

# SAI

**Secretaria de Articulação  
Institucional e Desenvolvimento  
da Cidadania do TCE-MT**



# Políticas Institucionalizadas de Conselhos: Controle e Participação



# A Construção Democrática no Brasil







# Cenário Político

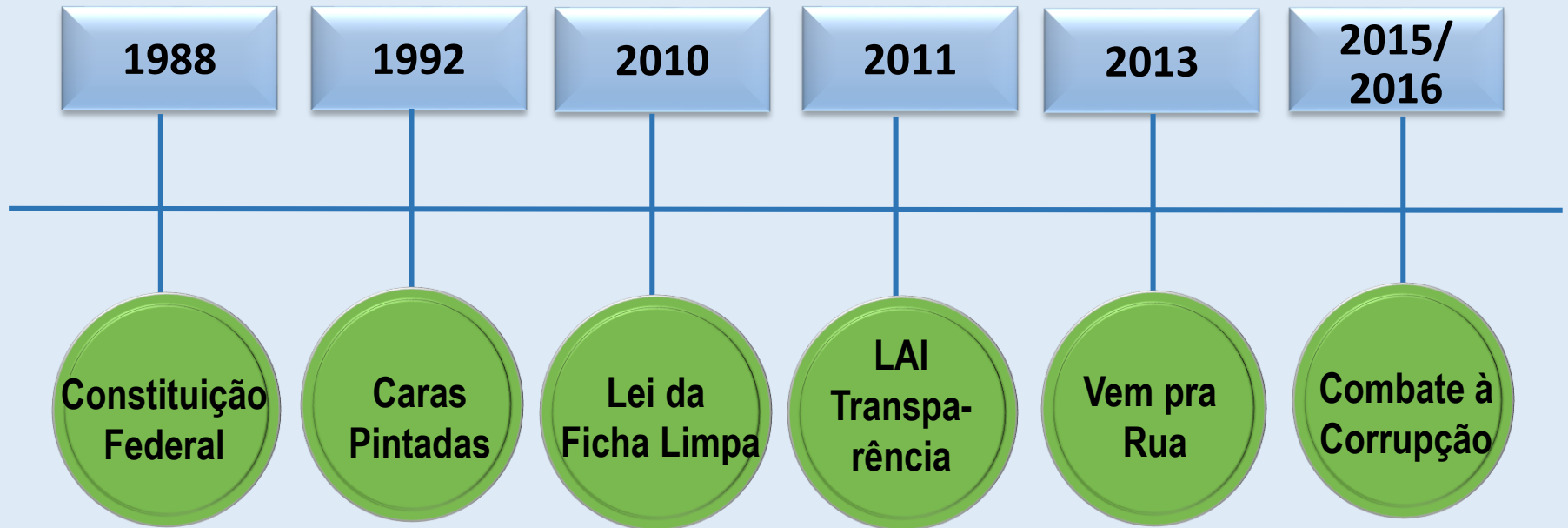
- ✓ Em 1984 brasileiros foram às ruas no movimento Diretas Já.
- ✓ Constituição de 88, com 29 anos de promulgação, foi um marco para a democratização das ações públicas.
- ✓ O país saía de anos de autoritarismo, onde o aparelho estatal estava engessado, ineficiente e extremamente burocrático.
- ✓ Nova era no Brasil, com participação cidadã.
- ✓ Há no país um novo cenário político, legal e social.



# Cenário Legal

CONSTITUIÇÃO CIDADÃ - CF 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998	LRF LEI 101/2000	LEI 131/2009	LEI 12.527/2011
Fortalece a cidadania. (direito e deveres)	Administração Burocrática. (Foco em processos)	Participação da sociedade na elaboração do orçamento e no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos. (transparência e clareza das informações Art. 48,I)	Determina a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos públicos	Lei de Acesso a Informação: obriga todos os órgãos públicos a oferecer informações sobre suas atividades a qualquer pessoa que solicitar os dados
Criação de instrumentos de controle social. (Conselhos Públicos)	Administração Gerencial (Foco em resultados)	Gestão fiscal responsável, responsabilização do gestor e participação da sociedade nas aplicações dos recursos públicos	Todos os gestores têm a obrigação de divulgar as despesas e receitas da administração em páginas oficiais	Os gestores precisam disponibilizar no site todas as informações referentes a administração. A informação é a regra e o sigilo é exceção
				
<b>CIDADANIA</b> (Participação Popular + Conselhos Públicos)	<b>EFETIVIDADE</b> (Resultado/ Eficácia, Programas e Projetos de Gestão)	<b>RESPONSABILIZAÇÃO</b> (Participação Popular na Elaboração e Discussão dos Planos)	<b>TRANSPARÊNCIA</b> (Órgãos Públicos)	<b>TRANSPARÊNCIA</b> (Ativa e Passiva de todos os Órgãos Públicos)

# Cenário Social



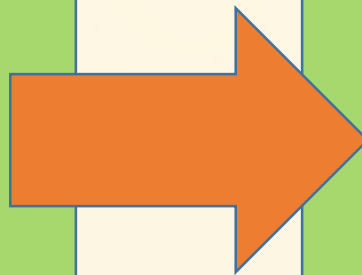
**Isso só foi  
possível  
graças a sua  
participação!**



# Participação é Partilha de Poder

## Participação Popular

- ✓ (a voz do grupo)
- ✓ (direitos específicos)
- ✓ (soluções de interesse dos mobilizadores)
- ✓ (fortalece as pessoas)

