

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO**

Relatório de Pesquisa

**O TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO
E SUA INTERLOCUÇÃO COM OS CONSELHOS DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Cuiabá – MT, junho de 2013.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO**

Relatório de Pesquisa

**O TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO
E SUA INTERLOCUÇÃO COM OS CONSELHOS DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Coordenação (UFMT):

Rose Cléia Ramos da Silva
Bartolomeu José Ribeiro de Sousa

Coordenação (TCE-MT-SAI)

Cassyra Lucia Vuolo
Irapuan Noce Brazil

Equipe de Apoio:

César Henrique Loiola Lima
Murilo Oberdan dos Santos Gouveia
Patrícia Simone Nogueira
Silvia Mariana Neves de Pinho

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CPI)
(Biblioteca Setorial do Instituto de Educação, MT, Brasil)

T822 O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos de Políticas Públicas / coordenadora Rose Cléia Ramos da Silva...[et al.] -- Cuiabá, MT : Universidade Federal de Mato Grosso, Pró-reitoria de Pesquisa, Instituto de Educação, 2013.

79 p.: il color.

Relatório de pesquisa.
Bibliografia.

1. Conselhos municipais. 2. Conselhos – Políticas públicas. 3. Conselheiros – Mato Grosso. I. Silva, Rose Cléia Ramos da. II. Sousa, Bartolomeu José Ribeiro de. III. Vuolo, Cassyra Lucia. IV. Brazil, Irapuan Noce. V. Título.

CDU: 352.075.1(817.2)

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Percentual de conselheiros, segundo o sexo. Mato Grosso. 2013.	26
Gráfico 2. Percentual de conselheiros, segundo faixa de renda em salários mínimos. Mato Grosso. 2013.	28
Gráfico 3. Percentual de conselheiro, segundo tempo de residência no município em que é conselheiro. Mato Grosso. 2013.	31
Gráfico 4. Percentual de conselheiros que na sua família existem outros membros que são conselheiros. Mato Grosso. 2013.	31
Gráfico 5. Percentual de conselheiros, conforme a quantidade de mandatos em que atuou como conselheiro. Mato Grosso. 2013.	32
Gráfico 6. Percentual de conselheiros, segundo a atuação em outros conselhos. Mato Grosso. 2013.	33
Gráfico 7. Percentual de conselhos criados por lei municipal. Mato Grosso. 2013.	35
Gráfico 8. Percentual de conselheiros, segundo o conhecimento da lei ou ato legal de criação do conselho. Mato Grosso. 2013.	36
Gráfico 9. Percentual de conselheiros, segundo a informação de conhecimento do regimento interno. Mato Grosso. 2013.	38
Gráfico 10. Percentual de conselheiros, segundo as informações de existência de comissões temáticas nos conselhos. Mato Grosso. 2013. .	38
Gráfico 11. Percentual de conselho que possui uma secretaria executiva. Mato Grosso. 2013.	39
Gráfico 12. Percentual de conselho que dispõe de espaço físico próprio. Mato Grosso. 2013.	40
Gráfico 13. Percentual de periodicidade e frequência das reuniões do conselho. Mato Grosso. 2013.	41
Gráfico 14. Percentual de responsáveis por proposição de pautas das reuniões do conselho. Mato Grosso. 2013.	43
Gráfico 15. Percentual da pauta das reuniões, segundo a divulgação prévia. Mato Grosso. 2013.	43
Gráfico 16. Percentual de reuniões aberta à sociedade realizada pelo conselho, além das reuniões ordinárias. Mato Grosso. 2013.	44

Gráfico 17. Percentual de conselheiros, segundo as proposições nas reuniões do Conselho foi realizada pelo próprio conselheiro. Mato Grosso. 2013.....	47
Gráfico 18. Percentual de conselheiros que durante a atuação teve acesso às informações sobre o orçamento público de seu município. Mato Grosso. 2013.....	48
Gráfico 19. Percentual de conselheiros, segundo a participação na elaboração e discussão na câmara municipal dos projetos de lei do PPA, LDO e a LOA. Mato Grosso. 2013.	49
Gráfico 20. Percentual de conselheiro, segundo o funcionamento do conselho e relação de subordinação. Mato Grosso. 2013.....	50
Gráfico 21. Percentual de conselheiros, segundo o interesse pelo controle social das políticas públicas de seu município, depois que começou a participar do conselho. Mato Grosso. 2013.	50
Gráfico 22. Percentual de intervenções feitas por representantes dos segmentos, conforme as reuniões em que o conselheiro participou. Mato Grosso. 2013.....	52
Gráfico 23. Percentual de conselheiros que se consideram capacitados para propor ao poder público municipal políticas públicas na área de atuação do conselho em que atua. Mato Grosso. 2013.	54
Gráfico 24. Percentual de conselheiros que consideram que exercem a sua função com competência. Mato Grosso. 2013.	55
Gráfico 25. Percentual de conselheiros, segundo a informação sobre a participação do conselho na elaboração do orçamento público municipal. Mato Grosso. 2013.	56
Gráfico 26. Percentual de conselheiro que consideram as atividades do conselho como um instrumento de gestão pública dos recursos destinados à execução das políticas públicas municipais. Mato Grosso. 2013.	58
Gráfico 27. Percentual de conselheiros, segundo ponderação sobre a atuação do conselho na avaliação dos resultados das políticas públicas na sua área de atuação. Mato Grosso. 2013.	59

Gráfico 28. Percentual de conselheiros, segundo a informação de que o conselho conhece o resultado das políticas públicas da respectiva área de atuação. Mato Grosso. 2013.....	60
Gráfico 29. Percentual de conselheiros, segundo a informação de que o conselho discute indicadores de desempenho das políticas públicas de sua área de atuação. Mato Grosso. 2013.	62
Gráfico 30. Percentual de conselheiros, segundo a avaliação do nível que conselho exerce o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos na respectiva área de atuação. Mato Grosso. 2013.....	63
Gráfico 31. Percentual de conselheiros, segundo a realização de atividades integradas de controle social do conselho com o órgão de controle interno do município. Mato Grosso. 2013.	64
Gráfico 32. Percentual de conselheiros, segundo a realização pelo conselho de atividades de controle social integrado com o órgão de controle externo como o TCE e o TCU. Mato Grosso. 2013.	65
Gráfico 33. Percentual de conselheiros, segundo a participação do conselho em alguma ação que envolva o planejamento do município. Mato Grosso. 2013.	66
Gráfico 34. Percentual de conselheiro, segundo a autoavalia do seu desempenho em fazer intervenções nas reuniões. Mato Grosso. 2013....	67
Gráfico 35. Percentual de conselheiros, segundo a participação em alguma ação integrada do tribunal de contas do estado com entidades do seu município para discutir e pensar o planejamento estratégico da gestão pública municipal. Mato Grosso. 2013.....	68
Gráfico 36. Percentual de conselheiros, segundo o conhecimento e acesso às informações acerca da elaboração orçamentária de seu município, Mato Grosso. 2013.....	69
Gráfico 37. Percentual de conselheiros, segundo sugestão para melhorar o desempenho de seu conselho. Mato Grosso. 2013.	71
Gráfico 38. Percentual de conselheiros, segundo a identificação de irregularidades na utilização dos recursos públicos. Mato Grosso. 2013.	71
Gráfico 39. Percentual de conselheiros, segundo a participação, nos últimos 12 meses, em atividades de formação destinadas ao aperfeiçoamento da sua função no conselho. Mato Grosso. 2013.....	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Relação dos Municípios pesquisados e total de Conselhos. Mato Grosso. 2013.	24
Tabela 2. Percentual dos amostrados, segundo nível de escolaridade. Mato Grosso. 2013.	27
Tabela 3. Percentual de conselheiros, segundo atividade principal que desenvolvem. Mato Grosso. 2013.	29
Tabela 4. Percentual de conselheiros, segundo a informação sobre a decisão de criação do conselho. Mato Grosso. 2013.	37
Tabela 5. Percentual de conselheiros, segundo a utilização de fonte de informação para desenvolvimento das atividades no conselho. Mato Grosso. 2013.	52

LISTA DE SIGLAS

CMPP – Conselhos Municipais de Políticas Públicas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PDI – Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado

PPA – Plano Plurianual

RJU – Regime Jurídico Único

SAI – Secretaria de Articulação Institucional

TCE – MT – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

TCU – Tribunal de Contas da União

UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	13
1. APRESENTAÇÃO	14
1.1. A TRAJETÓRIA DOS CONSELHOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 17	
1.2. Procedimentos Metodológicos	22
2. OBJETIVOS.....	25
2.1. Objetivo geral	25
2.2. Objetivos específicos	25
3. ANÁLISES E RESULTADOS.....	26
3.1. Aspectos gerais sobre a identificação dos conselheiros	26
3.1.1. Participação por sexo	26
3.1.2. Nível de escolaridade dos conselheiros	27
3.1.3. Informações sobre a renda dos conselheiros	28
3.1.4. Atividade principal dos conselheiros.....	29
3.1.5. Tempo de residência no município	30
3.1.6. Se há mais de um membro na família que participa de Conselhos 31	
3.1.7. Quantidades de vezes em que atuou como conselheiro	32
3.1.8. Atuação em outros conselhos	33
3.1.9. Forma de institucionalização dos Conselhos.....	35
3.1.10. Informação sobre conhecimento da lei ou ato legal de criação do conselho, por parte dos conselheiros.....	36
3.1.11. A decisão de criação do conselho.....	37
3.1.12. Informação sobre o regimento interno do Conselho.....	37
3.1.13. Informação sobre organização e funcionamento do Conselho..	38
3.1.14. Informação do funcionamento por meio de uma secretaria executiva	39

3.1.15.	Informação sobre a estrutura física e condições de funcionamento dos conselhos.....	40
3.1.16.	Informação sobre a periodicidade e frequência das reuniões do conselho	41
3.1.17.	Informação sobre a proposição de pautas nos conselhos.....	43
3.1.18.	Informação sobre a divulgação prévia da pauta das reuniões ..	43
3.1.19.	Informação sobre a relação do Conselho com a sociedade.....	44
3.1.20.	Informação sobre a atuação dos conselheiros	47
3.1.21.	Acesso dos conselheiros às informações sobre o orçamento público de seu município.....	48
3.1.22.	Informação sobre a elaboração e discussão na câmara municipal dos projetos de lei do PPA, LDO e a LOA.....	49
3.1.23.	A consciência do conselheiro em relação a quem está subordinado o órgão.	50
3.1.24.	Informação sobre o interesse pelo controle social	50
3.1.25.	Informações sobre as atribuições no conselho	52
3.1.26.	Manifestações predominantes nas reuniões	52
3.1.27.	Capacidade do conselheiro em propor políticas públicas na área de atuação do conselho	54
3.1.28.	Sobre o exercício da função no conselho.....	55
3.1.29.	Participação do conselho na elaboração do orçamento público	56
3.1.30.	Os conselhos como instrumento de gestão pública	58
3.1.31.	Atuação do conselho na avaliação dos resultados das políticas públicas	59
3.1.32.	Informações sobre o resultado das políticas públicas	60
3.1.33.	Indicadores de desempenho das políticas públicas	62
3.1.34.	Informação sobre o exercício do controle social sobre a aplicação dos recursos públicos	63

3.1.35.	Informações pertinentes às atividades de controle social integradas aos órgãos de controle interno do município	64
3.1.36.	Informação sobre trabalho integrado dos conselhos com TCE e TCU	65
3.1.37.	Informação sobre a participação do conselho alguma ação sobre o planejamento do município	66
3.1.38.	Informação sobre o processo de autoavaliação da função de conselheiro (a)	67
3.1.39.	Informação sobre participação de ações integradas realizada com a iniciativa do TCE.....	68
3.1.40.	Informação sobre a importância do acesso aos dados da elaboração do orçamento municipal	69
3.1.41.	Para melhorar o desempenho de seu conselho você sugere....	71
3.1.42.	Informação sobre identificação de irregularidades quanto à utilização dos recursos.....	71
3.1.43.	Informação sobre a participação em formação destinadas ao aperfeiçoamento da sua função de conselheiro	72
4.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	74
5.	REFERÊNCIAS	79
6.	ANEXO	81
7.	REFERÊNCIAS.....	78
8.	ANEXO – Instrumento da Pesquisa Empírica.....	80

AGRADECIMENTOS

Ao Exmo. Senhor José Carlos Novelli, Presidente do Tribunal de Contas do estado de Mato Grosso, pelo pioneirismo e visão estratégica que vem proporcionando mudança paradigmática na atuação da Corte de Contas de Mato Grosso, pelo fortalecimento dos laços institucionais e republicanos entre controle externo, controle interno e controle social.

À Ilma. Secretária de Articulação Institucional do TCE-MT, Dra. Cassyra Lúcia Vuolo e toda a sua equipe, pelo incansável trabalho de estímulo ao controle social dos recursos públicos e de aproximação da sociedade mato-grossense com o Tribunal. Temos que dizer que *"Há homens que lutam um dia e são bons, há outros que lutam um ano e são melhores, há os que lutam muitos anos e são muito bons. Mas há os que lutam toda a vida e estes são imprescindíveis"* (Bertold Brecht).

À Magnífica Reitora Maria Lucia Cavalli Néder, por autorizar e apoiar a realização desta pesquisa, revelando-se uma gestora democrática e preocupada com a necessidade de estudos e suporte acadêmico institucional para as questões prementes e relevantes de nosso estado, sobretudo, no que tangem às relações mediadoras entre o Estado, a sociedade civil e as instituições educacionais formadoras.

Aos muitos conselheiros (as) dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas que pelo compromisso com a *res pública* e o fortalecimento da cidadania e do controle social, participaram ativamente dos Eventos Consciência Cidadã e se dispuseram a participar desta pesquisa, “abrindo os diários” das suas práticas cidadãs como conselheiros (as) e permitindo, às trilhas deste estudo teórico-empírico, elementos substanciais de análise para seguirmos juntos buscando superar limites e potencializar a prática do controle social em Mato Grosso.

Registramos os nossos mais sinceros agradecimentos.

1. APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) e à sociedade o relatório da pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Esta pesquisa insere-se no conjunto articulado de ações desenvolvidas pelo TCE-MT que visam ao fortalecimento da administração pública nos municípios mato-grossenses e 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 a adoção de um modelo de administração pública orientada para resultados significativos para a sociedade.

Nesse cenário de melhoria da eficiência dos serviços públicos e fomento da cultura da transparência e da administração pública orientada para resultados, 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 definiu como 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. O TCE-MT visa com estes projetos integrar as suas ações com a finalidade de otimizar a aplicação dos recursos públicos para o benefício da sociedade.

No âmbito do Projeto 2 de Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência Cidadã foi proposta pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso a realização da presente pesquisa com o objetivo principal de realizar um amplo diagnóstico englobando os oito maiores municípios de Mato Grosso, nos quais o TCE apoiou o Planejamento Estratégico no ano de 2012.

A ideia do diagnóstico surgiu da necessidade 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-alvos, além de serem considerados os representantes legais da sociedade.

A partir disso, a Secretaria de Articulação Institucional do TCE, que coordena o Projeto 2, juntamente com a UFMT construiu o questionário da pesquisa que seria aplicada nos oito municípios adesos ao PDI. Contudo, para certificar da eficiência do questionário, ou seja, se atenderia a demanda, um pré-teste foi realizado pelo SAI com os representantes do Conselho Alimentar de Cuiabá.

Com o aval do questionário, a SAI deu início os eventos do PDI nos oito municípios mato-grossenses (Sorriso, Sinop, Tangará da Serra, Cáceres, Rondonópolis, Barra do Garças, Cuiabá e Várzea Grande). Na ocasião, foram realizadas oficinas com os conselheiros para que apresentassem propostas coletivas e consensuais das demandas da sociedade em relação às políticas públicas, bem como foi aplicada esta pesquisa que traçou o diagnóstico sobre perfil, atuação, desempenho dos Conselhos Municipais.

Nesse contexto, esta pesquisa analisou o desempenho dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, considerando a atuação dos seus membros e o potencial dessas instâncias, 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 buscou ainda identificar o potencial propositivo dos Conselhos de Políticas Públicas nas ações concretas do Poder Público local, caracterizar o perfil dos conselheiros quanto ao gênero, à escolaridade, renda, residência no município, tempo de atuação como conselheiro e atuação em outros conselhos.

Sobre a organização e o funcionamento dos conselhos, a pesquisa colheu informações sobre o ato legal de criação do conselho, a existência de regimento interno, comissões temáticas, secretaria-executiva e as condições do espaço físico para os trabalhos do colegiado.

No tocante ao desempenho dos conselhos, a pesquisa captou informações sobre a participação dos conselhos na elaboração do processo de orçamentação pública, envolvendo a elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), a atuação do conselho na avaliação do resultado das políticas públicas, o nível de exercício do controle social e a realização de atividades integradas com outros órgãos de controle.

Com o conjunto de resultados apresentados ao TCE-MT e à sociedade mato-grossense, a pesquisa procura contribuir com o avanço do conhecimento na área e com a formulação de políticas públicas para o fortalecimento dos conselhos municipais, tanto no tocante à dimensão da 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 na realidade concreta do Estado de Mato Grosso.

1.1.A TRAJETÓRIA DOS CONSELHOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A origem e a natureza dos conselhos são muito diversificadas e se confundem com a história da política e da democracia (BORDIGNON, 2004). Os registros históricos indicam que, desde as primeiras formas de vida humana em sociedade, foram criados mecanismos e instâncias de deliberação coletiva.

Situar historicamente a origem dos conselhos na Administração Pública no Brasil remete à compreensão do sentido do projeto de colonização e de organização do aparato público implantado pela Coroa Portuguesa. Assim, não podemos olvidar que o sentido da colonização portuguesa foi fundamentalmente um negócio. Com efeito, a Coroa Portuguesa se esquivou de todas as formas de ações que garantissem a constituição de serviços públicos universais, restringindo os dispêndios com a administração ao estritamente necessário.

Durante o período colonial, as primeiras unidades administrativas que se estruturaram foram os municípios, sedes do poder local. Nos municípios, a administração era realizada pelas Câmaras Municipais que tinham funções executivas como a expedição das posturas municipais, decisões referentes aos logradouros públicos, taxas e serviços, enfeixadas com funções judiciárias (BRASIL, 2010).

Nesse período, todo o conjunto dos servidores públicos era nomeado pelo rei ou em nome dele. O serviço público significava uma honraria, e somente os “homens bons” ou os proprietários poderiam assumi-lo. A Administração Pública representava o poder político das elites locais negligenciando o interesse coletivo, configurando e definindo na prática a concepção patrimonialista de Estado.

A herança colonial, marcada pelo patrimonialismo, pela escravidão, pelo latifúndio, deitou raízes com consequências claramente percebidas nos dias atuais. Nesta concepção, a sociedade é alijada dos espaços de decisão política, impedindo o exercício dos direitos políticos, sobretudo no tocante à participação popular na gestão da coisa pública.

A vinda da Família Real para o Brasil em 1808, forçada pelas tropas de Napoleão, foi determinante para a implementação de medidas de cunho político e administrativo voltadas para a construção do Estado nacional. A instalação do Poder Monárquico em terras brasileiras proporcionou um redimensionamento da Administração Pública e a criação de importantes instituições públicas, porém sem alterar o *modus operandi* de

administrar a coisa pública, herdado do período colonial, fortemente alicerçado em práticas patrimonialistas.

A concepção patrimonialista situa o Estado como pertencente à autoridade superior ou como propriedade do Rei, instituindo um corpo de funcionários baseado na obediência à vontade superior (BORDIGNON, 2004). No tocante à criação de conselhos, entre as medidas tomadas com a vinda da Família Real para a estruturação de um Estado nacional voltado para o exercício do poder político, foi criado o Conselho de Fazenda. Em 1822, já no Império, foi criado o Conselho de Estado. Esses conselhos eram:

[...] constituídos por notáveis, pessoas dotadas de saber erudito, letrados. Conselhos de governo, uma vez que serviam aos governantes. O saber popular não oferecia utilidade à gestão da “coisa pública”, uma vez que esta pertencia aos “donos do poder”, que se serviam dos “donos do saber” para administrá-la em proveito de ambas as categorias (BORDIGNON, 2004).

