

Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo  
Rose Cléia Ramos da Silva e  
Bartolomeu José Ribeiro de Sousa



# Os Conselhos Municipais de **Políticas Públicas** em Mato Grosso

Mapeamento, desempenho e perspectivas





Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo

Rose Cléia Ramos da Silva e

Bartolomeu José Ribeiro de Sousa

# Os Conselhos Municipais de **Políticas Públicas** em Mato Grosso

Mapeamento, desempenho e perspectivas





# Tribunal de Contas Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

## IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

### NEGÓCIO

Controle da gestão dos recursos públicos.

### MISSÃO

Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

### VISÃO

Ser reconhecido como instituição essencial ao regime democrático, atuando pela melhoria da qualidade da gestão pública e no combate à corrupção e ao desperdício.

### VALORES

**Justiça:** Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, impessoalidade e imparcialidade.

**Qualidade:** Atuar de forma ágil, tempestiva, efetiva, eficiente e eficaz, com base em padrões de excelência de gestão e de controle.

**Profissionalismo:** Atuar com base nos princípios e valores éticos e de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.

**Transparência:** Disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE-MT, bem como as informações dos fiscalizados sob sua guarda, no interesse da sociedade.

**Consciência Cidadã:** Estimular o exercício da cidadania e do controle social da gestão pública.

## CORPO DELIBERATIVO

### TRIBUNAL PLENO

#### Presidente, em substituição legal

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

#### Vice-Presidente

Conselheiro Interino Luiz Henrique Moraes de Lima

#### Corregedor-Geral

Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha

#### Ouvidor-Geral

Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

#### Integrantes

Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Conselheiro Interino Moises Maciel

Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior

### 1ª CÂMARA

#### Presidente

Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

#### Integrantes

Conselheiro Interino Luiz Henrique Moraes de Lima

Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

### 2ª CÂMARA

#### Presidente

Conselheiro Interino Moises Maciel

#### Integrantes

Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha

Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior

### CONSELHEIROS

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Conselheiro José Carlos Novelli

Conselheiro Valter Albano da Silva

Conselheiro Waldir Júlio Teis

Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida

### CONSELHEIRO SUBSTITUTO JUNTO À PRESIDÊNCIA

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

### MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

#### Procurador-Geral

Getúlio Velasco Moreira Filho

#### Procurador-Geral Substituto

Alisson Carvalho de Alencar

#### Procuradores de Contas

Gustavo Coelho Deschamps

William de Almeida Brito Júnior

## CORPO TÉCNICO

### **Secretaria-Geral do Tribunal Pleno**

Ligia Maria Gahya Daoud Abdallah

#### **Secretaria da Primeira Câmara**

Elizabet Teixeira Sant'anna

#### **Secretaria da Segunda Câmara**

Jean Fábio de Oliveira

#### **Núcleo de Certificação e Controle de Sanções**

Ana Karina Pena Endo

### **Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)**

Bruno Anselmo Bandeira

#### **Secretaria Adjunta de Desenvolvimento do Controle Externo**

Volmar Bucco Júnior

#### **Secretaria Adjunta de Desenvolvimento do Controle Interno dos Fiscalizados**

Gilson Gregório

#### **Secretaria Adjunta de Avaliação da Qualidade das Atividades do Controle Externo**

Rosiane Gomes Soto

#### **Consultoria Técnica**

Edicarlos Lima Silva

### **Secex da 1ª Relatoria – Conselheiro Interino Luiz Henrique Moraes de Lima**

Francisney Liberato Batista Siqueira

### **Secex da 2ª Relatoria – Conselheiro Interino Isaías Lopes da Cunha**

Valdir Cereali

### **Secex da 3ª Relatoria – Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira**

Marlon Homem de Ascenção

### **Secex da 4ª Relatoria – Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior**

Joel Bino do Nascimento Júnior

### **Secex da 5ª Relatoria – Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques**

Manoel da Conceição da Silva

### **Secex da 6ª Relatoria – Conselheiro Interino Moises Maciel**

Roberto Carlos de Figueiredo

### **Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia**

Emerson Augusto de Campos

### **Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e Regime Próprio de Previdência Social**

Francis Bortoluzzi

### **Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais**

Lidiane Anjos Bortoluzzi

### **Secretaria de Informações Estratégicas**

Victor Augusto Godoy

---

## CORPO DE GESTÃO

### **Chefe de Gabinete da Presidência**

Paulo Vicente Nunes

#### **Secretaria do Sistema de Controle Interno**

Élia Maria Antoniêto Siqueira

#### **Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania**

Cassyrá Lúcia Corrêa Barros Vuolo

#### **Secretaria de Apoio às Unidades Gestoras**

Naíse Godoy de Campos Silva Freire

#### **Consultoria Jurídica-Geral**

Patrícia Maria Paes de Barros

### **Secretaria-Geral da Presidência**

Risodalva Beata de Castro

### **Secretaria Executiva da Corregedoria-Geral**

Marco Aurélio Queiroz de Souza

### **Secretaria Executiva da Ouvidoria-Geral**

Yenes Jesus de Magalhães

### **Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação**

Diógenes Gomes Curado Filho

#### **Subsecretaria de Planejamento, Integração e Coordenação**

Julinil Fernandes de Almeida

### **Subsecretaria de Planejamento, Integração e Coordenação**

Rodrigo Ares Barbosa de Mello

### **Secretaria de Comunicação Social**

Américo Santos Corrêa

### **Escola Superior de Contas**

Marina Bressane Spinelli Maia de Andrade

### **Secretaria Executiva de Orçamento, Finanças e Contabilidade**

Eneias Viegas da Silva

### **Secretaria Executiva de Tecnologia da Informação**

Simone Aparecida Pelegrini

### **Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas**

Camilla Nardez Rodrigues Pereira

### **Secretaria Executiva de Administração**

Lúcia Maria Taques

#### **Núcleo de Gestão de Contratos, Convênios e Parcerias**

Camila Meirelles Müller

#### **Núcleo de Patrimônio**

Marcelo Catalano Corrêa

#### **Núcleo de Expediente**

Deise Maria de Figueiredo Preza

#### **Núcleo de Cerimonial**

Tânia de Cássia Melo Bosajpo



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO**

### **Reitora**

Myrian Thereza de Moura Serra

### **Vice-Reitor**

Evandro Aparecido Soares da Silva

### **Coordenador da Editora Universitária**

Renilson Rosa Ribeiro



## **FUNDAÇÃO DE APOIO E DESENVOLVIMENTO DA UFMT**

### **Diretor-Geral**

Cristiano Maciel

### **Superintendente**

Sandra Maria Coelho Martins

Avenida Fernando Corrêa da Costa, 2367, campus UFMT – Bairro Boa Esperança  
CEP: 78060-900 | Cuiabá-MT  
(65) 3318-9800  
uniselva@uniselva.org.br  
www.fundacaouniselva.org.br

Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo  
Rose Cléia Ramos da Silva e  
Bartolomeu José Ribeiro de Sousa



# Os Conselhos Municipais de **Políticas Públicas** em Mato Grosso

Mapeamento, desempenho e perspectivas



Copyright © Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo, Rose Cléia Ramos da Silva e Bartolomeu José Ribeiro de Sousa, 2017.

O conteúdo desta obra possui direitos reservados e sua reprodução permitida apenas com a autorização expressa dos autores [art. 184 do Código Penal e Lei Federal nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998], porém, as informações técnicas são de livre reprodução, total ou parcial, desde que citada a fonte.

O conteúdo desta obra está disponível no Portal do TCE-MT para *download* ([www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)).

#### Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

V994c
Vuolo, Cassyra Lúcia Corrêa Barros. Os conselhos municipais de políticas públicas em Mato Grosso: mapeamento, desempenho e perspectivas / Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo, Rose Cléia Ramos da Silva, Bartolomeu José Ribeiro de Sousa. – Cuiabá : Publicontas, 2017.
128p. ; 15,8x22 cm. ISBN 978-85-98587-80-6
1. Controle gestão pública. 2. Políticas públicas. 3. Controle social. 4. Cidadania. 5. Democracia. I- Título.
CDU 341.215.4-029:3

Jânia Gomes da Silva  
Bibliotecária CRB1 2215

#### PRODUÇÃO DE PESQUISA

##### Coordenação da Pesquisa

Bartolomeu José Ribeiro de Sousa  
Cassyra Lucia Correa Barros Vuolo  
Rose Cléia Ramos da Silva

**Estatístico Responsável** ..... Filipe Lawal

**Organização e Sistematização de Dados** ..... Winicius Sabino

##### Assistente de Pesquisa

Jesca Cury Barros  
Katury Corrêa Sanchez  
Soraia Maciel Pinto Tamberi

##### Equipe SAI/TCE-MT de Apoio a Pesquisa

Clenilda Poletto da Silva  
Fabiola Santos Spinelli Barboza  
Anayna Aparecida Corrêa e Barros Auerswald  
Alice Cristina Matos Loureiro de Souza

#### PRODUÇÃO EDITORIAL

##### PubliContas: Editora do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

<b>SUPERVISÃO</b>	Américo Corrêa ..... <i>Secretário de Comunicação Social</i>
<b>EDIÇÃO E PROJETO GRÁFICO</b>	Doriane de Abreu Miloch ..... <i>Assessora Técnica de Publicações da PubliContas</i>
<b>CAPA</b>	Boanerges Capistrano
<b>REVISÃO ORTOGRÁFICA</b>	Solange Maria de Barros



Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1  
Centro Político e Administrativo – CEP: 78049-915 – Cuiabá-MT  
+55 65 3613-7561 – publicontas@tce.mt.gov.br – [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)

 [TCEMatoGrosso](https://www.facebook.com/TCEMatoGrosso)  [@TCEmato Grosso](https://twitter.com/TCEmato Grosso)

 [TCE Mato Grosso](https://www.youtube.com/TCEMatoGrosso)



## **Agradecimentos**

Ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, pela iniciativa e apoio a este projeto.  
à Universidade Federal de Mato Grosso, pela parceria e partilha de conhecimento.  
Aos conselhos e conselheiros de políticas públicas, pelo interesse em participar da pesquisa, possibilitando-nos alcançar o resultado proposto.  
A todos que se empenharam e colaboraram para que conseguíssemos publicar este livro.

# Apresentação

Conhecer para atuar e planejar, visando resultados mais efetivos. Esse pensamento tem norteado as ações do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Exemplo dessa rotina é o segundo diagnóstico dos conselhos de políticas públicas. Ao decidir se aproximar e trabalhar com essas instâncias deliberativas da sociedade, na perspectiva de estímulo e fortalecimento do controle social, a primeira decisão do Tribunal foi buscar conhecê-las por meio da realidade cotidiana.

Este diagnóstico somente foi possível com a parceria estabelecida pelo TCE-MT e a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), responsável pela aplicação da pesquisa. Manifestamos o nosso reconhecimento e gratidão pelo trabalho que vem sendo realizado pela UFMT.

A pesquisa foi iniciada em 2015 e finalizada em 2016, sendo respondida por 613 conselheiros de políticas públicas dos 40 maiores municípios mato-grossenses. Em 2012, para o primeiro diagnóstico, a pesquisa foi aplicada em oito municípios adesos ao Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI), sendo respondida por 544 conselheiros. A segunda amostra manteve algumas questões aplicadas na primeira ocasião, bem como acrescentados assuntos relacionados ao controle social, diálogo com os Poderes e com o TCE-MT, a capacidade de exercício do controle social dos resultados de políticas públicas. Enfim, além de novas informações, temos, agora, a oportunidade de comparar pesquisas e apresentar um extrato mais apurado sobre a performance desses conselhos.

O TCE-MT desenvolveu uma série de ações voltadas exclusivamente para estimular os conselheiros de políticas públicas a

exercerem sua função, ou seja, como propor, acompanhar, fiscalizar e, principalmente, como avaliar os resultados das gestões. Nesse sentido, foram realizadas oficinas do Projeto 2 do PDI, com foco na identificação das demandas da sociedade em relação às políticas públicas.

A meta foi capacitar os conselheiros para acompanhar a elaboração e a execução do planejamento estratégico do município, bem como a elaboração das peças orçamentárias do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual – onde são definidas a arrecadação e a destinação dos impostos. Além disso, foi oferecido o primeiro curso “Cidadania e Controle Social”, através da plataforma EAD, administrada pela Escola Superior de Contas, tendo os conselheiros de políticas públicas como público-alvo.

A articulação dos conselhos de políticas públicas com o Tribunal de Contas já apresentou frutos, depois de três anos consecutivos de orientações e capacitações. Pelo menos 39% dos conselheiros entrevistados disseram que melhorou o diálogo com o Poder Executivo e 30% participam de audiências públicas convocadas pelas Prefeituras. Melhor ainda: 50% participam das discussões onde a Prefeitura Municipal adotou o planejamento estratégico. Isso também reforça outra informação, a de que 59% dos conselheiros buscaram e obtiveram acesso às informações sobre o orçamento público.

Boa leitura!

**Conselheiro Antonio Joaquim**

# Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>13</b>
-------------------------	-----------

## Capítulo 1

<b>Da arquitetura e tessitura da pesquisa: o caminho metodológico.....</b>	<b>17</b>
<i>Bartolomeu José Ribeiro de Sousa e Rose Cléia Ramos da Silva</i>	
<b>1. O cenário institucional, antecedentes históricos e objetivos .....</b>	<b>17</b>
<b>2. A pesquisa teve como objetivos .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 Geral.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 Específicos.....</b>	<b>20</b>
<b>3. Da população e amostra da pesquisa .....</b>	<b>20</b>
<b>4. Técnicas de amostragem e de pesquisa .....</b>	<b>22</b>
<b>5. Coleta e análise dos dados .....</b>	<b>22</b>
<b>5.1 Da população da pesquisa.....</b>	<b>22</b>
<b>6. Técnicas de amostragem e de pesquisa .....</b>	<b>23</b>
<b>7. Estratégias para coleta dos dados.....</b>	<b>24</b>
<b>8. Segunda etapa da pesquisa .....</b>	<b>26</b>
<b>9. Grupos focais.....</b>	<b>38</b>

## Capítulo 2

<b>Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Mato Grosso: caracterização, desempenho e articulações com o controle interno e externo .....</b>	<b>43</b>
<i>Bartolomeu José Ribeiro de Sousa, Cassyra L. Vuolo e Rose Cléia Ramos da Silva</i>	
<b>1. Organização e funcionamento dos conselhos .....</b>	<b>49</b>
<b>2. Desempenho do conselho.....</b>	<b>61</b>

<b>3. Sobre o trabalho do TCE-MT .....</b>	<b>72</b>
<b>4. Ações do TCE-MT conhecidas pelos conselheiros .....</b>	<b>80</b>
<b>5. Breve síntese .....</b>	<b>95</b>
<b>6. Implicações dos resultados e argumentações conclusivas .....</b>	<b>98</b>

## Capítulo 3

<b>Oficinas transversais: experiências dialógicas com a efetiva participação dos conselhos de políticas públicas na gestão pública .....</b>	<b>103</b>
--	------------

*Cassyra L Vuolo*

<b>1. Introdução.....</b>	<b>103</b>
<b>2. O processo de modernização do TCE-MT e a implantação do PDI .....</b>	<b>105</b>
<b>3. As oficinas transversais como experiência de diálogo e de participação dos conselhos na gestão pública.....</b>	<b>108</b>
<b>3.1 Passo a passo da oficina .....</b>	<b>110</b>
<b>4. Conclusão .....</b>	<b>116</b>

## Capítulo 4

<b>Recomendações da pesquisa .....</b>	<b>123</b>
<b>1. Para o Governo do Estado de Mato Grosso .....</b>	<b>123</b>
<b>2. Para o TCE-MT.....</b>	<b>123</b>
<b>3. Para os municípios .....</b>	<b>125</b>



## Introdução

Este Relatório, apresentado ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) e à sociedade, trata-se de uma pesquisa intitulada “Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas em Mato Grosso: mapeamento, desempenho e perspectivas”.

A pesquisa insere-se no conjunto articulado de ações desenvolvidas pelo TCE-MT que visam o fortalecimento da administração pública nos municípios mato-grossenses bem como ao aprimoramento do controle social. Para isso, o TCE-MT instituiu, em 2012, o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) também com o objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência dos serviços públicos, fomentando novas práticas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, de modo a promover avanços no plano da gestão pública, orientando a apresentar, por meio de suas políticas públicas, resultados significativos à sociedade.

Com vistas à melhoria dos serviços públicos e da cultura da transparência da gestão pública quanto aos resultados das políticas públicas, o TCE-MT vem desenvolvendo suas ações com base no princípio político de que a correta aplicação dos recursos públicos depende da ação conjugada de três níveis de controle, formando um tripé do controle no uso dos recursos públicos. Trata-se do controle interno (realizado pela própria gestão), controle externo (realizado pelo Poder Legislativo e TCE-MT) e controle social (realizado pelo cidadão). Dessa forma, o TCE-MT criou uma das principais ações do PDI – o projeto de Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência Cidadã.

Cinco importantes projetos compõem o PDI, quais sejam: 1. Apoio ao Planejamento Estratégico; 2. Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência cidadã; 3. Orientação por meio de Cursos Presenciais e a Distância; 4. Controle Gerencial utilizando o sistema Geo-Obras; 5. Modernização Institucional. Com este projeto, o TCE-MT visa integrar as suas ações com a finalidade de otimizar a aplicação dos recursos públicos para o benefício da sociedade.

O Projeto 2 – Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência Cidadã – incentivou novas propostas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso: realização de pesquisas teórico-empíricas com o objetivo principal de conhecer melhor a situação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, uma vez que o Projeto 2 do PDI definiu os conselheiros como um dos público-alvo, além de serem considerados os representantes legais da sociedade.

A partir disso, a Secretaria de Articulação Institucional do TCE-MT, que coordena o Projeto 2, em parceria com a UFMT, construiu o questionário da pesquisa que seria aplicada, neste segundo diagnóstico dos conselhos municipais, aos trinta municípios adesos ao PDI, quais sejam: Cáceres, Sorriso, Sinop, Tangará da Serra, Barra do Graças, Rondonópolis, Cuiabá, Várzea Grande, Alta Floresta, Guarantã do Norte, Primavera do Leste, Campo Verde, Campo Novo do Parecis, Lucas do Rio Verde, Nova Mutum, Poconé, Juína, Juara, Pontes e Lacerda, Barra do Bugres, Diamantino, Alto Paraguai, Juscimeira, Jaciara, Poxoréu, Alto Araguaia, Itiquira, Santo Antonio do Leverger, Sapezal e Água Boa.

Esta pesquisa analisou o desempenho dos conselhos municipais de políticas públicas, considerando a atuação dos seus membros e o potencial dessas instâncias, no âmbito da participação e representatividade dos conselheiros e na proposição de uma agenda integrada que visasse, precipuamente, ao aprimoramento do planejamento estratégico nos municípios bem como ao alcance de resultados efetivos das políticas públicas implementadas.



A pesquisa objetivou identificar o potencial propositivo dos conselhos de políticas públicas nas ações concretas do Poder Público local, caracterizando o perfil dos conselheiros e conhecendo a organização e o funcionamento dos conselhos. Com esse objetivo, tomamos como base a realização de um trabalho empírico, por meio de um *survey* e de grupos focais. Este relatório apresenta os resultados desta pesquisa *survey* e grupos focais, realizados com os conselheiros dos municípios, já mencionados, os quais estão adesos ao PDI que vem sendo desenvolvido pelo TCE-MT.

Os conselheiros de políticas públicas, de certa forma, devem estar sempre bem informados e participarem da elaboração do processo de orçamentação pública, envolvendo o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), pois suas atribuições pressupõem deliberar sobre assuntos diretamente relacionados ao orçamento público dos municípios e os gastos dos recursos orçados, empenhados e liquidados nos vários setores em que se aplicam as políticas públicas, a saber: a saúde, a educação, a assistência social e outros.

Os dados apresentados visam contribuir com o avanço do conhecimento na área das políticas públicas e dos conselhos municipais, tanto em relação à sua institucionalidade e autonomia de atuação, no âmbito do Poder Público, como para a melhoria e garantia de ações permanentes de formação continuada para os(as) conselheiros(as), contextualizada com os desafios da realidade concreta do Estado de Mato Grosso.

**Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo**  
**Rose Cléia Ramos da Silva**  
**Bartolomeu José Ribeiro de Sousa**



## Capítulo 1

# Da arquitetura e tessitura da pesquisa: o caminho metodológico

Bartolomeu José Ribeiro de Sousa

Rose Cléia Ramos da Silva

### 1. O cenário institucional, antecedentes históricos e objetivos

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) vem, cada vez mais, se consolidando no cenário político institucional de Mato Grosso como uma instituição essencial para o controle externo da gestão dos recursos públicos.

Como instituição republicana e constitucionalmente responsável pelo controle externo das contas públicas, o TCE-MT tem mostrado uma trajetória institucional de mudança paradigmática na sua atuação junto aos órgãos jurisdicionados.

De um órgão desconhecido da sociedade, que tinha como foco principal a análise da legalidade das contas públicas, o controle de processos e, a *posteriori*, acompanhando mudanças significativas que foram promovidas no Aparelho do Estado, a partir da segunda metade dos anos 1990, o TCE-MT redefiniu internamente seus processos e rotinas, se modernizou tecnologicamente e adotou novas ferramentas de planejamento estratégico.

Tais mudanças delinearam o início de uma nova trajetória institucional onde o TCE-MT passou a se concentrar na avaliação de políticas públicas e no controle de resultados, sem desconsiderar a

legalidade dos atos públicos e a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Também é paradigmático de grandes mudanças, a compreensão de que os Tribunais de Contas, sozinhos, não são capazes de garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas, programas, projetos e ações. O controle externo não existe por si mesmo. Para ser efetivo precisa se articular e estreitar o diálogo com o controle interno (feito pela própria administração) e com o mais importante dos controles no Estado Democrático de Direito, ou seja, o controle feito pelo cidadão, seja de forma individual, seja por meio da cidadania organizada, também chamado de controle social.

Nesse novo cenário político, nas duas últimas décadas, o TCE-MT deu passos importantes para aproximar o Tribunal da sociedade, desenvolvendo um conjunto significativo de ações. No conjunto dessas ações encontram-se programas e projetos como o TCEstudantil, Consciência Cidadã e Formação Continuada para Conselheiros dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, com a oferta de duas edições de um Curso de Extensão para esse público, em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Em 2012, o Projeto Consciência Cidadã passou a integrar o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI), tendo como uma de suas metas a formação de conselheiros dos conselhos municipais de políticas públicas. Para levar a efeito tal ação, o TCE-MT necessitava de um diagnóstico que apontasse os aspectos basilares da institucionalidade dos conselhos e delineasse elementos para a construção de um marco referencial e um Projeto Político Pedagógico de formação.

Assim, a expertise de pesquisadores da área de políticas públicas e gestão educacional foi realizada através de uma primeira pesquisa, com caráter de diagnóstico, com todos os conselhos

municipais de políticas públicas, dos oito maiores municípios matogrossenses. Na ocasião foram ouvidos 544 conselheiros de 103 conselhos.

Os dados revelaram uma realidade marcada por grandes fragilidades na atuação dos conselhos municipais de políticas públicas dos municípios pesquisados, no tocante ao exercício das funções de controle social. Para apresentar alguns dados da realidade encontrada, apenas no que se refere ao Orçamento Público, 21% dos conselheiros responderam que nunca tiveram acesso à peça orçamentária e 34% que raramente tinham. Sobre a participação dos conselheiros na avaliação do resultado das políticas públicas, 60% informaram que essa era uma ação muito pouco desenvolvida pelos conselhos. Diante desse cenário, o TCE-MT formulou e desenvolveu, em parceria com a UFMT, um Curso de Extensão denominado “Os Conselhos Municipais de Políticas na Efetivação do Controle Social em Mato Grosso”. O curso teve sua primeira edição em 2013, a segunda oferta em 2014, a terceira em 2016, e já está na quarta edição.

Dois anos após a realização da primeira pesquisa, com um amplo e sistemático conjunto de ações desenvolvidas, voltadas tanto para o fortalecimento dos conselhos quanto para o envolvimento dessas instituições participativas no planejamento estratégico do município, tornou-se necessário desenvolver um novo processo de pesquisa para traçar um diagnóstico mais amplo, capaz de subsidiar novos caminhos e novas rotas na ação do TCE-MT, no estímulo ao controle social.

Estes foram os principais elementos de ordem institucional que resultaram na elaboração do Projeto de Pesquisa “Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas em Mato Grosso: mapeamento, desempenho e perspectivas”.

## **2. A pesquisa teve como objetivos**

### **2.1 Geral**

- Acompanhar, conhecer e avaliar a ação dos Conselhos de Políticas Públicas em relação ao desenvolvimento do planejamento estratégico que vem sendo realizado pelas Prefeituras, em trinta municípios de Mato Grosso.

### **2.2 Específicos**

- Mapear os conselhos de políticas públicas, nos trinta municípios de Mato Grosso participantes do PDI.
- Identificar o potencial propositivo dos Conselhos de Políticas Públicas, nas ações concretas do Poder Público Local.
- Identificar as principais dificuldades apontadas pelos conselheiros/as referentes às atribuições e desempenho dos respectivos Conselhos, no controle social das políticas públicas.
- Estabelecer parceria entre a Universidade Federal de Mato Grosso e o Tribunal de Contas do Estado (TCE-MT), visando à formação de conselheiros na perspectiva da efetivação do controle social neste estado.
- Avaliar os resultados capturados pelos dados da pesquisa empírica, concernente ao desempenho dos Conselhos, para propor metas e estratégias de ações integradas entre o Controle Externo, o Controle Interno e o Controle Social.

## **3. Da população e amostra da pesquisa**

A população da pesquisa teve como participantes os conselheiros/as dos conselhos gestores de políticas públicas, em uma amostra

que compreendeu os trinta maiores municípios do Estado de Mato Grosso e que fazem parte do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI), do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT). A pesquisa foi desenvolvida por meio de duas estratégias metodológicas: a realização de *survey* e grupo focal. A metodologia *survey* tem como objetivo descrever características da população, explicar relação entre características ou explorar características menos conhecidas. Babbie (1999) aponta algumas importantes características da pesquisa *survey* que a tornam uma metodologia singular de pesquisa nas ciências sociais. A pesquisa *survey* é determinística, ou seja, permite ao pesquisador documentar processos causais mais elaborados; visa desenvolver proposições gerais sobre o comportamento humano; é parcimoniosa e específica (BABBIE, 1999).