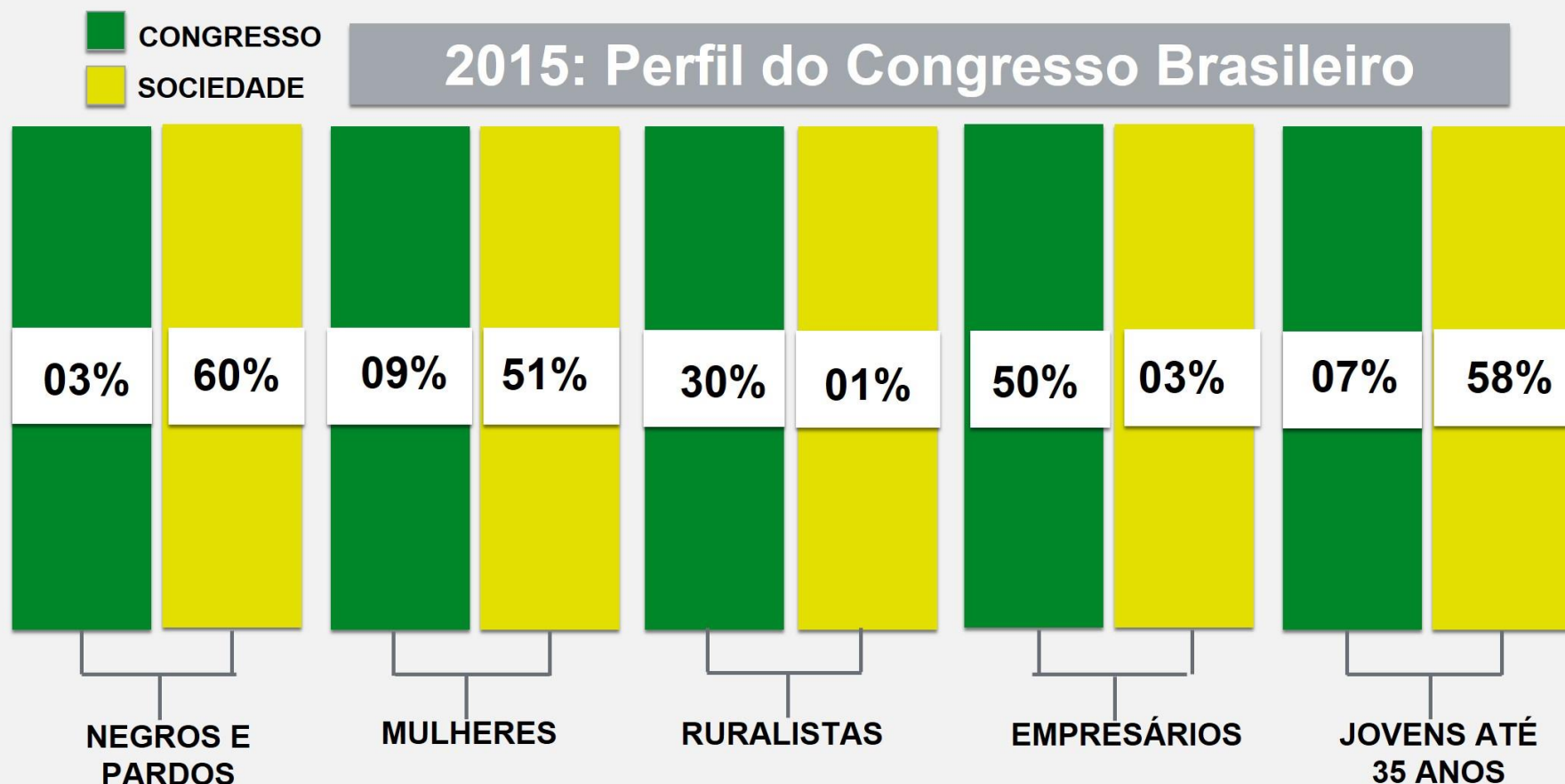


## Participação Cidadã

- ✓ (a voz da sociedade)
- ✓ (direitos sociais)
- ✓ (soluções de interesse coletivo)
- ✓ (foco em políticas públicas)
- ✓ (empodera/fortalece a sociedade)



# Quem está no poder no Congresso Nacional (2015-2018)



## Vídeo - Consciência Cidadã



# O que a Democracia tem a ver com Controle?



**Não existe  
Democracia  
sem controle**



# Democracia e Cidadania na CF/88

**Art. 1º** – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

**I** - a soberania;

**II** - a cidadania;

**III** - a dignidade da pessoa humana;

**IV** - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

**V** - o pluralismo político.

***Parágrafo único.***

**Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.**



# Mas afinal, o que é Cidadania?



**“Não têm pão?  
Comam brioche...”**

Rainha Maria Antonieta



# Cidadania é...

A consciência de **direitos e deveres** no exercício da democracia.

**Poder e saber** escolher.

**Usufruir** plenamente **seus direitos**.

**Cumprir** devidamente **seus deveres**.

**“Um conjunto de direitos  
que dá à pessoa a  
possibilidade de participar  
ativamente da vida e do  
governo de seu povo”.**



**Cidadão** é um ser humano inserido em uma sociedade, com **direitos e deveres definidos, participando ativamente** de sua **vida política, jurídica, econômica e, sobretudo, histórica.**