Após a instauração da República, em 2 de janeiro de 1891, o chefe do Governo Provisório, Manoel Deodoro da Fonseca, criou, por meio do Decreto n.º 1.232 G, o Conselho de Instrução Superior e foi aprovado o regulamento do referido Conselho. Em 1925, esse Conselho foi transformado em Conselho Nacional do Ensino, por meio da Reforma Rocha Vaz. Esses conselhos de educação tinham sua atuação restrita ao ensino superior, constituindo-se como órgãos de fiscalização dos estabelecimentos de ensino mantidos pela União. Eram compostos por representantes desses estabelecimentos e suas atribuições procuravam imprimir uma racionalização administrativa (TEIXEIRA, 2004).

Os anos 1930 marcaram uma inflexão no modelo de desenvolvimento econômico até então adotado. Fatores da conjuntura internacional, sobretudo a crise do capitalismo que teve seu auge em 1929, desencadearam um conjunto de mudanças na política nacional. A partir desse período, teve início a construção de um modelo de Estado de caráter liberal, centralizador e intervencionista. As políticas públicas implementadas tinham como foco principal a industrialização do país e a constituição de um amplo mercado interno. Isso se processou no âmbito de uma sociedade civil com características particulares. Para Coutinho (2004), trata-se um Estado extremamente forte e autoritário, em contraposição a uma sociedade civil débil, primitiva e amorfa. Para o autor, o elemento característico mais importante desse modelo de Estado autoritário e centralizador é que ele sempre esteve claramente a serviço de interesses privados.

Nesse cenário sociopolítico dos anos 1930, foram criados importantes conselhos no âmbito federal como o Conselho Nacional de Educação (1930), o Conselho Consultivo de

Ensino Comercial (1930), Conselho Federal do Comércio Exterior (1934), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), Conselho Nacional de Saúde (1937), Conselho Nacional do Petróleo (1938), Conselho Nacional de Serviço Social e Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944). Como parte das ações de estruturação do sistema de mérito e profissionalização do serviço público, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936.

Esses conselhos eram constituídos eminentemente por notáveis e, em alguns casos, a criação tinha o propósito de cooptação por parte do Poder Público de setores de oposição. Cabe destacar, no entanto, que esses conselhos foram as primeiras experiências de participação em que, mesmo de forma restrita, setores populares puderam participar de atividades relacionadas à Administração Pública. Essas experiências também se constituíram no germe do que viriam a ser os conselhos de políticas ou conselhos gestores (CUNHA, 2009).

O início dos anos 1960 foi marcado, no plano econômico, pelo esgotamento do modelo de substituição de importações, iniciado durante a década de 1930. O Estado, com feições populistas, que vigorou com os governos dos anos 1950, não correspondia mais às necessidades requeridas pelo novo patamar de acumulação de capital (GERMANO, 2005). Crescia e cada vez mais ganhava força na sociedade, sobretudo entre a burguesia nacional, a corrente político-ideológica que defendia um modelo de desenvolvimento pelas vias de um capitalismo associado e dependente dos mercados internacionais.

Fatores externos contribuíram significativamente para a rearticulação da burguesia nacional e das forças conservadoras, num movimento que culminou com o golpe de Estado de 1964. É oportuno destacar que, antes de 1964, a revolução cubana em 1959 impulsionou os movimentos sociais que passaram a se organizar com maior unidade, convergindo na defesa das reformas estruturais da sociedade (reforma tributária, reforma agrária, reforma educacional). Intensificou-se, assim, o conflito entre capital e trabalho, acentuando e agravando a crise de direção política do Estado (GERMANO, 2005).

O Estado, nesse período, foi caracterizado por uma hipertrofia do Poder Executivo, combinada com a existência praticamente simbólica dos demais poderes. A imprensa foi submetida a uma forte censura e, assim, o Executivo podia agir sem nenhuma restrição.

No tocante aos conselhos existentes nesse período, o funcionamento do Conselho Federal de Educação, no que pesem as particularidades da área, é ilustrativo acerca da situação dos demais colegiados existentes. Candido Gomes, em trabalho sobre os

conselhos de educação, destaca a dualidade básica dos órgãos dos sistemas de ensino, como um dos fatores com influência direta no funcionamento dos conselhos. De um lado, os conselhos de natureza normativa, e, de outro, os órgãos burocráticos, o Ministério e as Secretarias de Educação. Para o autor, o relacionamento entre esses órgãos ao longo da história revela uma tensão permanente entre ambos.

O Conselho Federal de Educação, criado pela primeira Lei de Diretrizes e Bases em 1961, teve sua gênese marcada por um sopro de renovação em clima democrático. Segundo Gomes, nos seus primórdios, esse colegiado reuniu um grupo de conselheiros nacionalmente respeitados e com significativa produção intelectual. O órgão se tornou formulador dos Planos de Educação em sintonia com os fundos de financiamento, um desempenho de horizontes republicanos. Nos anos 1970, auge do regime militar, as suas funções de planejamento passaram a se chocar com o sistema de planejamento federal, representado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Como resultado, o colegiado se estiolou, num clima de recentralização, autoritarismo e tecnocracia. O Conselho passou, então, a se ocupar de demandas cartoriais, cuidando em especial da expansão da educação superior particular.

O final dos anos 1970 foi marcado por grandes protestos, greves de trabalhadores e manifestações em todo o país pelo fim da ditadura e o retorno à democracia. O autoritarismo repressivo e os desmandos do regime militar contribuíram diretamente com o fim do “milagre brasileiro”. A burguesia, cada vez mais, foi se afastando dos seus parceiros tecnocratas civis e militares, e cresceu vertiginosamente nos movimentos sociais e sociedade civil o desejo e a luta pela volta do regime democrático.

Segundo Avritzer (2009), nesse período, começou a ocorrer no Brasil o surgimento daquilo que se convencionou chamar de uma “sociedade civil autônoma e democrática”. Para esse autor, esse fenômeno esteve relacionado à convergência de quatro fenômenos: crescimento significativo das associações comunitárias; reavaliação da ideia de direitos; defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado; defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado.

Vuolo (2007) contribui, expressivamente, ao lembrar que o processo de democratização no movimento político brasileiro imprime novos significados na relação de quem governa e é governado, assim, para a autora:

A democracia passa a ser embasada em confiança recíproca, com competência nos esforços, transparência nas ações e eficiência no uso dos meios, deixando de

ser uma técnica formal de escolha periódica de quem governa para ser uma escolha permanente de como querem ser governados. (2007, p.50).

Todos esses fatores foram decisivos para o movimento pela redemocratização do país que culminou com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, a luta pela aprovação e desdobramentos da Constituição de 1988.

A partir daí a democracia brasileira ganhou um poderoso instrumento para a promoção da cidadania. A Carta Magna recém-aprovada garantia, pela primeira vez na história do Brasil, o direito da sociedade de acompanhar as ações do Estado e dos governantes. Direito este que foi reforçado com a aprovação de outras leis que deram um novo rumo para a administração pública, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar 131/09 e da Lei 12.527/2011.

De maneira visionária, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso reagiu imediatamente a esta nova fase da sociedade e das administrações públicas. O TCE-MT buscou um novo modelo de gestão voltado para estas exigências, no qual ficasse garantida a participação dos cidadãos no processo de aplicação dos recursos públicos. Esta nova forma de participação é chamada de Controle Social.

No entanto, logo alguns obstáculos para essa participação social e inclusão política foram sentidos como a linguagem complexa utilizada pelos órgãos ao tratar das gestões públicas e a desinformação e o desinteresse por parte da sociedade. Entendendo que este quadro precisava mudar e que o cidadão tinha que se sentir mais presente na administração pública, o Tribunal de Contas de Mato Grosso criou a Secretaria de Articulação Institucional (SAI), cujo papel é disseminar informações, promover o diálogo entre o TCE-MT e a sociedade. Dentro deste contexto, cabe a SAI desenvolver ações que estimulem e orientem a sociedade para o exercício do controle social em parceria com as ações de controle externo do TCE-MT.

É importante que a sociedade saiba como participar, pois, se ela não faz parte do processo, consequentemente há uma ausência de sintonia entre o que a sociedade quer e aquilo que o gestor faz. Pensando nisso, para aumentar a participação da sociedade mato-grossense, o TCE-MT implantou, ao longo dos últimos anos, diversos canais de comunicação e possibilidades de contato entre o Tribunal e a sociedade.

Assim, o controle social passou a ser amplamente debatido e divulgado pelo TCE-MT, mostrando a importância de se acompanhar e fiscalizar os atos dos gestores públicos,

principalmente, saber onde e como são aplicados os recursos arrecadados e se estes reverteram em melhorias efetivas na qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

1.2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo consistiu em uma pesquisa exploratória com abordagem quanti e qualitativa, com método dedutivo sobre os dados apresentados, os quais foram coletados a partir das seguintes técnicas: aplicação de questionários (survey) e levantamento de informações junto ao site do Tribunal de Contas e das Prefeituras dos oito municípios selecionados para o diagnóstico.

A perspectiva teórico-metodológica que sustenta as análises realizadas é a materialista histórico-dialética, a qual permite desvelar a realidade, compreendendo de forma crítica as suas contradições, formulando um construto teórico que indique caminhos para superar os percalços e problemas vivenciados pelos conselhos de políticas públicas. Os autores que fundamentam o estudo empírico são: Kosik (1976), Habermas (1989), Santos Júnior (2001), Siraque (2005) e Teixeira e Balcão (orgs.) (2003).

A aplicação dos questionários (survey) foi realizada no período de outubro a dezembro de 2012 nos oito municípios selecionados para a amostra: Cáceres, Cuiabá, Barra do Garças, Rondonópolis, Sinop, Sorriso, Tangará da Serra e Várzea Grande. Esses municípios foram escolhidos por fazerem parte da primeira etapa do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) e por apresentarem características demográficas e socioeconômicas que os tornam representativos da realidade do Estado de Mato Grosso. Os municípios da amostra representam 60% da população mato-grossense e 55% da renda produzida no Estado.

Os sujeitos da pesquisa foram os (as) conselheiros (as) dos conselhos Municipais de Políticas Públicas existentes nos oito maiores municípios que foram convidados pelo TCE-MT para participarem dos Seminários Consciência Cidadã. Esses seminários foram realizados nos municípios que fizeram parte da amostra e foram organizados pela Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do TCE-MT, sob a coordenação da Dra. Cassyra Lúcia B. C. Vuolo.

O questionário foi estruturado conjugando questões fechadas e abertas, com o intuito de obter um conjunto amplo de informações sobre esse grupo de agentes públicos e

também sobre o desempenho dos conselhos municipais investigados no tocante ao controle social das políticas públicas sob suas responsabilidades.

A equipe palestrante foi composta pelos seguintes sujeitos: um representante do Presidente do Tribunal de Contas – um Conselheiro Substituto, Dra. Cassyra Vuolo que apresentou o Projeto de Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência Cidadã do PDI a Dra. Naíse Campos Silva Freire, responsável pela Oficina da Ouvidoria ocorrida sempre em espaço anexo, Dr. Irapuan Noce Brasil, Dra. Elizabeth com as orientações sobre o Planejamento Estratégico, e da Universidade Federal de Mato Grosso realizaram conferências os seguintes professores: Dra Rose Cléia Ramos da Silva e Ms. Bartolomeu José Ribeiro de Sousa.

Dentro da programação dos oito Seminários Consciência Cidadã, os professores da UFMT proferiram uma comunicação que, na primeira parte, abordou de forma sintética o fortalecimento dos conselhos de políticas públicas e, na segunda, foram apresentados os objetivos e fundamentos da pesquisa. Em seguida, os participantes procederam ao preenchimento e resposta dos questionários. O questionário aplicado foi elaborado com a finalidade de obter dados fidedignos em relação à identificação dos conselheiros, organização e funcionamento dos conselhos e das questões deliberativas que tratam do orçamento público municipal.

O instrumento de coleta de dados foi submetido a um pré-teste antes do início do trabalho de campo, ou seja, previamente à aplicação dos questionários junto aos sujeitos conselheiros. O pré-teste consistiu na aplicação de questionários a uma quantidade reduzida de pessoas que possuem as mesmas características da população-alvo. O pré-teste tem a finalidade de ajustar e melhorar o instrumento de coleta de dados de forma que este apresente a linguagem mais adequada ao público da pesquisa, identificando-se eventuais problemas no questionário. A pré-testagem serviu também para obter informações sobre o tempo de resposta dos questionários.

Dessa forma, o pré-teste foi realizado com os membros do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Cuiabá, o qual apontou facilidade de compreensão com as questões por parte dos conselheiros.

Os sujeitos que compuseram a pesquisa, respondendo ao questionário (instrumento definitivo do diagnóstico) são conselheiros de políticas públicas dos municípios listados na tabela 1.

Tabela 1. Relação dos Municípios pesquisados e total de Conselhos. Mato Grosso. 2013.

MUNICÍPIOS	TOTAL DE CONSELHOS
Barra do Garças	16
Cáceres	12
Cuiabá	14
Rondonópolis	11
Tangará da Serra	15
Sinop	13
Sorriso	12
Várzea Grande	10
TOTAL	103

Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

O universo de sujeitos pesquisados por meio do questionário totaliza 615 pessoas, das quais algumas poucas explicaram que não faziam mais parte de Conselhos, e que anteriormente sim, de forma que para fins de obtenção de dados sobre a natureza e funcionalidade desses órgãos suas experiências seriam muito pertinentes.

Desses 615 sujeitos que responderam ao principal instrumento empírico do diagnóstico, em cada município, a soma de questionários respondidos foi a seguinte: Barra do Graças 119; Cáceres 93; Cuiabá 34; Rondonópolis 75; Sinop 71; Sorriso 62; Tangará da Serra 115; Várzea Grande 38, não identificados 8.

2. OBJETIVOS

2.1.OBJETIVO GERAL

- Conhecer o perfil e o desempenho dos Conselhos municipais de políticas públicas, com a finalidade de fomentar o exercício do controle social com efetividade, através de cursos de capacitação pautados na criação de uma nova cultura de participação sociopolítica e fortalecimento dessas instâncias em suas atribuições e competências.

2.2.OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Caracterizar os aspectos gerais sobre a identificação dos conselheiros.
- Analisar a organização e funcionamento dos conselhos.
- Verificar como a atuação dos conselheiros influencia no desempenho do conselho em sua dinâmica mais ampla de representatividade.
- Identificar as principais dificuldades dos conselhos em relação ao acesso dos conselheiros às informações pertinentes ao planejamento das leis orçamentárias de seus municípios.

3. ANÁLISES E RESULTADOS

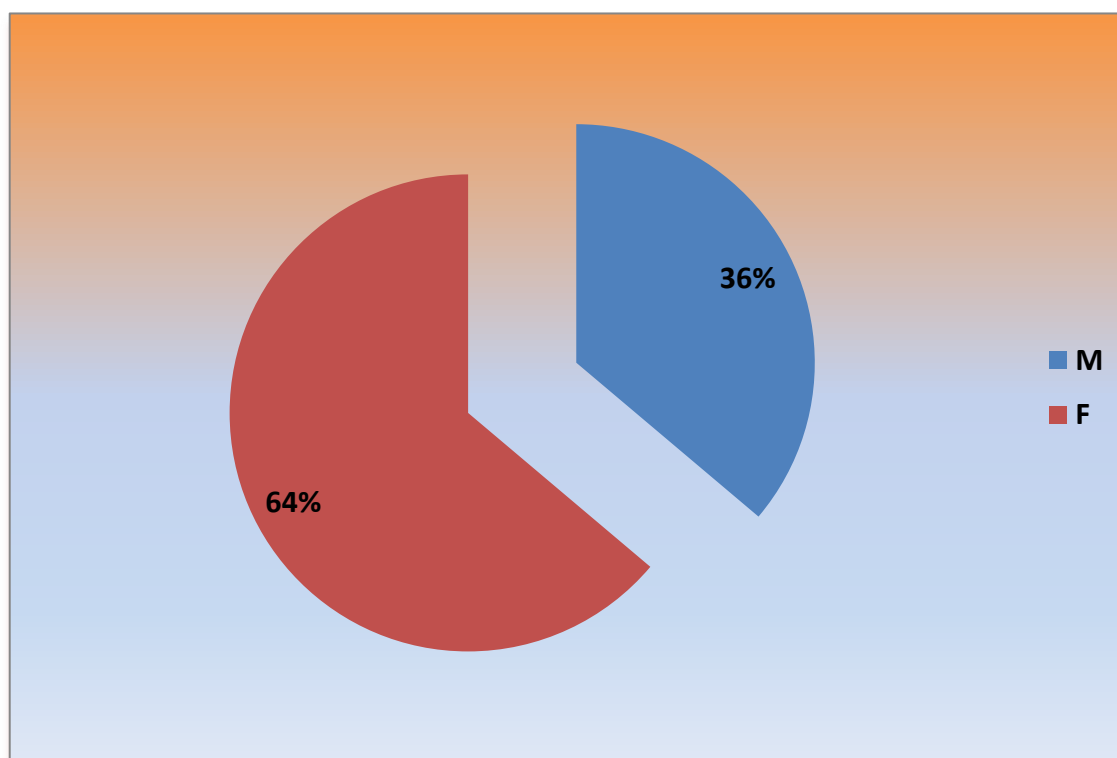
3.1. ASPECTOS GERAIS SOBRE A IDENTIFICAÇÃO DOS CONSELHEIROS

3.1.1. Participação por sexo

O Gráfico 1 indica a composição por sexo da amostra tomada como referência para a pesquisa dos conselheiros do estado de Mato Grosso.

Da composição por sexo, verifica-se que a maioria dos amostrados são mulheres em contraposição aos dados do IBGE, no último senso populacional, no qual a diferença entre homens e mulheres em Mato Grosso são mínimas.

Gráfico 1. Percentual de conselheiros, segundo o sexo. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Este dado chama a atenção para outro aspecto que é o da disponibilidade de tempo que homens e mulheres têm e a prioridade que eles dão às formas de participação social, como as do Conselho, por exemplo.

O elevado número de participação feminina pode significar que as mulheres tenham mais disponibilidade, ocupam o tempo livre para atuarem nos colegiados. É importante que, no âmbito da educação formal e não formal, as práticas de participação nos conselhos sejam muito valorizadas, o aprendizado de uma participação efetiva nessas instâncias é um desafio da sociedade brasileira, a qual possui uma democracia ainda não consolidada, com práticas políticas com muitos resquícios de autoritarismo, patrimonialismo, clientelismo, perseguição política, e ainda, com um histórico perfil de corrupção.

Fiscalizar o uso do dinheiro público é um compromisso coletivo da sociedade, trata-se de uma tarefa que não está posta para uma hegemonia feminina ou masculina, mas sim para uma sociedade civil que almeja ser emancipada e hegemônica no plano político, social, cultural e econômico.

3.1.2. Nível de escolaridade dos conselheiros

Tabela 2. Percentual dos amostrados, segundo nível de escolaridade. Mato Grosso. 2013.

Nível de escolaridade	%
Ensino Fundamental incompleto	2
Ensino Fundamental completo	3
Ensino Médio incompleto	2
Ensino Médio completo	11
Ensino Superior incompleto	8
Ensino Superior completo	19
Especialização	51
Mestrado	3
Doutorado	1
Total	100

Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

A Tabela 2 mostra o nível de ensino existente na amostra indicando que 93% dos pesquisados possuem o ensino médio completo ou mais.

Os dados demonstram bom nível escolar dos conselheiros, o qual facilita que em futura organização de cursos haja real possibilidade de ser utilizada a metodologia da Educação a Distância.