A metodologia *survey* também foi escolhida por permitir captar informações que não teríamos por outros tipos de pesquisa. Foi elaborado um questionário com quarenta questões e distribuído para os conselhos municipais de políticas públicas, dos trinta municípios de Mato Grosso, adesos ao PDI, e grupo focal com conselhos, em uma amostra específica de seis municípios. O *survey* foi construído pelos pesquisadores da UFMT com a participação e supervisão da Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania (SAI), do TCE-MT, e teve como objetivo coletar dados e informações sobre o perfil, a atuação e o desempenho dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Os municípios da amostra foram: Água Boa, Alto Araguaia, Alto Paraguai, Alta Floresta, Barra do Bugres, Barra do Garças, Cáceres, Campo Verde, Campo Novo do Parecis, Cuiabá, Diamantino, Guarantã do Norte, Itiquira, Jaciara, Juara, Juína, Juscimeira, Lucas do Rio Verde, Nova Mutum, Primavera do Leste, Pontes e Lacerda, Poconé, Poxoréu, Rondonópolis, Santo Antônio do Leverger, Sapezal, Sinop, Sorriso, Tangará da Serra e Várzea Grande.

## **4. Técnicas de amostragem e de pesquisa**

Pesquisas de amostragem são categorizadas em dois grandes grupos: amostragem probabilística e amostragem não probabilística.

Amostragens não probabilísticas são usadas com bastante frequência, especialmente em pesquisa de mercado e pesquisas de opinião pública. Elas são usadas porque as pesquisas probabilísticas, muitas vezes demandam um tempo prolongado e caro procedimento, podendo não ser possível em diversas situações. Um exemplo de amostragem não-probabilística é o chamado levantamento do contingente em que os entrevistadores são instruídos a contatar e entrevistar um certo número de indivíduos de certas divisões demográficas.

Dentro da amostragem não probabilística temos a amostragem intencional onde os indivíduos selecionados são aqueles mais representativos da população como um todo. É através da técnica de amostragem intencional que a pesquisa foi desenvolvida. Sua vantagem é que ela traz agilidade a pesquisa e um custo baixo. Porém, ao utilizá-la não é possível fazer inferências estatísticas bem como informar que o conjunto amostral é plenamente confiável para um grupo de abrangência muito superiores.

Quanto ao instrumento, a pesquisa baseou-se na aplicação de um questionário. A técnica *survey* procura compreender a percepção dos indivíduos mediante a aplicação de questionário estruturado a uma amostra das populações definidas. Por meio dessa técnica, é possível quantificar questões relativas à percepção dos indivíduos no que diz respeito ao tema a ser pesquisado.

## **5. Coleta e análise dos dados**

### **5.1 Da população da pesquisa**



O universo da pesquisa está relacionado aos conselhos de políticas públicas do Estado de Mato Grosso. Considerando que cada município do Estado de Mato Grosso conta com uma média de 11 conselhos, atualmente temos mais de 1.500 conselhos municipais em Mato Grosso. Uma pesquisa censitária, em todos esses colegiados, seria um empreendimento de elevado custo financeiro e de recursos humanos. Assim, foi definido, como amostra, 39 municípios adesos ao Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado do TCE-MT.

## 6. Técnicas de amostragem e de pesquisa

A pesquisa *survey* procura compreender a percepção dos indivíduos mediante a aplicação de questionário estruturado a uma amostra da população definida. Por meio dessa técnica, é possível quantificar questões relativas à percepção dos indivíduos no que diz respeito ao tema a ser pesquisado.

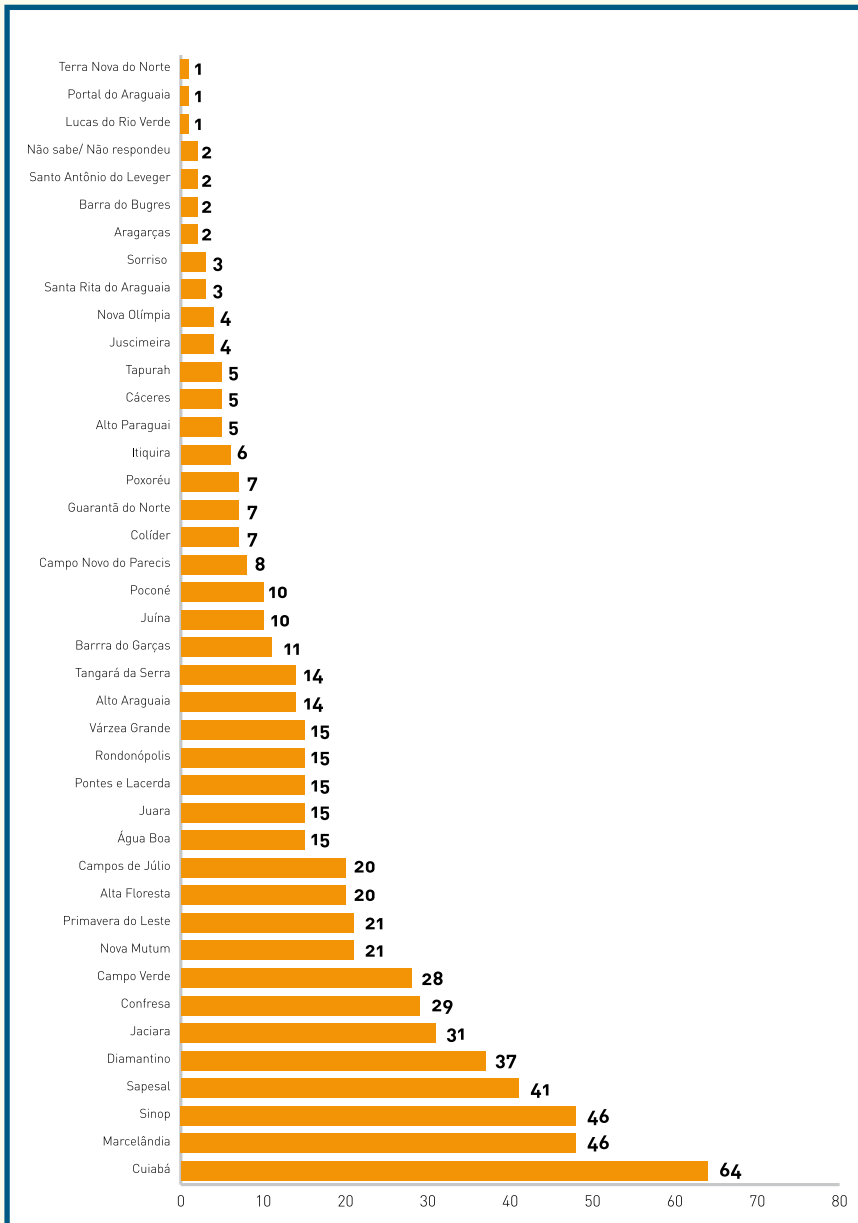
A pesquisa foi dividida em duas fases: aplicação do questionário, realização de grupo focal em 6 municípios (tabela 2) e a análise dos dados. A primeira consistiu em coletar e sistematizar informações sobre todos os conselhos ativos, nos 39 municípios da pesquisa (tabela 1), por meio de aplicação de questionário padrão com 40 questões. O questionário da pesquisa foi estruturado em quatro eixos definidos: perfil dos conselheiros; organização e funcionamento do conselho; desempenho do conselho e sobre o Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cada eixo temático foi composto por um conjunto de questões, com perguntas e respostas predefinidas. A pesquisa obteve 613 respostas de conselheiros, totalizando 613 questionários respondidos. Após a coleta, as informações foram tabuladas e incluídas em banco de dados com o auxílio de um estatístico.

## 7. Estratégias para coleta dos dados

No primeiro momento do desenvolvimento da pesquisa realizou-se contato com os controladores internos dos trinta municípios da amostra, solicitando-lhes os dados e informações sobre os conselhos de políticas públicas existentes nesses municípios. De posse das informações, efetuou-se contato telefônico com os presidentes dos conselhos para que fossem explicados os objetivos da pesquisa e, conforme autorização dos mesmos, procedeu-se o envio dos questionários para serem replicados aos membros de cada conselho, através de e-mail pessoal do presidente ou em e-mail do próprio conselho (quando havia).

Após alguns meses de espera, verificou-se que a estratégia não tinha sido efetiva, pois poucos questionários estavam sendo retornados, inclusive o do presidente. Em novembro/2015, fizemos novas tentativas de contato telefônico e via e-mail até aquele momento. Dos 39 municípios participantes da pesquisa, 13 ainda não havia enviado nenhum questionário. Em janeiro de 2016, começamos a desencadear, via-email, uma carta explicativa da pesquisa juntamente com o questionário para todos os e-mails disponíveis nas listas dos controladores internos do TCE-MT e das listas encontradas no próprio portal da prefeitura. Além dessa estratégia, foram adotadas outras como a realização de uma reunião com os(as) conselheiros(as) do município de Diamantino e Guarantã do Norte, além de uma reunião em Cuiabá. Em março de 2016, oito municípios ainda não tinham encaminhado nenhum questionário. E para obtermos os questionários dos trinta municípios da amostra, o TCE-MT entrou em contato com os conselheiros desses municípios. Com essas estratégias, foi possível começar a receber vários questionários, por e-mail e por malote do TCE-MT. Conseguimos uma amostragem de 41 municípios participantes desta pesquisa.

**Gráfico 1** – Lista de municípios participantes da pesquisa e o total de questionários recebidos.



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

## 8. Segunda etapa da pesquisa

A segunda fase teve por objetivo analisar, de forma agregada e comparada, os resultados obtidos com os 613 questionários e o diálogo com os conselheiros através dos grupos focais. A ideia era fornecer um diagnóstico dos conselhos municipais de políticas públicas em Mato Grosso: mapeamento, desempenho e perspectivas. A análise desenvolvida no relatório expõe de maneira descritiva as respostas coletadas a partir dos questionários, apresentando os resultados referentes ao conjunto dos conselheiros e as falas de outros que participaram dos grupos focais.

**Tabela 1** – Municípios pesquisados, número de conselhos ativos, Mato Grosso, 2016.

<b>Conselhos Ativos</b>	<b>Qtd</b>
<b>Município de Água Boa</b>	<b>06</b>
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social	
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	
Conselho Municipal de Transporte	
<b>Município de Alta Floresta</b>	<b>07</b>
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Direito da Pessoa com Deficiência	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa	
<b>Município de Alto Araguaia</b>	<b>11</b>
Conselho Municipal de Saúde	

<b>Conselhos Ativos</b>	<b>Qtd</b>
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa	
Conselho Municipal de Segurança Pública	
Conselho Municipal Turismo	
Conselho Municipal de Habitação	
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	
Conselho Municipal de Transporte Escolar	
<b>Município de Alto Paraguai</b>	<b>02</b>
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	
<b>Município de Barra do Bugres</b>	<b>18</b>
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Cultura	
Conselho Municipal do Trabalho	
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa	
Conselho Municipal de Transporte Escolar	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Habitação Interesse Social	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	
Conselho Municipal Antidrogas	
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	
Conselho Municipal de Turismo	
Conselho Municipal de Meio Ambiente	
Conselho Municipal de Segurança Pública	
Conselho Municipal de Direito da Pessoa com Deficiência	
Conselho Municipal de Habitação	
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	
Conselho Municipal de Transporte Escolar	

<b>Conselhos Ativos</b>		<b>Qtd</b>
<b>Município de Barra do Garças</b>		<b>06</b>
Conselho Municipal de Saúde		
Conselho Municipal de Educação		
Conselho Municipal de Alimentação Escolar		
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa		
Conselho Municipal de Direito da Pessoa com Deficiência		
Conselho Municipal de Assistência Social		
<b>Município de Cáceres</b>		<b>06</b>
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente		
Conselho Municipal Antidrogas		
Conselho Municipal de Saúde		
Conselho Municipal de Educação		
Conselho Municipal de Assistência Social		
Conselho Municipal dos Direitos Criança e do Adolescente		
<b>Município de Campo Novo dos Parecis</b>		<b>12</b>
Conselho Municipal de Alimentação Escolar		
Conselho Municipal de Educação		
Conselho Municipal Antidrogas		
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa		
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher		
Conselho Municipal da Cidade		
Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Urbanização Ambiental		
Conselho Municipal de Segurança Pública		
Conselho Municipal do Trabalho		
Conselho Municipal de Assistência Social		
Conselho Municipal de Habitação		
Conselho Municipal de Saúde		
<b>Município de Campo Verde</b>		<b>14</b>
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb		
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente		
Conselho Municipal de Educação		
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa		

<b>Conselhos Ativos</b>	<b>Qtd</b>
Conselho Municipal do Transporte Escolar	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	
Conselho Municipal de Meio Ambiente	
Conselho Municipal de Segurança Pública	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal do Trabalho	
<b>Município de Campos de Júlio</b>	<b>09</b>
Conselho Municipal de Habitação	
Conselho Municipal de Cultura	
Conselho Municipal Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educ Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal do Trabalho	
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa	
<b>Município de Cuiabá</b>	<b>20</b>
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa	
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	
Conselho Municipal de Meio Ambiente	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico	
Conselho Municipal de Habitação	
Conselho Municipal dos Direitos Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Educação	

<b>Conselhos Ativos</b>		<b>Qtd</b>
Conselho Municipal de Desporto e Recreação Pública		
Conselho Municipal de Alimentação Escolar		
Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial		
Conselho Municipal de Transporte Escolar		
Conselho Municipal de Segurança Alimentar		
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência		
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)		
Conselho Municipal de Trabalho, Geração e Renda		
Conselho Municipal Antidrogas		
Conselho Municipal de Atenção Diversidade Sexual		
Conselho Municipal Desenvolvimento Rural Sustentável		
<b>Município de Diamantino</b>		<b>16</b>
Conselho Municipal de Segurança		
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente		
Conselho Municipal de Saúde		
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável		
Conselho Municipal de Educação		
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente		
Conselho Municipal de Habitação		
Conselho Municipal de Cultura		
Conselho Municipal de Assistência Social		
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa		
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência		
Conselho Municipal Antidrogas		
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher		
Conselho Municipal de Alimentação Escolar		
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável		
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb		
<b>Município de Garantã do Norte</b>		<b>06</b>
Conselho Municipal de Alimentação Escolar		



<b>Conselhos Ativos</b>	<b>Qtd</b>
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Saúde	
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal de Assistência Social	
<b>Município de Itiquira</b>	<b>05</b>
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Merenda Escolar	
Conselho Municipal Saúde	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
<b>Município de Jaciara</b>	<b>11</b>
Conselho Municipal de Segurança	
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal de Transporte Escolar	
Conselho Municipal de Meio Ambiente	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Turismo	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança Adolescente	
Conselho Municipal do Trabalho	
Conselho Municipal dos Direitos do Consumidor	
<b>Município de Juara</b>	<b>07</b>
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	
Conselho Municipal dos Direito Criança Adolescente	

<b>Conselhos Ativos</b>	<b>Qtd</b>
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
<b>Município de Juína</b>	<b>10</b>
Conselho Municipal de Transporte Escolar	
Conselho Municipal de Cultura	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal Habitação e Interesse Social	
Conselho Municipal dos Direito Pessoa com Deficiência	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa Idosa	
Conselho Municipal dos Direitos Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal dos Direito da Mulher	
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
<b>Município de Juscimeira</b>	<b>09</b>
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal de Transporte	
Conselho Municipal de Habitação de Interesse social	
Conselho Municipal de Segurança	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal de Cultura	
Conselho Municipal dos Direitos Criança e do Adolescente	
<b>Município de Lucas do Rio Verde</b>	<b>13</b>
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	
Conselho Municipal de Cultura	
Conselho Municipal de Educação	

Conselhos Ativos	Qtd
Conselho Municipal de Alimentação de Escolar	
Conselho Municipal Agro Ambiental	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência	
Conselho Municipal de Habitação	
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	
Conselho Municipal de Cultura	
<b>Município de Nova Mutum</b>	<b>12</b>
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Merenda Escolar	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal dos Direito da Mulher	
Conselho Municipal Antidrogas	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social	
Conselho Municipal de Saneamento e Habitação	
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa	
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal de Cultura	
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
<b>Município de Poconé</b>	<b>05</b>
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa	
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	
Conselho Municipal de Assistência Social	

<b>Conselhos Ativos</b>		<b>Qtd</b>
<b>Município de Pontes e Lacerda</b>		<b>11</b>
Conselho Municipal de Alimentação Escolar		
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)		
Conselho Municipal de Segurança		
Conselho Municipal de Assistência Social		
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente		
Conselho Municipal de Saúde		
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa		
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher		
Conselho Municipal Antidrogas		
Conselho Municipal de Educação		
Conselho Municipal de Cultura		
<b>Município de Poxoréu</b>		<b>12</b>
Conselho Municipal das Cidades		
Conselho Municipal de Meio Ambiente		
Conselho Municipal de Segurança		
Conselho Municipal de Merenda Escolar		
Conselho Municipal dos Direitos Criança e do Adolescente		
Conselho Municipal de Turismo		
Conselho Municipal de Saúde		
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável		
Conselho Municipal do Trabalho		
Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa		
Conselho Municipal de Assistência Social		
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (fundeb)		
<b>Município de Primavera do Leste</b>		<b>07</b>
Conselho Municipal de Saúde		
Conselho Municipal de Educação		

Conselhos Ativos	Qtd
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Cultura	
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educ Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
<b>Município de Rondonópolis</b>	<b>14</b>
Conselho Municipal da Mulher	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Pessoa Idosa	
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educ Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Transporte e Transito	
Conselho Municipal de Habitação	
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente	
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	
Conselho Municipal de Ciências, Tecnologia e Inovação	
Conselho Municipal de Turismo	
<b>Município de Santo Antônio de Leverger</b>	<b>10</b>
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Transporte Escolar	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal da Pessoa Idosa	

Conselhos Ativos	Qtd
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal de Turismo	
Conselho Municipal de Cultura	
Conselho Municipal Desenvolvimento Rural	
<b>Município de Sapezal</b>	<b>12</b>
Conselho Municipal Antidrogas	
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educ Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
Conselho Municipal de Habitação	
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Meio Ambiente	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Defesa da Pessoa Idosa	
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Comissão Municipal de Transporte Escolar	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	
<b>Município de Sinop</b>	<b>13</b>
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal do Idoso	
Conselho Municipal Meio Ambiente	
Conselho Municipal da Mulher	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal da Criança e Adolescente	
Conselho Municipal de Turismo	
Conselho Municipal de Igualdade Racial	
Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal Segurança Alimentar	
Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas	

Conselhos Ativos	Qtd
Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência	
<b>Município de Sorriso</b>	<b>16</b>
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Segurança Pública	
Conselho Municipal de Direitos da Mulher	
Conselho Municipal de Meio Ambiente	
Conselho Municipal dos Direitos dos Idosos	
Conselho Municipal de Educação	
Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação	
Fundo Municipal de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal de Políticas Culturais	
Programa Nacional de Transporte Escolar	
Conselho Municipal de Turismo	
Conselho Municipal de Saneamento Básico	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	
<b>Município de Tangará da Serra</b>	<b>10</b>
Conselho Municipal de Saúde	
Conselho Municipal de Educação	
Fundo Municipal de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal de Cultura	
Conselho Municipal de Transporte Escolar	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano	
Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente	

Conselhos Ativos	Qtd
<b>Município de Várzea Grande</b>	<b>12</b>
Conselho Municipal de Assistência Social	
Conselho Municipal de Educação	
Fundo Municipal de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Conselho Municipal de Cidades	
Conselho Municipal do Idoso	
Conselho Municipal Habitação	
Conselho Municipal de Pessoas com Deficiência	
Conselho Municipal do Direito da Mulher	
Conselho Municipal da Alimentação	
Conselho Municipal de Saúde	
Comissão Municipal do Transporte Escolar	
Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente	

**Fonte:** Dados da Pesquisa, 2016.

## 9. Grupos focais

Durante o desenvolvimento da presente pesquisa empírica, realizou-se também a técnica do grupo focal. Para esta técnica foram selecionados os municípios de Nova Mutum, Rondonópolis, Alto Araguaia, Juscimeira, Juína e Várzea Grande. O contato foi realizado junto às prefeituras desses municípios. Ao colocarmos o motivo do contato, informávamos que gostaríamos muito que os controladores internos ou pessoas do poder executivo que pudessem se articular com os conselhos e fizessem as mobilizações das reuniões (convocatórias, agendamento de um local, etc.) onde se realizariam os grupos focais.

Em todos os municípios mencionados, obtivemos boas recepções nas prefeituras. Os conselhos foram convocados e se fizeram presentes.



Os grupos focais constituem uma técnica de coleta de informações que reúne vários sujeitos para discutirem assuntos que podem ser capturados em momentos de auto-reflexão do grupo, podendo ter entrevistador e moderador do grupo para organizar melhor as falas e o andamento da entrevista com vários sujeitos.

O uso dos grupos focais está relacionado com os pressupostos e premissas do pesquisador. Alguns recorrem a eles como forma de reunir informações necessárias para a tomada de decisão; outros os vêem como promotores da auto-reflexão e da transformação social e há aqueles que os interpretam como uma técnica para a exploração de um tema pouco conhecido, visando o delineamento de pesquisas futuras. (GONDIM, 2003, p.152).

Vale ainda considerar que a pertinência da técnica de grupos focais para esta pesquisa reside no fato de que as vozes dos sujeitos que atuam nos conselhos, cotidianamente, com a autenticidade com que são colocadas as suas frustrações ou suas satisfações dos processos que vivenciam como conselheiros, podem muito mais florescer num ambiente em que as falas se entrecruzam entre sujeitos que se reconhecem como partícipes de um projeto comum e, assim, juntos, identificam-se como importantes agentes sociais que se vêm diante de oportuna situação, na qual podem se expressar e suas vozes e opiniões serem valorizadas.

Para Gondim (2003), os grupos focais podem estar combinados em três modelos: exploratórios, clínicos e vivenciais. Para o caso específico deste estudo – grupo focal exploratório –, a autora explica que estes são centrados na produção de conteúdos e detém uma orientação teórica que se volta para geração de hipóteses. A sua prática visa buscar novas ideias, além de identificar necessidades e expectativas dos sujeitos partícipes.

O ponto de partida para se levar a termo um projeto de pesquisa que esteja apoiado no uso de grupos focais é a clareza de propósito. As decisões metodológicas dependem dos objetivos traçados. Isto irá influenciar na composição dos grupos, no número de elementos, na homogeneidade ou heterogeneidade dos participantes (cultura, idade, gênero, status social etc), no recurso tecnológico empregado (face-a-face ou mediados por tecnologias de informação), na decisão dos locais de realização (naturais, contexto onde ocorre, ou artificiais, realizados em laboratórios), nas características que o moderador venha a assumir (diretividade ou não-diretividade) e no tipo de análise dos resultados (de processos e de conteúdo: oposições, convergências, temas centrais de argumentação intra e intergrupar, análises de discurso, linguísticas, etc). (GONDIM, 2003, p. 153).

Diante da nossa escolha para a técnica de grupos focais, faz-se pertinente destacar que, em alguns municípios, como por exemplo em Rondonópolis e Juscimeira, o processo teve uma resposta muito interessante em relação ao uso de temas centrais de argumentação. Em todos os municípios, trabalhamos com os mesmos temas, sempre na presença de um entrevistador e um moderador.

**Tabela 2** – Demonstrativo dos grupos focais realizados de agosto a setembro de 2015

Município	Data da Realização	Nº Conselheiros Participantes
Nova Mutum	20/08/2015	16
Rondonópolis	24/08/2015	18
Alto Araguaia	25/08/2015	12
Juscimeira	26/08/2015	30
Juína	09/09/2015	12
Várzea Grande	11/09/2015	14

**Fonte:** Relatório das reuniões realizadas

Para as análises dos dados se constituírem uma maior confiabilidade, optamos por preservar a identidade dos participantes em relação às falas diretas porque, nos grupos focais, essa opção é mais sensata, considerando que as discussões podem trazer revelações que comprometam as pessoas presentes em relação aos conteúdos verbalizados. Contudo, obtivemos o consentimento e autorização de todos os participantes para a revelação dos dados e das imagens que serão apresentados.

O trabalho teórico-empírico das informações coletadas com a técnica dos grupos focais foi organizado e sistematizado a partir da seleção de trechos das falas dos sujeitos, considerando que foram selecionadas sob o critério de categorização, em relação aos temas centrais de argumentação propostos nas atividades desenvolvidas.

Dessa forma, em função de melhor aproveitamento das informações, elegemos as categorias de participação e controle social mais presentes nas falas para uma melhor compreensão das concepções de práticas dos conselheiros.

## Referências

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisa de *Survey***. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 1999.



## Capítulo 2

# **Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Mato Grosso: caracterização, desempenho e articulações com o controle interno e externo**

Bartolomeu José Ribeiro de Sousa

Cassyrá L Vuolo

Rose Cléia Ramos da Silva

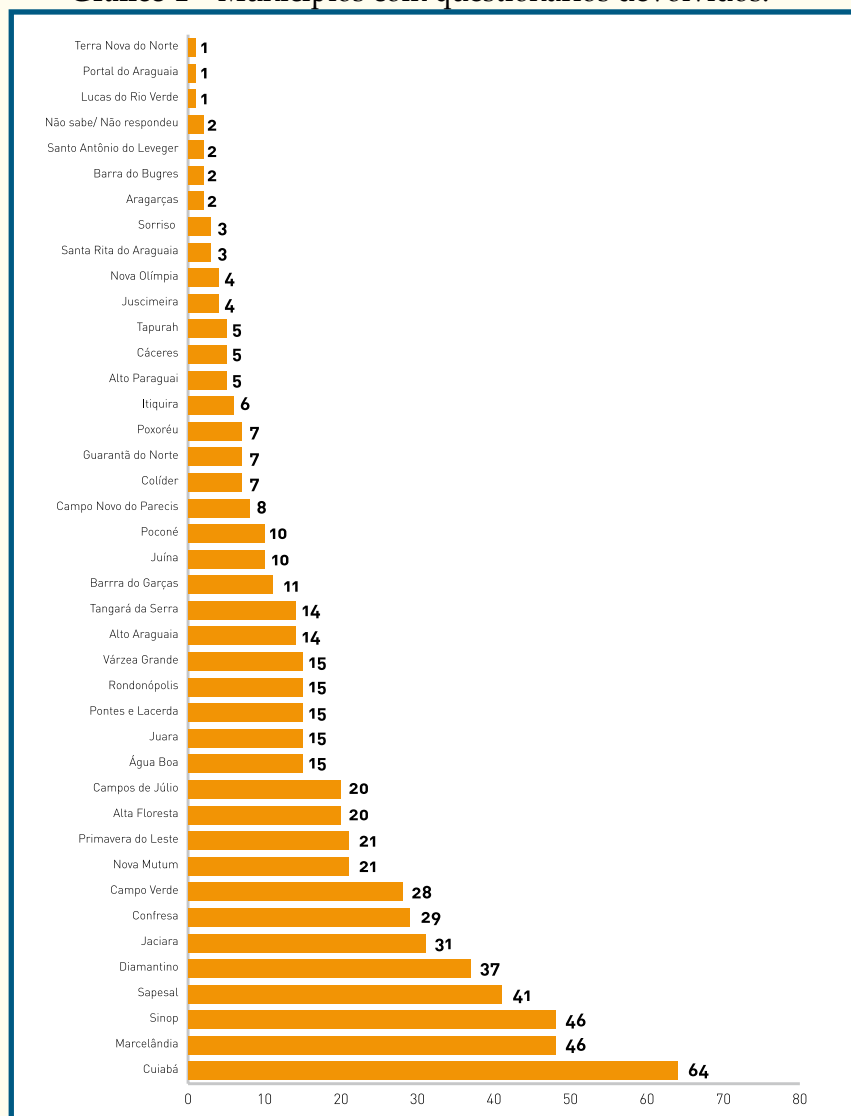
A pesquisa *survey* foi realizada entre julho de 2015 e junho de 2016, compreendeu uma amostra de 41 municípios do Estado de Mato Grosso. O questionário foi construído com quarenta perguntas, divididas em quatro dimensões. A primeira envolveu levantamento de questões referentes à identificação pessoal, segmento de cada conselheiro e tempo de atuação no conselho.