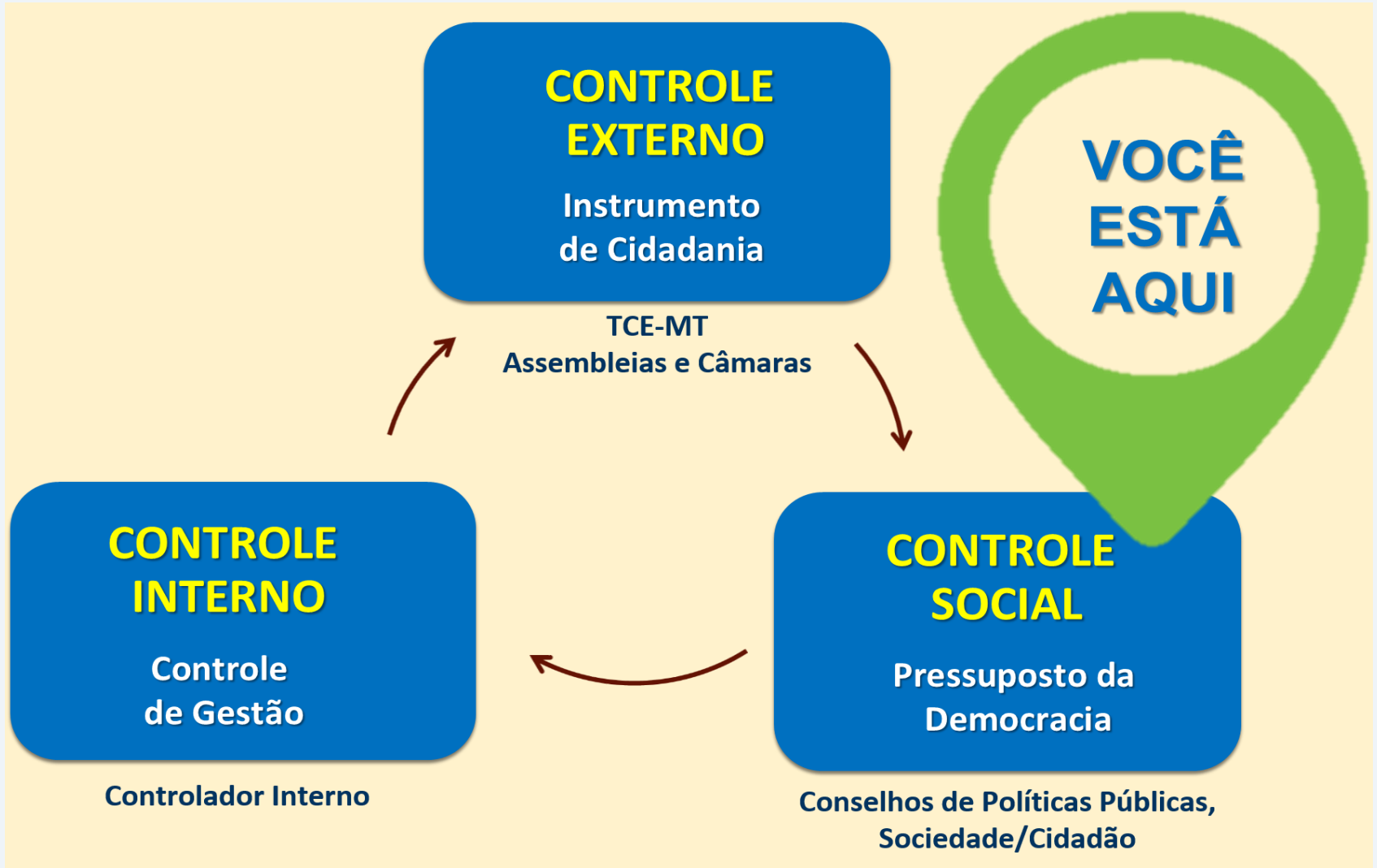
**O cidadão  
pode exercer  
o controle?**





**Existem  
vários tipos  
de controle  
em relação  
aos recursos  
públicos....**

# Controle dos Recursos Públicos



# O controle institucional: quem controla quem

EXECUTIVO		LEGISLATIVO		JUDICIÁRIO
Controle sobre atos da própria administração		Controle sobre atos e agentes do Executivo		Controle sobre atos legais de qualquer dos Poderes
<b>Controles Internos da Administração</b>		<b>Controles Externos da Administração</b>		<b>Controle Jurisdicional</b>
Controle Interno Administrativo	Controle Interno Gerencial	Controle Político	Controle Técnico	Habeas Corpus Habeas Data Mandado de Injunção Mandado de Segurança Ação Popular Outros
Controle sobre os atos da entidade pela própria entidade	Controle sobre os atos da entidade por outra entidade	Controle sobre decisões políticas do Poder Executivo	Controle sobre atos de gestão dos recursos públicos	
Função administrativa clássica	Controladorias, Auditorias-Gerais, Sistemas de Controles Internos	Legislativo	Tribunais de Contas, Comissões Orçamentárias e de Fiscalização	Tribunais e Juízes

# Controle Social onde está...

**“...atua de fora para dentro do Estado, como exercício do direito de fiscalização da atividade pública, complementar ao estatal, (...) que converge para a ampliação da participação popular no exercício do controle.”** (Jair Lima Santos)



# Controle Social

É a capacidade que a **sociedade organizada** tem de **atuar** nas políticas públicas, em **conjunto com o Estado**, para estabelecer suas necessidades, interesses e **controlar a execução** dessas políticas.



# Controle Social

## Pode ser compreendido:

Como uma **ação reguladora**,  
resultante da **participação  
popular nas instâncias  
estatais e/ou ações  
governamentais.**



# Controle Social

## Visa assegurar que:

**As políticas públicas sejam planejadas de modo que responda às necessidades sociais e seus programas sejam cumpridos conforme o que foi pactuado.**



# Controle Social



É transversal a toda política e não pode ser confundido somente com controle de orçamento.



O objeto do controle social é abrangente, pois pode ser exercido na elaboração do planejamento, na fiscalização da execução orçamentária dos recursos públicos, na prestação de contas dos gestores e na avaliação dos resultados das ações do governo.



# Dimensões do Controle Social

## Dimensão Política

Relacionada à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental, indicar prioridades, acompanhar a execução dos serviços e das políticas públicas e participar dos processos de avaliação.

## Dimensão Técnica

Diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários.

## Dimensão Ética

Trata da construção de novos valores e de novas referências, fundados nos ideais de solidariedade, soberania e justiça social.

# Grau de participação do público no processo decisório

Poder decisório da organização



INFORMAÇÃO	PERSUASÃO	CONSULTA	PARCERIA	CONTROLE
A decisão é tomada e o público é comunicado a respeito	A decisão é tomada e há uma tentativa de convencimento do público	O problema é apresentado, as opiniões são coletadas e a decisão é tomada	Os limites são previamente definidos; as informações são compartilhadas e a decisão é conjunta	A decisão é tomada pelo público, que assume a responsabilidade pública

Fonte: Eldsvik, 1978 apud Sanchez, 2008, p. 411.