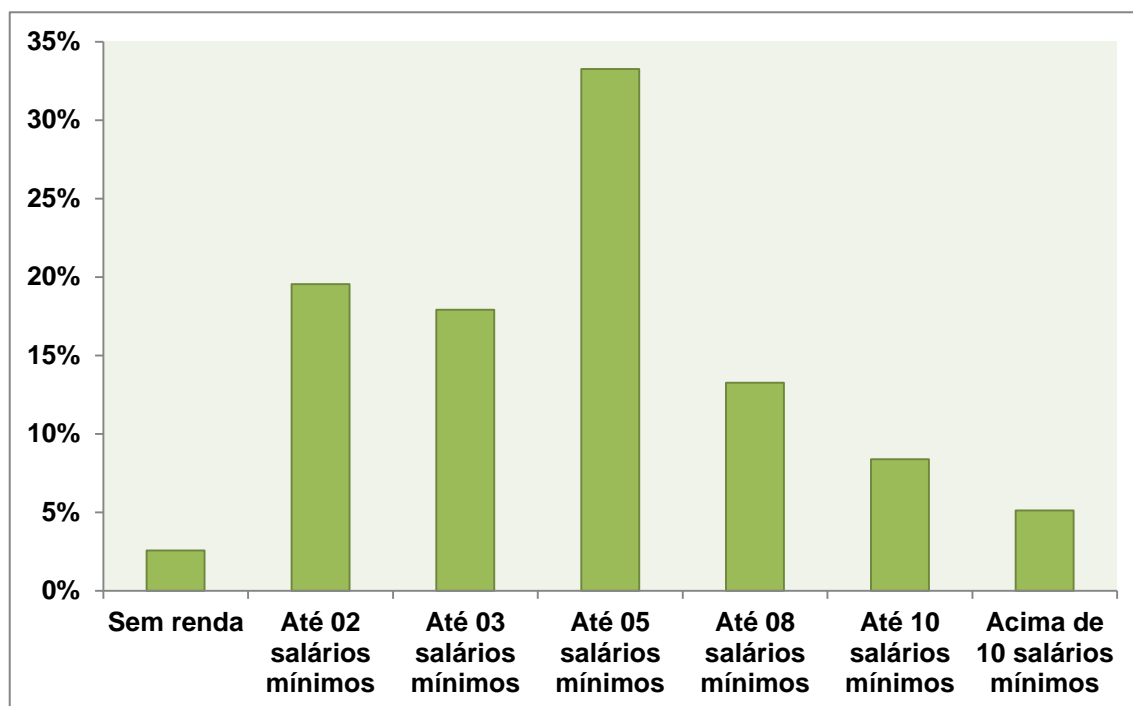
O nível de escolaridade dos conselheiros não é condição *sine qua non* para o seu bom desempenho na dinâmica do órgão, o aprendizado para o exercício do controle social tem uma especificidade, demanda o acompanhamento apurado sobre os gastos dos recursos públicos realizados pelos gestores do Poder Executivo e, sobretudo, uma capacidade de intervenção que permita uma relação democrática no plano deliberativo. Todavia, o fato de sujeitos com elevados níveis de escolaridade participarem dos conselhos pode contribuir com o debate, sobretudo para a compreensão das difíceis linguagens mais técnicas referentes aos balancetes contábeis quando apresentados para apreciação. Desse modo, mesmo para os conselheiros mais escolarizados, o domínio técnico de tais conhecimentos pode estar fora de sua área de formação, o que permite presumir a necessária oferta de cursos de capacitação/atualização que visem ao domínio de conhecimentos elementares à competência de cada conselho.

3.1.3. Informações sobre a renda dos conselheiros

O Gráfico 2 mostra a renda dos conselheiros indicando que só 3% dos pesquisados não têm renda fixa no momento da pesquisa, porém 54% recebem cinco salários mínimos ou mais.

O fato mais representativo da amostragem foi que o percentual de 33% dos entrevistados ganha cinco salários mínimos, refletindo assim o mesmo nível de renda da população do Estado.

Gráfico 2. Percentual de conselheiros, segundo faixa de renda em salários mínimos. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

3.1.4. Atividade principal dos conselheiros

Tabela 3. Percentual de conselheiros, segundo atividade principal que desenvolvem. Mato Grosso. 2013.

Atividade principal	%
Autônomo	11
Empregador	5
Servidor Público Municipal	58
Servidor Público Estadual	13
Servidor Público Federal	2
Empregado com carteira assinada	7
Empregado sem carteira assinada	1
Estudante apenas	1
Trabalha no lar	1
Desempregado no momento	1
Total	100

Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Em relação à atividade principal dos conselheiros, a pesquisa demonstrou que a maioria é composta de servidores públicos (73%), isso reflete a importância do Servidor

Público no estado e, por outro lado, tal dado alerta sobre a possível intervenção do poder público com as indicações dos membros nos conselhos de políticas públicas.

As relações entre o Estado e a sociedade civil para alcançarem níveis mais aproximados à democracia precisam estar pautadas na partilha do poder. Os Conselhos, salvaguardados os limites de atuação e decisão que possuem, conforme sua natureza, função e competência regulamentadas por lei, constituem-se como instâncias que permitem o exercício dessa partilha, pois os assuntos deliberados por tais instâncias referem-se aos fins das políticas públicas. Se houver hegemonia de representantes dos segmentos que representam o poder público, isso significa um desvirtuamento da própria natureza dos Conselhos. Kosik (1976) permite desvendar o que está oculto, em outras palavras, a sua teoria possibilita identificar o movimento que cria a “pseudoconcreticidade” do real. Para o autor:

O mundo real oculto pela pseudoconcreticidade, apesar de nela se manifestar não é o mundo das condições reais em oposição das condições irreais, tampouco o mundo da transcendência em oposição à ilusão subjetiva; é o mundo da práxis humana. (1976, p. 23).

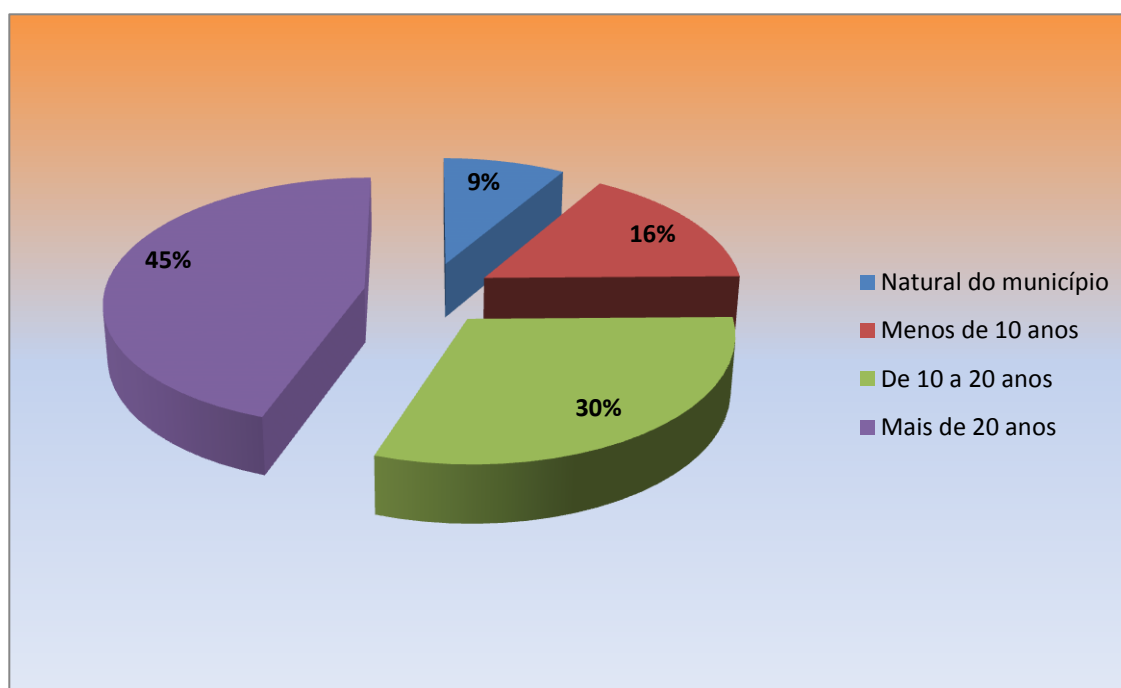
A compreensão materialista de Kosik contribui para se observar o movimento em torno da dificuldade dos conselhos, em adquirirem autonomia e melhor desempenho, no plano de sua competência.

Na realidade, os conflitos gerados na dinâmica de funcionamento dos órgãos colegiados ocorrem quando há choque de interesses no plano deliberativo, os sujeitos que possuem maior poder de convencimento e barganha, em muitos casos, manipulam informações e resultados para fins de autopromoção e confiança daqueles que detém poder político e econômico. Os componentes dos Conselhos não podem ser, na maioria, representantes estatais, ou corre-se o risco de concentrar-se nessas instâncias, uma hegemonia estatal em detrimento dos interesses coletivos da sociedade civil, por falta de compromisso social e ausência de democracia. Nesse sentido, o dado apresentado de que 73% dos conselheiros que responderam ao questionário são servidores públicos revela que ainda é preciso mudar a mentalidade costumeira de nossa sociedade de delegar ao outro a responsabilidade sobre o processo decisório dos assuntos públicos.

3.1.5. Tempo de residência no município

O Gráfico 3 mostra o tempo de residência que os conselheiros têm no município, ficando evidente que os conselheiros conhecem muito bem a situação econômica e social dos seus municípios, portanto, resultou o percentual de 84% que são naturais ou vivem na mesma cidade há mais de 10 anos. A importância desse dado revela que, para deliberar sobre os assuntos pertinentes às políticas públicas, é bom que as pessoas conheçam, minimamente, sobre a história de seu município, seu movimento político e seus principais desafios para o alcance de melhores níveis de qualidade de vida para a população.

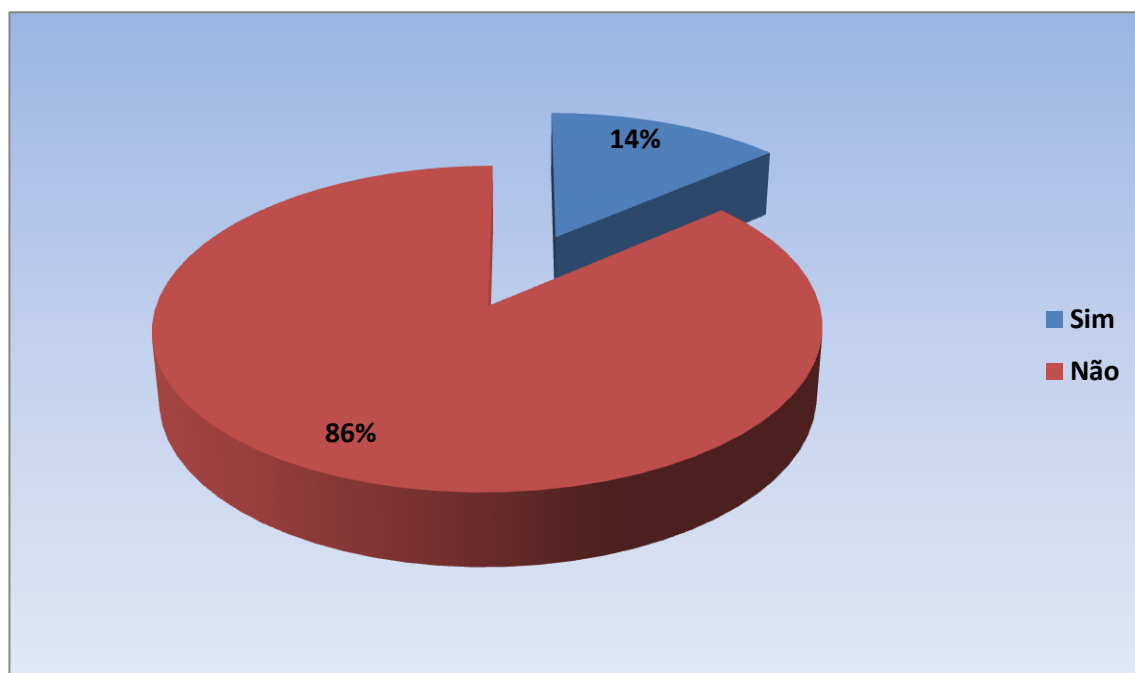
Gráfico 3. Percentual de conselheiro, segundo tempo de residência no município em que é conselheiro. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

3.1.6. Se há mais de um membro na família que participa de Conselhos

Gráfico 4. Percentual de conselheiros que na sua família existem outros membros que são conselheiros. Mato Grosso. 2013.

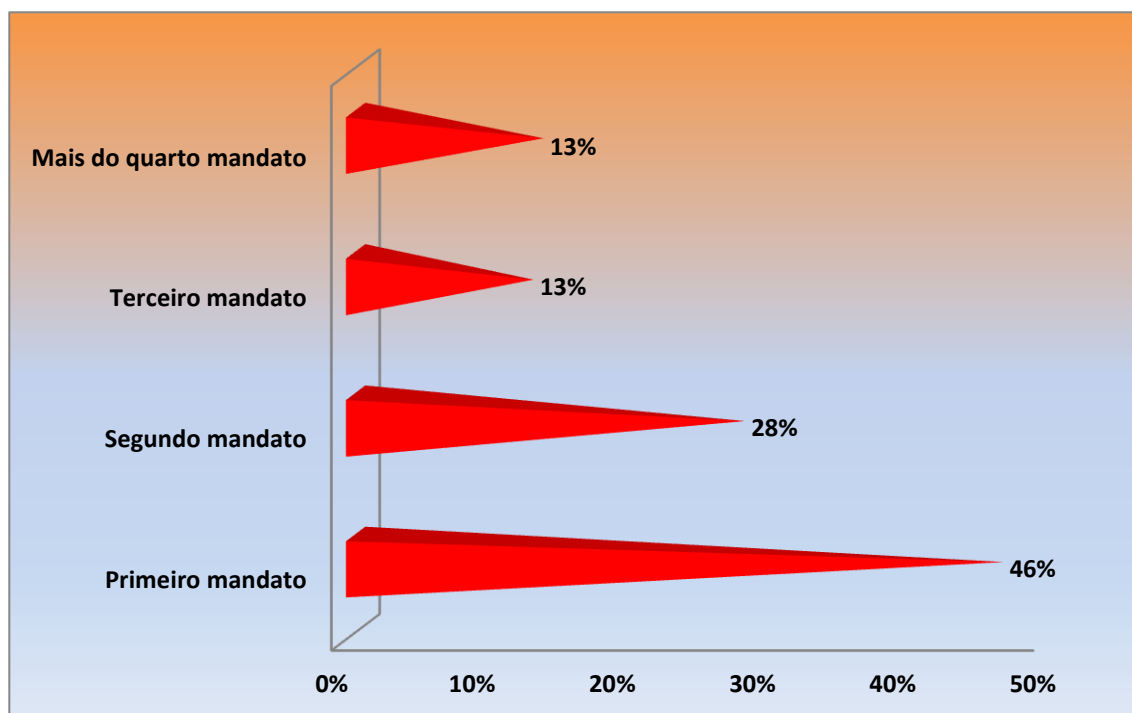


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Em relação à questão da participação em conselhos por mais membros da família, o (Gráfico 4) indica que 84% responderam que não. A importância desse dado reside em permitir que seja avaliada a cultura de participação no que tange à influência da participação sociopolítica no meio familiar. É interessante observar, ainda, que a participação em conselhos é uma prática social recente e, por isso, os familiares estão assimilando em nível experimental uma nova cultura de participação sociopolítica. Assim é plausível justificar que apenas uma pessoa ou poucas de cada família se disponibilizem a participar dos conselhos.

3.1.7. Quantidades de vezes em que atuou como conselheiro

Gráfico 5. Percentual de conselheiros, conforme a quantidade de mandatos em que atuou como conselheiro. Mato Grosso. 2013.

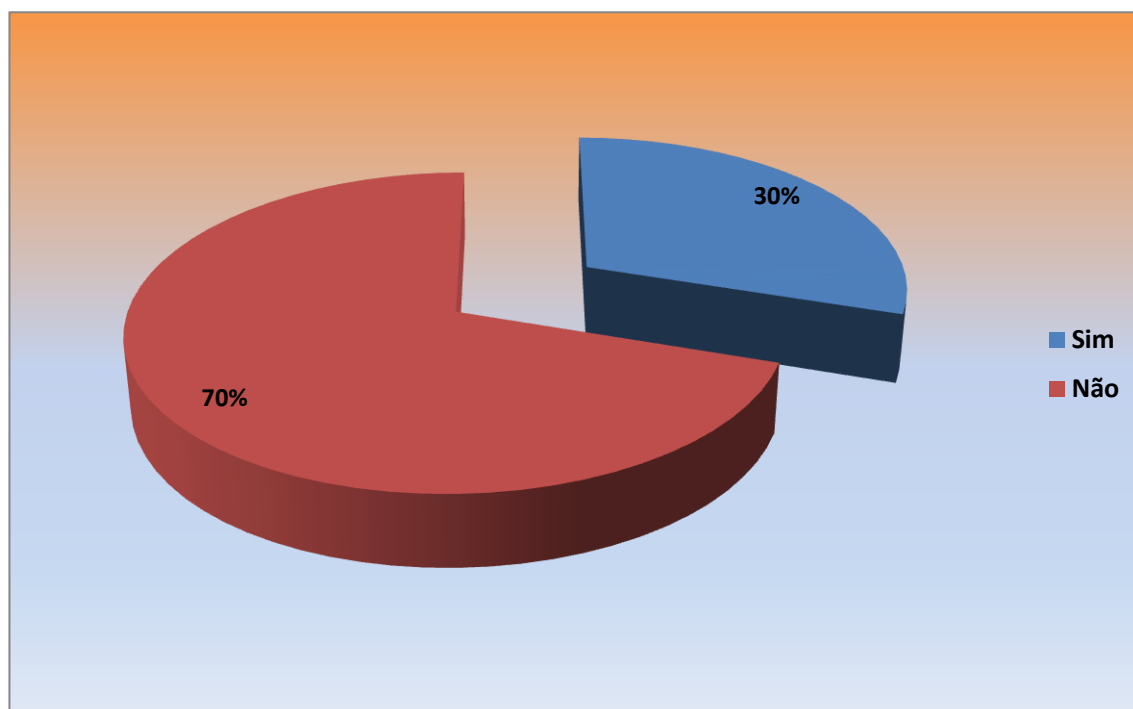


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Com respeito às informações do Gráfico 5, comprovam que o percentual de 54% tem experiência de um ano ou mais como conselheiro e que 46% realizam o seu primeiro mandato, tal dado indica que há frequente renovação dos mandatos dos conselheiros. A análise do resultado do gráfico 4 se mantém para este dado, pois se trata de uma prática participativa que é recente na cultura brasileira.

3.1.8. Atuação em outros conselhos

Gráfico 6. Percentual de conselheiros, segundo a atuação em outros conselhos. Mato Grosso. 2013.



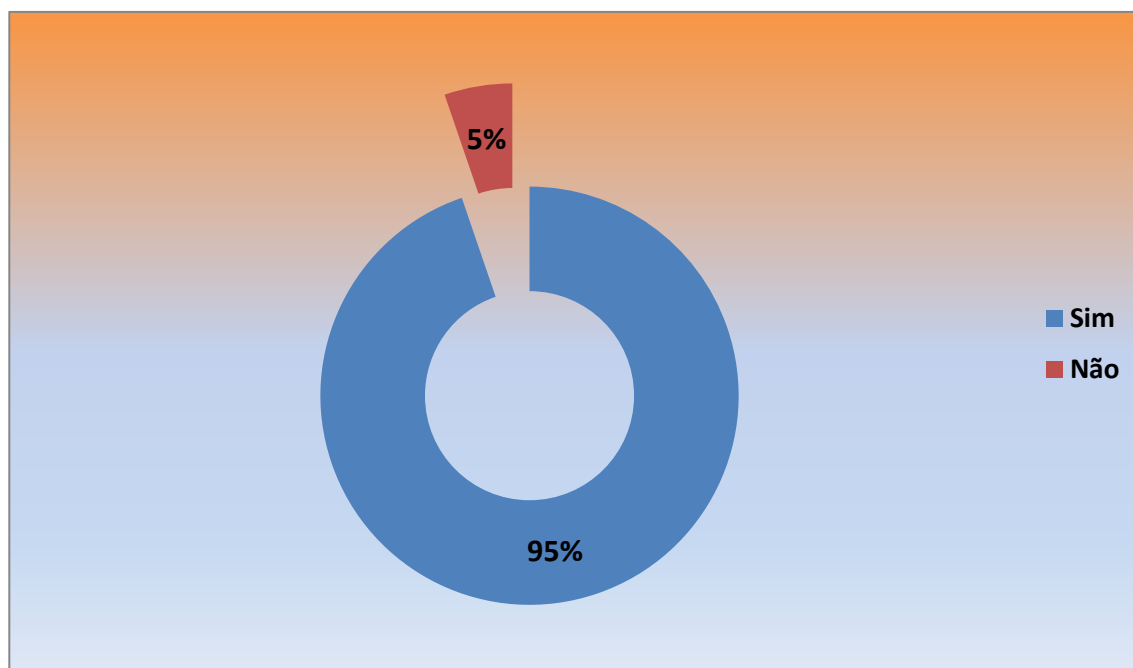
Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Com respeito à análise da participação em outros conselhos, a pesquisa constatou que 30% pertencem a outros conselhos, isso, de certa forma, é preocupante, considerando que as atividades dos conselheiros não são profissionalizadas e muitos trabalham. É razoável entender que não tenham tempo para fazer eficientemente as atividades de mais de um conselho. Este dado revela também como os instrumentos legais que obrigam a criação dos Conselhos podem conduzir a composição de colegiados de forma equivocada.