A segunda dimensão compreendeu variáveis referentes à organização e ao funcionamento do conselho. Nesse bloco foram incluídas questões relativas a auto regulação do conselho como: a existência de regimento interno, a existência de espaço físico próprio, a frequência das reuniões, até questões sobre como os conselheiros procuram se informar para desenvolverem as suas atividades no conselho.

A terceira dimensão envolveu um conjunto de questões que procuram mensurar a capacidade propositiva e deliberativa do conselho, os padrões decisórios, as interações com o controle interno e com o controle externo, o nível de controle social sobre as políticas públicas da respectiva área.

A quarta e última dimensão apresentou as questões que visam captar o nível de conhecimento e articulação das ações realizadas pelos conselheiros com o TCE-MT.

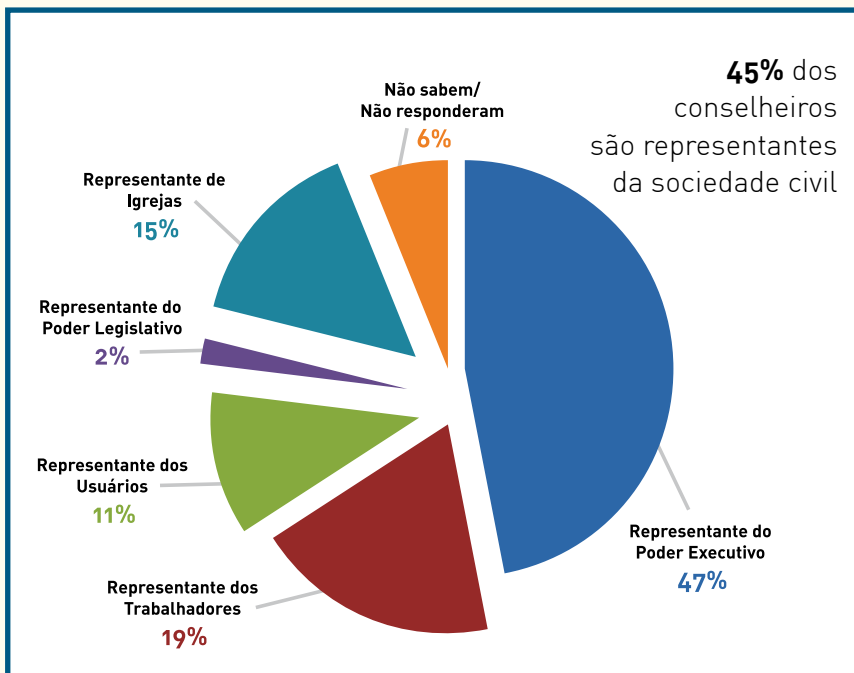
**Gráfico 1 – Municípios com questionários devolvidos.**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Quanto aos segmentos dos conselheiros que participaram da pesquisa, observa-se que quase metade destes (47%) é representante do Poder Executivo. Em seguida temos 19% dos conselheiros que são representantes de trabalhadores, 15% de igrejas, 11% de usuários de serviços públicos, 6% não responderam e 2% representam o Poder Legislativo. É interessante destacar que, no total, 45% são representantes da sociedade civil, o que mostra uma crescente presença significativa de participação dos cidadãos nos assuntos públicos, nessas instâncias deliberativas, conforme o gráfico abaixo.

**Gráfico 2** – Segmento que representa o conselho



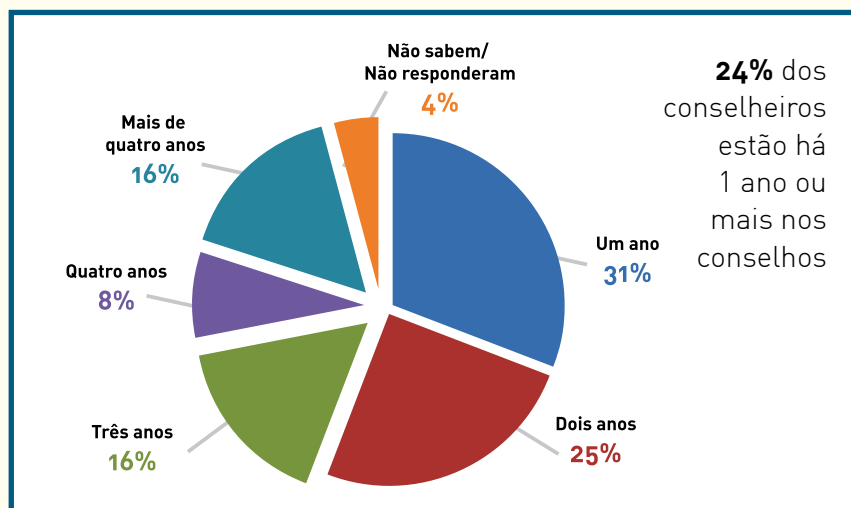
Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Chama a atenção o percentual de 15% de conselheiros que representam igrejas. Sabemos da diversidade de igrejas atualmente existentes, sobretudo com o fenômeno recente do crescimento das

igrejas pentecostais e, por isso, cabe indagar para futuras agendas de pesquisa, os interesses e a participação das igrejas na formulação de políticas públicas nos municípios. Esse percentual de representantes de igrejas merece reflexão, pois coloca em questão a laicidade do Estado. Mesmo com um percentual pequeno, também destacam-se os 2% de conselheiros que representam o Poder Legislativo. O Poder Legislativo já tem a missão constitucional de fiscalizar o Poder Executivo, com mecanismos próprios para isso, e, portanto, não necessita compor conselhos na estrutura do Executivo.

Quanto ao tempo de atuação no conselho faz-se notar o percentual de conselheiros que estão a quatro anos no conselho (8%) e os que estão mais de quatro anos (16%). Esses percentuais podem estar relacionados a uma tendência de carreirismo no conselho ou a reprodução de um “elitismo associativista” (ALMEIDA; LUCHMANN, 2008).

**Gráfico 3 – Tempo de atuação no conselho**

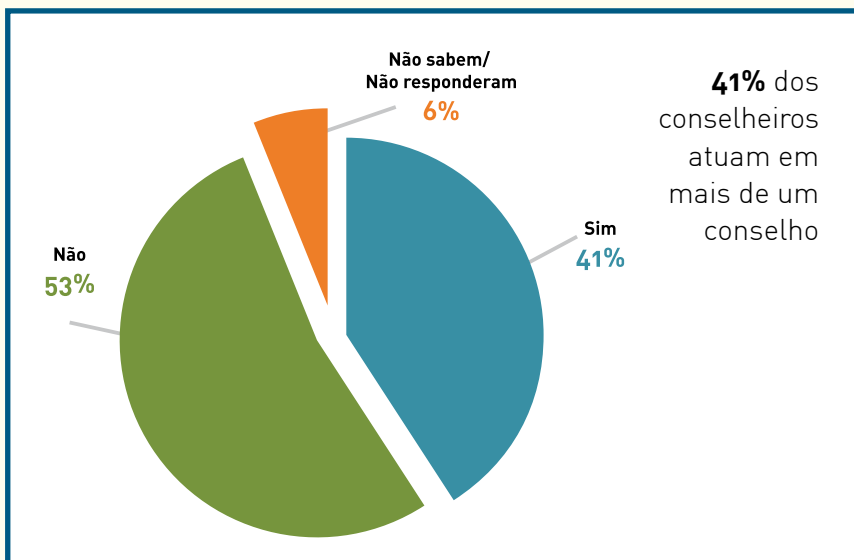


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.



Um dado muito relevante para este trabalho e que lança luzes sobre o potencial de desempenho do conselho é o do percentual de conselheiros que faz parte de mais de um colegiado. Nesse quesito, chama a atenção o percentual de 41% de conselheiros que atuam em mais de um colegiado. Considerando que a participação em conselhos é atividade não remunerada e os conselheiros são profissionais, seja do setor público ou privado, o envolvimento em mais de um conselho pode comprometer a qualidade da representação e do trabalho o qual exige disponibilidade de tempo.

**Gráfico 4** – Percentual de conselheiros(as) que atua em mais de um conselho

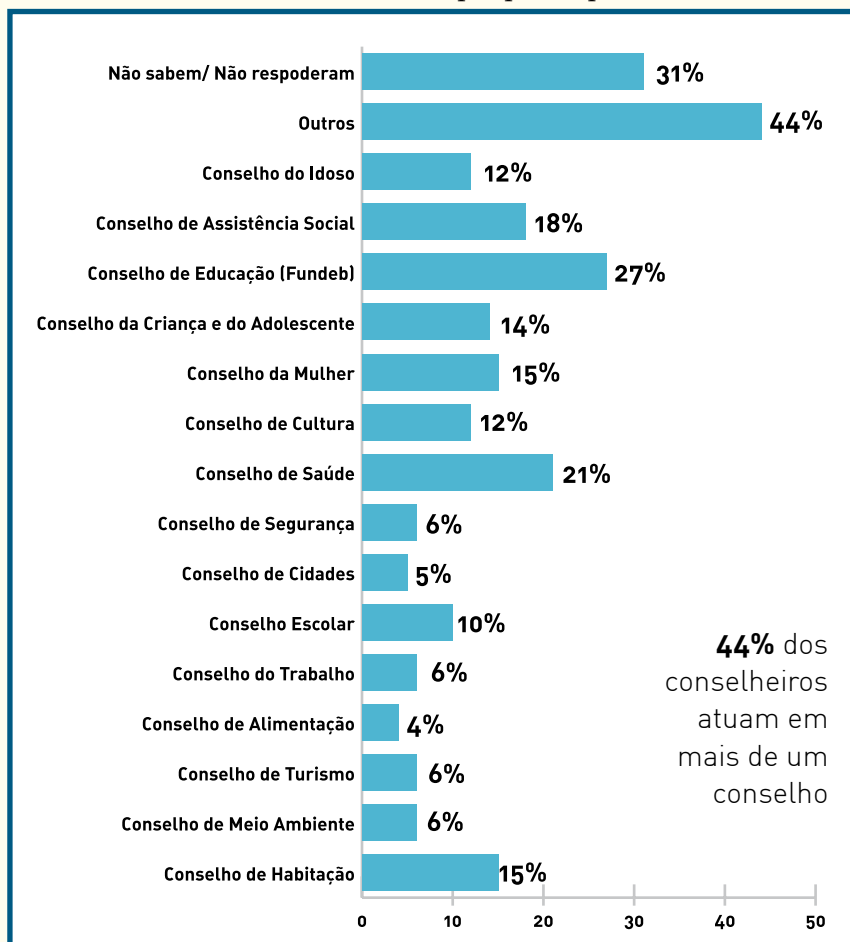


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Entre esse percentual de 41% dos conselheiros que atua em mais de um conselho, quando questionados sobre quais os outros conselhos que atuam, merecem destaque os 27% que também fazem parte do CACS – Fundeb. O percentual de 21% também está

no Conselho Municipal de Saúde, 18% no conselho de Assistência Social, 15% no Conselho da Mulher, 14% no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e 12% no Conselho de Cultura.

**Gráfico 5 – Outros conselhos que participam**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Em relação à participação dos conselheiros em mais de um conselho, é importante a observação de que, na pesquisa realizada em 2012, os resultados apontaram que 30% dos conselheiros atuavam

em mais de um conselho. Houve um considerável acréscimo na pesquisa atual com 41% em mais de um conselho. Os dados mostraram que os conselhos que mais aparecem com participantes em outros são: em primeiro lugar – Fundeb; em segundo – o Conselho Municipal de Saúde e em terceiro lugar – o Conselho Municipal de Assistência Social.

## **1. Organização e funcionamento dos conselhos**

O desenho institucional ou a normatividade que inclui as leis de criação e o regimento interno do conselho são variáveis importantes para avaliação de instituições participativas, como os conselhos gestores de políticas públicas (FARIA, 2007). Nessa dimensão, inclui-se também a análise de variáveis como a existência de comissões temáticas, aspectos da infra-estrutura física como a existência de espaço físico próprio para as reuniões e o trabalho dos conselheiros e variáveis sobre como os conselheiros avaliam as proposições que fazem no conselho, o acesso às informações sobre o orçamento público do município e a participação dos conselhos nos processos de discussão das peças orçamentárias como o Plano Plurianual (PPA) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

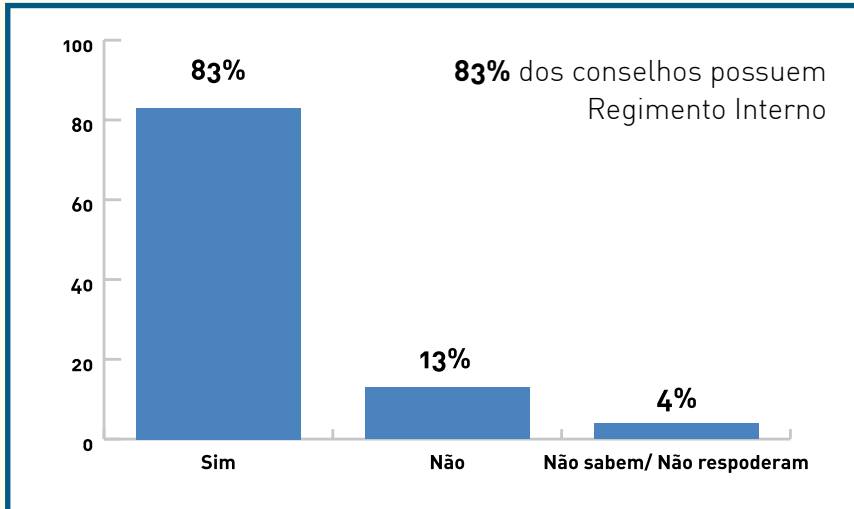
Trata-se de um conjunto de variáveis importantes para mensurar a institucionalização dos conselhos. A institucionalização é entendida, aqui, como um processo de consolidação e formalização das regras, e de inserção na burocracia estatal que fortalece a estrutura dos conselhos e sua capacidade de execução, sem comprometer sua relativa autonomia (LIMA, et al. 2014).

Essa dimensão apresenta um conjunto de variáveis que estão apresentadas em anexo.



Sobre a existência de Regimento Interno (RI), 83% dos conselheiros responderam que o conselho possui regimento interno, 13% informaram que o conselho não possui RI e 4% não souberam responder, conforme o gráfico a seguir. Esse resultado mostra um decréscimo de percentual em relação à pesquisa realizada em 2012, pois os dados revelam que 93% dos conselheiros afirmam sobre a existência do regimento interno. Na pesquisa atual, o percentual dos conselhos que ainda não possui RI pode representar conselhos novos ou conselhos existentes, mas que possuem uma baixa institucionalidade.

**Gráfico 6 – Percentual de conselhos com Regimento Interno**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

O RI é um documento que disciplina todo o funcionamento do conselho, ou seja, sua autorregulação, estabelecendo, entre outras questões, a organização interna do colegiado, atribuições, periodicidade das reuniões. Dessa forma, além da existência do RI, é fundamental que os conselheiros conheçam o documento. Sobre essa variável, os dados mostram duas implicações:

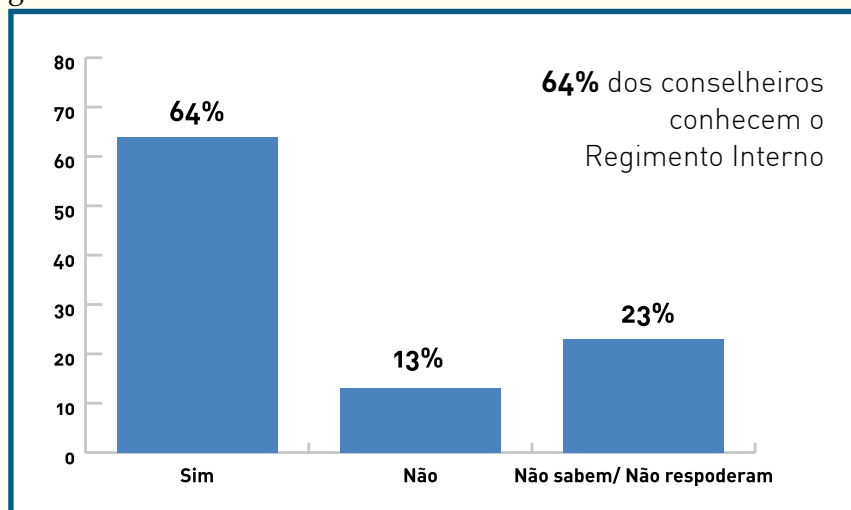
- na variável anterior, 83% dos conselheiros afirmaram que o conselho possui o RI;
- nesta variável os dados revelam que 64% conhecem, 13% desconhecem e 23% não sabem ou não responderam.

Vale questionar, no conjunto desses dados sobre o RI: Qual seria a prática dos conselhos com as posses e atuações de seus conselheiros, já que alguns admitem não saberem das regulamentações dos órgãos?

Parece ser fundamental para maior comprometimento e melhor desempenho, por parte dos conselheiros, a existência do Re-

gimento e o conhecimento acerca do documento que normatiza e regulamenta o funcionamento dos conselhos que atuam.

**Gráfico 7** – Percentual de conselheiros(as) que conhece o Regimento Interno do Conselho

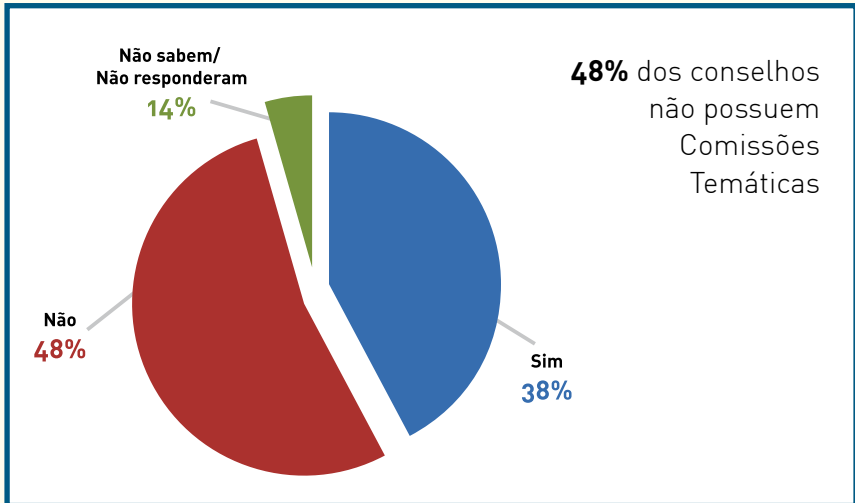


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Seguindo uma estrutura padrão de funcionamento, os conselhos devem contar com o conselho pleno ou a plenária, uma coordenação geral ou secretaria executiva, ou órgão similar, responsável pela organização de toda a dinâmica de trabalho e apoio aos conselheiros e comissões técnicas ou comissões temáticas. Essas comissões podem ser permanentes ou temporárias. A existência de comissões temáticas contribui para dar celeridade aos temas ou processos apreciados pelo conselho, que podem ser aprovados nessa instância do conselho em decisão terminativa. Trata-se de uma variável de grande importância na análise do desempenho do conselho.

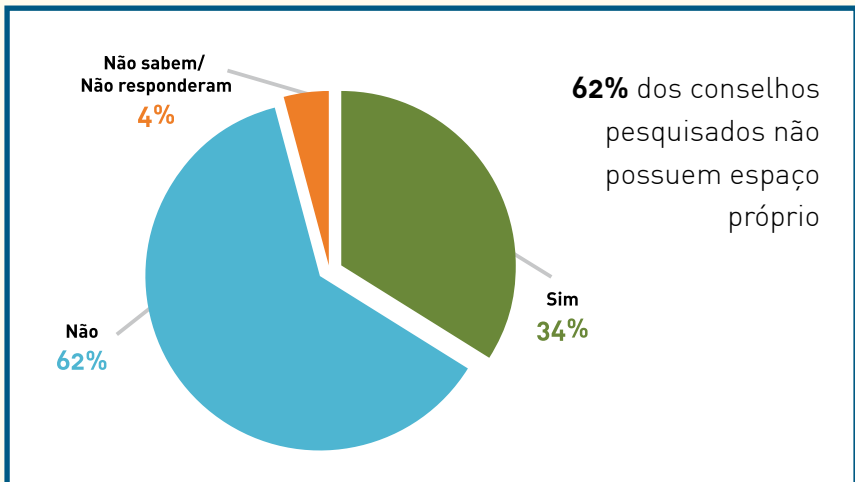
No conjunto total da amostra, 48% informaram que o conselho não possui comissões temáticas, 38% informaram que o conselho possui e 14% não sabem ou não responderam.

**Gráfico 8 – Percentual de conselhos com Comissões Temáticas**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

**Gráfico 9 – Percentual de conselhos com espaço físico próprio**

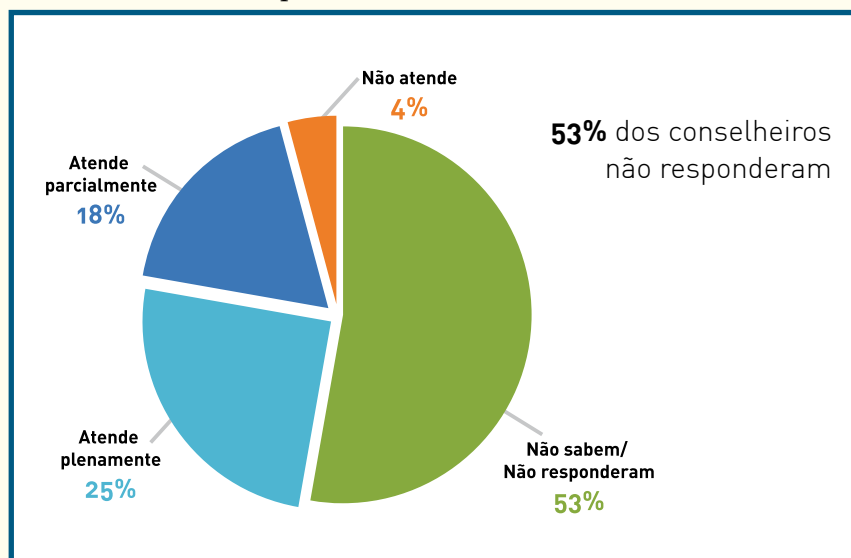


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Sobre a existência de espaço físico próprio, 62% informaram que o conselho não possui um espaço físico próprio. Contrariamente, 34% informaram que o conselho possui espaço físico próprio,

e, nesse caso, as reuniões podem acontecer em diferentes locais. Observou-se na pesquisa, que muitos municípios têm um espaço denominado 'Casa dos Conselhos', mas esse espaço quando existe é ainda muito precário. Com o elevado número de conselhos existentes nos quarenta e um municípios, uma casa para os conselhos funcionarem plenamente exige um espaço físico adequado e estrutura de pessoal para cada conselho ou pelo menos por grupo de conselhos. Nesse aspecto, o fato é que um número expressivo de conselhos não tem espaço físico próprio.

**Gráfico 10** – O espaço físico atende às necessidades do conselho

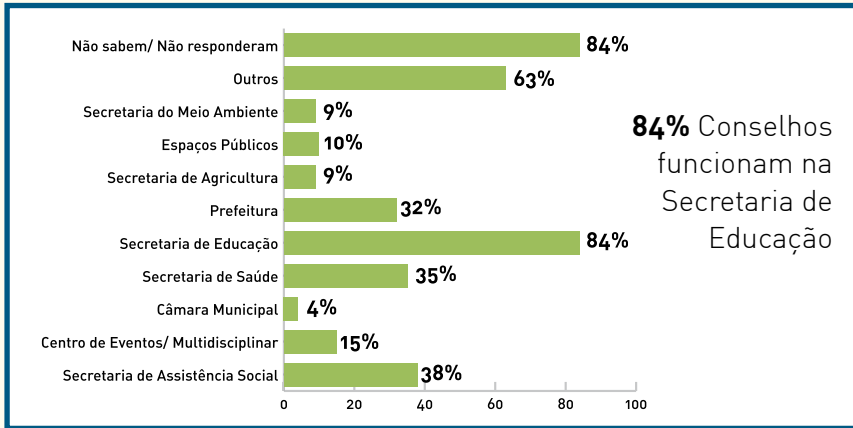


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Para os que responderam de forma afirmativa sobre a existência de espaço físico próprio para as atividades do conselho, foi questionado se o espaço físico atende às necessidades de trabalho dos conselheiros. Nesse quesito, apenas 25% responderam que o espaço físico atende plenamente. Outros 18% disseram atender parcialmente, 4% não atendem e 53% não responderam.