Participação do público nas decisões



# Quando os indivíduos se recusam a participar das decisões sociais:

## ACEITANDO

que os problemas da sociedade sejam **pensados e resolvidos** por **outras pessoas**.

## DESCONHECENDO

a **destinação dos recursos** orçamentários.

## DEIXANDO

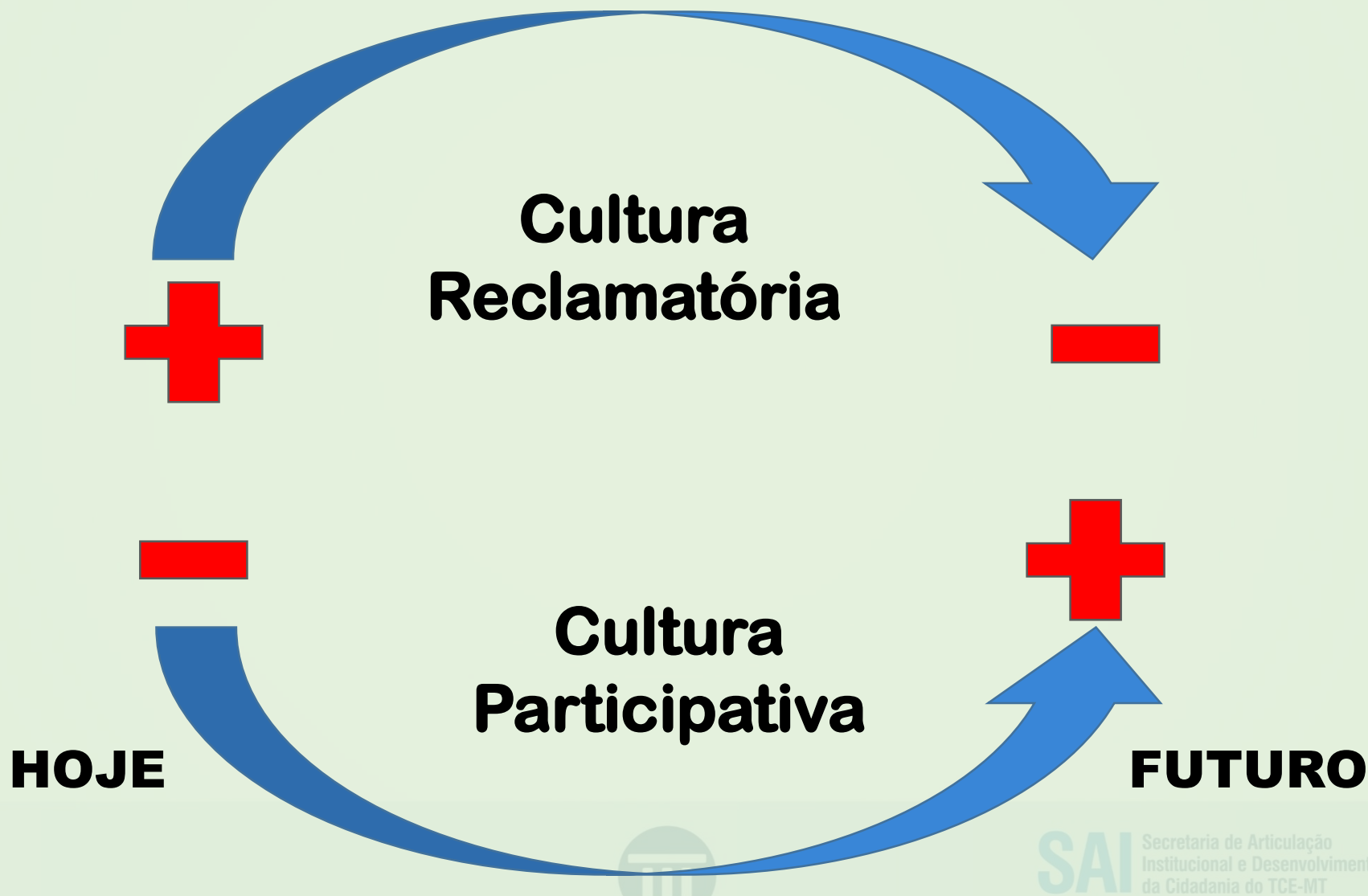
de **participar dos debates** sobre a definição e o planejamento das **políticas públicas**.

## ENFRAQUECENDO

a **democracia** com a ausência de legitimação das ações e decisões públicas.



# CULTURA DO CONTROLE SOCIAL



## Vídeo - Saneamento Básico



# Conselhos: Instrumentos de Controle Social



# O Conselho na CF/88

Na **constituição de 88** os Conselhos de Políticas Públicas **ganharam forma**. Mas, foi **a partir** da formatação de leis **específicas**, ainda nos primeiros anos da **década de 90**, é que **começaram a se efetivar**.

A simples existência da estrutura dos Conselhos de Políticas Públicas **não garante** a sua **efetividade**.



# Pilares

Enquanto espaço de articulação da sociedade com os agentes estatais, os Conselhos de Políticas Públicas estão centrados em **dois pilares**:

**1 – DEMOCRATIZAÇÃO**  
(ampliação da participação social)

**2 – DESCENTRALIZAÇÃO**  
(das políticas sociais e fortalecimento do poder local)



# Identidade



1 - O reconhecimento do povo como **agente transformador**

2 - **Cultura crítica**, com base no repúdio a todas as formas de opressão





# Natureza

Os conselhos são **espaços públicos** de composição **plural e paritária**, entre Estado e sociedade, de natureza **PROPOSITIVA, MOBILIZADORA, DELIBERATIVA, FISCALIZADORA e CONSULTIVA**, cuja função é formular execução das políticas públicas.