Para a teoria dos conselhos, o postulado habermasiano traz importantes contribuições, principalmente ao dar um suporte fundamental na criação de processos formativos de “descolonização do mundo da vida”, nos quais a sua teoria aponta caminhos para destruição dos argumentos ideológicos da sociedade capitalista que colonizam “os sistemas e o mundo da vida”. Tal abordagem mostra que é possível questionar as normas e o direito, mesmo que tenham sido legitimados culturalmente. É nesse ponto que Habermas (1989) aponta que deve haver espaços de participação política nos quais a sociedade civil possa se manifestar e interferir na esfera pública, colocando os seus conhecimentos e intersubjetividades, através da força da ação comunicativa, porque isso, para ele, interfere, decisivamente, nas condições humanas, podendo resultar na libertação humana e na emancipação das classes populares.

3.1.9. Forma de institucionalização dos Conselhos

Gráfico 7. Percentual de conselhos criados por lei municipal. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Referente à legalidade da criação dos conselhos municipais (Gráfico 7), verificou-se que o percentual de 95% indica que os órgãos foram criados e regulamentados por lei municipal.

Só temos 5% dos conselhos que, segundo a pesquisa de campo, indicam não haver a legalidade de criação do órgão.

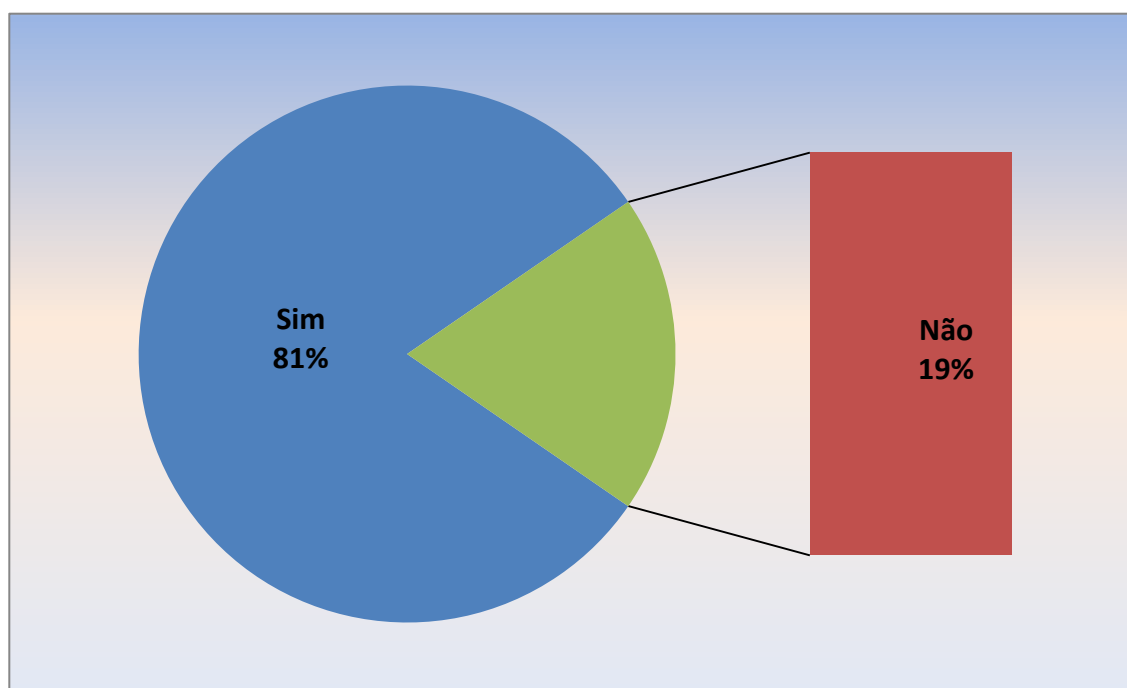
É prudente destacar que, a partir do ano 2000, no Brasil, houve significativa mudança no âmbito da gestão pública.

A aprovação da EC 19, em junho de 1998, e, posteriormente, da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, são exemplos das estratégias já materializadas da proposta de modernização da gestão pública. A primeira alterou o Regime Jurídico Único (RJU), com mudanças na contratação dos servidores públicos; a LRF modificou as formas de contrato de gestão para estados e municípios, obrigando prefeitos e governadores a adotarem a lógica da gestão gerencial, tudo isso mascarado pelo discurso da descentralização administrativa e financeira e transparência dos gastos dos recursos públicos. Todavia, é razoável considerar que a descentralização é bastante positiva para o Estado brasileiro e admitir a hipótese de que os avanços de um país

dependem significativamente da efetividade de seus mecanismos de democratização e descentralização das políticas públicas.

3.1.10. Informação sobre conhecimento da lei ou ato legal de criação do conselho, por parte dos conselheiros

Gráfico 8. Percentual de conselheiros, segundo o conhecimento da lei ou ato legal de criação do conselho. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Sobre os dados referentes ao conhecimento da lei ou ato de criação do conselho, comprovou-se que 81% declaram que conhecem a lei. É um dado importante, pois é imprescindível que os conselheiros apropriem-se de conhecimentos sobre os documentos legais do órgão para os quais desempenharam funções representativas. Ainda assim, o percentual de 19% de sujeitos que declaram não conhecer tal instrumento regulamentador do órgão que participam e deliberam pode ser analisado como um dado preocupante. Supostamente, esses sujeitos assumem a função sem consciência política da importância do conselho e do poder de suas intervenções no processo decisório.

3.1.11. A decisão de criação do conselho

Tabela 4. Percentual de conselheiros, segundo a informação sobre a decisão de criação do conselho. Mato Grosso. 2013.

Decisão sobre a criação do conselho	Exigência legal	Decisão do prefeito	Decisão dos vereadores	Decisão da sociedade	Decisão de uma organização não governamental	Não sabe	Total
%	61%	8%	2%	11%	2%	16%	100%

Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

A exigência legal e a decisão da sociedade são as principais causas (74%) apontadas pela sociedade, porém é preocupante que 10% tenham resultado da indicação do Prefeito ou da Câmara dos Vereadores. Todavia, retoma-se, por este dado, que a perspectiva atual do Estado Gerencial traz a exigência legal de criação dos conselhos, fazendo, desta forma, um chamado à sociedade civil para uma nova cultura de fiscalização em que Estado e cidadãos sejam corresponsáveis pelos resultados das políticas públicas vigentes.

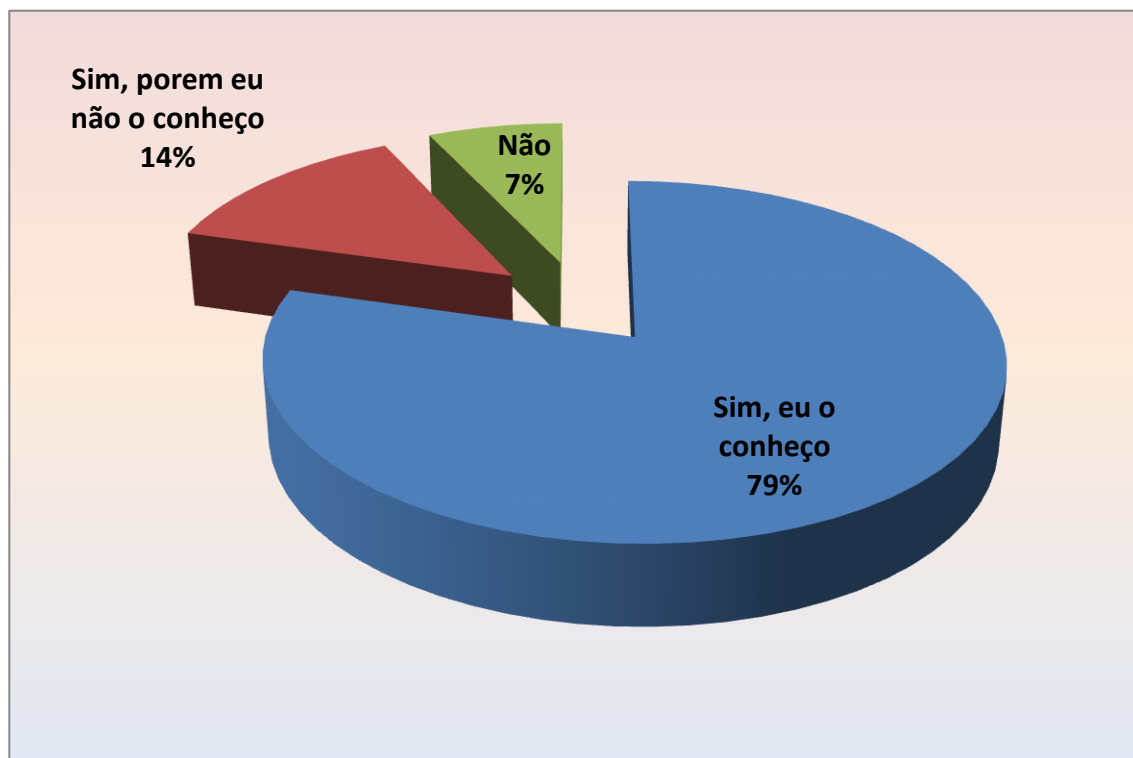
As relações da sociedade civil com o Estado não estão fortalecendo as classes subalternas; ao contrário, a desigualdade social no Brasil tem se apresentado de forma cada vez mais profunda e injusta. Qual é a perspectiva de democracia e de participação do Estado brasileiro hoje?

Hoje, quando a sociedade civil é chamada a participar é no sentido de executar as políticas, lutar por direitos, pela transparência, de participação por meio dos conselhos, de ajudar a definir as políticas públicas, de ter controle sobre o gasto público, enfim, todos aqueles movimentos de democratização do Estado, neste momento histórico? Há, assim, uma reconfiguração dessa relação Estado/sociedade civil e um esvaziamento do conteúdo da democracia, já que a separação entre o econômico e o político é evidente, e perdem-se do horizonte as políticas sociais como a materialização de direitos sociais. (PERONI, 2008, p. 114).

Peroni aponta elementos importantes, pois a participação sociopolítica com fins emancipatórios não corresponde à perspectiva da democracia mínima.

3.1.12. Informação sobre o regimento interno do Conselho

Gráfico 9. Percentual de conselheiros, segundo a informação de conhecimento do regimento interno. Mato Grosso. 2013.

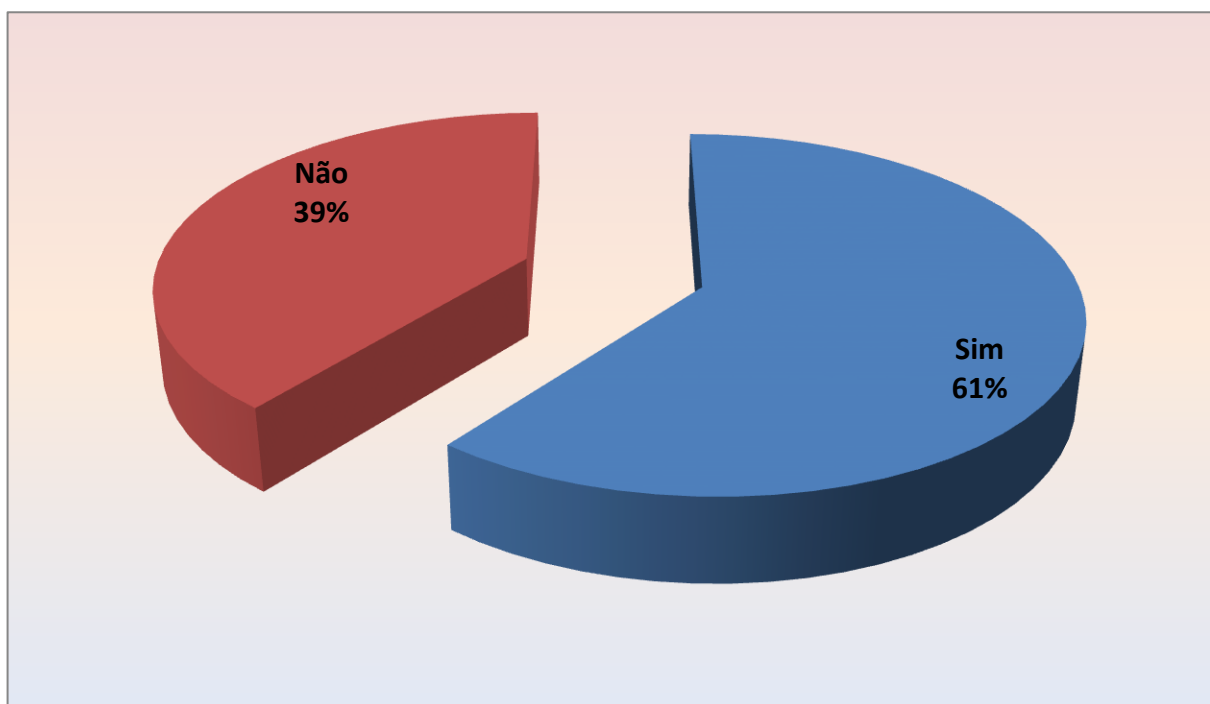


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Em relação ao conhecimento dos pesquisados a respeito da existência do regimento interno dos conselhos, 93% responderam que sim, existe o regimento interno, porém 79% responderam que conhecem. Este dado revela que 21% não conhecem o documento que respalda o funcionamento interno do órgão, trata-se de um forte indicativo de que os Conselhos devem receber capacitação.

3.1.13. Informação sobre organização e funcionamento do Conselho

Gráfico 10. Percentual de conselheiros, segundo as informações de existência de comissões temáticas nos conselhos. Mato Grosso. 2013.

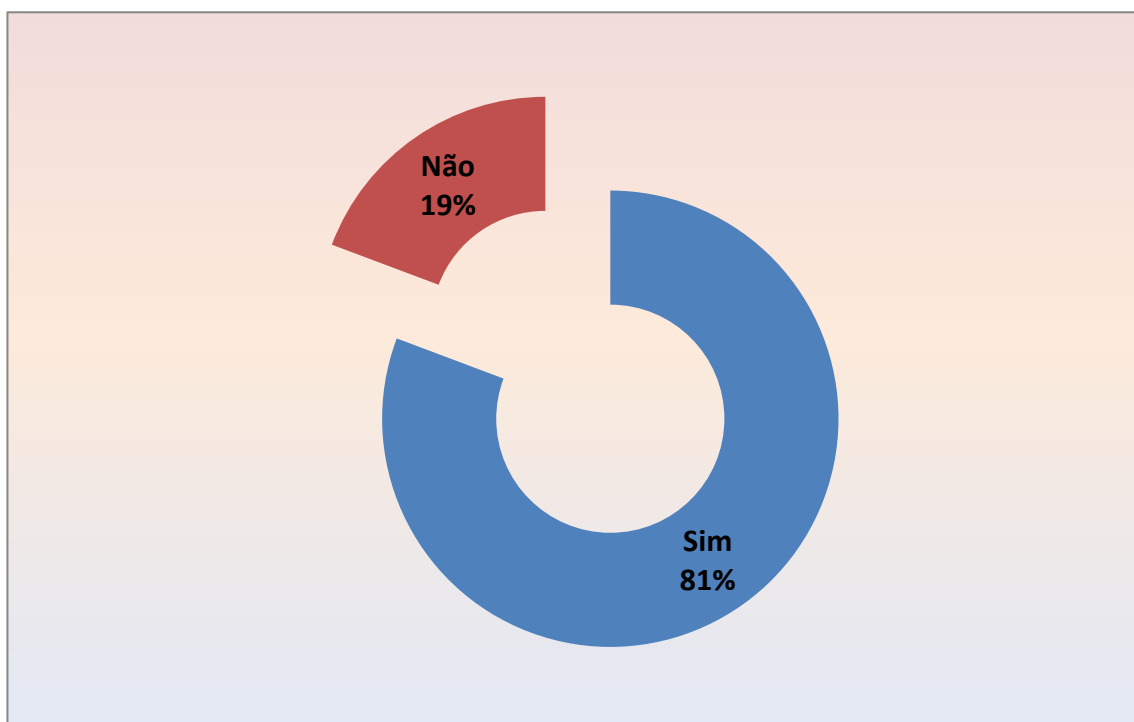


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Referente à informação se o conselho tem comissões temáticas, 61% responderam que sim e 39% que não. Trata-se de uma situação preocupante, pois é razoável que os conselhos funcionem por meio das comissões temáticas, além disso, é plausível que cada conselho se organize de acordo com a intensidade do trabalho que lhe chega. Nesse aspecto, as comissões temáticas ou câmaras internas são ótimas estratégias para que os processos e assuntos sejam distribuídos, analisados, debatidos e, posteriormente, deliberados definitivamente em plenária mais ampla do colegiado.

3.1.14. Informação do funcionamento por meio de uma secretaria executiva

Gráfico 11. Percentual de conselho que possui uma secretaria executiva. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Analisando as respostas, verificou-se que maioria dos conselhos tem uma secretaria executiva, porém, 19% do pesquisados declararam que não, tal dado revela que ainda há conselhos funcionando com falta de apoio técnico-administrativo.

3.1.15. Informação sobre a estrutura física e condições de funcionamento dos conselhos

Gráfico 12. Percentual de conselho que dispõe de espaço físico próprio. Mato Grosso. 2013.