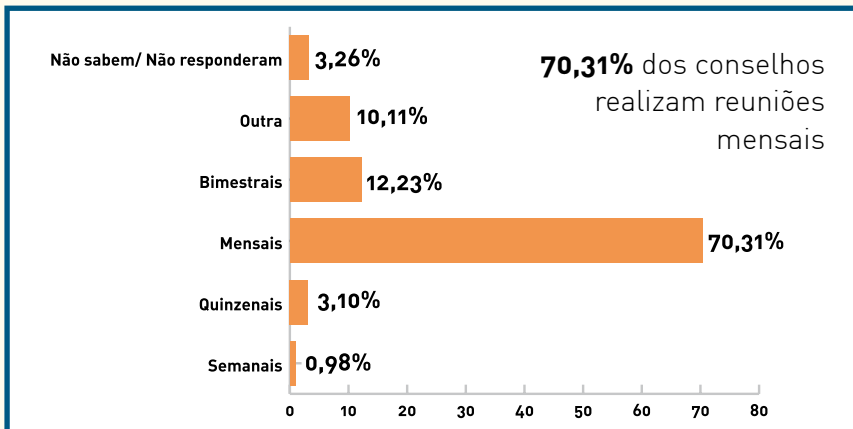


**Gráfico 11 – Local onde funciona o conselho**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

**Gráfico 12 – Periodicidade das reuniões do conselho**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

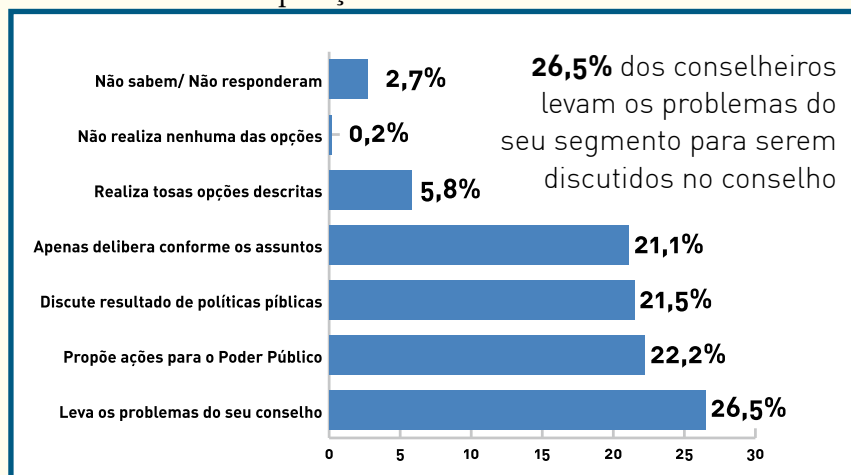
No tocante à frequência das reuniões, verifica-se que mais da metade dos conselhos realiza reuniões mensais. Aproximadamente, um total de 12% informou que as reuniões são bimestrais, 3% quinzenais, 1% semanal e 10% outra.

São importantes e significativos os dados referentes às proposições que cada conselheiro(a) faz durante as reuniões. Essa variável

está relacionada à capacidade do conselho de produzir debates e decisões que possam influenciar efetivamente a política pública na área em que estejam vinculados. Sobre esse aspecto, o *survey* foi estruturado com os seguintes itens: se o conselheiro leva os problemas do seu segmento para o conselho; se propõe ações para o poder público; se discute o resultado de políticas; se apenas delibera conforme os assuntos/temas propostos na agenda do conselho ou nenhuma das opções.

A maioria dos conselheiros informou que leva os problemas do seu segmento para o conselho (26,5%). Em seguida, leva a proposição de ações para o Poder Público (22,2%) e discute o resultado de políticas públicas (21,5%).

**Gráfico 13** – Proposições feitas nas reuniões do conselho



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Uma variável de grande importância na avaliação de instituições participativas é o nível de acesso dessas instituições no tocante à informação produzida pelos órgãos e instância do conjunto dos poderes públicos. No Brasil, o acesso à informação pública é um direito de todo cidadão, fixado na Constituição da República de

1988 e que foi regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como LAI. Esta lei estabeleceu um conjunto de procedimentos que destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e que devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública pelas três esferas de governo. Esses princípios são:

- I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

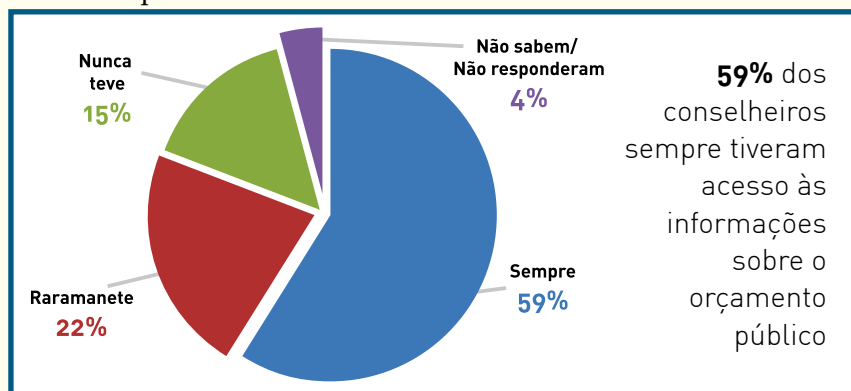
Trata-se de uma variável fundamental para avaliar o funcionamento dos conselhos de políticas públicas, pois sem o acesso à informação não é possível o exercício do controle social. Considerando-se o grande volume de informações produzidas por todos os órgãos, autarquias, instâncias e entidades da administração pública, foi escolhido o *survey* para pesquisar o acesso aos conselheiros sobre as informações inerentes ao orçamento público do município.

A análise do fenômeno empírico da participação nos conselhos gestores de políticas públicas e a atuação dessas instâncias no processo de construção do orçamento público são fundamentais para a compreensão do lugar que ocupam no processo decisório, se periférico ou nuclear. O orçamento representa, em grande medida, como se dá e de onde provém a produção do fundo público, ou seja, o conjunto de receitas para financiar as políticas públicas e o

funcionamento da máquina pública. No contexto atual da administração pública, a discussão do orçamento público com os atores da sociedade civil adquire importância central para o avanço da democracia e da inclusão social (FEDOZZI, 2014).

Do conjunto de respostas, 59% dos conselheiros informaram que sempre têm acesso às informações sobre o orçamento público, 22% raramente tem, e 15% nunca tiveram acesso. Comparando-se com a pesquisa realizada em 2012, verifica-se uma pequena melhoria nos percentuais. Em 2012, um percentual de 21% afirmou que nunca teve acesso às informações sobre o orçamento público do município e 34% raramente tinham acesso. Naquele ano, somente 45% disseram que sempre tinham acesso às informações sobre o orçamento público.

**Gráfico 14** – Acesso às informações sobre o orçamento público do município

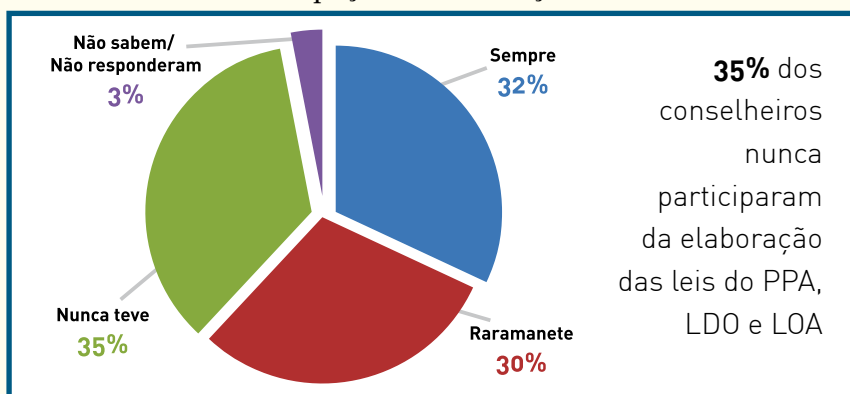


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Ampliando a investigação para as outras peças que compreendem o ciclo orçamentário, questionados se participam das discussões sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, apenas 32% responderam, positivamente, que sempre participam dessas discussões. É muito preocupante o percentual de 35% que nunca participam e 30% participam raramen-

te. Como os conselhos irão exercer o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos, se não participam das discussões das peças orçamentárias? Como participar da gestão pública sem conhecer a alocação dos recursos e a natureza dos gastos? Como realizar o controle social desconhecendo o gasto público? Esses dados convergem com os resultados da pesquisa sobre conselhos municipais de educação, no nordeste, realizada por Guimarães (2009), que também investigou sobre o acesso dos conselhos ao orçamento público.

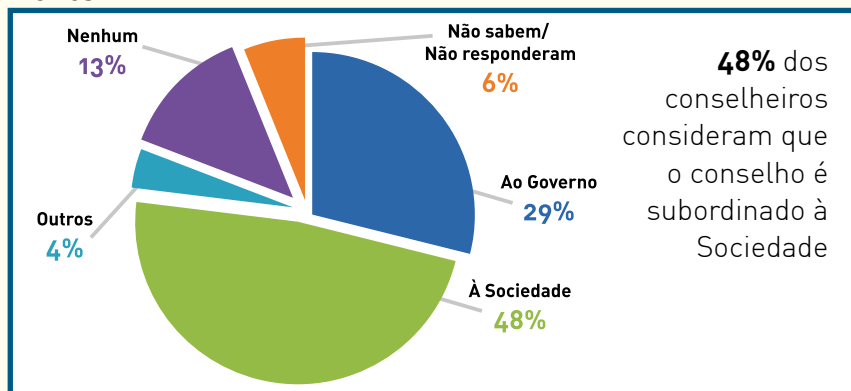
**Gráfico 15 – Participação na elaboração do PPA, LDO e LOA**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Os conselhos municipais, por serem criados por meio de leis, apreciadas e votadas na Câmara Municipal, são consideradas como órgãos de Estado, de caráter permanente, e não devem ter uma relação de subordinação ao Chefe do Poder Executivo ou ao titular da secretaria a que estão vinculados. Sobre esse aspecto, a compreensão precisa da natureza do conselho, por parte dos seus membros, pois é um dado de grande importância que diz muito sobre o funcionamento e o desempenho do conselho. A pesquisa identificou que 48% compreendem o conselho como um órgão subordinado à sociedade, 29% ao governo, 13% informaram que a nenhum destes, 4% a outros e 6% não sabem e /ou não responderam, conforme os dados do gráfico abaixo.

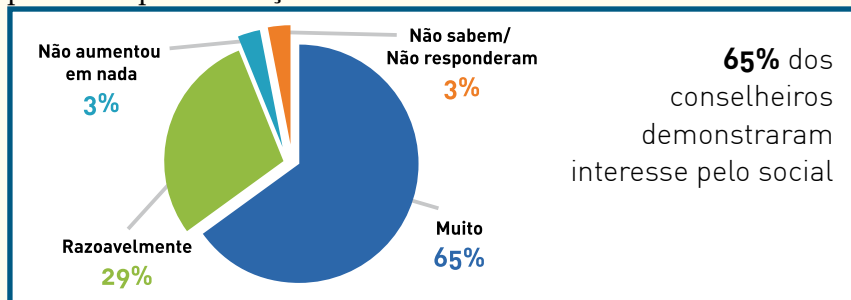
**Gráfico 16** – Subordinação do conselho na visão dos conselheiros



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

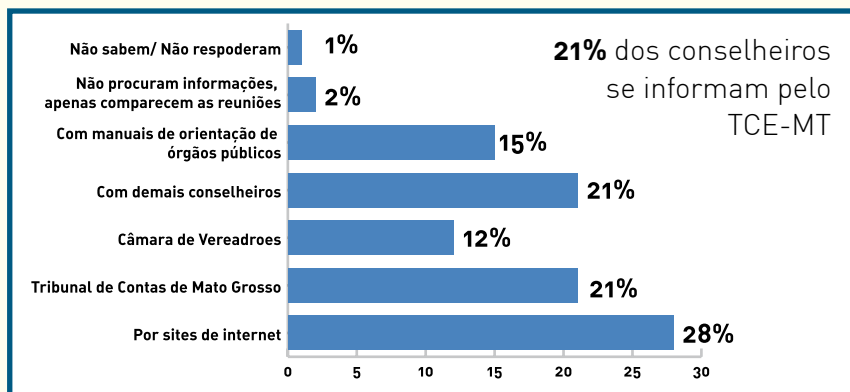
Nessa dimensão, foi levantado, por último, se depois que cada conselheiro(a) começou a participar do conselho o seu interesse pelo controle social das políticas públicas aumentou. Conforme os dados do gráfico abaixo, 65% informaram que o interesse pelo controle social aumentou muito, 29% que aumentou razoavelmente e os demais não aumentaram e/ou não sabem não responderam. No que pese as dificuldades e os problemas que os conselheiros enfrentam no exercício dos mandatos, é significativo que mais de 60% passam a ter maior interesse sobre controle social.

**Gráfico 17** – Grau de interesse pelo controle social das políticas públicas após a atuação no conselho



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

**Gráfico 18** – Como os conselheiros procuram se informar para desenvolver as suas atividades no conselho



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Comparando com os dados da pesquisa anterior, verifica-se que o percentual dos que buscam se informar pela internet manteve em 28% e que diminuiu de 36% para 21% os que declararam se informar com os demais conselheiros. Merece destacar o aumento significativo de 7% para 21% dos que manifestaram-se por meio do TCE-MT, o que nos leva a crer sobre o impacto direto das ações desenvolvidas pelo PDI.

## 2. Desempenho do conselho

A segunda parte do *survey* apresentou questões que buscam mensurar o desempenho do conselho. As variáveis analisadas, nessa dimensão da pesquisa, objetivam mensurar a capacidade propositiva e deliberativa dos conselhos gestores de políticas públicas e a sua função de controle sobre as ações do Estado, nas áreas específicas, às quais estão vinculadas. Considerando que, em sua maioria, os conselhos são fóruns deliberativos que devem participar do processo decisional acerca da formulação, implementação e avaliação das

políticas públicas, a categoria desempenho é entendida aqui como a capacidade do conselho de participar dos processos de planejamento do município, definição de agenda, articulação com o controle interno e com os órgãos de controle externo (Poder Legislativo, TCE-MT) e as formas como o conselho exerce o controle social sobre as políticas públicas de sua respectiva área.

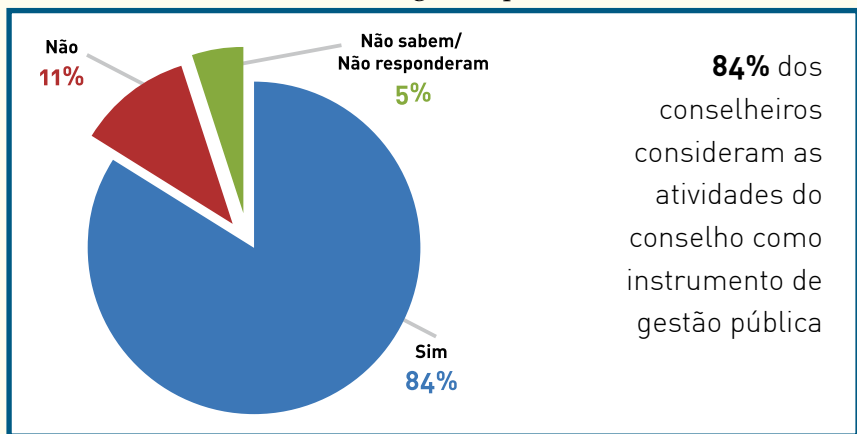
Essa dimensão envolve um conjunto de 12 variáveis categóricas que estão apresentadas no esquema a seguir:





Na primeira variável desta dimensão buscou-se mensurar se o conselheiro considera/tem percepção das atividades do conselho como instrumento de controle social dos recursos públicos destinados à execução das políticas e serviços públicos desenvolvidos no município. Nessa variável, obteve-se uma frequência de 84% dos conselheiros que afirmaram sim e 11% disseram não.

**Gráfico 19** – Percentual de conselheiros(as) que considera o conselho como instrumento de gestão pública



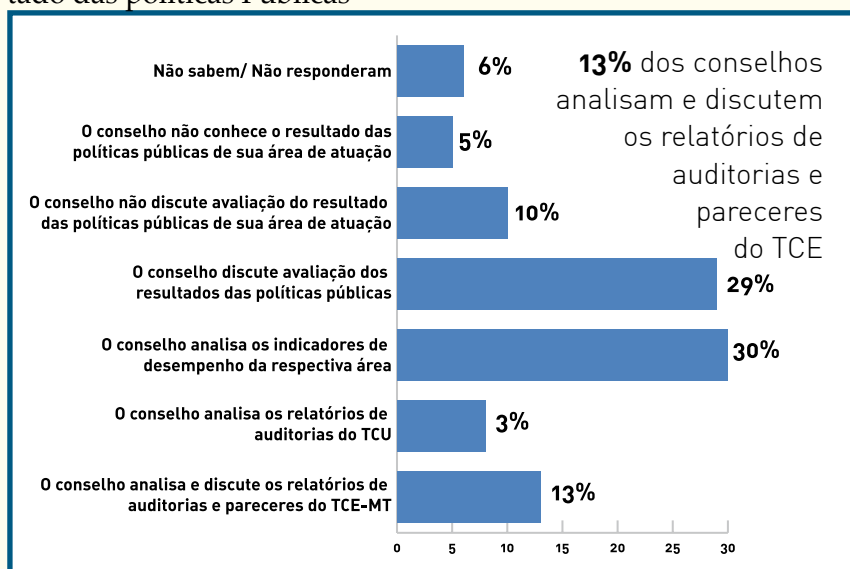
Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

A avaliação é uma das fases do ciclo das políticas públicas de fundamental importância, tanto para os gestores públicos, técnicos, quanto para a sociedade civil, para que disponham de informações, dados e elementos que informem ou caracterizem o alcance dos objetivos de uma dada política pública.

É a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução dos problemas que a gerou (SECCHI, 2010).

A avaliação pode ser realizada de diferentes formas, tipos e metodologias. Conhecer os resultados das políticas públicas é uma variável de grande relevância para descrevermos os padrões de controle social dos conselhos de políticas públicas. Sobre a avaliação do resultado das políticas públicas, os conselheiros foram instados a responder sobre as formas em que realizam a avaliação das políticas públicas de cada área. O gráfico a seguir apresenta os resultados.

**Gráfico 20** – Como o conselho participa da avaliação do resultado das políticas Públicas



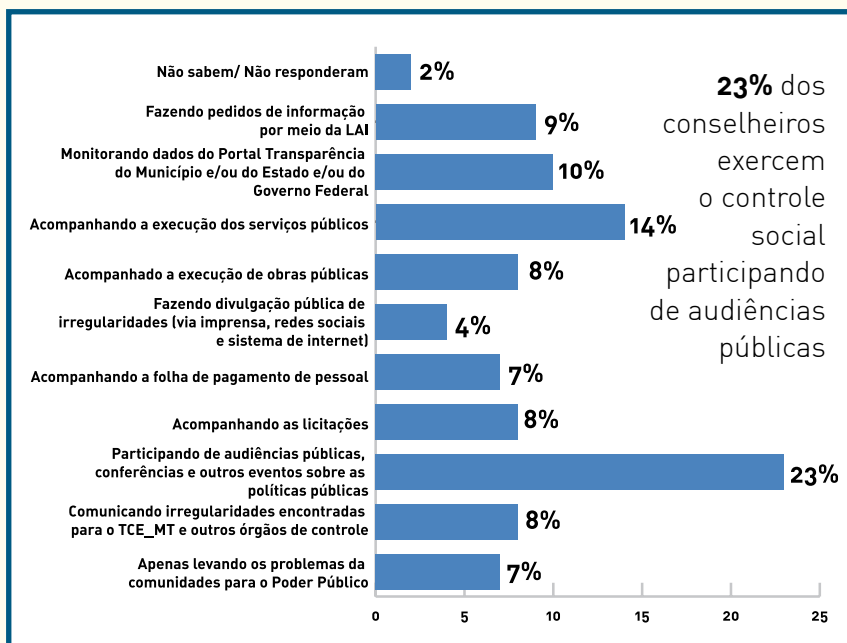
Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

As frequências se distribuem mais entre os que informaram que o conselho analisa os indicadores de desempenho da respectiva área e os que informaram que o conselho discute a avaliação dos resultados das políticas públicas. É importante ressaltar que, para 5% o conselho não conhece o resultado das políticas públicas de sua área e 10% não discutem a avaliação do resultado das políticas públicas de sua área de atuação.

Sobre as formas como o conselho exerce o controle social, é notável destacar que a maior frequência (23%) é registrada por meio de audiências públicas.

Em segundo lugar, 14% informaram que acompanham a execução dos serviços públicos. Um percentual de 9% informou que o conselho desenvolve ações de controle social fazendo pedidos de informação por meio da LAI. Em quarto lugar, com o percentual de 8%, foi informado o acompanhamento da execução de obras públicas, de licitações e comunicação de irregularidades ao TCE-MT.

**Gráfico 21** – Formas de como o conselho exerce o controle social

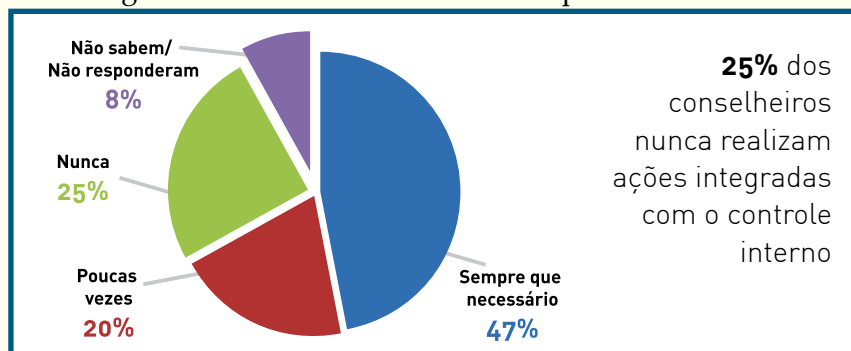


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

A realização de ações integradas com o controle interno e com os órgãos de controle externo ainda precisa ser muito estimulada entre os conselhos de políticas públicas. Percebe-se que o controle interno atua a nível de formalidade, muitas vezes submetido ao poder executivo. Um

percentual de 25% dos conselheiros nunca realizou ações integradas com o controle interno e 28% nunca efetuaram ações integradas com os órgãos de controle externo, conforme os gráficos a seguir.

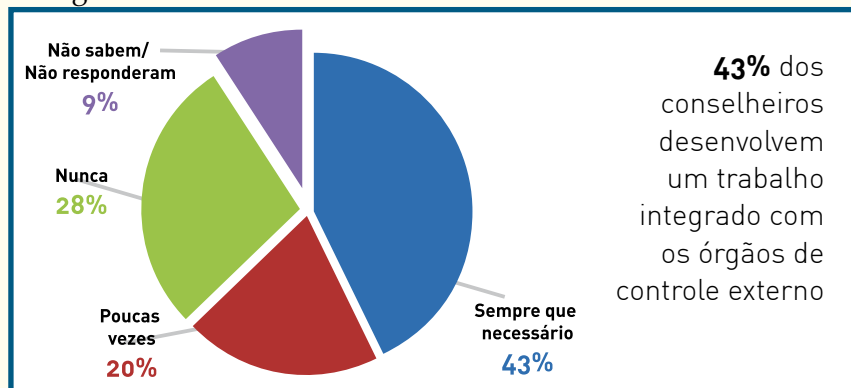
**Gráfico 22** – O Conselho desenvolve um trabalho integrado com o órgão de controle interno do município



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Temos um longo caminho para integração dos conselhos com o controle interno. Percebe-se que o controle interno atua a nível de formalidade, muitas vezes submissos ao poder executivo.

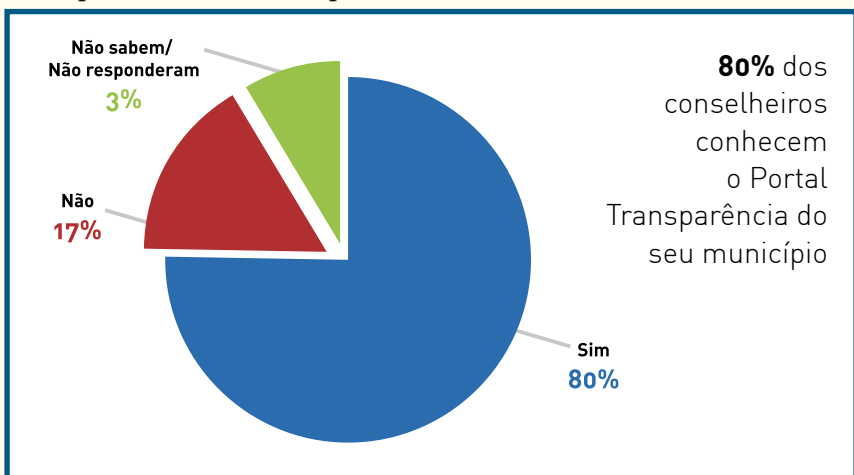
**Gráfico 23** – O conselho desenvolve um trabalho integrado com os órgãos de controle externo



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Os dados referentes a 43% dos conselheiros, que já estão desenvolvendo trabalhos integrados com os órgãos de Controle Externo, mostram a significativa ação do TCE-MT, na dinâmica do PDI. Um importante instrumento para o exercício do controle social, tanto pelos cidadãos quanto pelos conselheiros dos conselhos de políticas públicas, são os Portais de Transparência. Nesse sentido, o conhecimento e acesso regular a esses canais são fundamentais. Nesse quesito, 80% dos conselheiros informaram que conhecem o Portal Transparência do município. Mas ainda é preocupante, uma vez que 17% afirmaram não conhecer essa ferramenta.