**O objetivo dos conselhos é o controle social da gestão pública para que haja uma maior garantia dos direitos da população.**



# Conselhos no Ciclo das Políticas Públicas

## Mobilização Permanente dos Segmentos Sociais



# Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional



# A história do COMSEA



- ✓ Instituído pela **Lei Nº 4.538, de 22 de maio de 2003** e alterado pela Lei Nº 4.561, de 5 de maio de 2004, o COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional é um órgão **deliberativo, consultivo e fiscalizador, vinculado** a Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano.

# Finalidade do COMSEA



**Deliberar e propor** políticas, programas e ações que configuram o **direito humano à alimentação** como parte integrante do direito de cada cidadão e terá seu funcionamento regulado por Regimento Interno.



# Composição do COMSEA

É composto por **15 membros titulares**, sendo representados da seguinte forma:

## ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

- Secretaria de Assistência Social e Desenvolvimento Humano
- Secretaria de Planejamento
- Secretaria de Educação, Desporto e Lazer
- Secretaria de Saúde
- Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária
- Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Econômico
- Procuradoria Geral do Município
- Poder Legislativo

## ÓRGÃOS NÃO GOVERNAMENTAIS

- Conselho de Defesa dos Direitos da Crianças e do Adolescente
- Conselho de Assistência Social
- Conselho de Saúde
- Conselho de Educação
- Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
- Conselho de Alimentação Escolar
- Conselho Regional de Nutricionista

# A Mesa Diretora do COMSEA



- Formada por presidente, vice-presidente e secretária executiva, a Mesa Diterora tem a função de dirigir, supervisionar, coordenar e controlar as atividades do COMSEA.
- Será exercida por um representante governamental e outro não governamental, escolhidos por maioria simples de seus membros e nomeados por ato do Prefeito por 1 ano.

# Estrutura do COMSEA

O Conselho terá a seguinte estrutura administrativa:

- ✓ Plenária;
- ✓ Mesa Diretora;
- ✓ Comissões;
- ✓ Secretaria Executiva.





# Funcionamento do COMSEA

A Assembleia se reunirá em caráter:

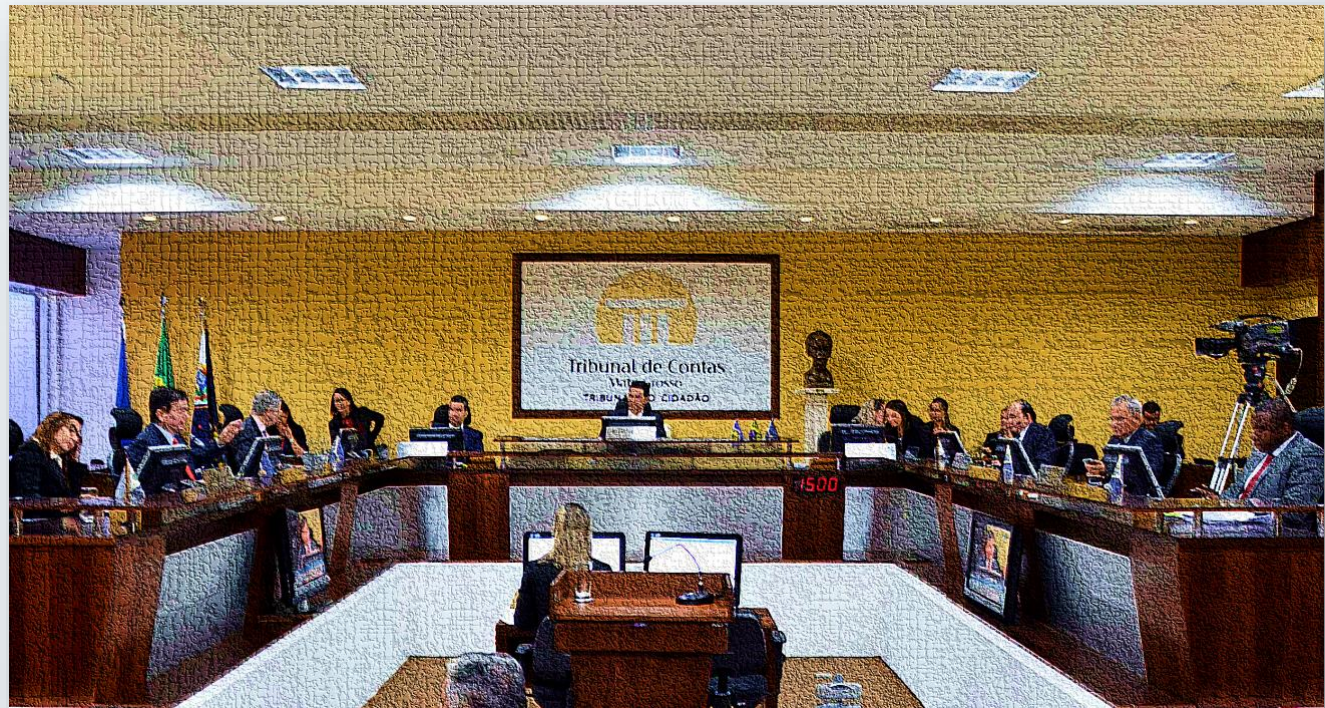
- ✓ **Ordinário** – todas as segundas terças-feiras de cada mês
- ✓ **Extraordinário**, sempre que for convocado pelo presidente ou por 1/3 de seus membros