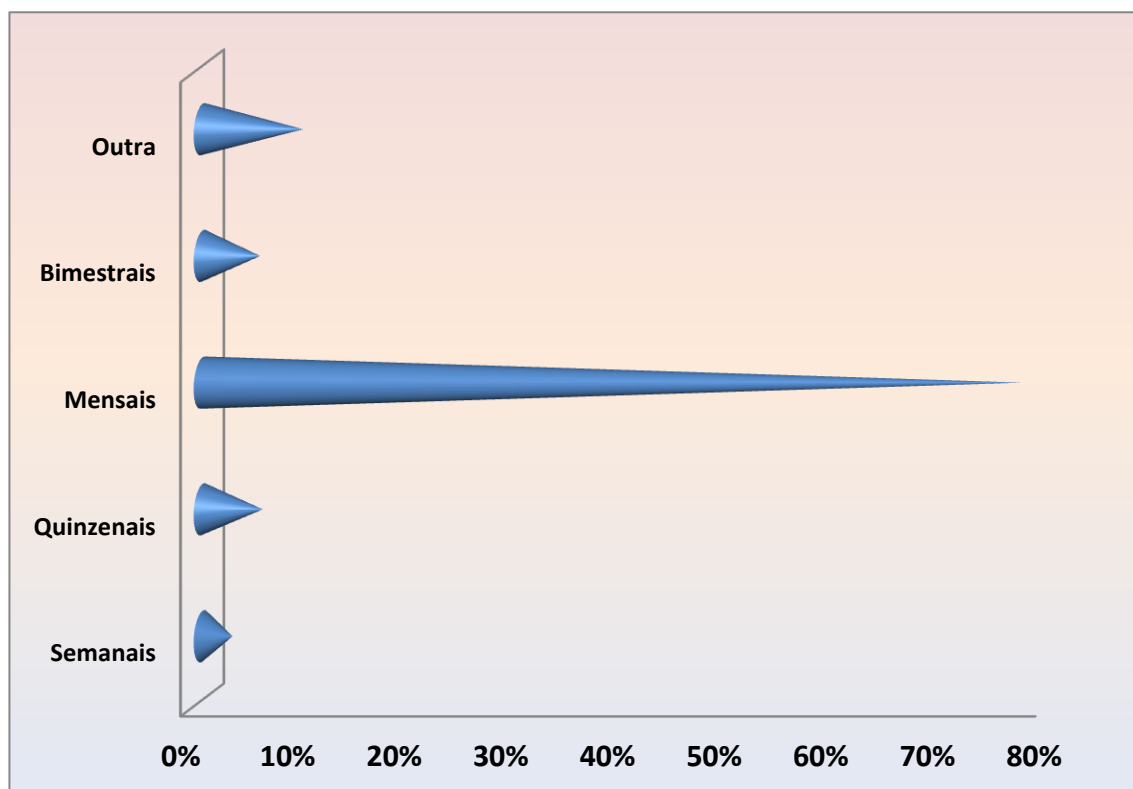


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

A metade dos conselhos pesquisados não tem espaço físico próprio, o que representa, supostamente, uma dificuldade para o bom funcionamento dos colegiados e indica a falta de preocupação do poder público local com a garantia de infraestrutura adequada para as reuniões e desenvolvimento das atividades.

3.1.16. Informação sobre a periodicidade e frequência das reuniões do conselho

Gráfico 13. Percentual de periodicidade e frequência das reuniões do conselho. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Da análise da frequência das reuniões dos conselhos verificou-se que 80% responderam que são mensais. Este dado é ponto positivo, considerando que, com o espaço de trinta dias de uma reunião para outra, os conselheiros tenham tempo de fazer a articulação com os sujeitos representados e para efetuar as análises dos problemas do município na área de atuação de cada conselho.

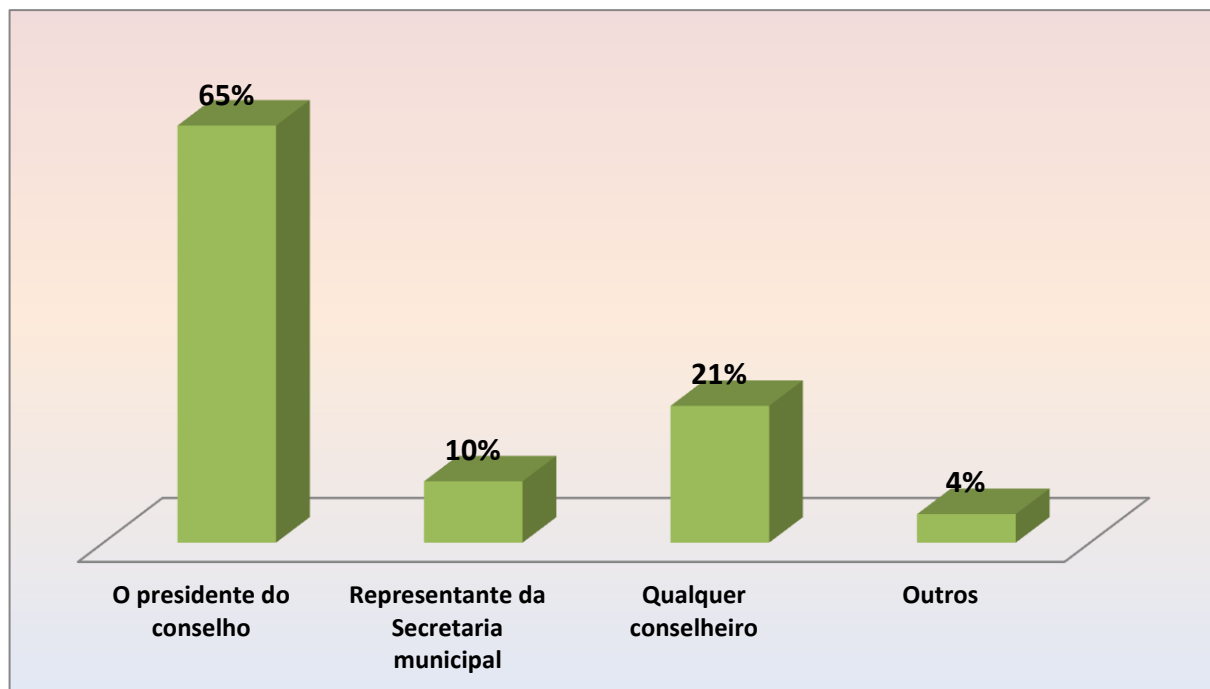
Dombrowski afirma que:

A periodicidade das reuniões é importante, também, porque na grande maioria dos conselhos o mandato dos conselheiros é de apenas dois anos, o que implica pouco tempo para eles poderem inteirar-se da dinâmica das reuniões, dos processos de construção da agenda, das disputas abertas e veladas no interior do conselho etc., o que torna cada reunião um momento privilegiado de aprendizado. Esse raciocínio não pretende negar a necessidade de ‘capacitação’ dos conselheiros por intermédio de cursos, seminários, fóruns e outros eventos. (DOMBROWSKI, 2008, p. 279).

É importante que os conselhos valorizem os encontros, os debates e, enfim, valorizem e afirmem o seu processo deliberativo, criando uma cultura pautada na partilha de poder, com uso criterioso do espaço conversacional.

3.1.17. Informação sobre a proposição de pautas nos conselhos

Gráfico 14. Percentual de responsáveis por proposição de pautas das reuniões do conselho. Mato Grosso. 2013.



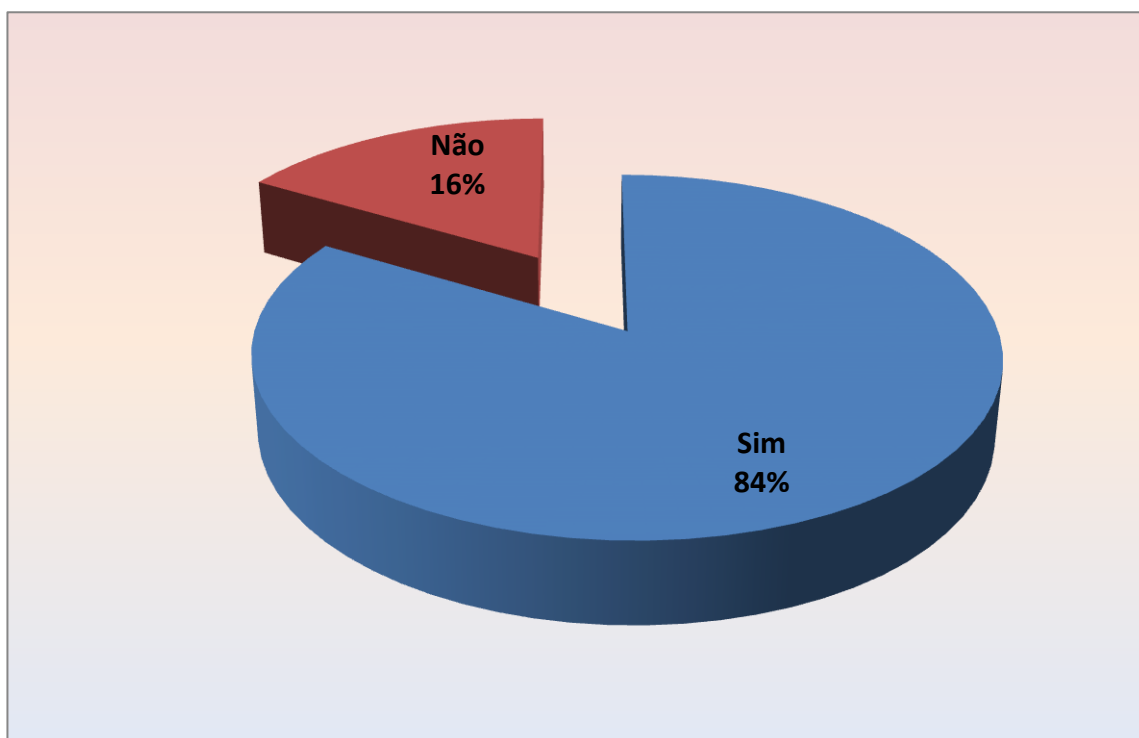
Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Da análise das respostas referentes a quem propõe as pautas das reuniões dos conselhos, tem-se que a maioria (65%) quem faz é o presidente, porém com o percentual de 35% aparecem juntos representantes da Prefeitura, qualquer conselheiro e outros, o que indica a possibilidade de vir uma proposta de alguém que não faça parte do órgão.

Os assuntos discutidos e deliberados internamente nos conselhos devem estar relacionados às suas competências, para tal dinâmica, a presidência do órgão, dada a natureza desta função, deve assegurar que as matérias a serem deliberadas não extrapolem os limites de sua competência jurídica.

3.1.18. Informação sobre a divulgação prévia da pauta das reuniões

Gráfico 15. Percentual da pauta das reuniões, segundo a divulgação prévia. Mato Grosso. 2013.

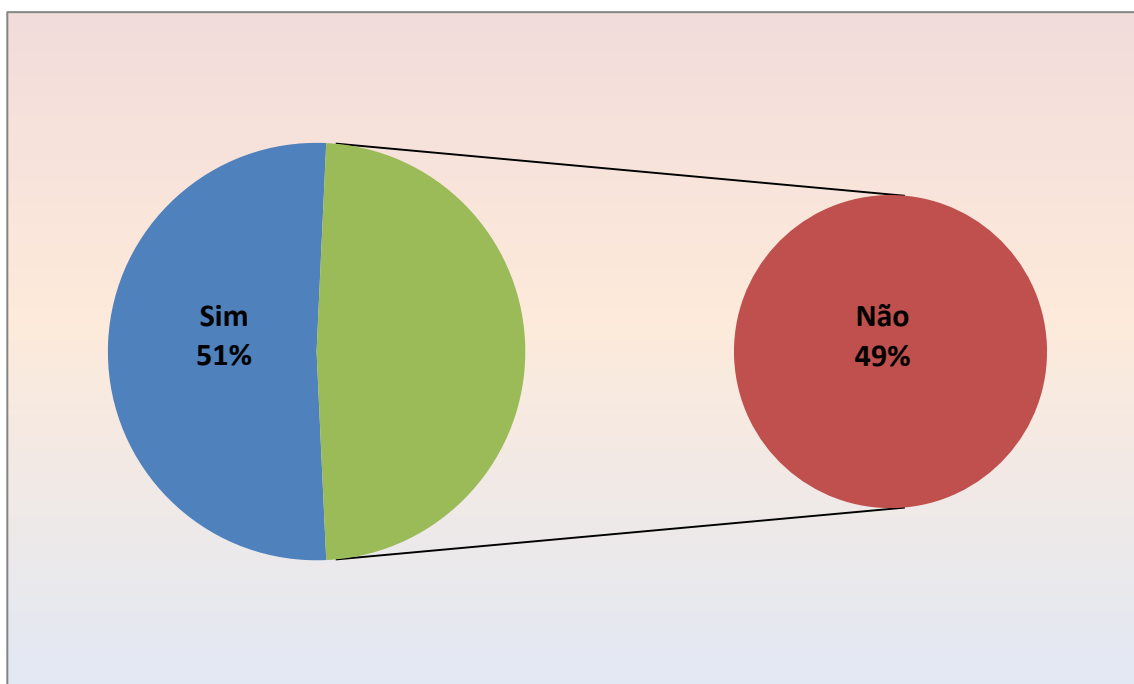


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

A pauta das reuniões é divulgada previamente, isso representa um ponto positivo no funcionamento dos conselhos, visto significar um bom nível de organização.

3.1.19. Informação sobre a relação do Conselho com a sociedade

Gráfico 16. Percentual de reuniões aberta à sociedade realizada pelo conselho, além das reuniões ordinárias. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

As respostas sobre a relação do Conselho com a sociedade indicam que 51% dos entrevistados disseram que o conselho realiza reuniões abertas com a sociedade civil, dado que revela um aspecto positivo dessa relação, porém, o fato de que 49% disseram não haver, apresenta-se como um dado preocupante, pois seria interessante para o bom funcionamento do órgão tal mediação.

Carlos Nelson Coutinho faz importante avaliação sobre a realização da democracia, observando que não há efetividade no processo de democratização que se mensure pela quantidade de sujeitos coletivos participando politicamente. Para o autor, isso pode contrapor-se à forma de como o Estado e a sociedade civil mantêm suas relações:

[...] a democratização só se realiza plenamente na medida em que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada não só dos meios de produção, mas também do poder do Estado, com a conseqüente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. De uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção, mas também a socialização do poder. (COUTINHO, 2002, p. 17).

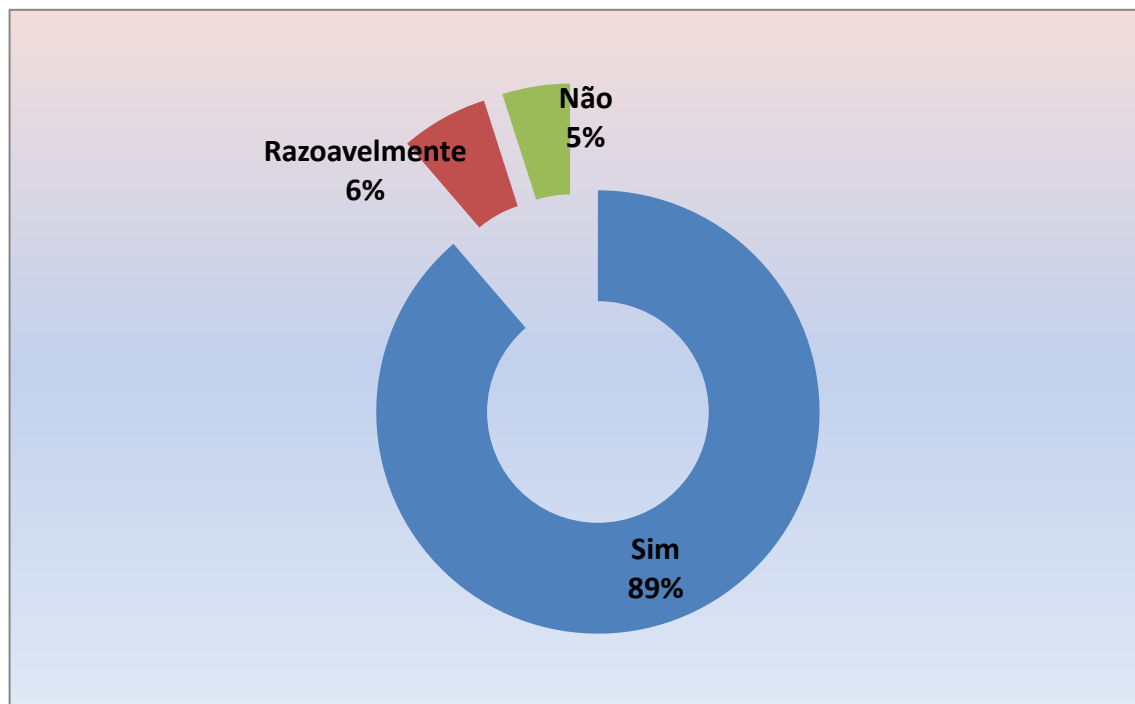
Para González (2000), os conselhos possuem diferentes dimensões e sentidos. Ele afirma que os conselhos, enquanto órgãos de tomada de decisões, não reproduzem a democracia direta, mas informa que algumas experiências atenienses podem ser consideradas formas de organismo com função colegiada, embora não tivessem função deliberativa.

Os conselhos são uma forma de democracia semidireta e configuram-se através de sua dinâmica a democracia representativa.

A sociedade civil brasileira apresenta fragilidade em relação à democratização de suas relações com o Estado. Os limites da democracia representativa, no Brasil, revelam um problema de dimensão cultural. Porém, desde a Constituição de 1988, a participação popular tem sido possível em função das conquistas que esta Carta Magna traz. O maior desafio da sociedade para a consolidação da democracia reside, na atual conjuntura, no envolvimento coletivo de transformação cultural que pautar a participação sociopolítica como aprendizado popular imprescindível para fins de emancipação social.

3.1.20. Informação sobre a atuação dos conselheiros

Gráfico 17. Percentual de conselheiros, segundo as proposições nas reuniões do Conselho foi realizada pelo próprio conselheiro. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

As respostas de que 89% consideram que as suas propostas nos conselhos influenciam no funcionamento do colegiado colocam duas situações para análise: uma que indica a possibilidade de que os conselheiros, de fato, sentem-se à vontade para debaterem e dialogarem durante as reuniões e o aprendizado da participação efetiva estar presente no funcionamento do colegiado; e outra, que o nível de participação pode ser apenas consultivo, e na realidade, fazer proposições e ter chances de expor suas opiniões sejam ações sem efetividade, visto que as decisões de maior repercussão estejam acontecendo em outros espaços políticos fora do alcance do Conselho.

Como afirma Santos Júnior:

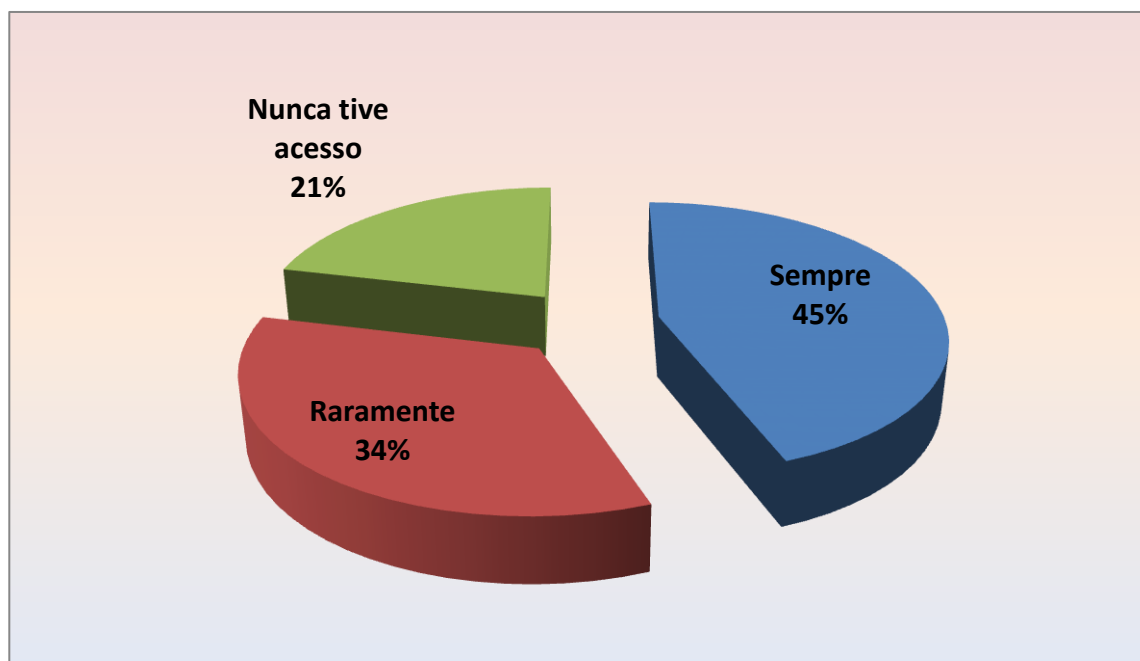
A mudança das instituições democráticas formais, no sentido da abertura de canais de participação e de interação entre governo e sociedade, pode transformar a prática política, ao possibilitar a criação e o desenvolvimento de regras de reciprocidade e de sistemas de participação cívica, mesmo em contextos sociais sem tradições e sem capital social. [...] o funcionamento dos canais de participação democrática pode contribuir para que os diversos campos sociais incorporem no seu próprio funcionamento valores e normas capazes de criar e desenvolver capital

social, que geram agentes dotados de disposição ética, de valores cívicos e de solidariedade social. Tendo em vista a esfera local de governo, vemos que os municípios têm possibilidades – dentro dos limites de sua autonomia relativa e de suas competências – de instituir canais e mecanismos de fomento de comunidade cívica. (2001, p. 118).