**Gráfico 24** – Percentual de conselheiros que conhece o Portal Transparência do Município

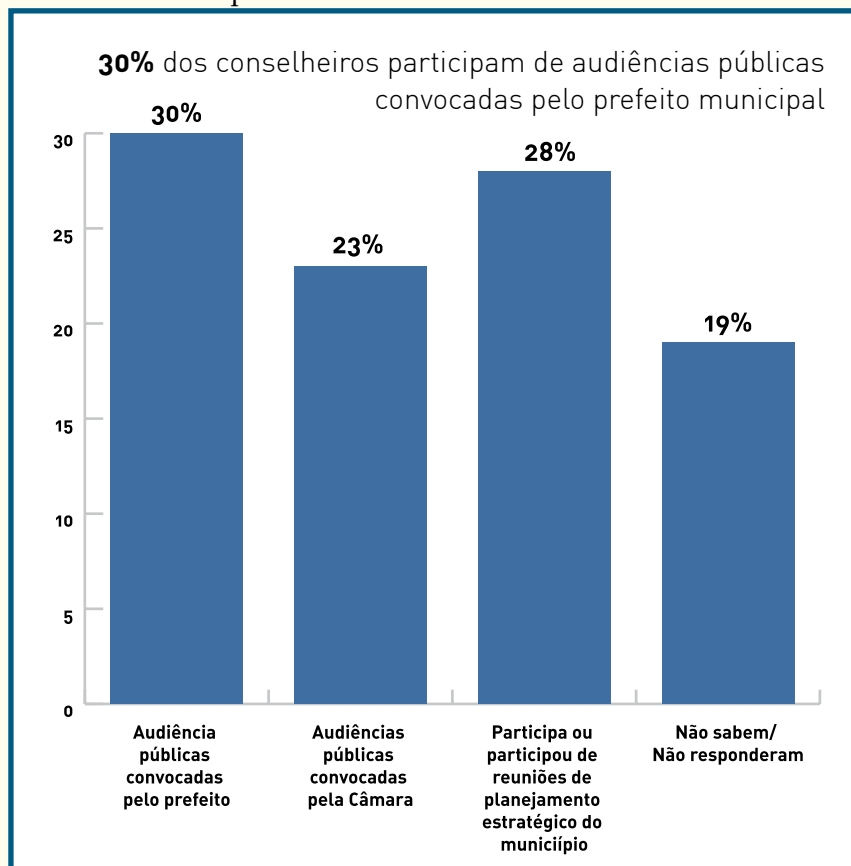


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Sobre a participação em ações que envolvem o planejamento do município, o maior percentual (30%) informa que participa das audiências públicas convocadas pelo Prefeito Municipal. Em segundo lugar, 28% responderam que participam de reuniões do Planejamento Estratégico do Município e 23% de audiências públicas convocadas pela Câmara Municipal.

Nota-se os reflexos da ação do PDI no município estimulando a realização do plano estratégico e a participação social.

**Gráfico 25 – Participação em ações que envolvem o planejamento do município**



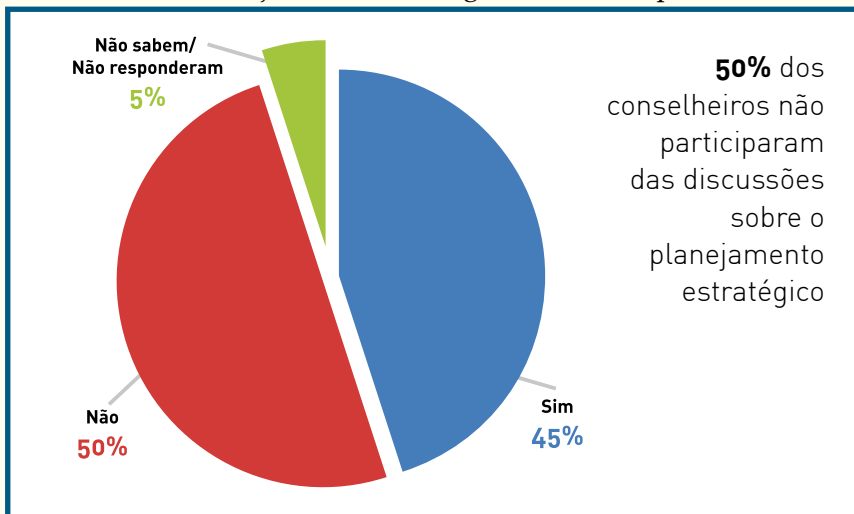
Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Nessa dimensão da pesquisa *survey*, os conselheiros foram solicitados a responder sobre a participação nas ações específicas, fomentadas pelo TCE-MT, para discutir o Planejamento Estratégico do município. Nesse aspecto, registra-se que um percentual (menos da metade) informou que tem participado das ações (45%). Metade

dos conselheiros (50%) disse que não participa, e 5% não sabem/não responderam.

A adoção da cultura participativa encontra-se em construção na democracia brasileira, daí a importância de ações que estimulem sua consolidação.

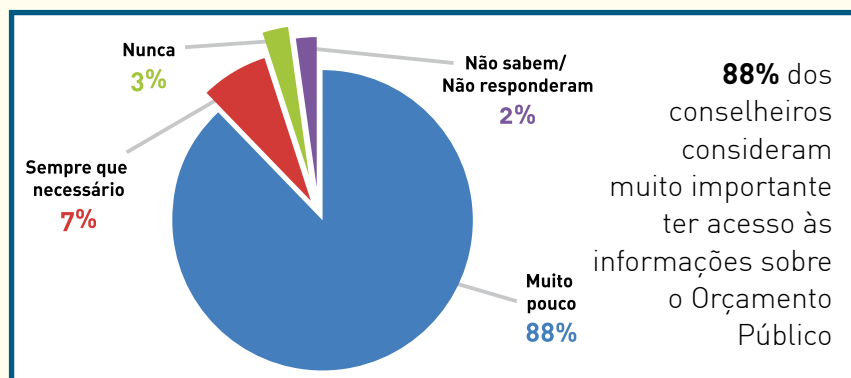
**Gráfico 26** – Percentual de conselheiros(as) que participa das discussões do Planejamento Estratégico do município



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Quando falamos em informação, estamos tratando da relação entre Estado e sociedade civil e da tensão presente entre a busca da democratização da gestão e a burocratização. A dificuldade de disponibilização de informação pode ser entendida como parte de um processo de abertura e organização de dados, ainda em estruturação, que também representa uma forma de domínio e de controle dos governos sobre a sociedade.

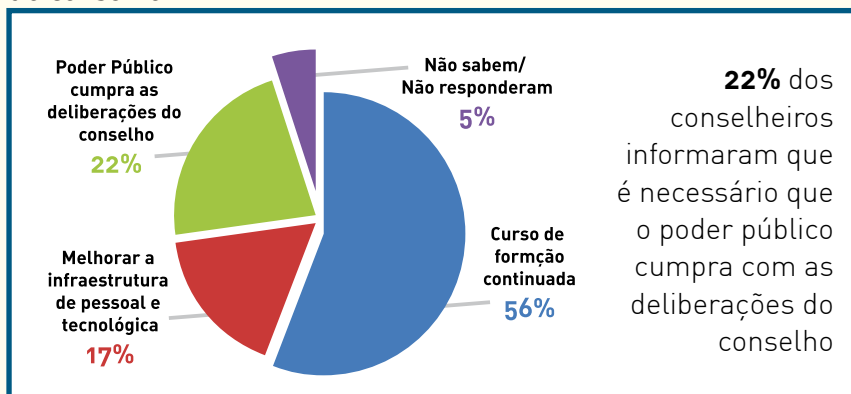
**Gráfico 27 – Importância do acesso às informações sobre o Orçamento Público**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Quando questionados sobre o que é necessário para melhorar o desempenho do conselho, observa-se que mais da metade dos conselheiros (56%) afirma que devem ser oferecidos cursos de formação continuada. Já 22% afirmam que é necessário que o Poder Público cumpra as deliberações do conselho, e 17% pontuam como necessário a melhoria da infraestrutura tecnológica e de pessoal.

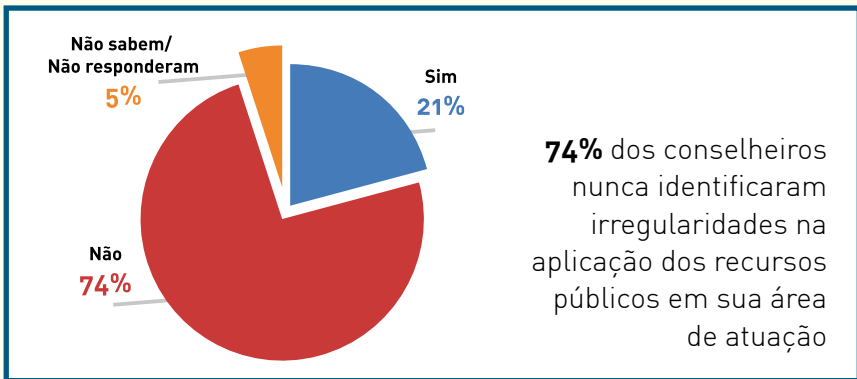
**Gráfico 28 – Itens necessários para melhorar o desempenho do conselho**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

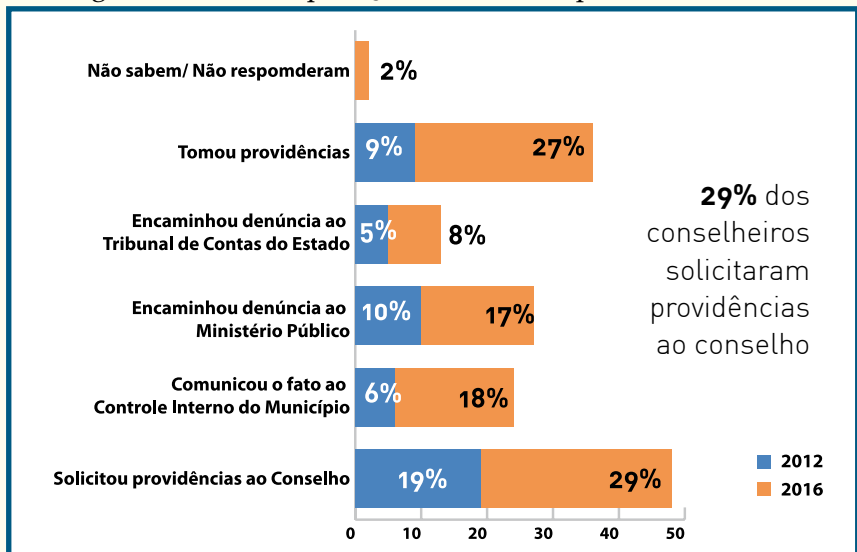


**Gráfico 29** – Percentual de conselheiros que já identificou irregularidades na aplicação dos recursos públicos



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

**Gráfico 30** – Providências tomadas nos casos de identificação de irregularidades na aplicação de recursos públicos

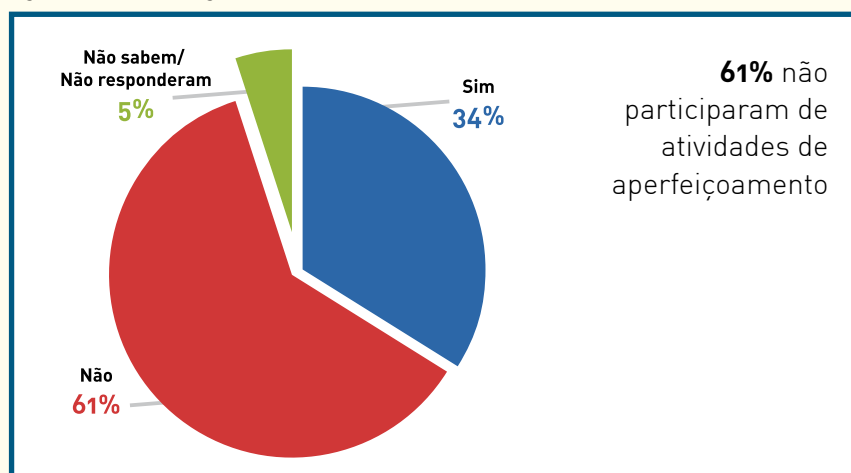


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Partindo dos resultados do último diagnóstico realizado com os conselhos em 2012, merece destacar que triplicou o percentual

daqueles que declararam que tomou providência nos casos de identificação de irregularidades na aplicação de recursos públicos (27%). Resta evidente os resultados positivos dos esforços para empoderamento e fortalecimento dos conselhos como instâncias deliberativas e do controle social da gestão pública.

Gráfico 31 – Percentual de conselheiros(as) que participou de ações de formação continuada nos últimos doze meses



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Os conselhos não se sentem preparados o suficiente para exercer o controle social e também não participam do processo de decisão e encaminhamento de recursos para programas e projetos.

Estes números apontam para a importância do TCE-MT continuar oferecendo cursos de capacitação para o público de conselheiros municipais de políticas públicas. Apesar de os cursos em EAD proporcionarem participação remota deste público, cabe aqui também uma reflexão a respeito da modalidade de ensino, de forma que esta seja envolvente a ponto de atrair a participação efetiva deste público essencial para a efetividade das políticas públicas.

### 3. Sobre o trabalho do TCE-MT

O trabalho de pesquisa e fortalecimento dos conselhos, desenvolvidos pelo TCE-MT e seus parceiros, se inserem em um cenário institucional marcado por um conjunto articulado de programas, projetos e ações voltados para o empoderamento do cidadão para o exercício consciente da cidadania. Nesse contexto, o TCE-MT implantou, em 2006, a Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania com a missão precípua de aproximar a sociedade do Tribunal. Essa Secretaria foi a primeira unidade, em nível dos TCs, criada com a missão de estimular e orientar o cidadão a realizar o controle social da gestão pública e a exercer a cidadania, a partir das informações produzidas pelo controle externo (SOUSA; VUOLO; SILVA, 2016).

Para realizar a sua missão institucional, a SAI lançou, ainda em 2006, o Projeto Consciência Cidadã. Trata-se de um projeto de grande alcance, composto por um conjunto articulado de ações. Esse projeto tem como princípio fundante, que é possível o TCE-MT e a sociedade zelarem, juntos, pela correta aplicação dos recursos públicos, garantindo eficiência, eficácia e efetividade nas políticas e serviços públicos (SOUSA; VUOLO; SILVA, 2016).

O Projeto Consciência Cidadã realiza, de forma permanente, palestras em universidades e encontros para diferentes segmentos da sociedade bem como encontros nos municípios de Mato Grosso, com a participação de toda a comunidade local. Com o PDI, o Projeto Consciência Cidadã foi redimensionado e passou a ter como objetivo o diálogo e a formação continuada de conselheiros dos conselhos municipais de políticas públicas.

Assim, o TCE-MT, em parceria com a UFMT, lançou o Curso de Extensão – “Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, na efetivação do Controle Social em Mato Grosso” (EaD). O curso teve como público alvo os conselheiros de todos os conselhos existentes

nos municípios adesos ao PDI. A primeira oferta ocorreu no ano de 2013 e a segunda em 2014. A terceira edição ocorreu em 2016, com o título “Curso de Extensão Cidadania e Controle Social”, sendo estendida a possibilidade de participação à sociedade em geral. Em 2017, iniciará a quarta edição. Nas duas últimas edições, participaram mais de mil conselheiros.

Em outra linha de ação, o TCE-MT desenvolveu e disponibilizou, com recursos das tecnologias digitais, valiosas ferramentas para o cidadão acompanhar a aplicação dos recursos públicos bem como a efetividade das políticas, programas e ações. Nesse sentido, pode-se destacar iniciativas do TCE-MT como o Sistema Geo-Obras, o Espaço do Cidadão e o Portal Transparência. Por meio desses canais, o cidadão encontra à sua disposição o mais completo banco de dados e informações sobre a administração pública em Mato Grosso, incluindo o Governo do Estado e os 141 municípios.

Mas, este esforço do Tribunal de Contas com relação à capacitação e ao incentivo do protagonismo dos conselheiros extrapolou a virtualidade quando da realização das oficinas presenciais para este público, no âmbito do Projeto 2 do PDI. As oficinas com os conselhos de políticas públicas foram nominadas de “Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência Cidadã”.

A abordagem da “Consciência Cidadã” partiu do cenário legal, social e institucional que viabilizou ao TCE-MT implementar uma série de ações voltadas à Cidadania, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e demais leis que regem a administração pública. Prossegue com a apresentação do chamado “tripé de controles”, demonstra a necessidade da articulação entre os três tipos de controle para garantir o alcance de uma relativa eficácia do controle dos gastos públicos e da qualidade das políticas públicas.

Contudo, foi a partir de 2012, com o advento do PDI, que foram realizadas as oficinas presenciais em municípios onde o Programa atua. O TCE-MT observou a falta da participação do cidadão, na

elaboração das peças orçamentárias, tal qual previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a definição das políticas públicas sem a oitiva das demandas da sociedade, as decisões de cima para baixo, causando um distanciamento e falta de diálogo entre o governo e a sociedade com enfraquecimento da democracia participativa e baixo resultado das políticas públicas.

Optou-se então no Projeto 2 do PDI, pela participação dos Conselhos de Políticas Públicas enquanto representantes da sociedade em si, atuando de forma decisiva na elaboração do Plano Estratégico Municipal.

Nesse contexto, o conteúdo das oficinas se deu de forma articulada, utilizando temáticas transversais, focado no espaço público e no empoderamento social, visando o fortalecimento da democracia participativa como forma de valorização do cidadão, na busca da recuperação na confiança no Estado e no fortalecimento do engajamento das organizações da sociedade civil organizada.

Apesar da demanda pela realização das oficinas terem surgidas no PDI, em 2012, a participação dos conselhos no processo era necessária, mas se tratava de um público ainda muito desconhecido.

A Secretaria de Articulação do TCE-MT, responsável pelo estímulo ao exercício da cidadania e do controle social e pelas ações do Consciência Cidadã no PDI, implementou as estratégias de articulação e aproximação dos conselhos de políticas públicas municipais, bem como implementou a oficina no PDI.

Como uma das ações norteadoras da ação da SAI do TCE-MT, na implementação da oficina, surgiu a parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), para dar suporte teórico e desenhar o cenário social dessas ações e realizar um amplo diagnóstico que permitiu identificar o perfil dos conselheiros e o desempenho dos Conselhos. Os dados coletados permitiram, na prática, que as oficinas trabalhassem com a abordagem ideal.

A pesquisa foi realizada pelo TCE-MT, em parceria com a

UFMT – Pró-Reitoria de Pesquisa e o Instituto de Educação, e ocorreu nos oito maiores municípios do Estado, exatamente onde o TCE-MT deu apoio ao Planejamento Estratégico no ano de 2012, a saber: Várzea Grande; Rondonópolis; Barra do Garças; Cáceres; Sinop; Sorriso; e Tangará da Serra.

A pedido do TCE-MT, e dentro da metodologia da oficina, a abrangência delas não se limitou a um determinado grupo de conselhos, mas englobou todos os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, os Temáticos e a própria equipe envolvida no Planejamento Estratégico do município, tal como o responsável pelo PDI, os chefes do Poder Executivo, Poder Legislativo, secretários, Controlador Interno e o Ouvidor, ou aquele que desempenhasse este papel.

Com relação à dinâmica dos trabalhos, a oficina é aberta com as falas institucionais do representante do TCE-MT, discorrendo sobre o papel do Tribunal e suas ações rumo à excelência da fiscalização e julgamento das contas públicas. Prossegue com o coordenador do PDI, apresentando o Programa e seus cinco projetos. Adentra na fase teórica com a realização de duas palestras:

- a primeira com o tema “Os conselhos de políticas públicas enquanto instrumento de controle social e participação democrática”; e
- a segunda sobre o “Plano Estratégico do Município”, elaborado pelo Poder Executivo, sua metodologia de construção, a identidade institucional, as metas, os indicadores, bem como os principais objetivos.

Tem início, então, a fase prática das oficinas, quando os participantes são divididos em cinco grupos que irão trabalhar na discussão transversal e buscar priorizar as principais demandas sociais, contidas no Plano Estratégico, para serem inseridas nos planos municipais. Os cinco grupos da oficina são:

- Proteção do Gênero Humano;
- Educação;

- Saúde;
- Desenvolvimento Econômico; e
- Patrimônio da Humanidade.

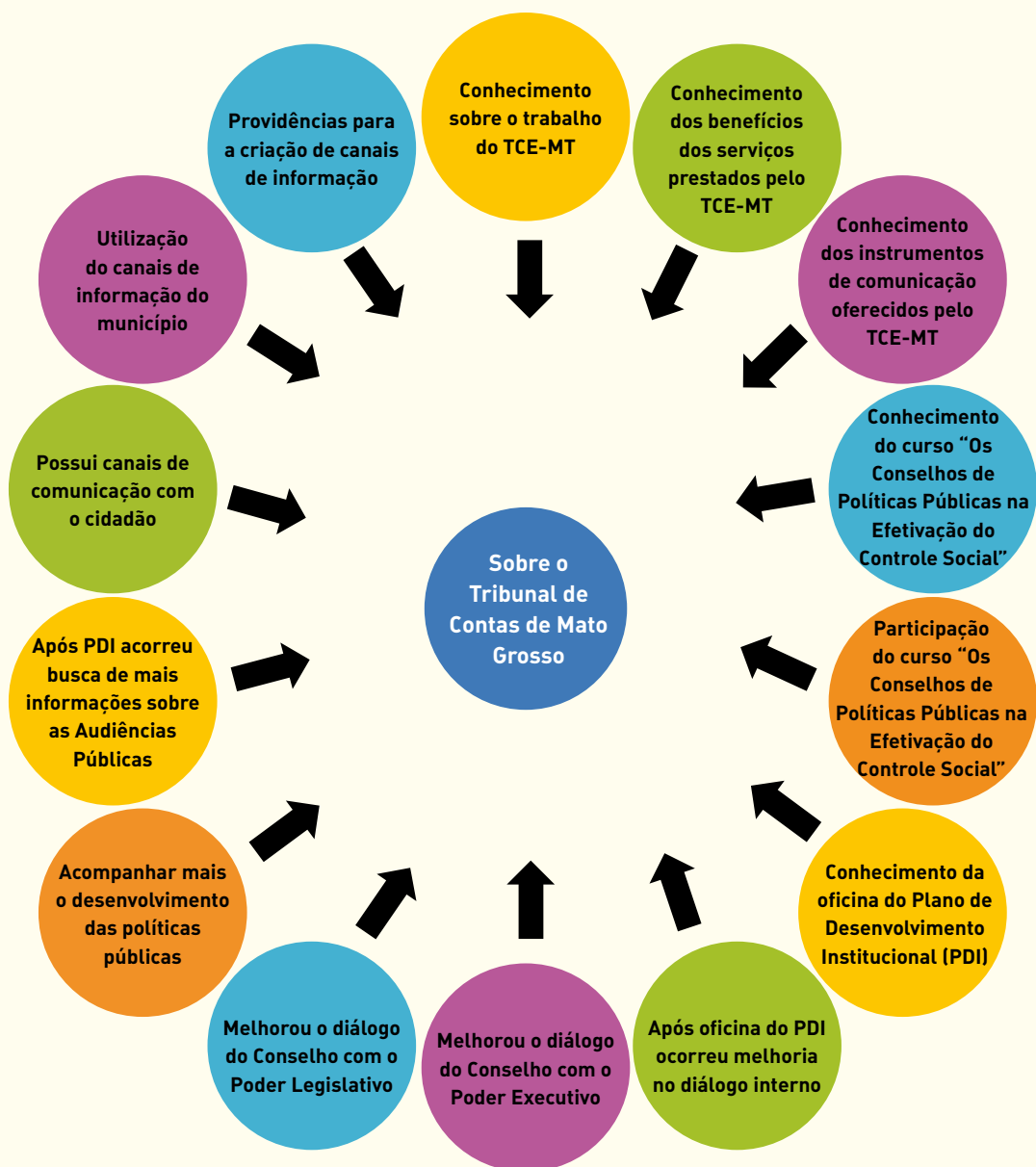
Esta divisão segue a lógica das dimensões dos direitos civis e políticos. Cada grupo elege um coordenador, um secretário e um orador para conduzir os trabalhos, realizar as anotações e os resultados obtidos e, por fim, relatar a produção final do grupo para a plenária. Todas essas pessoas devem ser necessariamente membros dos conselhos.

Este trabalho em grupo é norteado pela reflexão central sobre a questão: “quais as cinco principais demandas que a sociedade deseja que sejam inseridas no Plano Estratégico do município?” e sobre ela, chegar à priorização das demandas. Os trabalhos duram aproximadamente 1 hora e 30 minutos e, enquanto é aguardada a sistematização e digitação da produção dos grupos, aplica-se uma avaliação reativa do evento em si para, em seguida, dar início ao trabalho em plenária.

A realização da plenária encerra os trabalhos práticos, sendo que seu resultado (uma revisão com priorização das demandas contidas nos Plano Estratégico) é enviado ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas.

Essas oficinas trabalham o fortalecimento da perspectiva de construção de um Estado que garanta o acesso da sociedade ao exercício do Controle Social, dentro de uma participação que vai além de acompanhar os recursos públicos financeiros, com interesse social nas decisões do poder, e se colocando no mesmo grau de importância da fiscalização realizada pelos órgãos oficiais de controle, o que vem a ser o próprio Controle Social.

A dimensão a seguir, apresenta um conjunto de 14 variáveis que objetivam mensurar o estímulo do TCE-MT para o fortalecimento institucional dos conselhos gestores de políticas públicas em Mato Grosso.



Do conjunto total das variáveis relacionadas à atuação do TCE-MT, para o fortalecimento institucional dos conselhos gestores de políticas públicas, cabe analisar alguns dados mais significativos que indicam tendências e apontam para a necessidade de novas estratégias no diálogo do TCE-MT com esses colegiados.

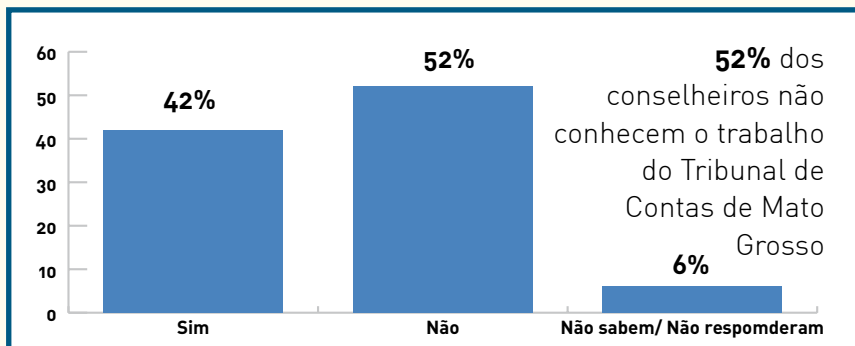


Dos conselheiros que participaram da pesquisa *survey*, um percentual de 52% não conhece o trabalho desenvolvido pelo TCE-MT. Já 42% afirmaram que conhecem e que entre as ações de conhecimento dos conselheiros, a mais citada é o julgamento das contas dos gestores públicos.

Os dados também evidenciam a necessidade de ações de divulgação e formação dos conselheiros para o uso dos instrumentos de comunicação do TCE-MT. Um percentual de 40% não conhece os instrumentos de comunicação do Tribunal. Entre os conselheiros que conhecem os instrumentos de comunicação, em primeiro lugar está o Portal Transparência, conhecido por 20%; seguido da Ouvidoria com 19%. O Sistema de Informação ao Cidadão aparece 13%, Geo-Obras e Espaço Cidadão com 9% cada um. Um percentual de 64% não teve conhecimento do Curso de Extensão que foi ofertado em 2013 e 2014.