# Compete ao Conselho

- 1 - Propor e acompanhar e fiscalizar as ações do Governo Municipal** nas áreas de segurança alimentar e nutricional
- 2 - Coordenar na articulação de áreas do Governo Municipal** com as organizações da sociedade civil para a implementação de ações voltadas ao combate das causas da miséria e da fome, no âmbito Municipal
- 3 - Propor estratégias, normatização, projetos, ações** que implementem o Código de Vigilância Sanitária da cidade de Cuiabá
- 4 - Incentivar parcerias que garantam mobilização da opinião pública**, visando despertar a solidariedade e a união de esforços
- 5 - Opinar e fiscalizar sobre as ações** a serem financiadas pelo Fundo
- 6 - Apresentar propostas de metodologia** de definição da linha de pobreza e área geográfica onde as ações financiadas pelo Fundo devam ser desenvolvidas
- 7 - Propor o montante total de recursos em cada área de atuação**, em consonância com as diretrizes federais e estaduais
- 8 - Acompanhar** trimestralmente a **aplicação dos recursos**

# Resolução no Tribunal de Contas



# Resolução Normativa do TCE Nº 34/2016



## DISPÕE SOBRE:

**Aprovação da Matriz de Riscos e Controles aplicável aos processos de gestão dos programas de alimentação e nutrição escolar dos entes fiscalizados pelo TCE-MT e define responsabilidades pela implementação, execução e avaliação das atividades de controle, bem como critérios para a elaboração e o monitoramento de Plano de Ação, visando efetivar e/ou aperfeiçoar os controles administrativos das atividades**

# RN TCE Nº 34/2016

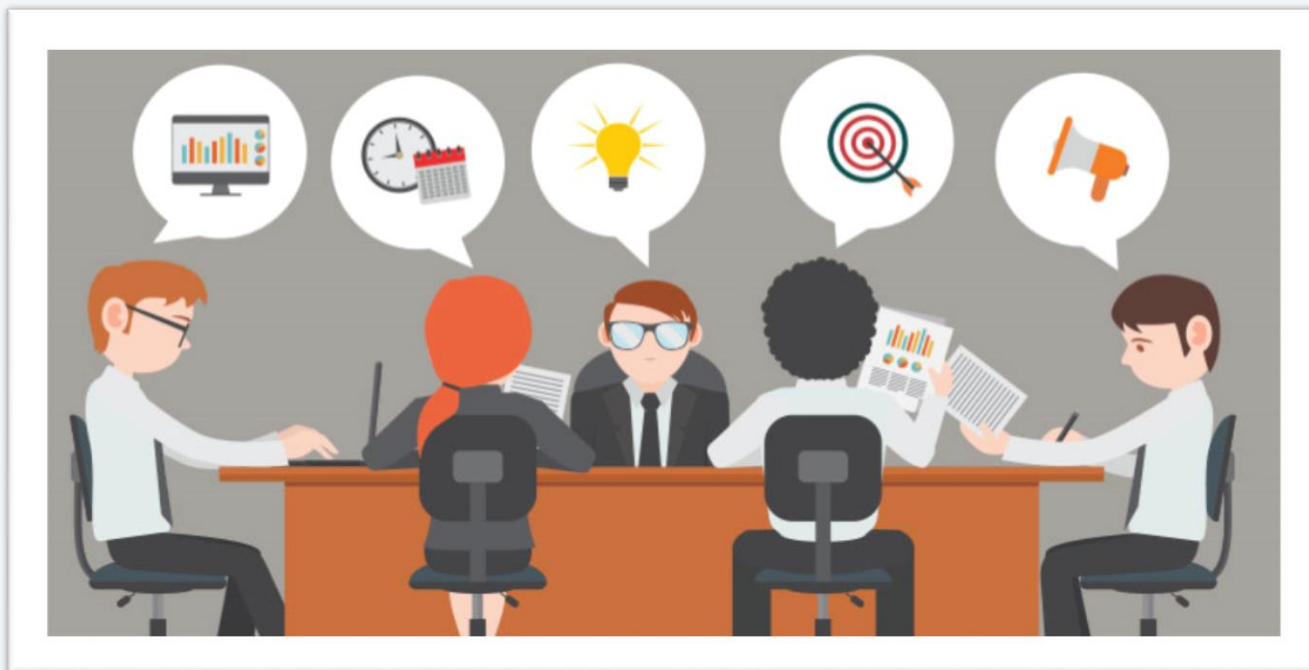
## MATRIZ DE RISCOS E CONTROLES – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

NÚMERO	ATIVIDADES	NÚMERO	ATIVIDADES
1	Coordenação das ações de alimentação escolar	11	Recebimento dos gêneros alimentícios
2	Elaboração do Cardápio	12	Armazenamento, Controle e Distribuição
3	Educação Alimentar e Nutricional	13	Controle de Estoque
4	Realização de Teste de Aceitabilidade	14	Distribuição dos alimentos do depósito central para as escolas
5	Disponibilização de Recursos Financeiros	15	Elaborar manual de normas e procedimentos do PNAE
6	Movimentação financeira dos recursos descentralizados para a conta do PNAE	16	Inventário Físico
7	Padronização de especificações mais comuns	17	Elaboração e entrega da prestação de contas
8	Programação de compras de gêneros alimentícios	18	Arquivo da prestação de contas
9	Normatização de critérios para pesquisa de preços	19	Composição e estrutura do CAE
10	Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar	20	Atuação e funcionamento do CAE