Conselhos de políticas públicas se inserem como canais preñes de democracia e, por sua existência, pode-se acreditar em nova cultura de participação democrática para o Brasil.

3.1.21. Acesso dos conselheiros às informações sobre o orçamento público de seu município

Gráfico 18. Percentual de conselheiros que durante a atuação teve acesso às informações sobre o orçamento público de seu município. Mato Grosso. 2013.



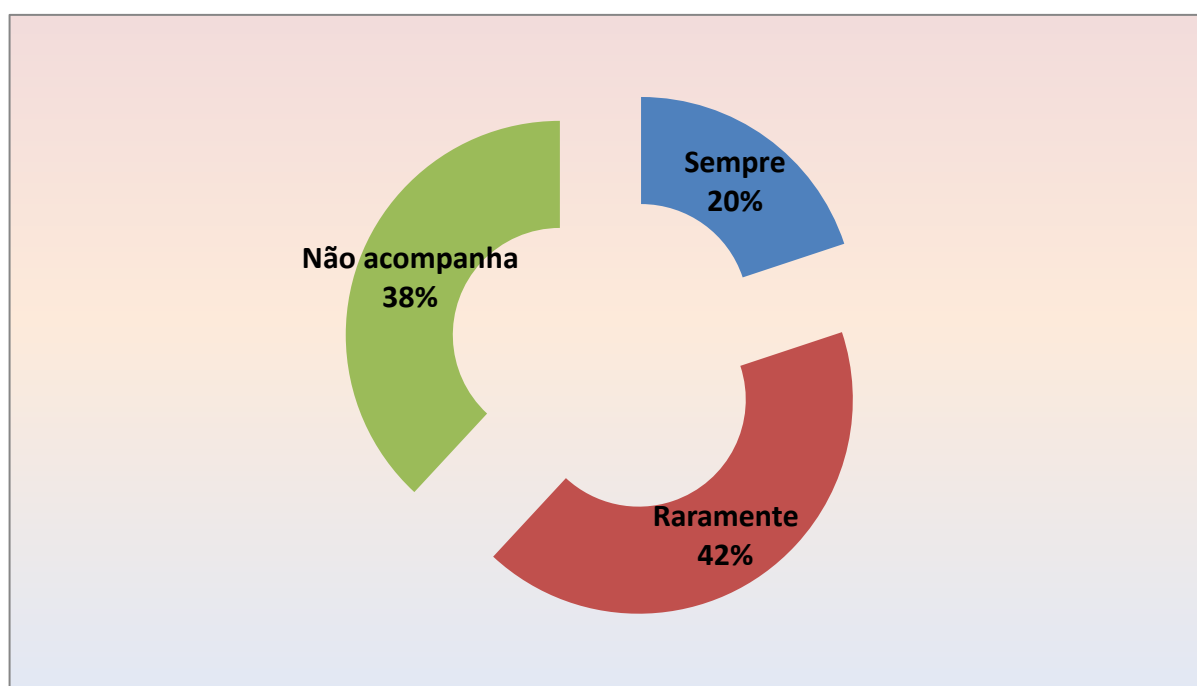
Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

O fato de 55% dos entrevistados não terem informações sobre o orçamento público do seu município representa um problema no que tange a conhecimentos necessários para o bom desempenho do Conselho, em sua competência de deliberar sobre os assuntos pertinentes às políticas públicas municipais. Considerando que esse dado representa mais da metade dos pesquisados, pode-se contatar que é premente a capacitação dos

conselheiros em relação aos conhecimentos que os levem a ter facilidade de acesso às questões do orçamento público de seu município.

3.1.22. Informação sobre a elaboração e discussão na câmara municipal dos projetos de lei do PPA, LDO e a LOA

Gráfico 19. Percentual de conselheiros, segundo a participação na elaboração e discussão na câmara municipal dos projetos de lei do PPA, LDO e a LOA. Mato Grosso. 2013.



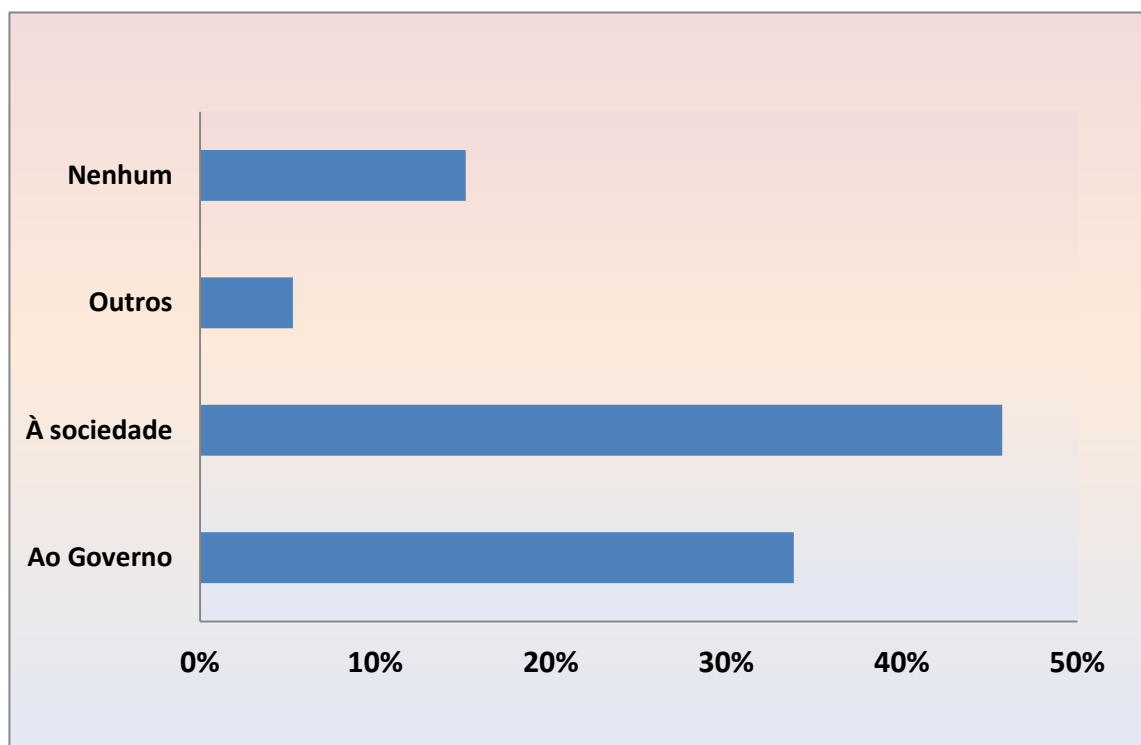
Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

O fato de que 38% não acompanham e 42% o fazem raramente, num total de 80% de respostas indicando nenhum ou pouco domínio de conhecimento ou informação dos assuntos do orçamento municipal demonstra que os conselheiros estão totalmente à margem do que acontece com esses importantes instrumentos da gestão pública municipal. Esse dado é revelador de que, nos municípios pesquisados, o Poder Executivo, não está, como deveria ser, subordinado aos interesses representados pelo coletivo, infere-se que há hegemonia de grupos favorecidos política e economicamente na dinâmica decisória sobre as prioridades de investimentos a serem listados no planejamento do

orçamento municipal. É assim que se chega a resultados tão ruins de atendimento das demandas sociais na grande maioria dos municípios brasileiros.

3.1.23. A consciência do conselheiro em relação a quem está subordinado o órgão.

Gráfico 20. Percentual de conselheiro, segundo o funcionamento do conselho e relação de subordinação. Mato Grosso. 2013.



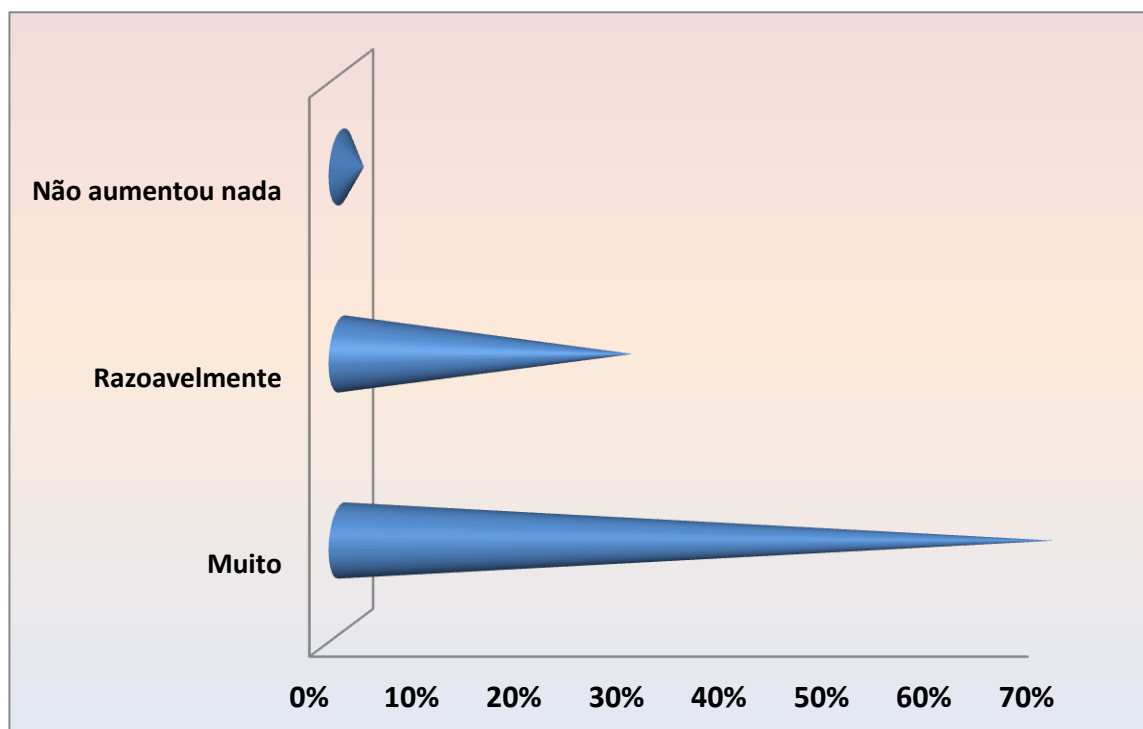
Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Apenas 50% dos conselheiros têm consciência de que o conselho do qual fazem parte se subordina à sociedade.

Esse resultado reflete a falta de conhecimento acerca do ato legal de criação dos respectivos conselhos, do regimento interno e das funções dos conselhos, por quanto, todos deviam responder que os conselhos se subordinam à sociedade.

3.1.24. Informação sobre o interesse pelo controle social

Gráfico 21. Percentual de conselheiros, segundo o interesse pelo controle social das políticas públicas de seu município, depois que começou a participar do conselho. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

O fato de que 70% responderam que seu interesse pelo controle social das políticas públicas de seu município aumentou é positivo, pois reflete que a atividade dos conselhos influencia positivamente nos seus membros.

O principal argumento, o qual é bastante defensável para o fortalecimento dos conselhos de políticas públicas sustenta-se na concepção de democracia como partilha de poder, com igualdade substancial na sociedade. Nessa perspectiva, não há como negar que o interesse coletivo pelo controle social acerca do uso dos recursos públicos nas execuções de políticas federais, estatais ou municipais pode melhorar, significativamente, o cenário da sociedade brasileira, no aspecto da prestação de contas dos gestores públicos.

Schmidt pondera que:

[...] a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece uma série de mecanismos para assegurar a transparência dos atos do governo, como as audiências públicas e a publicização das contas públicas. No entanto, pesquisas constataam que há baixa participação popular nas audiências e há pouco conhecimento da situação das contas públicas por parte dos cidadãos. Em que medida isso se deve ao desinteresse dos cidadãos, por conta de uma cultura política carente de orientações participativas? (SCHMIDT, 2007, p.2019).

A avaliação do autor reflete um problema da sociedade brasileira, o qual se refere à cultura política de participação não efetiva, neste plano, não apenas no espaço dos

conselhos, mas em todos os espaços de educação formal e não formal urge a consolidação de uma cultura política capaz de suscitar o interesse de fiscalização sobre os atos do governo.

3.1.25. Informações sobre as atribuições no conselho

Tabela 5. Percentual de conselheiros, segundo a utilização de fonte de informação para desenvolvimento das atividades no conselho. Mato Grosso. 2013.

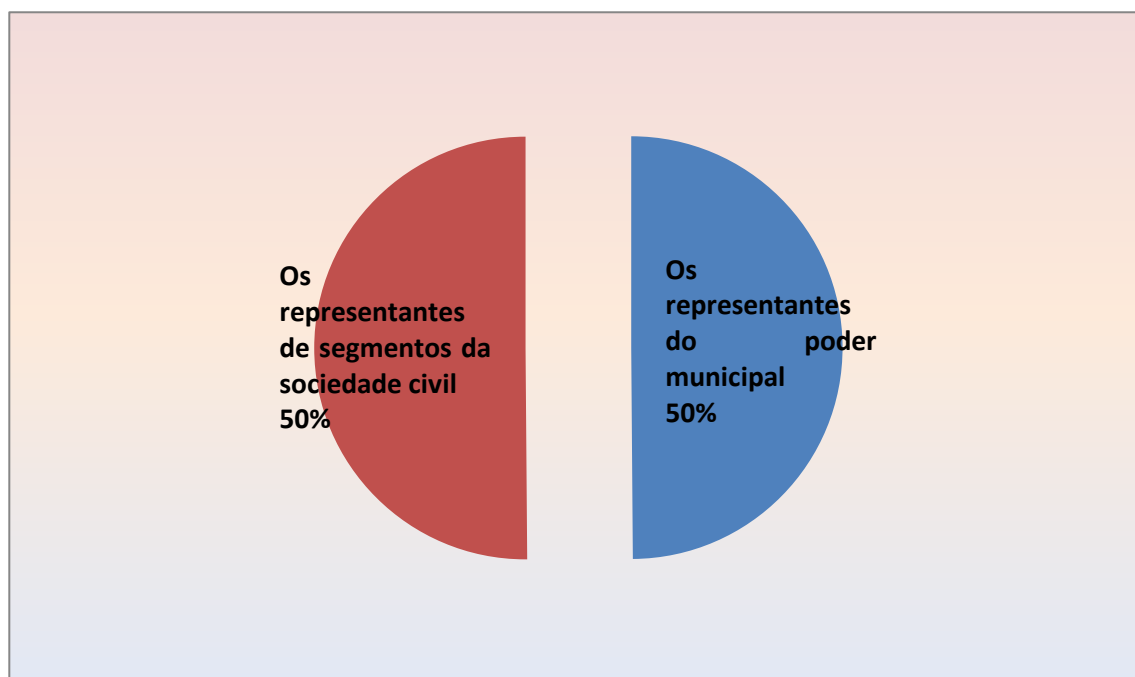
Fonte de informação utilizada	%
Com os demais companheiros	36%
Por sites da internet	28%
Com manuais de informações de órgãos públicos	22%
Tribunal de contas	7%
Câmara dos vereadores	4%
Não procura informações, apenas as reuniões comparece	3%
Total	100%

Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Dos dados analisados, na tabela 4, verifica-se que a ampla maioria utiliza as vias mais adequadas para se informar para melhor desenvolver as suas atividades nos conselhos. Porém, vale destacar que a mídia, contemporaneamente, tem uma função de divulgar e socializar os assuntos de interesse público e os quais repercutem a organização da sociedade.

3.1.26. Manifestações predominantes nas reuniões

Gráfico 22. Percentual de intervenções feitas por representantes dos segmentos, conforme as reuniões em que o conselheiro participou. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Referente a quem se manifesta mais nas reuniões, existe uma divisão exata entre os representantes do Poder público e os da sociedade civil organizada. Os dados apontam para uma realidade de aparente participação, mas é preciso muito rigor ao analisar tal dado, pois nem sempre a manifestação dos conselheiros significa intervenção com fins propositivos ou de peso, no âmbito deliberativo. É nesse sentido que, a participação se faz pertinente, na perspectiva da partilha substancial de igualdade do poder na sociedade, pois a tradicional prática de participação desprovida de poder de intervenção e de decisão, em nada contribui no plano da fiscalização.

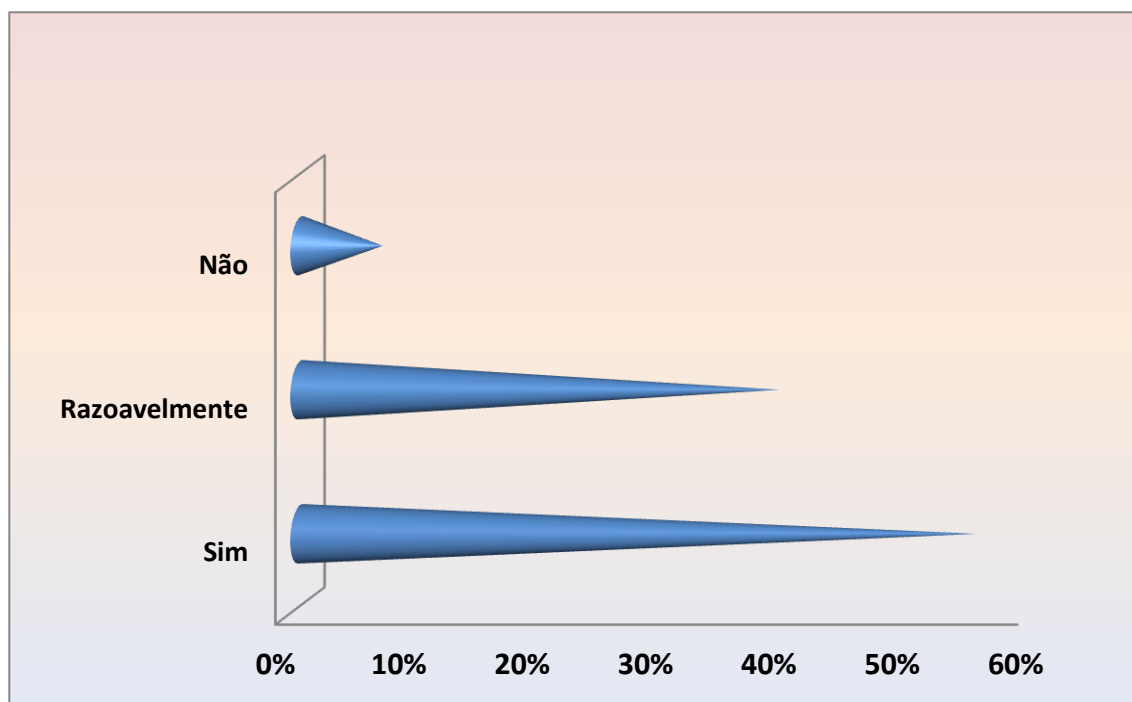
Nogueira (2005) explica algumas diferenças conceituais da participação. Para o autor: existem quatro modalidades de participação, as quais se combinam em conformidade com determinadas circunstâncias histórico-sociais. A partir do entendimento sobre essas diferenças conceituais, é possível identificar vários graus de consciência política na coletividade. Nogueira salienta que para Gramsci essa diferença corresponde à maior ou menor maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais.