Quanto à realização da Oficina do PDI, é significativo destacar que 45% não tiveram conhecimento de sua realização no município. Dos 50% que participaram, para 35% deles houve melhoria na atuação como conselheiros, 39% apontaram melhorias no diálogo com o Poder Executivo e 47% passaram a acompanhar mais o desenvolvimento das políticas públicas.

**Gráfico 32** – Percentual de conselheiros que conhece o trabalho do TCE-MT



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Apesar de 52% dos conselheiros não conhecerem o trabalho do TCE-MT, 42% representam um ótimo crescimento de conselheiros que conhecem este trabalho. Principalmente, se tomarmos por base que todo o trabalho, nessas instâncias com conselhos, teve início em 2012, bem como a elevada rotatividade dos representantes do governo e da sociedade. Ainda vale ressaltar que, na Pesquisa Focal realizada, constatou-se que a falta de capacitação dos conselheiros e a desmotivação para a composição dos colegiados foram apontadas como empecilhos que teriam influência dos órgãos estatais, para não perderem a hegemonia em relação às decisões das políticas públicas". Estes dois fatores são decisivos na percepção dos conselheiros com relação aos trabalhos que, de fato, são desenvolvidos pelo Tribunal.

#### 4. Ações do TCE-MT conhecidas pelos conselheiros

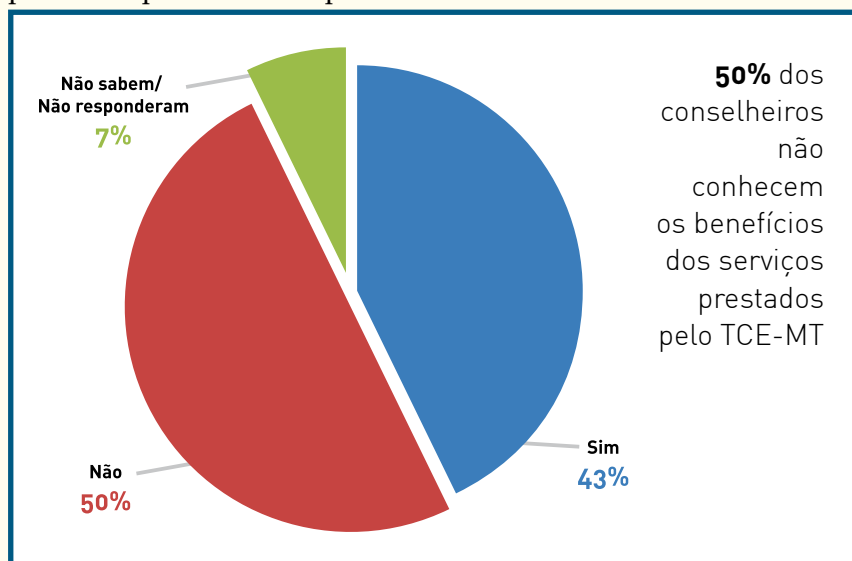
Quadro 1 – Ações do TCE-MT conhecidas pelos conselheiros



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

No discurso dos conselheiros a respeito do TCE-MT, a preocupação com as contas públicas assume papel relevante. O anseio pelo julgamento destas contas pela Corte de Contas desponta de forma significativa. Estas duas abordagens, contudo, já habitam o senso comum no que tange à percepção de trabalhos dos tribunais de contas do Brasil. Já num terceiro nível de análise, constata-se que a percepção objetiva do Tribunal de Contas de Mato Grosso é ligada à transparência (através do portal), com referências à fiscalização e a avaliação. Mas, pode-se afirmar que, a referência ao PDI, neste nível perceptivo, denota o impacto deste Programa nas cidades do interior do Estado.

**Gráfico 33** – Percentual de conselheiros que conhece os serviços prestados pelo TCE-MT para a sociedade

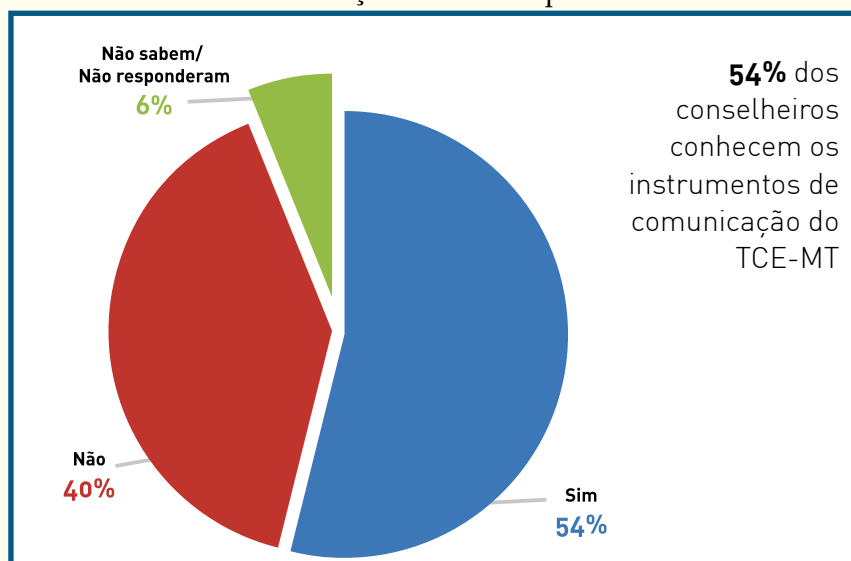


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Este é um dado que também apresenta viés de crescimento, pois o índice de conhecimento dos benefícios prestados pelos tribunais de contas, em geral, é muito baixo em nível nacional.

Contudo, o que se torna relevante nestes 43% de conselheiros que afirmam conhecer tais benefícios é a ligação, deste fato, às ferramentas de informação disponibilizadas pelo TCE-MT, que têm contribuído de forma decisiva para este crescimento. As ações junto aos conselhos e o atual trabalho junto às redes sociais e a nova linguagem das campanhas de comunicação social, por exemplo, demonstram aqui sua importância.

**Gráfico 34** – Percentual de conselheiros(as) que conhece os instrumentos de comunicação oferecidos pelo TCE-MT

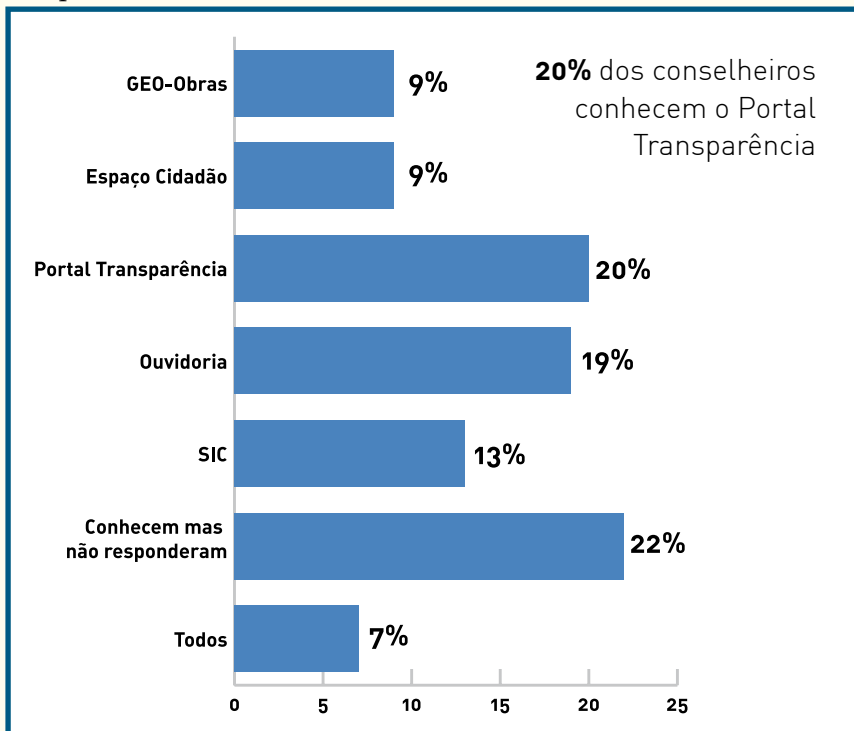


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Mais uma vez, os canais de comunicação do TCE-MT, desde a Ouvidoria até as campanhas de comunicação, passando pela Articulação Institucional, demonstram que o principal problema do reconhecimento social dos tribunais de contas é uma questão do relacionamento. Vale salientar que o TCE-MT é o único Tribunal de Contas do Brasil que instituiu uma Secretaria de Articulação Institucional há mais de 10 anos, unidade esta que classifica e se

relaciona com os mais diferentes públicos, inclusive os conselhos. Contudo, é muito importante rever que 52% dos conselheiros afirmam “não conhecer” o trabalho do Tribunal, que 52% deles dizem “não conhecer os serviços prestados” por este, mas, paradoxalmente, 54% “conhecem os instrumentos de comunicação do TCE-MT”. Percebe-se que o público pesquisado está acessando a informação, mas não a está retendo.

**Gráfico 35** – Instrumentos de comunicação TCE-MT conhecidos pelos conselheiros

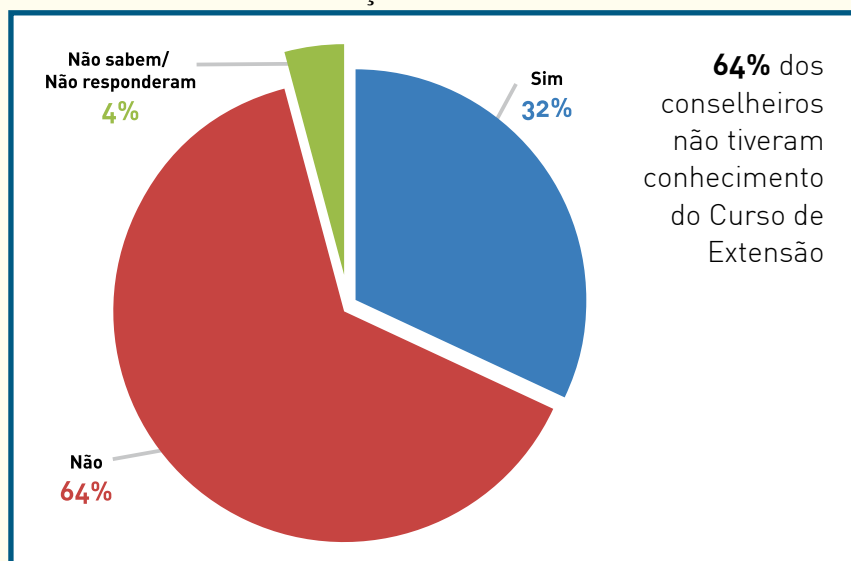


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Pelo viés da Transparência, é importante saber que o Projeto 2 do PDI trabalha com profundidade o Portal Transparência, o que reflete de forma clara nestes dados. Ainda considerando a retenção

de informações, por parte dos conselheiros, percebe-se que 44% dos conselheiros conhecem o Portal, mas que apenas 20% responderam de forma objetiva. Fica uma reflexão sobre a necessidade do TCE-MT trabalhar mais profundamente sobre a utilização popular do Geo-Obras e também deixar o Espaço Cidadão com informações mais atraentes e de fácil compreensão ao cidadão comum.

**Gráfico 36** – Soube do Curso de Extensão: Os Conselhos de Políticas Públicas na Efetivação do Controle Social em Mato Grosso

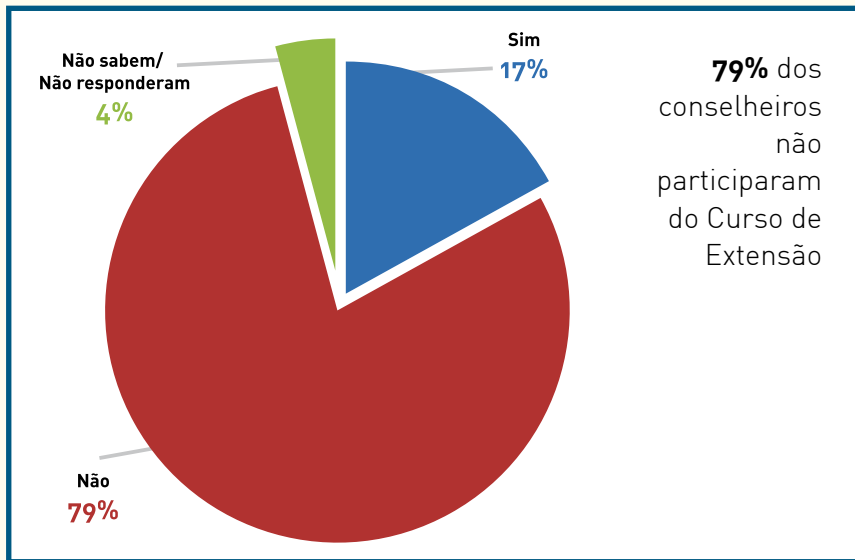


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Pelo viés da Participação, percebe-se, aqui, o quanto o trabalho do TCE-MT, junto aos conselhos, ainda é muito recente para ambas as partes. Por maiores que sejam os esforços do TCE-MT na mobilização, ainda não encontra uma resposta à altura nos conselhos. Estes também possuem problemas internos de comunicação, apontados nesta pesquisa, que contribuem para este desencontro de informação. Ainda não há um alinhamento eficaz no diálogo entre elas. Mas, é importante informar que este trabalho, que começou

do índice “zero”, já conta com mais de três mil conselheiros cadastrados na plataforma de EAD da Escola de Contas.

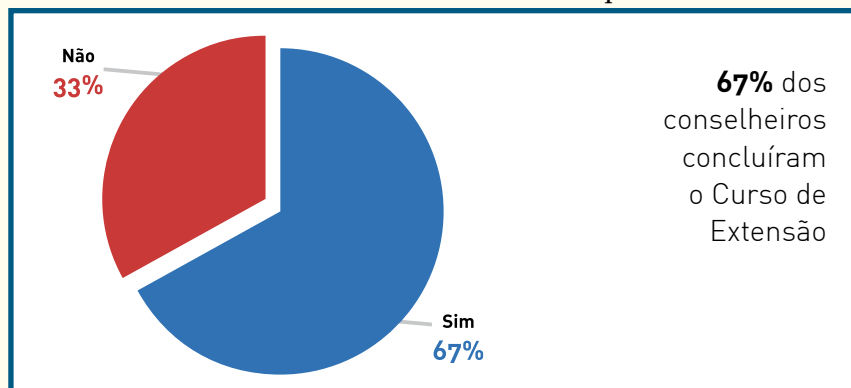
**Gráfico 37** – Percentual de conselheiros que participa do curso “Os Conselhos de Políticas Públicas na Efetivação do Controle Social em Mato Grosso”



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

O índice de participação ainda é baixo, pelas razões trazidas nos gráficos anteriores, mas vale informar que o nível de conclusão daqueles que participam é alto. Percebe-se que o capital cultural dos conselheiros interfere na retenção de informações disponibilizadas, e que isso afasta parte dos interessados. Na realidade vivencial, parece haver uma distância entre o desejo dos conselhos e sua ação, no sentido de buscar as oportunidades oferecidas. Afirma-se isso porque, em todos os eventos que envolvem os conselhos, estes cobram por capacitação. Mas, quando os cursos são oferecidos, a procura é baixa.

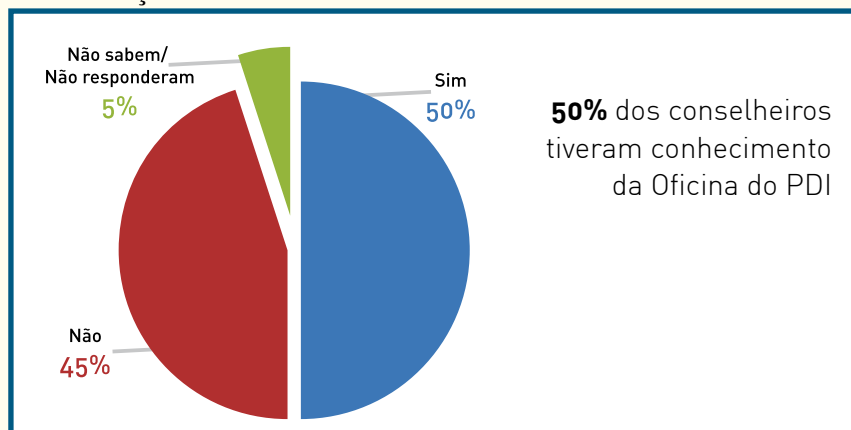
**Gráfico 38** – Percentual dos conselheiros que concluiu o curso



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

O bom nível de conclusão do Curso de Extensão é denotativo. Contudo, é importantíssimo que seja feito um trabalho de contenção da evasão. Tendo em vista que o índice de conselheiros que efetivamente participam do curso é baixo, o que passa por diversos fatores de cunho externo, a retenção daqueles que chegam a frequentá-lo passa a ser estratégia prioritária.

**Gráfico 39** – Percentual de conselheiros que teve conhecimento da realização da oficina do PDI

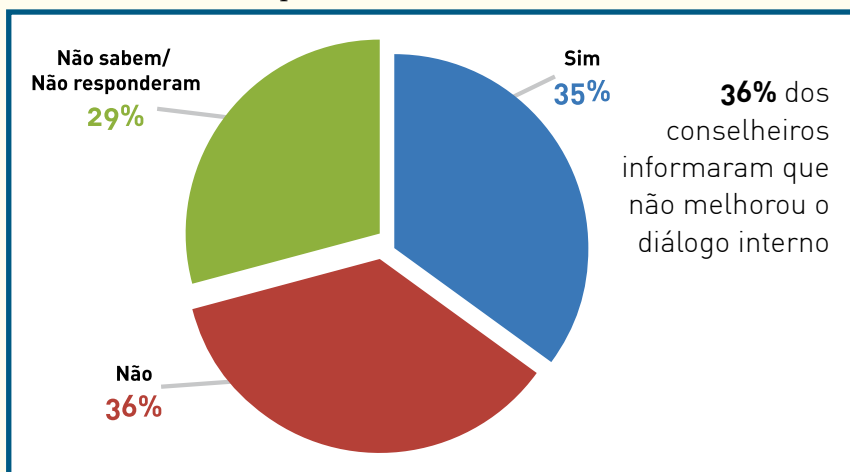


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.



Trata-se de um bom nível de conhecimento, uma vez que a realização das oficinas é local e está ligada à realização das ações do PDI no município. Estas ações foram divulgadas pelo TCE-MT, através de convite e canais de Comunicação Social do TCE-MT. A primeira oficina foi realizada em Cáceres, em março 2013.

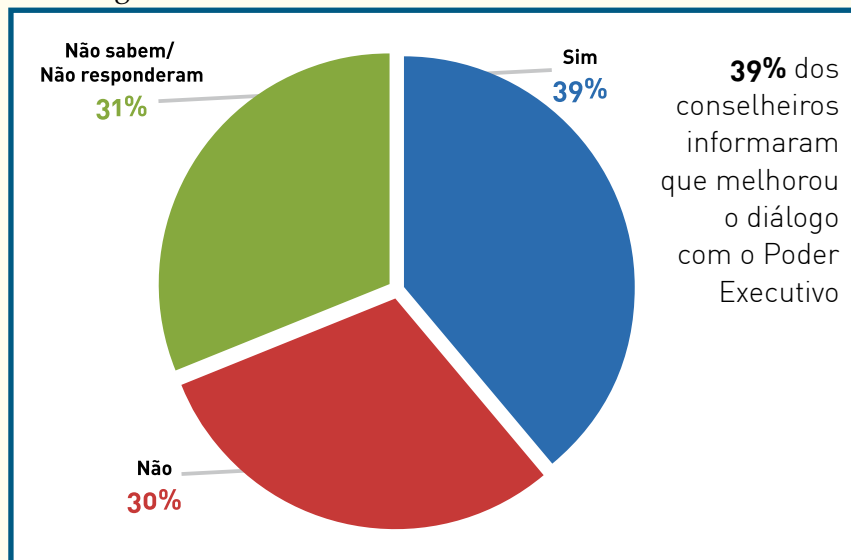
**Gráfico 40** – Percentual de conselheiros(as) que relatou mudanças no conselho após a realização da oficina



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

É interessante perceber que já há mudanças internas nos conselhos que são oriundas da realização das oficinas. Há pouco tempo não havia oficinas para este público e as mudanças nos conselhos eram, de forma geral, relativas a fatores externos e de cunho sociopolítico. Isto sinaliza que tais mudanças possam interferir na eficiência e na eficácia da atuação dos conselheiros, principalmente em relação às reflexões críticas sobre quebra de hegemonia, diálogo interno e diálogo externo com os poderes constitucionais.

**Gráfico 41** – Percentual de conselheiros que relatou melhoria no diálogo com o Poder Executivo

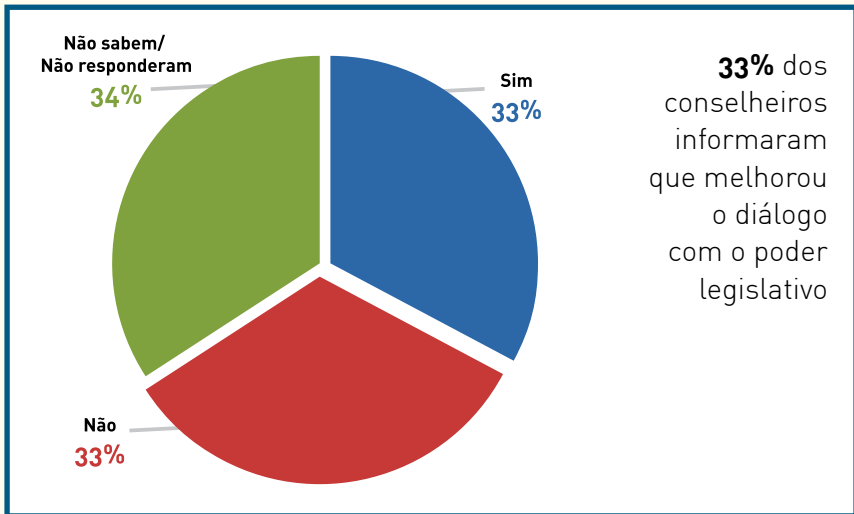


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Esses números demonstram a importância estratégica das oficinas do Projeto 2 do PDI, enquanto fomentador do desenvolvimento institucional e de melhoria da governança local. O Programa oportuniza o diálogo entre a sociedade civil organizada e o Poder Executivo, o que até pouco tempo só ocorria de forma extemporânea e pouco consistente, ou de forma política, visando manutenção de poder, clientelismo e de forma paternalista. Cabem aqui as palavras de Fabiana Soares (1997):

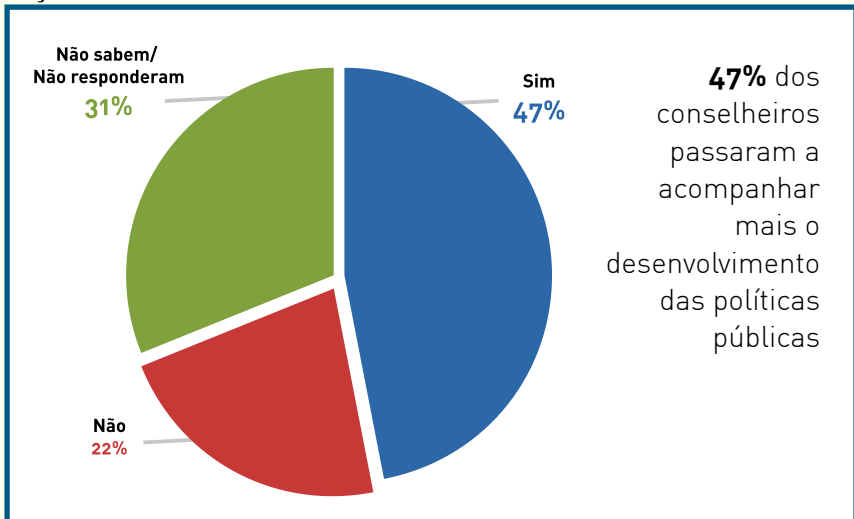
democratizar a democracia através da participação significa em termos gerais, intensificar a otimização das participações dos homens e mulheres no processo de decisão.

**Gráfico 42 – Diálogo com o Poder Legislativo após a realização da Oficina do PDI**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

**Gráfico 43 – Percentual de conselheiros que passou a acompanhar mais o desenvolvimento das políticas públicas, após a realização da oficina do PDI**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Mesmo que ainda não haja uma ação específica do PDI junto ao Poder Legislativo, o envolvimento direto dos conselheiros no Planejamento Estratégico do Poder Executivo e o processo de participação destes na escolha de prioridades fazem com que os conselhos passem, gradativamente, a acompanhar a elaboração das leis orçamentárias. Isso aponta para a necessidade do aumento da efetividade das leis orçamentárias quanto à sua aplicação real.

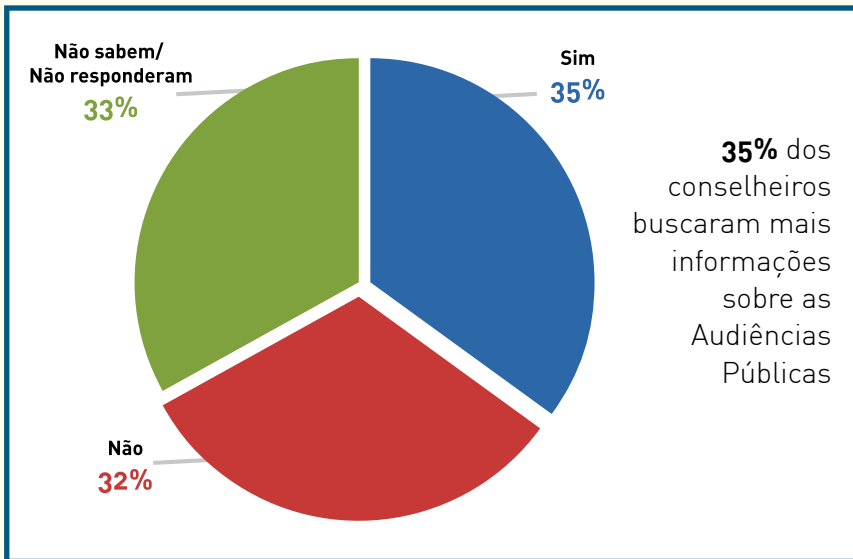
Para tal, ainda é preciso que seja feito um correlacionamento do Plano Estratégico com as peças orçamentárias para que se possa legitimar o papel do legislador e as demandas da sociedade trazidas pelo Poder Executivo.