# **3 - Atividade: Educação Alimentar e Nutricional**

## **OBJETIVO:**

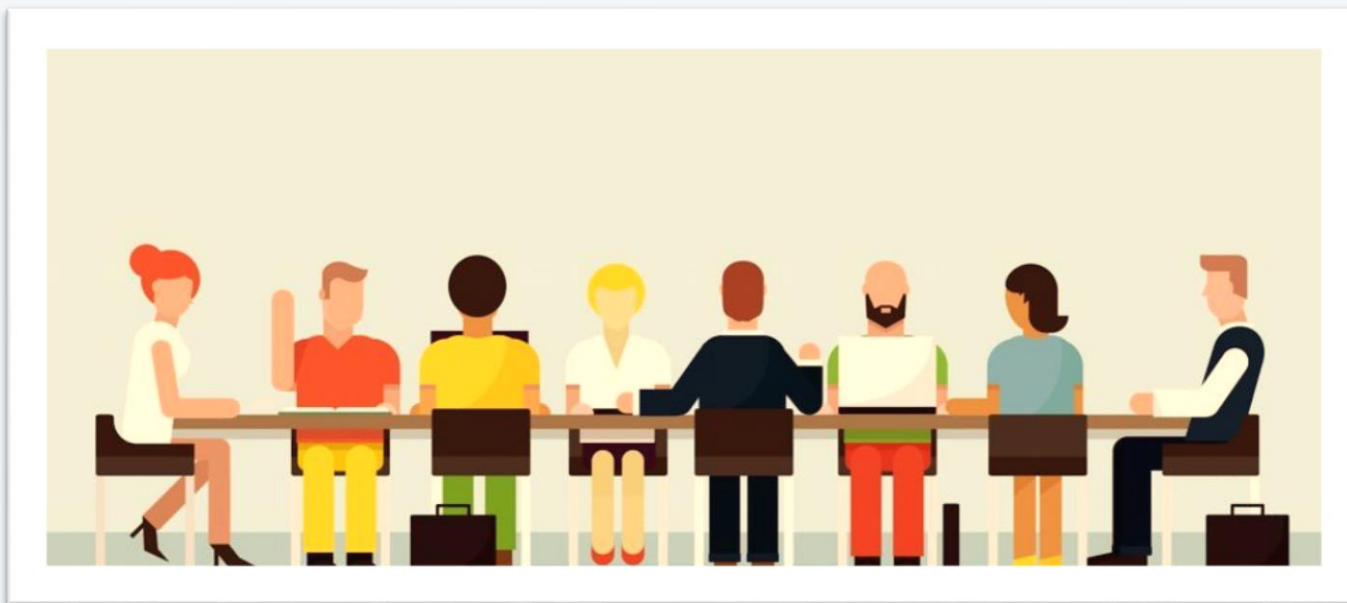
Estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis.



# 5 - Atividade: Disponibilização de Recursos Financeiros

## OBJETIVO:

Garantir a disponibilização de recursos financeiros para execução das atividades da Alimentação Escolar.



# **6 - Atividade: Movimentação financeira dos recursos descentralizados para a conta do PNAE**

## **OBJETIVO:**

Utilização adequada dos recursos para aquisição de gêneros alimentícios destinados ao programa.



# 10 - Atividade: Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar



## OBJETIVO:

Fomentar a Agricultura Familiar na região, promovendo o desenvolvimento da atividade agrícola de maneira sustentável.

# **17 - Atividade: Elaboração e entrega da prestação de contas**

## **OBJETIVO:**

Prestar contas dos recursos do PNAE recebidos da União a título de complementação.



# Dinâmica dos Conselhos de Políticas Públicas



# Fatores que dificultam a ação dos conselhos

## Quanto à Constituição/Composição:

- Ingerência do Poder Executivo ou de representantes de entidades;
- Assistencialismo, clientelismo ou paternalismo político;
- Falta de definição precisa das competências e atribuições e
- Falta de divulgação do processo de escolha de conselheiros.



# Fatores que dificultam a ação dos conselhos

## Quanto à Atuação:

- Existência de colegiados meramente formais;
- Falta de integração com os órgãos de controle externo;
- Acompanhamento insatisfatório da aplicação dos recursos e
- Omissão na comunicação de irregularidades constatadas aos órgãos de controle.



# Fatores que dificultam a ação dos conselhos

## Quanto à Atitude dos Conselheiros:

- Falta de cultura participativa e de fiscalização;
- Desinteresse ou baixa motivação por parte de alguns membros;
- Indisponibilidade de tempo para as atividades do colegiado e não comparecimento sistemático às reuniões e
- Não compreensão que os conselheiros são figuras públicas com mandatos.



# Fatores que dificultam a ação dos conselhos

## Quanto às Condições de Trabalho:

- Falta de condições logísticas para funcionamento;
- Ausência de treinamento ou capacitações;
- Dificuldade para acessar as informações públicas e
- Dificuldades de compreensão da linguagem utilizada em modelos de relatórios gerenciais.



# Estratégias para Potencializar a atuação dos Conselhos



# Para cumprir com o seu objetivo

- Estimular a participação de novos segmentos interessados na área de conselhos.
- Ampliar os espaços democráticos de participação e escolha dos membros.
- Dar a devida atenção às atas de reuniões e a continuidade de temáticas entre uma reunião e outra.
- Evitar a criação de uma elite decisória (mesmos grupos no poder)



# Para cumprir com o seu objetivo

- **Identificar e avaliar** as deliberações do conselho
- **Reconhecer na divergência de ideias e opiniões** uma oportunidade de aprofundamento das propostas e decisões e **melhoria do convívio democrático**
- Saber **trabalhar** com as figuras de **autoridade** (presidente ser o secretário municipal)
- **Desburocratizar** processos e ações