Faz-se pertinente uma síntese das modalidades de participação conceituadas por Nogueira, as quais servem para nos apontar, também, a qualidade dos processos participativos que nem sempre se configuram com efetividade. O autor classifica essas modalidades da seguinte forma: 1) **Participação assistencialista** – a que possui um perfil de filantropia ou de solidariedade - uma modalidade que teve mais sustentação nas fases

que precederam a afirmação dos direitos de cidadania e aparece mais em circunstâncias nas quais os grupos sociais apresentam menor grau de consciência política coletiva; 2) **Participação corporativa** - está relacionada a interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categoria de profissionais - trata-se da modalidade de participação que teve sua maior expressão na origem do sindicalismo moderno. É de grande importância, tanto quanto a participação assistencialista que é uma modalidade universal de participação. Ambas se articulam porque relacionadas a problemas práticos, imediatos e quase sempre de fundo econômico; 3) **Participação eleitoral** – modalidade que visa especificamente à defesa de interesses particulares – mas com interferência na coletividade. Isso faz dessa modalidade uma ação da qual o indivíduo tem a consciência sobre o poder político que envolve sua participação e sobre as possibilidades de direcioná-lo. Mas essa modalidade apresenta limites no plano dos atos e escolhas individuais. Além disso, através do voto não é possível expressar as convicções cívicas e com elas estabelecer influências, dadas as circunstâncias que envolvem um processo eleitoral e os riscos que pode trazer de despolitização, na medida em que os indivíduos não vêem atendidas as suas expectativas e, conseqüentemente, em muitos casos, se decepcionam com as escolhas feitas; e, finalmente, 4) **Participação política** – modalidade que se realiza por via da organização da vida social em seu conjunto – com a observância do Estado. Para Nogueira (2005), esta é uma modalidade de prática política que se relaciona tanto com a questão do poder, quanto com a questão do consenso e da hegemonia, o que mostra a força e o consentimento, tanto no plano das práticas do governo, quanto no plano da convivência e da cultura.

3.1.27. Capacidade do conselheiro em propor políticas públicas na área de atuação do conselho

Gráfico 23. Percentual de conselheiros que se consideram capacitados para propor ao poder público municipal políticas públicas na área de atuação do conselho em que atua. Mato Grosso. 2013.

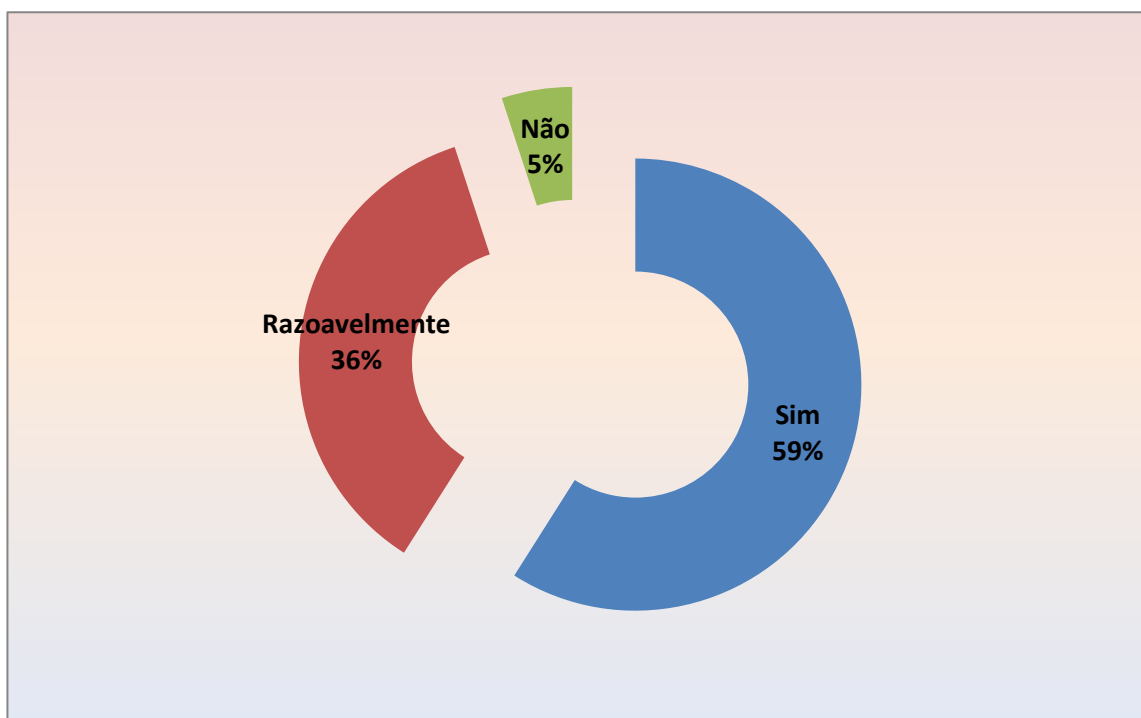


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Nesse aspecto, 60% se consideraram capacitados para propor ao poder público municipal políticas públicas na sua área de atuação, o que reflete autoestima dos conselheiros e disposição cidadã para contribuir com a gestão pública no município.

3.1.28. Sobre o exercício da função no conselho

Gráfico 24. Percentual de conselheiros que consideram que exercem a sua função com competência. Mato Grosso. 2013.

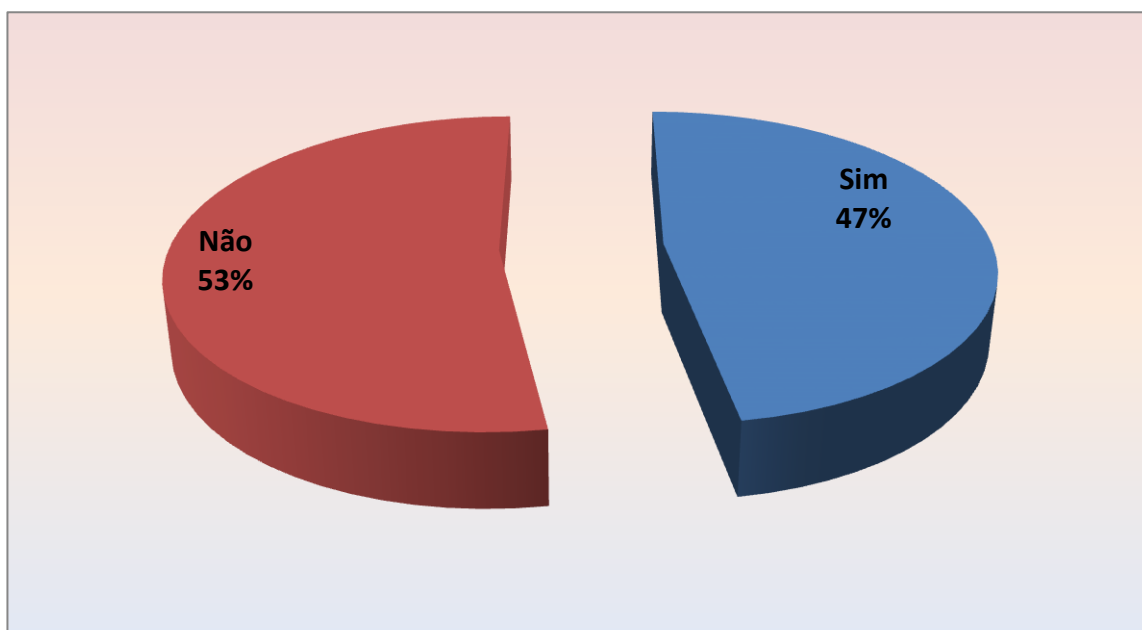


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Considerando as respostas sim e razoavelmente juntas, 75% dos conselheiros consideraram que exercem com competência as suas funções de conselheiros, o que é um aspecto positivo. Porém, é muito comum que os conselheiros demonstrem satisfação ou naturalidade para as reuniões, em que alguns membros tenham a hegemonia da fala e das explicações dos assuntos mais polêmicos, sobretudo se o domínio dos conhecimentos aparecer em alguns discursos, que não raras vezes, imprimem ao processo deliberativo a força política de uns segmentos em detrimentos de outros, em nome de uma “suposta” credibilidade de entendimento sobre a matéria discutida, sua regulamentação legal e competência técnica.

3.1.29. Participação do conselho na elaboração do orçamento público

Gráfico 25. Percentual de conselheiros, segundo a informação sobre a participação do conselho na elaboração do orçamento público municipal. Mato Grosso. 2013.

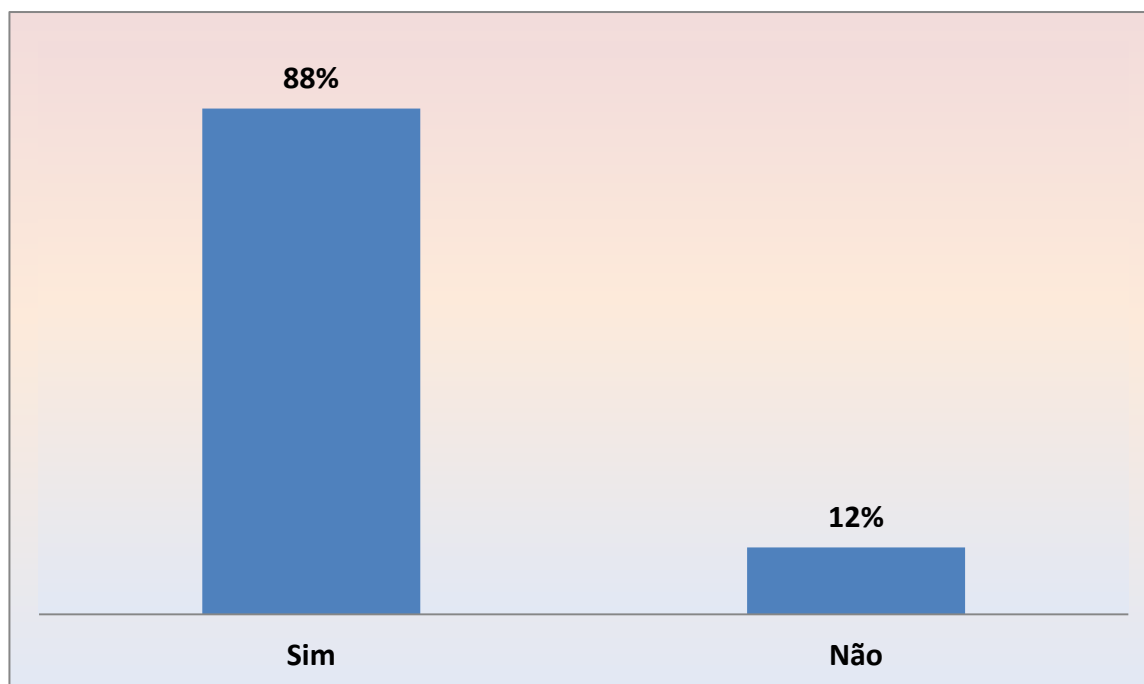


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Essa questão apresenta dados que revelam uma tímida participação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas (CMPP) no processo de orçamentação pública. Pode-se depreender dos dados acima que se não há participação dos CMPP no momento de elaboração do orçamento, tampouco poderá existir participação nos momentos de execução e avaliação das políticas públicas. Essa questão também sinaliza um grande desafio para o Poder Público Municipal, qual seja o de garantir a participação de 100% dos CMPP no momento de elaboração do orçamento do município.

3.1.30. Os conselhos como instrumento de gestão pública

Gráfico 26. Percentual de conselheiro que consideram as atividades do conselho como um instrumento de gestão pública dos recursos destinados à execução das políticas públicas municipais. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

As respostas sim dadas por 88% dos participantes da pesquisa demonstram que os conselheiros têm consciência da importância das atividades do conselho para os seus municípios. Mesmo sendo um percentual de apenas 12% de conselheiros que não consideram as atividades do Conselho como instrumento de gestão pública, esse número é preocupante, pois, considerando os CMPP como espaços de cogestão da Administração Pública, a totalidade dos seus conselheiros deveria estar imbuída de um sentimento republicano da importância desses espaços institucionais para a cidadania plena.

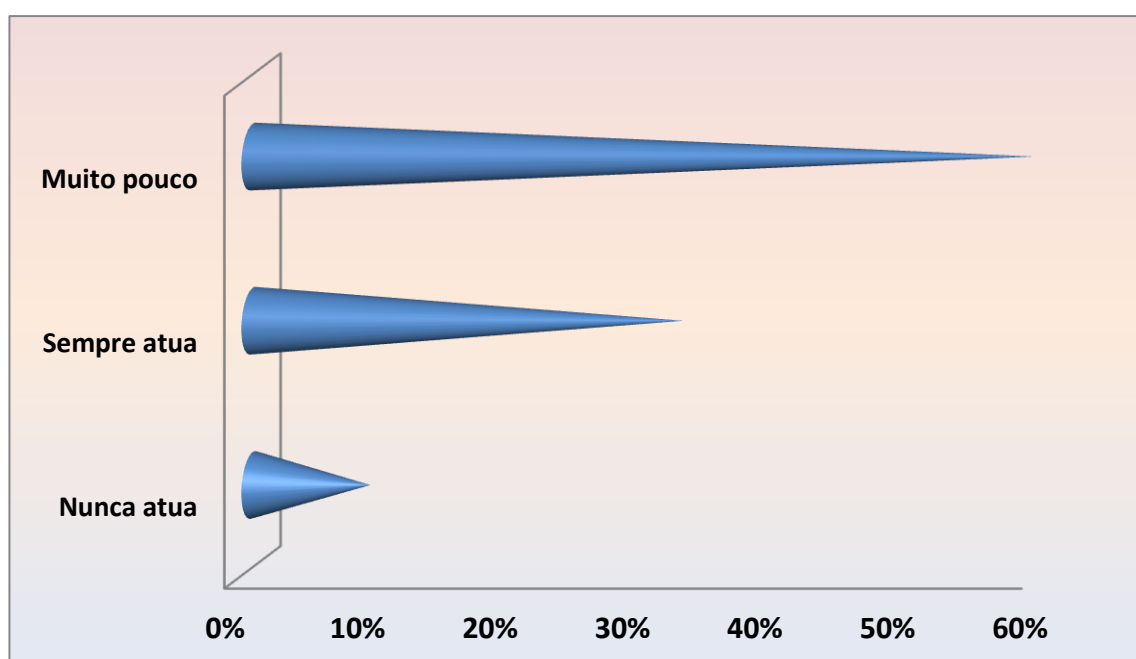
Faz-se relevante a afirmação de Tótora e Chaia sobre a importância dos conselhos:

O desafio a ser enfrentado pelos conselhos diz respeito à sua própria democratização, o que envolve a representatividade dos conselheiros, o seu enraizamento com suas bases sociais na prestação de contas de suas atividades, na capacidade da sociedade civil de se organizar autonomamente, mantendo o vínculo com os conselhos, evitando nesse caso a sua transformação em meros órgãos burocráticos para o cumprimento das leis vigentes (2002, p.86).

O desempenho dos conselhos não é algo que pode ser dado com o que se extrai da realidade e abstraído como uma configuração pronta e estabelecida, como algo estanque, conforme apontam as autoras supracitadas, vários elementos estão imbricados na qualidade do desempenho dessas instâncias.

3.1.31. Atuação do conselho na avaliação dos resultados das políticas públicas

Gráfico 27. Percentual de conselheiros, segundo ponderação sobre a atuação do conselho na avaliação dos resultados das políticas públicas na sua área de atuação. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

O fato das repostas muito pouco ou nunca representarem mais dos 60% significa que os conselhos atuam muito pouco na avaliação das políticas públicas nas suas áreas de atuação. A análise desse dado junto com a informação de que mais de 50% dos CMPP não participam da discussão do orçamento público revela seriíssima fragilidade do processo de democratização da sociedade brasileira. O que para Souza significa que tal problema pressupõe a seguinte reflexão:

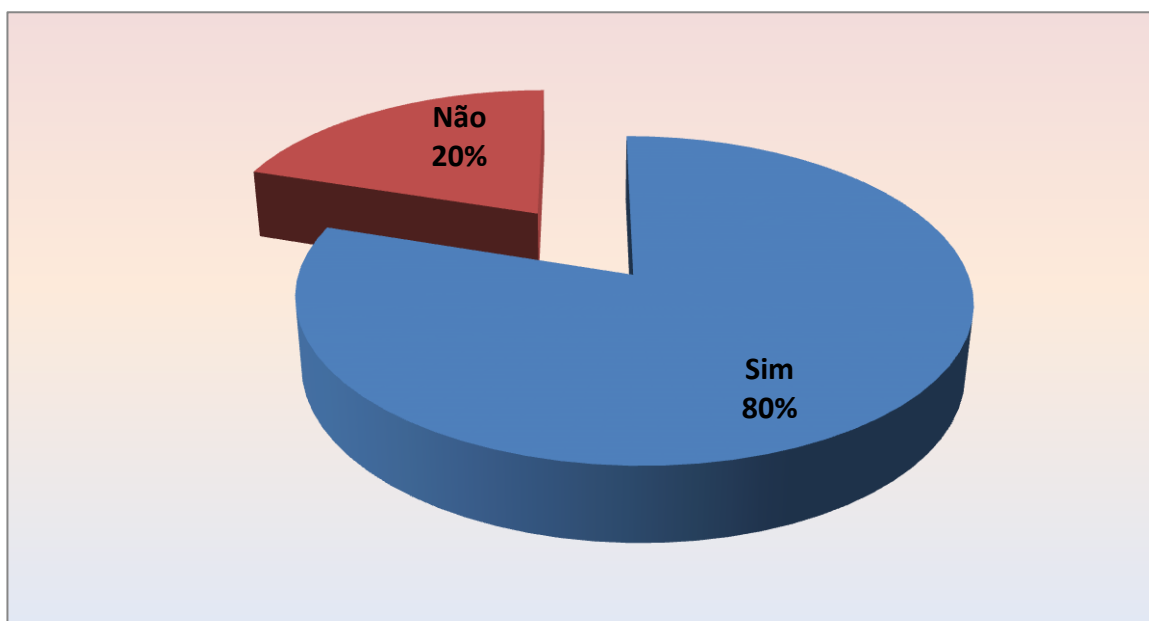
[...] o fundamental é que, qualquer que seja o padrão de governança, ele se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre governo e sociedade. E as diferenças no grau e no formato de incorporação dessas arenas e canais podem, em grande medida, ser explicadas pelas diferenças na

proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das políticas sociais (grau de inclusão social), bem como pelas diferenças entre as culturas cívicas e a instituição e mobilização das esferas públicas que incidem sobre as possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal (grau de participação social. Ambos os aspectos dizem respeito aos diferentes contextos sociais, referidos a realidades territoriais heterogêneas definidas historicamente. Essas diferenças históricas podem determinar culturas cívicas diferenciadas entre os municípios e estabelecer diferentes padrões de entrelaçamento entre o sistema legal (nacional e compartilhado entre os diversos municípios) e o seu contexto social, gerando, portanto, diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais democráticas. (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 231).

Na perspectiva tomada por Santos Júnior é possível que apareçam mais divergências do que confluências nas dinâmicas de participação dos conselhos selecionados por esta pesquisa. Como destaca o autor, a cultura cívica de cada cidade está diretamente relacionada às realidades heterogêneas nas quais se encontram os municípios, o que resulta em diferentes configurações de relacionamento da sociedade civil com Poder Público local. O dado apontado, no gráfico 27, vem confirmar a hipótese da necessária capacitação aos conselheiros, pois é imprescindível que eles aprendam a pautar para as reuniões, assuntos relacionados aos resultados das políticas públicas e queiram atuar, de forma efetiva, para superar os resultados não satisfatórios de seus municípios.

3.1.32. Informações sobre o resultado das políticas públicas

Gráfico 28. Percentual de conselheiros, segundo a informação de que o conselho conhece o resultado das políticas públicas da respectiva área de atuação. Mato Grosso. 2013.

