seus parceiros.

A criação de banco de boas práticas com materiais e metodologias ativas realizadas pelas EJE, bem como a divulgação das ações de cidadania, seus propósitos, meios e resultados junto ao Sistema EJE e em canais de comunicação que permitam o acesso da comunidade com a qual a ação será realizada são importantes ferramentas para o desenvolvimento e compartilhamento dessas ações, que também podem contar com instrumentos de gestão formalizados e com processos avaliativos criteriosamente estabelecidos. Do mesmo modo, a realização de atividades de capacitação periódicas sobre diretrizes para ações de cidadania pelas EJE junto aos servidores da própria Justiça Eleitoral é essencial para o aprimoramento no desenvolvimento de ações institucionais de responsabilidade social e de projetos de educação para a cidadania política.



Esta obra foi composta na fonte Swis721 Cn BT, corpo 11, entrelinha de 13,2 pontos.



Diretrizes Nacionais  
para Ações de Cidadania

# Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania das EJE

## Fundamentos, Caminhos e Desafios

A Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral – EJE/TSE, em parceria acadêmica com o Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático da Universidade de Brasília – LAP2D UnB, concebeu o projeto Diretrizes Nacionais para Ações de Cidadania com o objetivo de colaborar para o aprofundamento da democracia no país por meio da construção dialógica e robusta de um desenho institucional para o “Eixo Cidadania” das Escolas Judiciárias Eleitorais.

Esta publicação, resultado final do projeto, é composta por textos orientados, elaborados por experts que propuseram bases teóricas das quatro dimensões priorizadas para as “Diretrizes” (Princípios e Valores Democráticos, Educação para Cidadania, Combate à Desinformação e Populações Minorizadas), além de direcionamentos consolidados nos encontros virtuais e presenciais para o desenvolvimento de ações de cidadania para todo o Sistema EJE, elaborados a partir de perspectivas acadêmicas interdisciplinares conjugadas aos conhecimentos e às vivências de servidores e servidores da Justiça Eleitoral e de representantes da sociedade civil.