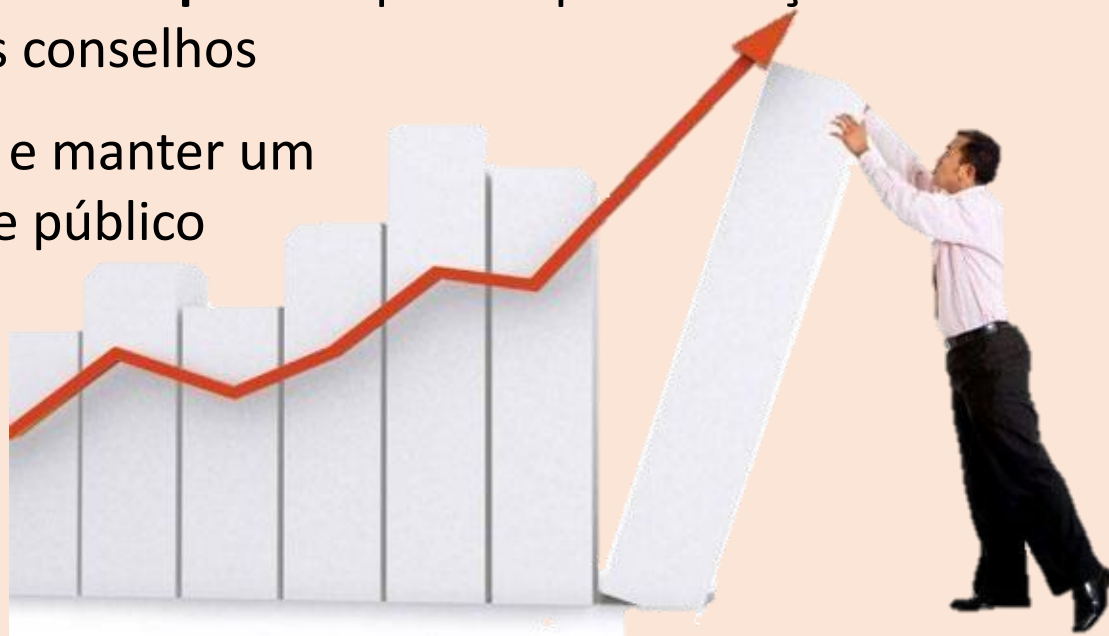
# Para cumprir com o seu objetivo

- Saber reunir **informações relevantes** para discussão
- **Obter informações públicas com qualidade** e buscar outras fontes para subsidiar as proposições e decisões
- **Criar canais de comunicação** específicos dos conselhos
- Estabelecer **diálogo com os representantes** do Executivo e do Legislativo
- Buscar o **envolvimento dos meios de comunicação** de massa do Município



# Para cumprir com o seu objetivo

- **Participar de atividades**, seminários, cursos, oficinas e reuniões de **formação**
- **Participar ativamente** do processo de construção das peças orçamentárias
- Firmar **parceria com a iniciativa privada** para implementação de ações estratégicas dos conselhos
- **Aproximar da sociedade** e manter um vínculo produtivo/debate público continuado
- Ser o **canal das reivindicações** popular



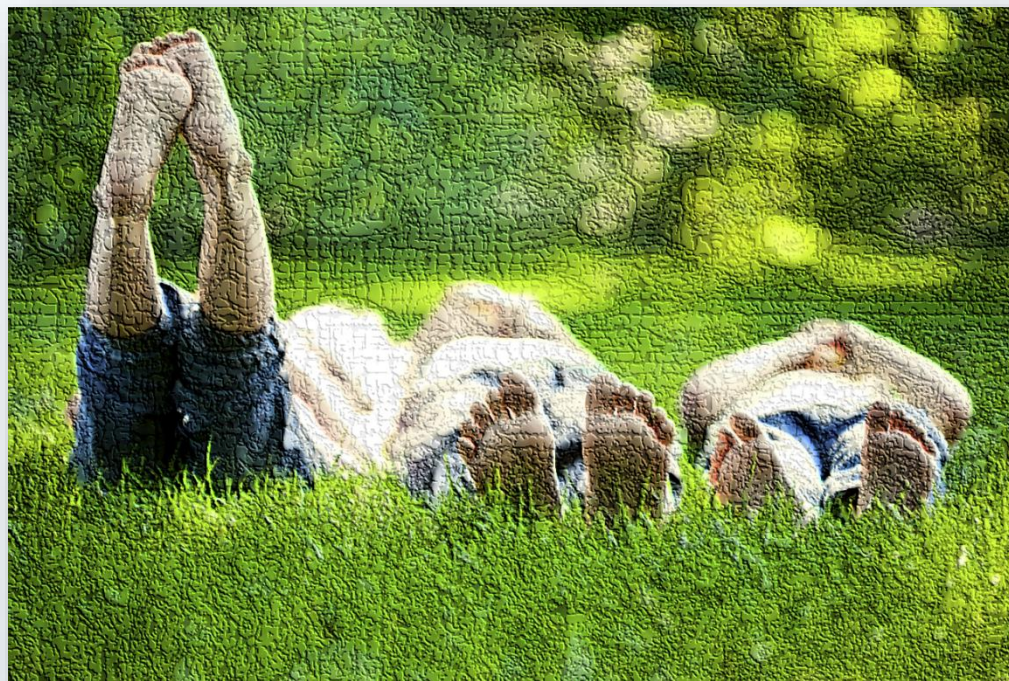
# Para cumprir com o seu objetivo



- Criar mecanismos de **acompanhamento da execução e divulgação** das decisões
- Ser **independente** nas **opiniões** (ter igual poder para determinar o resultado final das decisões)
- Implementar **ações** que **elevem o grau de comprometimento** do governo municipal
- **Mensurar o impacto** das decisões dos conselhos na melhoria efetiva da **qualidade da gestão**.



# Reflexão Final



**Precisamos discutir sobre a importância do fortalecimento do controle social com o objetivo de gerar multiplicadores junto à sociedade civil, agentes públicos e a comunidade.**





**Promover a  
participação social  
para a melhoria dos  
serviços públicos  
ofertados aos  
cidadãos.**



# Qual é a parte que nos cabe nessa fiscalização?

“Temos que conscientizar nossa geração, que é tão pouco comprometida, que é possível ter um controle social fortalecido, desde que haja cidadãos preparados para isso.

(...) A vigilância e o monitoramento das ações do Estado podem orientar e redirecionar as atividades do poder público”, (Darcy Siqueira)



# Muito Obrigada!

## Cassyra L Vuolo

Secretária de Articulação Institucional  
e Desenvolvimento da Cidadania  
[cassyra@tce.mt.gov.br](mailto:cassyra@tce.mt.gov.br) / (65) 3613-2951



# SAI

**Secretaria de Articulação  
Institucional e Desenvolvimento  
da Cidadania do TCE-MT**



**Tribunal de Contas  
Mato Grosso**

---

**TRIBUNAL DO CIDADÃO**