A responsabilidade neural desta implementação encontra-se com o Poder Legislativo. Contudo, ele não é o único sujeito do processo, as ações precedentes e as futuras estão dispersas sobre as representações (individuais e coletivas) e instituições existentes no Estado – enquanto espaço legítimo de debate público igualitário da sociedade em relação aos vetores do compromisso emancipatórios republicanos.

Nas palavras de JACOB, Pedro (1999):

[...] tradicionalmente a formulação de políticas nunca foi o resultado do processo de negociação e compromisso com diferentes setores sociais e forças políticas.

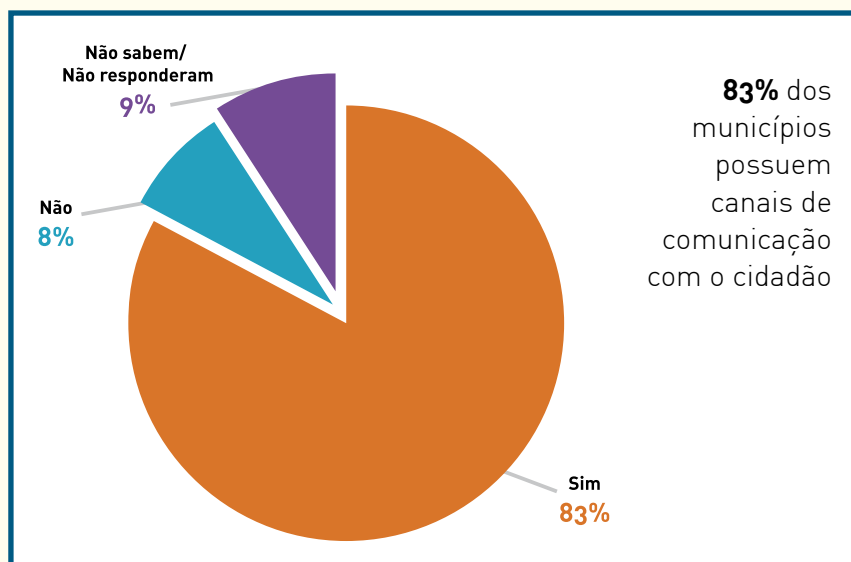
**Gráfico 44** – Percentual de conselheiros que passou a buscar mais informações sobre as audiências públicas



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

A audiência pública é um instrumento jurídico e político de gestão pública compartilhada que consulta os cidadãos sobre a pertinência de determinado projeto ou política pública a ser executada pela administração. Logo, este gráfico comprova a importância das audiências públicas enquanto canal formal de acompanhamento das políticas públicas e o quanto a qualidade destas bem como o nível de participação devem ser incentivados e qualificados. Na verdade, a participação dos conselheiros, nas audiências públicas, inclusive em sua qualidade, serve de parâmetro real de acompanhamento dos níveis de atividade do Controle Social, de maturidade da democracia participativa e também sinaliza aumento de efetividade das políticas públicas.

**Gráfico 45 – Existência de canais de comunicação com o cidadão**

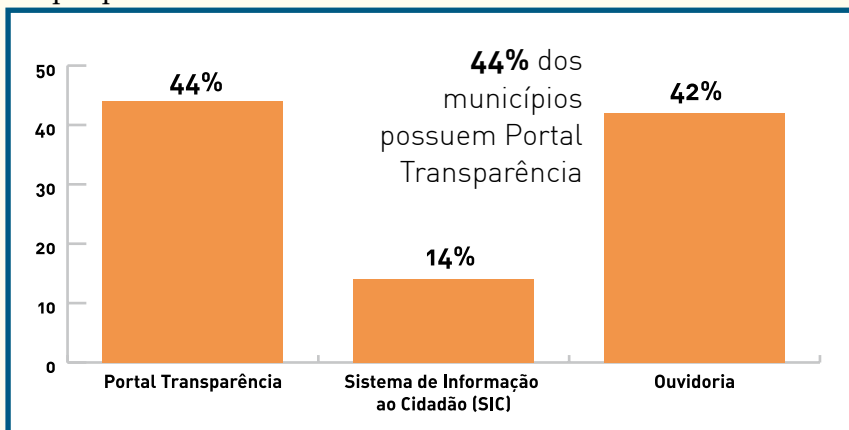


Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Durante as oficinas são realizadas capacitações sobre como disponibilizar informações no Portal Transparência e a necessidade do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), dando destaque à importância da publicidade dos atos da Administração e o seu dever de prestar informações à cidadania sob pena de responsabilidade.

Comprovação da relevância da Lei de Acesso à Informação que trata da transparência e seus desdobramentos. Resta-nos constatar qual é a qualidade das informações disponibilizadas e continuar oferecendo capacitação para que os conselhos possam tirar o melhor proveito possível desta disponibilização de dados.

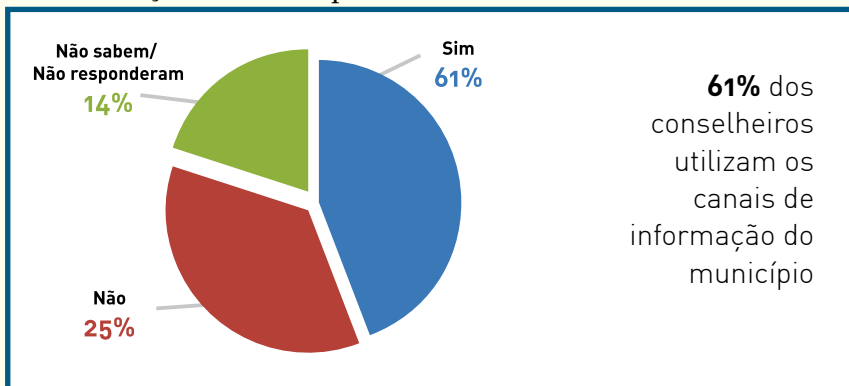
**Gráfico 46** – Percentual de canais de comunicação que o município possui



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

A existência de um bom nível de portais associado às ouvidorias proporcionam uma boa base de informações disponibilizadas. O crescimento dos sistemas de informação ao cidadão é desejável pois, trabalham uma metodologia mais aplicada de diálogo com a sociedade sendo uma importante ferramenta para o controle social.

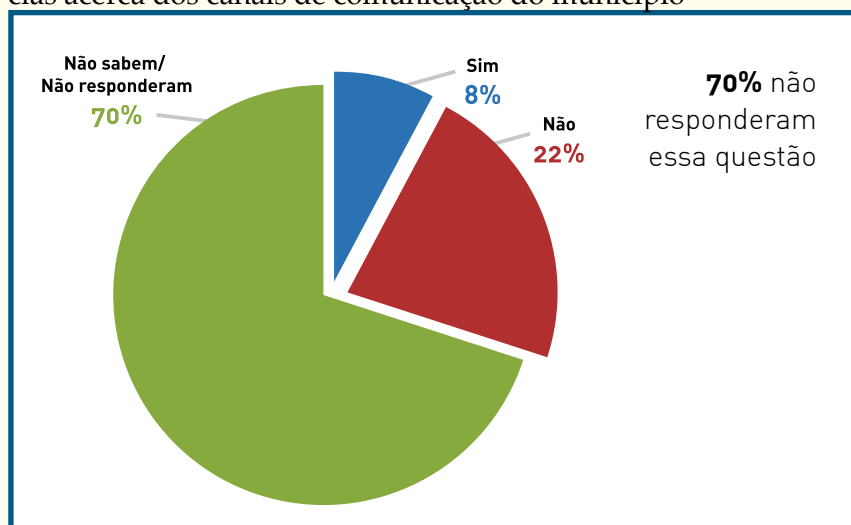
**Gráfico 47** – Percentual de conselheiros que utiliza os canais de informação do município



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Pela sua facilidade e compatibilidade tecnológica, os canais de comunicação já são o principal meio de acesso às informações sobre os municípios. Trata-se de um marco lógico da participação social. Cabe ao TCE-MT, a partir desta realidade, aprofundar, em outros meios, mais interativos e pragmáticos de possibilidades de participação da sociedade no acompanhamento das políticas públicas, tendo em vista a busca de sua efetividade.

**Gráfico 48** – Percentual de conselheiros que tomou providências acerca dos canais de comunicação do município



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Esta informação externa um grande paradoxo: apesar de já haver a atitude da busca pela informação, ainda não há ação no sentido de busca prática das soluções. Passa por aqui, uma certa letargia social histórica na sociedade brasileira bem como influências políticas no processo de formação dos conselhos em si. São números fortes que lançam desafios profundos, principalmente no combate a uma tendência social de vitimização e no incentivo ao protagonismo como atitude ideal do cidadão.



## 5. Breve síntese

A presente pesquisa traçou um amplo diagnóstico sobre os conselhos municipais de políticas públicas dos quarenta maiores municípios do Estado de Mato Grosso. Trata-se de uma pesquisa *survey* que combinou a aplicação de questionário para uma amostra intencional não probabilística de 613 conselheiros, com a realização de grupo focal para conselheiros de seis municípios.

Os dados aqui apresentados permitem traçar um panorama de grande amplitude sobre os conselhos de políticas públicas em aspectos como composição, desenho institucional, auto-regulação, desempenho, que incluiu aspectos como a capacidade propositiva e deliberativa, articulações com o controle interno e com os órgãos de controle externo e formas específicas como os conselheiros exercem o controle social sobre as políticas públicas no âmbito local. A pesquisa tem uma grande relevância no contexto sociopolítico de Mato Grosso por lançar luzes sobre os espaços participativos de maior capilaridade no território brasileiro, que são os conselhos gestores de políticas públicas. A pesquisa supera uma tendência muito presente nas pesquisas sobre participação, em especial sobre os conselhos, que se utilizam apenas de estudos de casos configurando um certo “paroquialismo” (AVRITZER, 2009).

Cabe destacar que seu escopo metodológico compreendeu os conselhos. O referencial teórico procura preencher lacunas dos estudos sobre os conselhos, fazendo um panorama dos controles públicos no Brasil, para situar o paradigma do controle social e os conselhos de políticas públicas.

Mapeia a legislação infraconstitucional que regulamenta as políticas públicas sociais no Brasil, pós Constituição de 1988, para situar os conselhos como fóruns deliberativos e suas articulações com as conferências, planos setoriais e fundos contábeis, em uma arquitetura da participação social. O trabalho também discute os

limites em termos objetivos e políticos que se apresentam aos controles públicos no Brasil para vislumbrarmos o fortalecimento da accountability e a cidadania ativa.

Pesquisa 2013	Pesquisa 2016
<p>Quanto ao tempo de atuação no conselho, 46% dos conselheiros informaram que estavam no primeiro mandato; 28% no segundo; e um percentual de 13% no terceiro e quarto mandatos. 30% dos conselheiros informaram que exerciam funções em outros conselhos.</p>	<p>Um percentual de 47% informou que são representantes do Poder Executivo. Do total, 31% estão há um ano no conselho; 25% há dois anos; 16% há três anos; 8% há quatro anos e 16% há mais de quatro anos.</p>
<p>30% dos conselheiros disseram que exerciam funções em outros conselhos.</p>	<p>41% dos conselheiros informaram que atuam em mais de um conselho.</p>
<p>79% dos conselheiros informaram que conheciam o Regimento Interno do conselho.</p>	<p>Um percentual de 83% respondeu que o conselho possui Regimento Interno.</p>
<p>81% dos conselheiros disseram que conhecia a lei ou o ato legal de criação do conselho</p>	
<p>61% dos conselheiros responderam que seus respectivos conselhos possuíam comissões temáticas na sua organização interna e 81% dos conselhos possuíam secretaria executiva.</p>	
<p>80% dos conselheiros informaram que as reuniões são mensais</p>	<p>70% disseram que as reuniões são mensais.</p>
<p>No tocante ao acesso às informações sobre o orçamento público, 45% informaram que sempre têm acesso; 34% raramente, e 21% que nunca tinham acesso.</p>	<p>59% informaram que sempre têm acesso às informações sobre o orçamento público.</p>

Pesquisa 2013	Pesquisa 2016
Sobre a elaboração e discussão dos projetos de lei do PPA, LDO e LOA, 20% dos conselheiros sempre participam; 42% raramente, e 38% nunca participam	32% informaram que sempre participam da elaboração do PPA, LDO e LOA; 30% raramente, e 35% nunca.
Um percentual de 50% dos conselheiros informou que o conselho é subordinado à sociedade.	Um percentual de 48% dos conselheiros respondeu que o conselho é subordinado à sociedade.
Para 70% dos conselheiros depois que passaram a fazer parte do conselho aumentou o interesse pelo controle social das políticas públicas	Para 65% dos conselheiros depois que passaram a fazer parte do conselho aumentou o interesse pelo controle social das políticas públicas.
28% dos conselheiros disseram que procuram se informar em sites da internet para desempenhar a função de conselheiro.	28% informaram que procuram se informar em sites da internet para desempenhar o trabalho no conselho
88% dos conselheiros percebem o conselho como instrumento de gestão pública no âmbito local.	84% percebem o conselho como instrumento de gestão pública no âmbito local.
Para 60% dos conselheiros, o conselho atua muito pouco na avaliação do resultado das políticas públicas.	Para 30% dos conselheiros, o conselho participa da avaliação dos resultados das políticas públicas analisando indicadores de desempenho.
49% informaram que exercem ações integradas com o controle interno do município, sempre que necessário.	47% afirmaram que realizam ações integradas com o órgão de controle interno, sempre que necessário; para 20% as ações ocorrem poucas vezes e 25% nunca.
45% afirmaram que procuram desenvolver um trabalho integrado com os órgãos de controle externo.	43% informaram que procuram desenvolver um trabalho integrado com os órgãos de controle externo, sempre que necessário; 20% o fazem muito pouco; e para um percentual de 28% isso nunca acontece.

Pesquisa 2013	Pesquisa 2016
66% dos conselheiros informaram que o conselho participa de ações relativas ao planejamento do município	30% dos conselheiros afirmaram que participam de ações que envolvem o planejamento do município por meio de audiências públicas.

Fonte: Dados da Pesquisa 2013 e 2016.

## 6. Implicações dos resultados e argumentações conclusivas

Como toda pesquisa nas ciências humanas, a pesquisa *survey* reveste-se de grande complexidade e, nesse sentido, é importante destacar alguns limites do estudo.

1. Pela metodologia utilizada que envolveu a aplicação de questionários e grupo focal, a pesquisa captou o viés do momento.
2. A pesquisa trabalhou com a percepção dos conselheiros. Não penetrou na análise dos documentos produzidos pelos conselhos como regimentos, atas e outros.
3. A pesquisa não analisou variáveis como o projeto político do município, (coalizões políticas que governam o município) ou, em outras palavras, se existe uma política de estímulo à participação social nos municípios pesquisados.
4. A pesquisa não analisou o nível de associativismo local. A dinâmica e o nível das forças do associativismo local têm um grande peso no desempenho dos conselhos.
5. A pesquisa não analisou a representatividade dos conselhos. Essa é uma variável importante para a análise dos conselhos gestores, pois nos informa como se dá a correlação de forças no interior do conselho, além de influenciar

diretamente no poder de agenda do colegiado. Analisar a qualidade da representação nos conselhos é importante para verificar em que medida eles também não reproduzem as distorções e desigualdades da sociedade como um todo. As perversas estruturas de desigualdades existentes na sociedade brasileira, como a desigualdade de renda, racismo e sexismo, patrimonialismo também perpassam as estruturas dos conselhos.

6. Um percentual expressivo dos conselheiros não tem clareza sobre a quem se subordina o conselho e o que é controle social. Não reconhecem e, portanto, não vivenciam o controle social como um direito da cidadania.
7. Os conselhos não participam de forma efetiva dos processos decisórios de elaboração, aprovação e acompanhamento do orçamento público, portanto, tem uma atuação tímida no controle social das políticas públicas.
8. A principal forma que os conselheiros informaram que utilizam para o exercício do controle social é por meio da participação em audiências públicas. Esse dado é relevante e abre um horizonte para novas agendas de pesquisa que objetivem compreender melhor esses espaços de participação.
9. Menos da metade dos conselheiros (47%) informou que procura desenvolver ações integradas com o controle interno do município. Um percentual de 20 % respondeu que o faz poucas vezes, e 25% nunca. Esses dados evidenciam tanto um isolamento do conselho e sua baixa capacidade de exercer o controle social sobre as políticas públicas como uma existência meramente formal do controle interno.
10. Apenas 43% dos conselheiros informaram que procuram desenvolver um trabalho integrado com os órgãos de con-

trole externo. Esse dado torna-se ainda mais preocupante quando analisamos o percentual de 52% de conselheiros que afirmaram que não conhecem o trabalho desenvolvido pelo TCE-MT.

## Referencias

ALMEIDA, Carla; LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e controle social: marcos teóricos e desafios democráticos. In: SILVA, Camila Croso. **Participação e controle social na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2008.

AVRTIZER, Leonardo. **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. Belo Horizonte. UFMG, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)> Acesso em 20 de set. 2016.

FEDOZZI, Luciano. Avaliação das práticas de construção dos orçamentos participativos. In: MARX, Vanessa. **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza et. al. **Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. In: Texto para Discussão. Brasília – DF: Ipea, 2014.

SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de; VUOLO, Cassyra Lucia Correia Barros; SILVA, Rose Cleia Ramos da Silva. Controle Social em Mato Grosso e formação continuada de conselheiros: marcas de um percurso. In: SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de Sousa (org.) **Gestão Educacional: sistemas e conselhos municipais de educação**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2016.





## Capítulo 3

# **Oficinas transversais: experiências dialógicas com a efetiva participação dos conselhos de políticas públicas na gestão pública**

Cassyra L Vuolo

### **Introdução**

Há, no Brasil, a dificuldade em se construir uma cultura que se traduza em um comportamento democrático, por consequência da nossa história social e política, na qual se observa uma escassa legitimação da democracia e a deliberação da ideia de que o fortalecimento da democracia depende somente das instituições governamentais. Mas, é notório que o cidadão desenvolve papel muito importante nesse processo. Temos aqui um paradoxo social tipicamente brasileiro.

Por causa desta distorção histórica, as estratégias regulacionistas e desenvolvimentistas do país acabam por ser implementadas, via de regra, pelas classes dominantes e de cima para baixo, sem a participação da sociedade em geral, excluindo-se as classes menos favorecidas desse processo. Disso resulta que o Estado regulacionista se desenvolveu sem a universalização dos direitos políticos e sociais da cidadania.

No momento em que, por força do desenrolar dos fatos históricos, o Estado sente a necessidade de buscar o cidadão em si,

o conceito de cidadania entra em cena como um referencial que possibilita o desempenho do conjunto de papéis sociais que permitem aos cidadãos intervirem nos assuntos públicos (votar, ser eleito, participar das organizações políticas e sociais) (BORJA, 2001, p. 364). Ou seja, a partir daí o cidadão passa a ser chamado a participar do processo de atuação conjunta entre Estado e Sociedade Civil.

Mas, para que este processo prospere, deve-se fomentar a confiança entre os dois pilares: estado e sociedade. Somente assim essa atuação conjunta, chamada democracia participativa, irá criar condições propícias ao surgimento do espaço público destinado às discussões sobre políticas públicas locais, a serem executadas pelo Estado.

Surge, então, um processo progressivo de desenvolvimento desta democracia participativa, que valoriza o cidadão, devolvendo-lhe a confiança no Estado, bem como promovendo um maior envolvimento entre organizações da sociedade civil. Quanto maior a participação e o engajamento, mais rapidamente o cidadão deixa de ser um mero expectador das decisões tomadas para assumir seu papel propositivo em relação às suas demandas.

Este panorama faz parte de uma conjuntura recente em nosso País que, de acordo com as pesquisas de Gohn (2011, p. 59), no Brasil, a participação avançou e deixou de ser uma participação comunitária e popular, com foco na discussão da disfunção do sistema e das comunidades excluídas, para ser uma participação cidadã e social centrada na sociedade, com base na universalização dos direitos sociais que buscam ampliar o conceito de cidadania, com discussão voltada para a definição das prioridades das políticas públicas a partir de um debate público.

Trata-se de uma perspectiva que evolui a própria intervenção social, de forma que esta não representa mais um sujeito apenas, mas um modelo no qual se espera a participação periódica, plane-

jada ao longo do ciclo de formulação e implementação da política pública, visando reduzir o distanciamento entre a esfera que decide e a de participação da decisão, e atua como dinamizador dos canais de participação social.

Este artigo apresenta o processo de elaboração e aplicação de oficinas com conselhos de políticas públicas, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT), nominadas de “Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência Cidadã”.

## **1. O processo de modernização do TCE-MT e a implantação do PDI**

No contexto histórico brasileiro, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passa a haver um fortalecimento da Cidadania, com maior definição dos conceitos de direitos e deveres. Vem daí, por exemplo, a criação dos Conselhos Públicos, bem como a instituição dos instrumentos básicos de Controle Social.

Já na virada dos anos 2000, surge um novo paradigma institucional no Brasil, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101/2000. Em reação natural, tem início a modernização institucional do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT), com o intuito de transformar a Instituição em referência de excelência em Controle Externo de contas públicas, o que tem como marco central o ano de 2005, quando foi realizado seu planejamento estratégico de longo prazo, 2006-2011.

Tal fato demarcador assumiu proporções de suma importância nos rumos desta Corte, uma vez que sua identidade institucional foi reconstruída e paulatinamente trabalhada nos anos seguintes, atingindo e cumprindo metas com notório sucesso. Foi neste cenário que, naquele ano de 2005, foi criada a Secretaria de Articula-

ção Institucional do Tribunal (SAI) (Lei Complementar nº 269, de 22/02/2005).

Da conjuntura que emergiu do processo de reação às demandas geradas no contexto da modernização institucional do TCE-MT, adentra-se o ano de 2006 vivenciando uma nova realidade. A partir daí, paulatinamente, a informação passou a ser regra e o sigilo, exceção. Na culminância desta dinâmica, em 2012 é implantado o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Este foi o movimento da busca dos conselhos por parte do Tribunal de Contas e é evidente que se tratou de um grande desafio vivencial para todos os envolvidos, que além de enfrentar o desconhecimento por parte da sociedade, o TCE-MT também precisava estimular o diálogo entre os controles, identificar suas demandas e potencializar suas ações relacionadas ao aperfeiçoamento dos gastos públicos.

Este fortalecimento que não se dá de forma rápida e não pode ocorrer em apenas um sentido, por ação exclusiva do Tribunal, ao contrário, pressupõe o envolvimento do gestor público e a participação social.

Nessa busca de inclusão política e de estímulo à efetiva participação do cidadão também se faz necessária a superação das dificuldades relacionadas à linguagem complexa utilizada pelas instituições, a pouca transparência, a desinformação e o desinteresse da sociedade em participar.

Um fator muito importante, neste processo, é que tanto o Estado quanto a sociedade civil são interpelados a se modificarem e a construir alianças em torno de pautas coletivas que favoreçam a construção de esferas públicas autônomas e democráticas no campo das decisões políticas. Por isso, um importante mecanismo de efetivação da participação social, neste contexto, são os conselhos municipais que atuam numa dimensão de processo dialógico, operam como instâncias de mediação, deliberativas, com a função de

formular e controlar a execução das políticas públicas.

Apesar de seu papel estratégico para qualificar a participação da sociedade civil, fazer o *accountability societal*, especialmente, no sentido de propor, definir, monitorar e políticas públicas (SOTERO DA SILVA, 2010, p. 31), estes ainda se encontram frágeis e com pouca capacidade de intervir no rumo das políticas públicas, dependentes de condições sociais, políticas e institucionais ainda não totalmente exploradas e identificadas.

Todo este processo, ainda só é possível a partir de um amplo alinhamento conjuntural que tem início na promulgação da Constituição Federal de 88 e, posteriormente, as demais legislações que regem a administração pública brasileira determinaram aos tribunais de contas o dever de fiscalizar a gestão fiscal, na busca do equilíbrio das contas públicas.

Esta unicidade de conceitos passa pelo fato de que esta mesma Carta Magna trouxe a obrigatoriedade de existência de controle interno nos órgãos e poderes, e instituiu diferentes mecanismos de controle social da gestão pública e, em diversos momentos, do processo de orçamentação pública. Passa a ser fundamental cristalizar a ideia do “tripé de controles” (interno, externo e social), bem como a necessária articulação entre os mesmos para o alcance de uma maior eficácia do controle dos gastos públicos.

Atuando mais profundamente no conhecimento, é preciso que se tenha um entendimento minimamente aceitável sobre como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tornou obrigatório o diálogo e a inserção do cidadão no processo de gestão, a transparência das informações relacionadas às contas públicas e a discussão dos planos orçamentários com a sociedade, fato que remete ao cenário legal de participação da sociedade, com o reforço da Lei Complementar nº 131/09 e da Lei nº 12.527/11, que garantiram a acessibilidade e a transparência total das informações sobre as atividades públicas ao cidadão.

A partir daí, pode-se falar em conceito de “poder local”, com a elevação dos municípios à categoria de entes federados e a disponibilização de uma série de mecanismos de Controle Social, os quais impactaram a definição das políticas públicas em nível local. Foi dentro deste contexto que ocorreram as oficinas com os conselhos de políticas públicas, no âmbito do Projeto 2 do PDI, de Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência Cidadã, e a partir de um cenário legal, social e institucional que viabilizaram a sua implementação pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## **2. As oficinas transversais como experiência de diálogo e de participação dos conselhos na gestão pública**

Realizar oficinas pressupõe uma tomada de decisão metodológica. Trata-se de um trabalho estruturado com grupos, cujo foco precisa estar em torno de uma questão central que o grupo se propõe a elaborar, em um contexto social. A elaboração que se busca na oficina não se restringe a uma reflexão racional, mas envolve os sujeitos de maneira integral, formas de pensar, sentir e agir, levando-se em conta todo um contexto e uma conjuntura.

No caso específico da oficina em questão, do ponto de vista institucional, precisa-se remeter à implementação do PDI por parte do TCE-MT, em especial, do Projeto 2 de Incentivo ao Acesso à Informação, à Consciência Cidadã do PDI e suas estratégias de estímulo ao exercício do controle social dos recursos públicos e à consciência cidadã, enquanto gancho formal estruturante da experiência ora apresentada.

Composto de cinco projetos, as ações do PDI têm início com a assinatura voluntária de um Termo de Adesão entre o gestor

municipal e o TCE-MT para o desenvolvimento do programa. Em seguida, o chefe do Executivo cria o Comitê Gestor do PDI na prefeitura, que será responsável pela sua implementação em nível local. Os cinco projetos se desenvolvem de forma integrada, mas independentes e com pontos de aderência entre si, que contribuem para a obtenção do resultado final do Programa.

O cronograma geral de atividades é previamente elaborado e as ações têm início com a execução do Projeto 1 de Apoio ao Plano Estratégico, no qual o TCE-MT, a partir de suas experiências, disponibiliza apoio técnico para a elaboração dessa ferramenta de gestão. Após a definição da identidade institucional e dos objetivos do plano estratégico da gestão municipal, têm início as ações do Projeto 2, com a realização de oficinas com os conselhos de políticas públicas. Esta ação é o ponto de partida para a viabilização de um espaço público favorável ao exercício da voz, à atuação propositiva, à partilha de conhecimento e de poder.

Na prática, esta ação, denominada de oficina dos conselhos, visa contribuir na melhoria do funcionamento legal dos instrumentos de democratização da gestão pública e na eficiência das políticas públicas, através do planejamento de ações e de reuniões transversais dos conselhos municipais de políticas públicas, potencializando o protagonismo social e estimulando a interconectividade e os resultados do “tripé” formado pelo Controle Social, Controle Externo e Controle Interno.

Sua demanda foi corroborada em diagnóstico realizado pelo TCE-MT com esses conselhos, em 2012, que apontou uma carência, por parte desses representantes da sociedade, de recursos de conhecimento, informação e competência especializada. Entretanto, mesmo com todas estas dificuldades, o diagnóstico aponta que os conselhos são expressão e mecanismo de mobilização social, ferramentas de controle social de accountability com capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento

e de monitorar processos de implementação de políticas e de novas diretrizes estratégicas.

Por fim, para além dos argumentos teóricos, na prática, a exigência de definição de estratégias do controle externo visando o aperfeiçoamento dos gastos públicos, foi percebida com o aumento de contas dos gestores municipais, aprovadas anualmente, e a ausência de reflexos deste resultado na melhoria da qualidade das políticas públicas.

Por isso, as oficinas capacitam os membros de conselhos e a sociedade em geral para superação da concepção de participação como a simples presença de representantes de entidades da sociedade civil no espaço dos conselhos, qualificando esses representantes para uma adequada e efetiva participação nos processos deliberativos, buscando ampliar o conceito de controle social. Por isso, a dinâmica apresentada aos conselhos é de vinculação da qualidade da participação popular no processo de gestão das políticas públicas.

Para isso, a oficina não se limita a um determinado grupo de conselhos, mas envolve todos os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, bem como os Temáticos, a equipe envolvida no Planejamento Estratégico do município, o responsável pelo PDI, além dos chefes do Poder Executivo, Poder Legislativo (Presidente da Câmara e Vereadores), Secretários, Controlador Interno, Ouvidor, ou responsável pela transparência das informações municipais. Também são convidados os Conselhos Estaduais de Mato Grosso e representantes de instituições estaduais e locais, órgãos, autarquias, fundações sem fins lucrativos e que prestam serviços à comunidade. E, para favorecer a articulação entre os poderes e órgãos locais, o convite é estendido aos juízes e ao Ministério Público.

## **2.1 Passo a passo da oficina**

A oficina é aberta com as falas institucionais do representante



do TCE- MT, que discorre sobre o papel do Tribunal e suas ações rumo à excelência da fiscalização e julgamento das contas públicas. Na sequência, o prefeito do município também usa da palavra para dar boas-vindas aos presentes e, finalmente, um conselheiro de política pública, em nome da sociedade, manifesta a sua opinião sobre o evento. Em seguida, o coordenador do PDI no TCE-MT apresenta o programa e seus projetos e a abrangência de suas ações para o controle dos recursos públicos em nível local.

A parte teórica inicia com duas palestras. A primeira com o tema: “Os conselhos de políticas públicas enquanto instrumento de controle social e participação democrática” que aborda questões relacionadas à democracia, cidadania, as origens dos conselhos e o seu papel no contexto participativo e de controle social. Apresenta também os diferentes momentos da participação social na gestão, desde a elaboração do planejamento, a fiscalização da execução orçamentária dos recursos, a prestação de contas dos gestores e a avaliação dos resultados das ações do governo.

Prossegue, destacando a participação social como uma ação conjunta entre o governo e a sociedade, com o compartilhamento de responsabilidades para aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos, e como esta união de forças faz com que tenhamos cidadãos mais informados e preocupados com a gestão pública e administradores mais compromissados, sendo monitorados e cobrados.

Realça que a presença da sociedade na gestão ocorre por meio do controle social e que, para tanto, o Estado e o município devem dispor de mecanismos que permitam a participação e a interação do cidadão com a administração pública. Esclarece sobre as fases do planejamento estratégico e a possibilidade de participação cidadã na elaboração das peças orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, acompanhando as reuniões de elaboração e apreciação,

nas audiências públicas, votação e aprovação pelo Legislativo de todas essas leis.

Encerrada a primeira palestra, em seguida ocorre a apresentação do Plano Estratégico do Município, elaborado pelo Poder Executivo, sua metodologia de construção, a identidade institucional, as metas, os indicadores e os principais objetivos. São apresentados os dados e as informações sobre as políticas públicas, fornecidos pelo TCE-MT, pelo gestor e por outros órgãos públicos que foram utilizados para construção do marco teórico do plano, os quais também vão contribuir para estimular o debate e a construção coletiva das demandas durante a oficina.

A par do plano estratégico e com suporte teórico sobre seu papel de conselheiro e do conselho, encerra-se a parte teórica e os participantes são divididos em cinco grupos para, em nome da sociedade, estabelecerem uma discussão transversal e priorizarem as principais demandas sociais para serem inseridas nos planos municipais.

As oficinas ocorrem num determinado espaço, cuja formação social e a configuração são específicas para cada cidade. Logo, em cada uma delas a provisoriedade, o dinamismo e a especificidade são características presentes. A teoria apresentada irá contribuir na compreensão do conjunto de fenômenos e processos que envolvem determinados aspectos significativos da realidade dos conselhos, para trabalhá-los, buscando interconexão sistemática entre teoria e prática. E, ao final, espera-se que as proposições sejam capazes de sugerir questões reais, que sejam inteligíveis e representem relações entre fatos e processos.

Na análise dos produtos elaborados, nesses encontros, leva-se em conta a especificidade e as diferenciações que cada município apresenta. Ou seja, levar-se-á em consideração o que a abordagem teórica e o que a investigação de campo aporta de singular como contribuição. Um produto provisório integrando a historicidade do

processo social e da construção teórica tratada.

Dando início aos trabalhos na oficina em si, o público é dividido em cinco grupos e cada um deles deve eleger um coordenador dos trabalhos, um secretário para anotar as decisões tomadas e um orador que irá apresentar a produção final do grupo para a plenária. Todas estas pessoas devem ser necessariamente membros de conselhos.

Os representantes dos poderes e instituições filantrópicas podem participar dos grupos como observadores e suas opiniões, mas não podem opinar na priorização das demandas, contrapor as colocações postas nos grupos e justificar as informações apresentadas sobre determinada política pública, evitando intimidações e silenciamentos por força da posição e cargo. Todo este processo é acompanhado pela facilitadora do TCE-MT, que pode retirar da discussão os observadores que descumprirem as regras pré-estabelecidas. Para garantir que, em todos os grupos, existam pessoas de todas as áreas contribuindo na construção coletiva do conhecimento, os grupos têm seus participantes mesclados com os demais.

As instruções são apresentadas em slides e entregues aos grupos também por escrito, juntamente com uma planilha final para anotação das cinco demandas priorizadas. Os grupos recebem a mesma questão para refletirem: “Quais são as cinco principais demandas que a sociedade deseja que sejam inseridas no Plano Estratégico do município?”

As demandas priorizadas devem ter as seguintes características: serem construídas coletivamente; serem priorizadas por decisão consensual; representarem os anseios da sociedade e não de um determinado segmento, e os conteúdos – de preferência, serem abordados de forma transversal, ou seja, ações que envolvem mais de uma unidade e necessitem de trabalho conjunto com impactos em diferentes áreas e políticas públicas. Devem, ainda, buscar alcançar

os resultados das políticas públicas, indicando o que fazer e não descrever os meios para atingi-las – o como fazer.

Os trabalhos, nos grupos, são de aproximadamente 1h30min de duração, divididos entre o levantamento das demandas da sociedade nas suas respectivas áreas (60min), documentação das cinco demandas por ordem de prioridade (15min), formalização do documento final do grupo e entrega para digitação (15min).

Enquanto é aguardada a sistematização e digitação da produção dos grupos é aplicada a avaliação reativa do evento para, em seguida, dar início ao trabalho em plenária. Cada orador faz a apresentação das demandas priorizadas pelo seu grupo. Essa leitura do documento final produzido é importante para que todos os presentes possam conhecer, legitimar e, em seguida, assinar as três vias dos documentos que sintetizam as decisões da sociedade, os quais serão encaminhados pelo facilitador do TCE-MT ao Poder Executivo, para ser considerado no Plano Estratégico e planos orçamentários municipais. As outras duas vias ficam com a Secretaria de Articulação Institucional do TCE-MT, responsável pelo Projeto 2 no Tribunal, e a última via é encaminhada ao responsável Projeto 1 do PDI no TCE-MT.

Os grupos da oficina foram estabelecidos para discutirem a Proteção do Gênero Humano, Educação, Saúde, Desenvolvimento Econômico e Patrimônio da Humanidade. Observa-se que, na concepção clássica da cidadania de T. H. Marshall, os direitos civis e políticos são chamados direitos de primeira geração, e por direitos sociais, denominados de segunda geração. Hoje existem os direitos de primeira, segunda e terceira geração, sendo que ainda existem doutrinadores, como o próprio Bonavides (2006), que defendem a existência dos direitos de quarta e quinta geração, sendo este posicionamento seguido por vários outros constitucionalistas.

Esta dimensão de diretos embasou a criação dos grupos 1 – Proteção do Gênero Humano, no qual foram reunidos os conselhos

de Defesa de Direitos, Assistência Social, Criança e Adolescente, Idoso, Mulher, Tutelar, Pessoa com Deficiência e Juventude. Do grupo 2 – Educação, integrado pelos conselhos de Educação, Alimentação Escolar, Fundeb, Esporte, Cultura, Bolsa Família e Transporte Escolar. E do grupo 3 – Saúde, sendo formado pelos conselheiros da Saúde, Segurança Alimentar e Nutricional, Antidrogas e Segurança Pública.

Os temas de todos estes grupos estão relacionados às políticas públicas de grande impacto social e volume de recursos. Uma discussão necessária quando tratamos de direitos relacionados à obrigação do estado de fazer, de prestar serviços e reduzir desigualdades, pois não adianta possuir liberdade sem as condições mínimas (educação, saúde) para exercê-la.

Os direitos fundamentais de terceira geração, dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, estão ligados ao valor fraternidade ou solidariedade. Tendem a cristalizar-se, neste fim de século, como direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo, ou de um determinado Estado.

Têm como primeiro destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Estes surgiram da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Estão relacionados ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, bem como ao direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e ao direito de comunicação. São direitos transindividuais, em rol exemplificativo, destinados à proteção do gênero humano e das minorias desprotegidas.

Correlacionou-se a esta geração de direitos o grupo 4 – Desenvolvimento Econômico, formado por representantes dos conselhos

de Desenvolvimento Econômico, Turismo, Economia Solidária, Trabalho, Emprego, Indústria, Comércio, Habitação, Transporte, Direito do Consumidor e Desenvolvimento Urbano.

E também o grupo 5 – Patrimônio da Humanidade, integrado pelos conselheiros que fazem parte dos conselhos de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural Sustentável. Ambos discutem políticas públicas que impulsionam de certa forma o progresso, mas precisam ser tratadas à luz da proteção das minorias e do gênero humano.

Paulo Bonavides, citado por Adriana Galvão Moura (2005), em *Constituição e Construção da Cidadania*, estabelece que: “os direitos da quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão somente com eles será legítima e possível a globalização política”.

O direito fundante da quinta geração é o direito à paz, retirado por alguns doutrinadores, da terceira geração/dimensão, em virtude de suas características próprias e independentes. Segundo Paulo Bonavides (2008, p. 83-86), a paz deve estar num “patamar superior”, merecendo visibilidade superior aos demais direitos fundamentais, porque enquanto direito fundamental precisa ser destacado dos demais em virtude do seu conteúdo e de sua importância para a vivência no mundo globalizado contemporâneo. Esta posição e classificação ainda não é unânime nas ciências jurídicas brasileiras.

### **3. Conclusão**

As ações realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, através das oficinas, pretendem contribuir para o desenvolvimento da educação cidadã, de empoderamento dos conselheiros para exercerem suas funções de cogestão e fiscalização, visando à

melhoria dos resultados das ações governamentais e a qualidade das políticas públicas. Dessa forma, amplia-se o espaço de deliberação compartilhada, aproxima os controles e democratiza as informações e o aprendizado conjunto que culmina numa possibilidade viável de efetivação das demandas da sociedade.

As oficinas fortalecem a perspectiva de construção de um Estado que garanta o acesso da sociedade ao exercício do Controle Social através dos programas e projetos, uma participação que vai além de acompanhar os recursos públicos financeiros destinados aos programas em si, mas sendo a expressão do interesse social nas decisões do poder, estando num mesmo grau de importância da fiscalização realizada pelos órgãos governamentais.

Esta é uma prática que pode ser um elemento estratégico para a construção de um novo projeto societário para o Estado, no qual, de fato, as políticas públicas sejam propostas, acompanhadas, fiscalizadas e avaliadas em conjunto com a sociedade, isto é, no qual o Controle Social seja um meio para a garantia dos reais interesses da população, tanto nas diretrizes como no financiamento e na execução das políticas públicas.

Realizadas no âmbito municipal, têm como princípio normativo a implementação de ações e serviços intersetoriais e transversais, ou seja, entre setores, como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, trabalho e desenvolvimento econômico, dentre outros. As ações são pensadas de forma transversal, devem ter objetivos específicos e desenvolver processos de proteção e melhoria da qualidade de vida da sociedade, e não apenas de aperfeiçoamento de processos e alcance de números.

Na perspectiva social, estimula a prática do dever de prestar contas e do Controle Social da gestão pública, visando elevar a governança na medida em que se amplia a confiança mútua entre Estado e sociedade.

Logo, o controle social passa a ser visto como expressão do

interesse e poder da sociedade nas decisões do poder público, um processo de vigilância permanente sobre a implementação de políticas públicas que exige, para seu exercício, o conhecimento sobre a legislação relacionada às políticas públicas e sobre o orçamento público.

Deixa de ser apenas uma fiscalização sobre recursos públicos e passa a intervir nos aspectos qualitativos da operacionalização da política pública. Para isto, a articulação entre TCE-MT, Poder Executivo, Legislativo e conselhos contribui para que o gestor perceba a força de um Controle Social organizado, articulado e permanente sobre as ações relacionadas às políticas públicas.

Deve-se ressaltar que, em todas as oficinas, é aplicada uma avaliação reativa para mensuração da satisfação, nível de conhecimento das ações do Tribunal de Contas e de realização de ações de controle social. Também se é perguntado sobre o entendimento individual sobre Controle Social e disponibilizado um espaço para críticas e sugestões.

Essas falas são analisadas e consideradas no permanente processo de melhoria dos eventos e encaminhadas a todos os setores do TCE-MT e fora dele, se necessário, para conhecimento e providências. A partir dessas colocações, e também da dinâmica das oficinas, são aperfeiçoados os conteúdos dos materiais pedagógicos, das palestras e do glossário desses eventos.

As demandas priorizadas, o painel de controle com os resultados, indicadores e custo dos eventos são sistematizados pela equipe da Secretaria de Articulação Institucional (SAI) e são enviados para a Presidência do TCE-MT e para os participantes das oficinas.

A quantidade de demandas priorizadas pelos conselhos e inseridas no planejamento estratégico é acompanhada e medida pelo responsável do Projeto 1 do PDI, que apoia a elaboração dos planos municipais.



Conforme relatório encaminhado à Secretaria de Articulação Institucional, o percentual de demandas inseridas nos planos estratégicos, dos 20 municípios adesos ao PDI, foi de 84,84% em 2013, de 73% nos 10 municípios de 2014 e de 80% dentre 9 municípios de 2015. Uma média de 80% de demandas inseridas.

Sem dúvida, trata-se de um marco de consolidação prática do Controle Social, mas não se pode reduzir esta ação para este cenário e estes atores. A pretensão é propiciar a análise expandida desta questão, generalizar para evidenciar a importância do seu fortalecimento e da sua complementação com outras formas de participação popular nas políticas públicas.

Estamos diante de novos caminhos, cujos processos estão em aperfeiçoamento, mas que precisam ser implantados pelos gestores públicos, incorporados pela sociedade e estimulado pelos Tribunais de Contas do Brasil. Um diálogo democrático e republicano, ainda pouco efetivado, mas possível e necessário, que pretende se lançar daqui para novos horizontes.

### **Referências**

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: Para uma teoria geral da política. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **A Quinta Geração de Direitos Fundamentais. Direitos Fundamentais & Justiça**, HS Editora, PUCRS, Porto Alegre, n. 3, p. 82-93, Abr./Jun. 2008. Disponível em: <[http://www.djf.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/3\\_Doutrina\\_5.pdf](http://www.djf.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/3_Doutrina_5.pdf)>. Acesso em: 08 dez. 2016, p. 83-86.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. BORJA, Jordi. O papel do cidadão na Reforma do Estado. In: PEREIRA, L.C.B. (Org.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp, 2001.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 5.10.1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_1\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_1_.shtm)>. Acesso em: 08 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: DOU, 5.5.2000.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: DOU, 28.5.2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acessado em: 08 abr 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acessado em: 10 maio 2016.

FRANCISCHINI, Nadialice. **Análise descritiva sobre as gerações dos direitos fundamentais**. Revista Direito, [blog, on line], 30. Set. 2013. Disponível em: <[http:// revistadireito.com/analise-descritiva-sobre-as-geracoes-dos-direitosfundamentais/](http://revistadireito.com/analise-descritiva-sobre-as-geracoes-dos-direitosfundamentais/)>.

Acessado em: 12 dez. 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4.ed. São Paulo:Cortez, 2011.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. **Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Cuiabá: Assembleia Legislativa, 22.01.2007.

MOURA, Adriana Galvão. **A Dignidade da Pessoa Humana como Fundamento da Cidadania**. In: FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz; TEOTÔNIO, Paulo José Freire. (Orgs.). Constituição e Construção da Cidadania. Leme: JH Mizuno, 2005. Relatórios da Travessia indicando as demandas inseridas pelos Municípios adesos ao PDI nos planos estratégicos de 2013, 2014 e 2015 após a realização das oficinas da SAI do TCE-MT.

SOTERO DA SILVA, Pedro Paulo. **A Experiência do Fórum Popular de Políticas Públicas do Careiro da Várzea**: em busca de uma Democracia Participativa através da Accountability Societal. Monografia (Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais) – Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Universidade Federal de Minas Gerais. Manaus: UFMG. 2010.

Termo de Referência das Oficinas do Projeto 2 do PDI do TCE-MT. Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/78276>>. Acessado em: 08 dez. 2016.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. (Orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 15-48.



## Capítulo 4

# Recomendações da pesquisa

### 1. Para o Governo do Estado de Mato Grosso

- Fomentar a articulação entre os conselhos estaduais e os seus respectivos congêneres no âmbito municipal.
- Contribuir com os municípios para a realização das conferências municipais alinhadas às orientações estaduais;
- Realizar um Seminário/Fórum sobre Participação e Controle Social, visando ampliar a mobilização social em torno dessa temática.
- Realizar um Fórum Interconselhos para avaliar o alcance das recomendações da 1ª Conferência Nacional de Acompanhamento e Controle Social (Consocial), no âmbito dos conselhos municipais e estaduais.
- Articular parceria com entidades como Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM) e União das Câmaras Municipais de Mato Grosso (UCMMAT) para dar apoio técnico aos municípios na manutenção dos Portais de Transparência.

### 2. Para o TCE-MT

- Criar um cadastro informatizado de gestão de conselhos, instituído por meio de resolução do Tribunal Pleno, sob responsabilidade do TCE-MT, onde os gestores municí-

pais serão os responsáveis por alimentar periodicamente o cadastro com as informações atualizadas de cada conselho municipal.

- Ampliar e instituir, de forma permanente, Programa de Formação Continuada para os conselheiros dos conselhos de políticas públicas.
- Fomentar a articulação entre o controle interno e as instâncias de controle social existentes nos municípios como os conselhos, conferências, ouvidorias, audiências públicas, ambientes virtuais e outras.
- Garantir um nível de acesso maior por parte dos conselheiros e cidadãos aos dados e informações do Sistema Aplic.
- Vincular à existência de condições de pleno funcionamento dos conselhos municipais, a aprovação das contas de governo dos gestores municipais.
- Institucionalizar uma política permanente de articulação do controle externo (TCE-MT) com os conselhos municipais de todo o estado.
- Regulamentar a oitiva obrigatória de membros dos conselhos municipais durante a realização das auditorias nos municípios.
- Auditar as informações sobre os conselhos municipais inseridas no Aplic.
- Verificar periodicamente o conteúdo dos Portais de Transparência, principalmente no tocante às informações relacionadas aos conselhos municipais de políticas públicas.
- Fazer com que a ouvidoria do TCE-MT atue na avaliação do conteúdo dos Portais de Transparência dos Municípios.
- Divulgar os resultados da pesquisa para o público interno do Tribunal de Contas, o sistema de controle externo do Brasil e a sociedade.

### 3. Para os municípios

- Instituir Política Municipal de Articulação e Participação Social para fortalecer os espaços e instâncias democráticas existentes, ou que venham a ser criados nos municípios.
- Garantir plena autonomia para os conselhos municipais.
- Desenvolver e manter programas próprios, em caráter permanente, para a formação continuada dos conselheiros municipais dos conselhos gestores de políticas públicas, ou em articulação com outros órgãos e entidades governamentais ou não governamentais.
- Garantir a atualização permanente de todos os dados e informações sobre os conselhos municipais existentes no município no respectivo Portal Transparência e no Aplic.
- Articular e implementar ações que promovam a interação dos conselhos municipais com os demais espaços de participação social.
- Realizar um Seminário/Fórum sobre Participação e Controle Social, visando ampliar a mobilização social em torno dessa temática.
- Realizar um Fórum Interconselhos para avaliar o alcance das recomendações da 1ª Conferência Nacional de Acompanhamento e Controle Social (Consocial), no âmbito dos conselhos municipais.
- Garantir espaço físico com infraestrutura adequada para o pleno funcionamento dos conselhos.
- Destinar um percentual específico do orçamento público do município para a criação de um Fundo Municipal dos Conselhos.
- Estimular e promover a realização de Fóruns Interconselhos, sobretudo, para a discussão e avaliação das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

- Implementar cronograma de ações junto aos conselhos para oitiva das demandas e apresentação das metas e dos resultados obtidos nos planos municipais (PPA, LDO, LOA, Plano Estratégico).
- Garantir a inserção das demandas oriundas dos conselhos nos planos setoriais e nas peças orçamentárias.
- Observar de forma rigorosa a representatividade política na composição dos conselhos municipais visando garantir o princípio da paridade com igual composição de membros da sociedade civil e do Poder Estatal, garantindo a legitimidade dos conselheiros como mediadores de demandas coletivas.
- Para os conselhos: dar visibilidade, publicidade e transparência das ações e das decisões tomadas no conselho.
- Promover sessões abertas ou espaços de articulação com os outros conselhos de políticas públicas para a discussão de temas de interesse da comunidade local ou avaliação de políticas públicas.
- Articular-se com os outros conselhos municipais para uma participação qualificada nos momentos de discussão, aprovação e execução do orçamento público do município.
- Garantir a renovação periódica dos conselhos, evitando-se o elitismo associativista.
- Evitar a participação/representação em mais de um conselho, visando a inclusão de novos atores.
- Fortalecer a organização interna dos conselhos com a criação de comissões temáticas para dar celeridade aos trabalhos.
- Exigir do Poder Público a atualização permanente das informações atualizadas sobre o conselho no respectivo Portal de Transparência do Município.
- Buscar a afirmação do trabalho desenvolvido no conse-



lho, a partir dos subsídios das capacitações, como, por exemplo, as oficinas do Planejamento Estratégico apoiadas tecnicamente pelo TCE-MT.

- Fortalecer a articulação e o diálogo com o controle interno do município.
- Fortalecer a articulação e o diálogo com o controle externo (TCE-MT e Câmara Municipal).
- Participar de forma efetiva das audiências públicas, principalmente relacionadas à sua área de atuação.
- Articular-se com outros órgãos governamentais e não governamentais visando o fortalecimento da capacidade propositiva e de controle social do conselho.

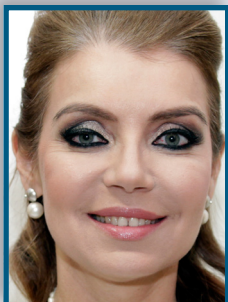
## Os autores



### **Bartolomeu José Ribeiro de Sousa**

*bartolomeu.sousa@gmail.com*

Doutorando pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB, 2010), em Concentração Políticas e Administração da Educação. Graduado em Ciências Biológicas (2002) e em Pedagogia (2003) pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Especializado em Educação a Distância pela Universidade de Brasília (UNB, 2008). É professor Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), na área de Políticas Públicas Educacionais e Gestão Educacional. É membro do Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso e Coordenador da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Foi servidor do Ministério da Educação (MEC) e professor da Universidade Estadual do Piauí (UESPI, 2004 a 2006).



### **Cassyra Lúcia Barros Vuolo**

*cassyra@tce.mt.gov.br*

Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Del Museo Argentino (UMSA, 2017). Especializada em Gestão Pública e Finanças (2003) e Comportamento Humano nas Organizações (2007) ambas pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Direito do Estado e Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2009). Graduada em Direito pela UFMT (1990). Servidora do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) desde 1997 e há 10 anos ocupa a função de Secretária de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania do TCE-MT, onde ministra palestras para o incentivo à participação nos processos decisórios da gestão pública.



### **Rose Cleia Ramos da Silva**

*rosecleiarsufmt@gmail.com*

Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 2011) e mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT, 2002). Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT, 1998). É professora da UFMT e líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Financiamento da Educação Básica (GEPGFEB), atuando como docente e pesquisadora do Instituto de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMT.