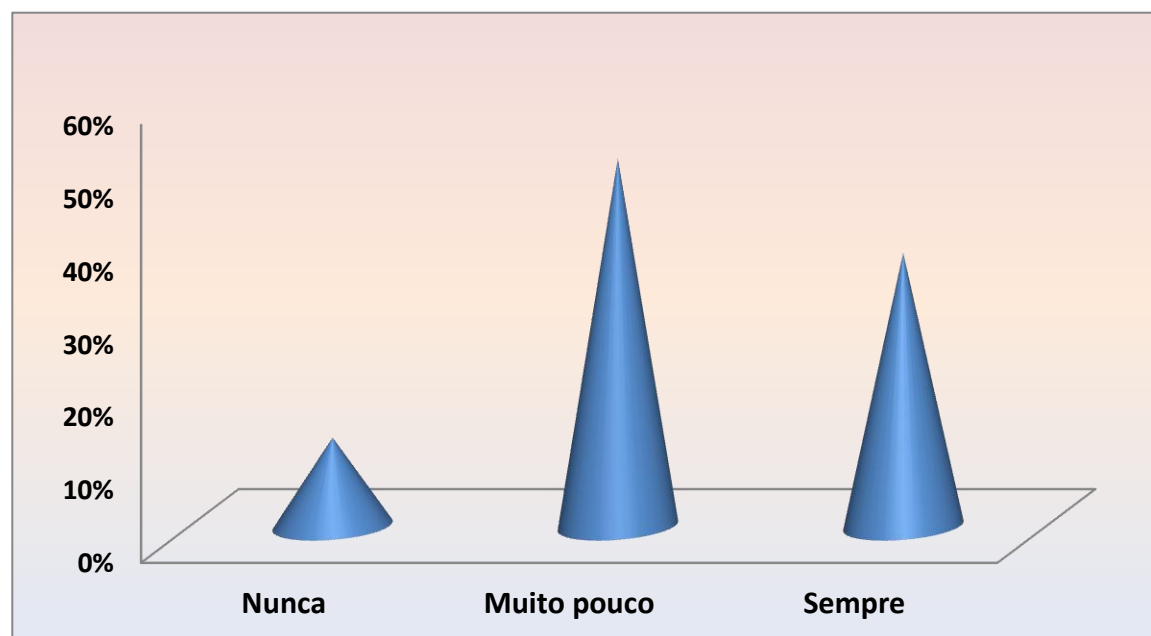


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Considerando que 80% dos entrevistados consideram que os conselhos conhecem os resultados das políticas públicas da respectiva área de atuação, pode-se afirmar que os conselheiros têm consciência da importância das políticas públicas municipais. No tocante a esse quesito, faz-se necessário o aprofundamento de pesquisas sobre o nível de conhecimento dos conselheiros sobre o resultado das políticas públicas.

3.1.33. Indicadores de desempenho das políticas públicas

Gráfico 29. Percentual de conselheiros, segundo a informação de que o conselho discute indicadores de desempenho das políticas públicas de sua área de atuação. Mato Grosso. 2013.



Fonte:

Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Apenas 40% dos conselheiros entrevistados revelaram que o conselho discute indicadores de desempenho das políticas públicas. Esse dado complementa os dados empíricos anteriormente apresentados referentes à pouca participação dos CMPP na elaboração do orçamento e na avaliação do resultado das políticas públicas. Aqui, cabe problematizar o nível de discussão acerca dos indicadores de políticas públicas, o que só poderá ser feito com mais detalhes com a análise das atas das reuniões dos conselhos.

Cabe, ainda, problematizar a efetividade dos conselhos buscando compreender quais elementos potencializam ou obstaculizam o exercício do controle social local. Acerca dessa questão, Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 433) apresentam com propriedade alguns aspectos relevantes, quais sejam:

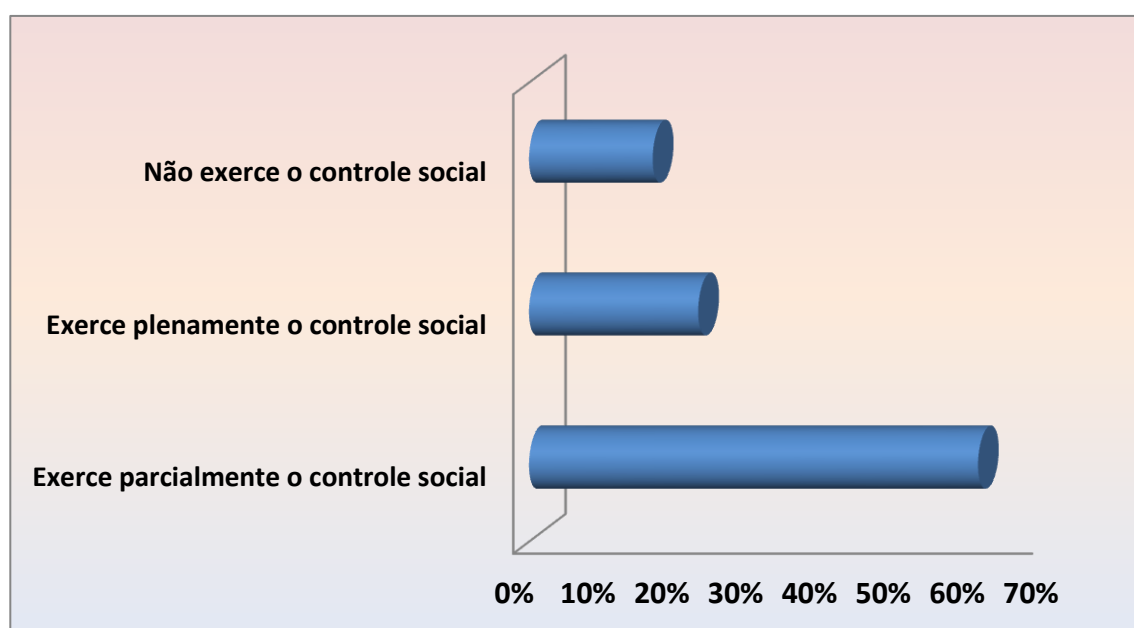
Nos conselhos gestores, o risco de a participação gerencial sobrepor-se à participação política existe, principalmente quando: a) os conselheiros não possuem vínculos fortes com organizações sociais; b) as organizações sociais relacionam-se tangencialmente com movimentos populares; c) os movimentos populares não possuem lastro histórico ou comunitário; d) os poderes locais agem estrategicamente para não partilhar poder; e) os poderes locais não consideram os conselhos legítimos ou relevantes; f) os conselheiros desconhecem os sistemas de

políticas sociais, a máquina pública e os meios para viabilizar suas decisões; e g) processos de ‘empoderamento’ de conselheiros são negligenciados.

O que os autores destacam é de suma importância para uma compreensão crítica sobre realidade dos conselhos. O Poder público local tem sempre mecanismos políticos muito eficazes para inviabilizar o acesso dos conselheiros às informações mais sigilosas da gestão, as quais se referem, em muitos casos, às decisões que definem as prioridades dos gastos dos recursos públicos.

3.1.34. Informação sobre o exercício do controle social sobre a aplicação dos recursos públicos

Gráfico 30. Percentual de conselheiros, segundo a avaliação do nível que conselho exerce o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos na respectiva área de atuação. Mato Grosso. 2013.



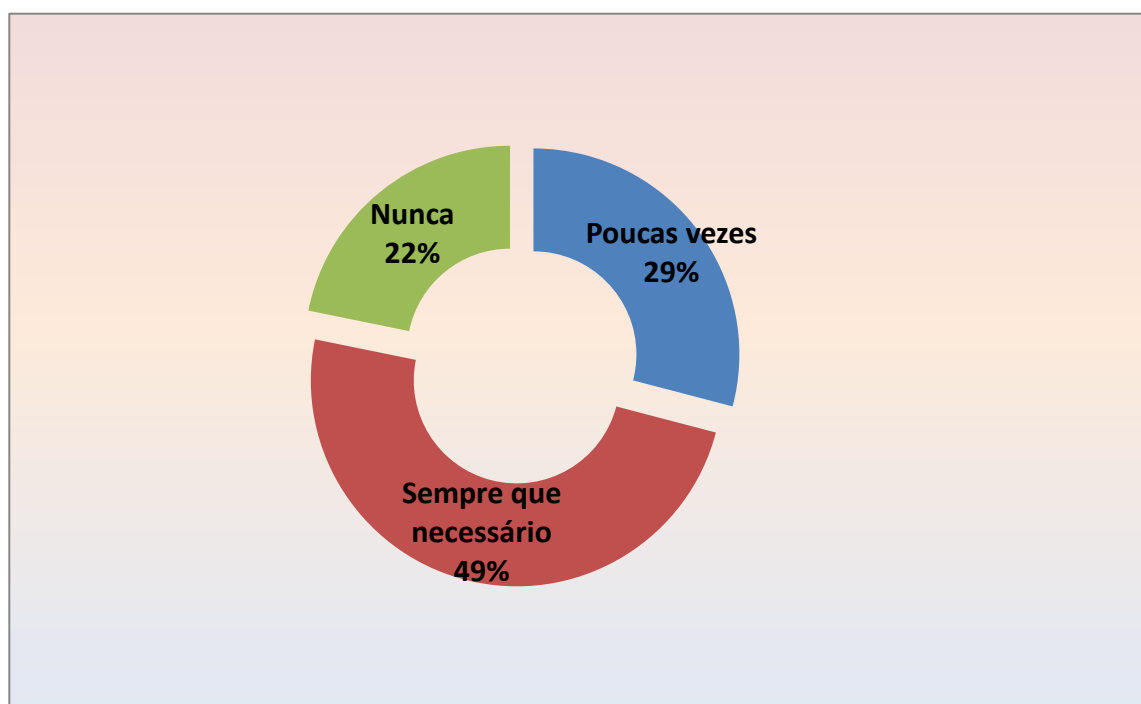
Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

O resultado do gráfico 30 confirma uma contradição de dados anteriores, como, por exemplo, o percentual baixo acerca da discussão sobre resultado das políticas públicas por parte dos conselhos. Dessa forma, pode-se inferir que o controle social exercido por tais órgãos está incipiente, mas estão contraditórias as informações dos conselheiros, o que

também revela a falta de entendimento destes acerca da competência, atribuição e função mais ampla de seus conselhos na sociedade.

3.1.35. Informações pertinentes às atividades de controle social integradas aos órgãos de controle interno do município

Gráfico 31. Percentual de conselheiros, segundo a realização de atividades integradas de controle social do conselho com o órgão de controle interno do município. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

O fato de que 51% consideram que, na realização das atividades de controle social, o conselho não procura desenvolver um trabalho integrado com o órgão de controle interno do município reflete uma falta de consciência por parte dos conselhos sobre a importância dos órgãos de controle interno e estes, por sua vez, também não interagem com os conselhos.

Schmidt aponta com propriedade que:

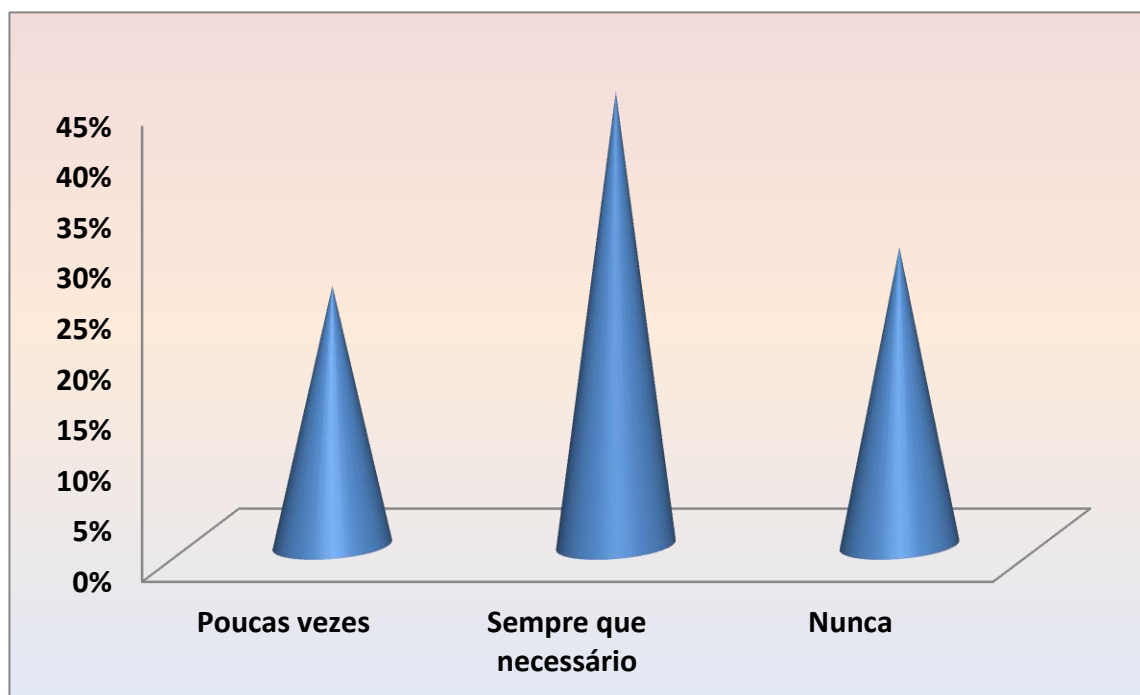
A ausência de uma cultura democrática ajuda a explicar a dificuldade e a lentidão em algumas transformações necessárias no Estado, no processo político e nas políticas públicas no Brasil. O caráter híbrido da cultura leva a que tenhamos um quadro em que experiências avançadas de democracia – como os conselhos, as câmaras setoriais e o orçamento participativo – convivam com o clientelismo, o patrimonialismo e outros vícios históricos da política. Um estilo de gestão inovador,

por outro lado, requer uma nova cultura organizacional no funcionalismo público. A construção do Estado revitalizado, redesenhado, com estruturas ágeis e eficazes, com mecanismos de transparência e de participação permanente dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas é tarefa para várias décadas. (SCHMIDT, 2007, p.2023).

O Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado criado, desde 2012, pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) de Mato Grosso pode ser considerado um exemplo do que se refere Schmidt, ao dizer sobre a necessidade de construção de uma nova cultura organizacional do funcionalismo público. O PDI referido tem a função de buscar novas formas de interação dos principais órgãos da gestão pública às instâncias que foram criadas para auxiliarem na fiscalização das contas públicas. Vale ressaltar que se trata de uma tarefa, como diz o autor, “para várias décadas”, urge o enfrentamento deste desafio histórico da nossa sociedade.

3.1.36. Informação sobre trabalho integrado dos conselhos com TCE e TCU

Gráfico 32. Percentual de conselheiros, segundo a realização pelo conselho de atividades de controle social integrado com o órgão de controle externo como o TCE e o TCU. Mato Grosso. 2013.

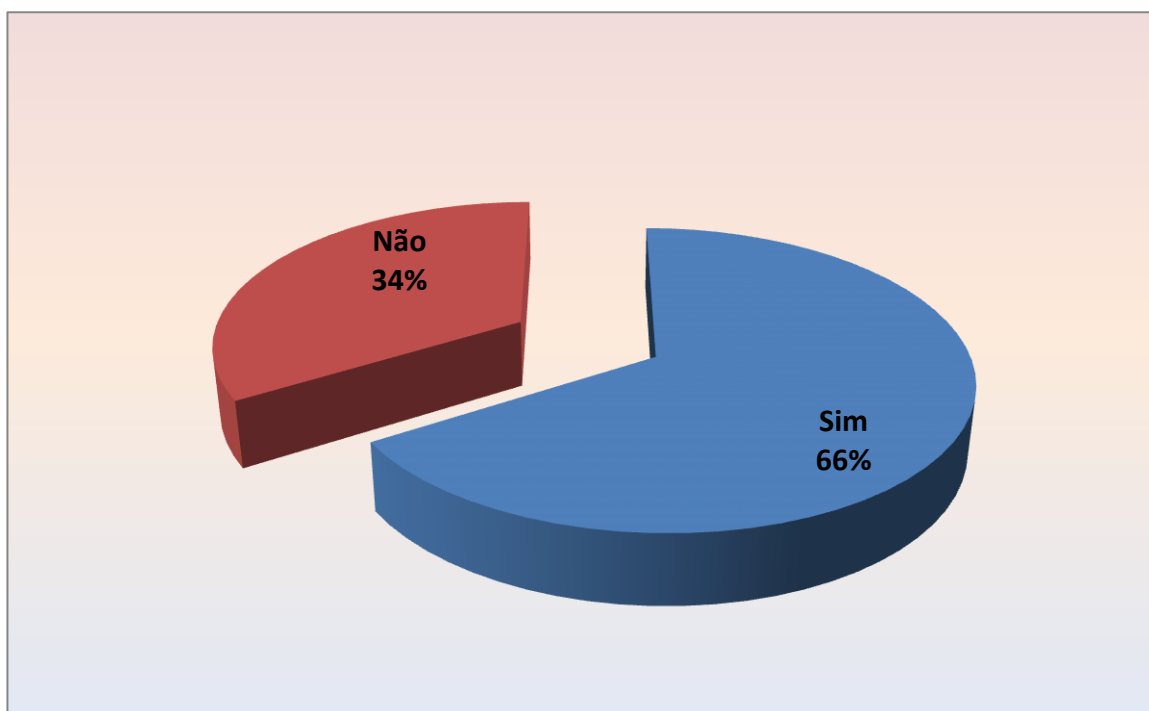


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Considerando os que responderam poucas vezes e nunca, pode-se afirmar que os órgãos de controle externo como o TCE e o TCU ainda se encontram distantes dos CMPP. Apenas 45% afirmaram que procuram realizar um trabalho integrado com os órgãos de controle externo. Este é mais um dado de confirmação da hipótese sobre a necessidade de capacitação dos CMPP.

3.1.37. Informação sobre a participação do conselho alguma ação sobre o planejamento do município

Gráfico 33. Percentual de conselheiros, segundo a participação do conselho em alguma ação que envolva o planejamento do município. Mato Grosso. 2013.

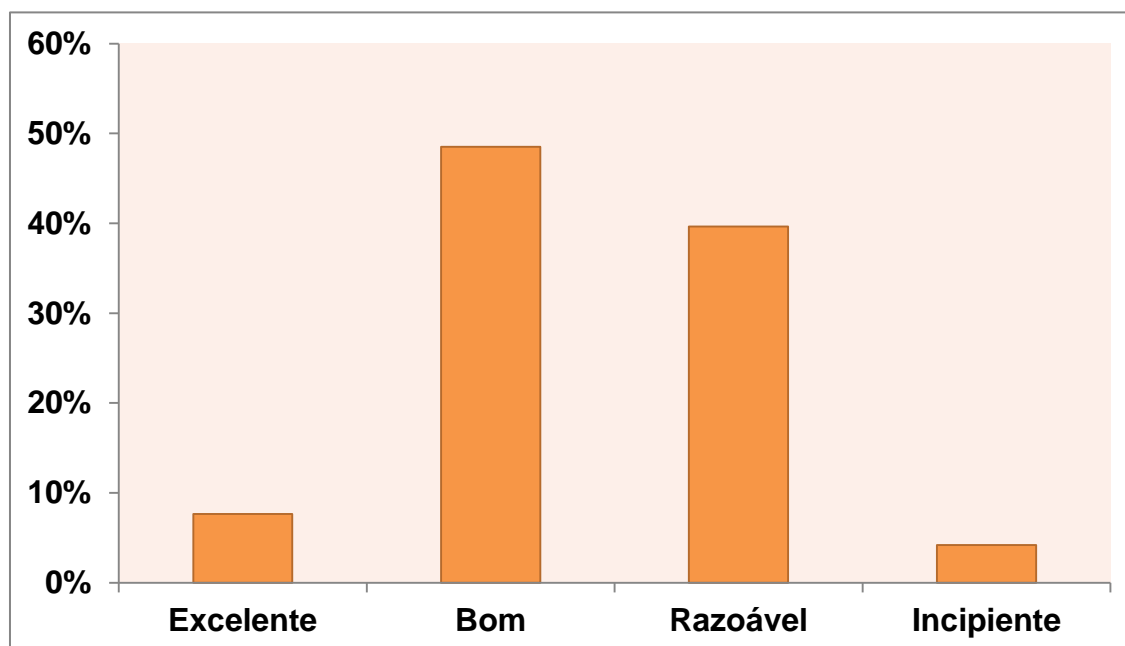


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Constatando que 66% consideram que os conselhos não participaram de qualquer ação que envolva o planejamento dos municípios, pode-se afirmar que reflete a falta de importância que os órgãos municipais de planejamento (Secretarias Municipais de Planejamento) dão para os conselhos.

3.1.38. Informação sobre o processo de autoavaliação da função de conselheiro (a)

Gráfico 34. Percentual de conselheiro, segundo a autoavalia do seu desempenho em fazer intervenções nas reuniões. Mato Grosso. 2013.



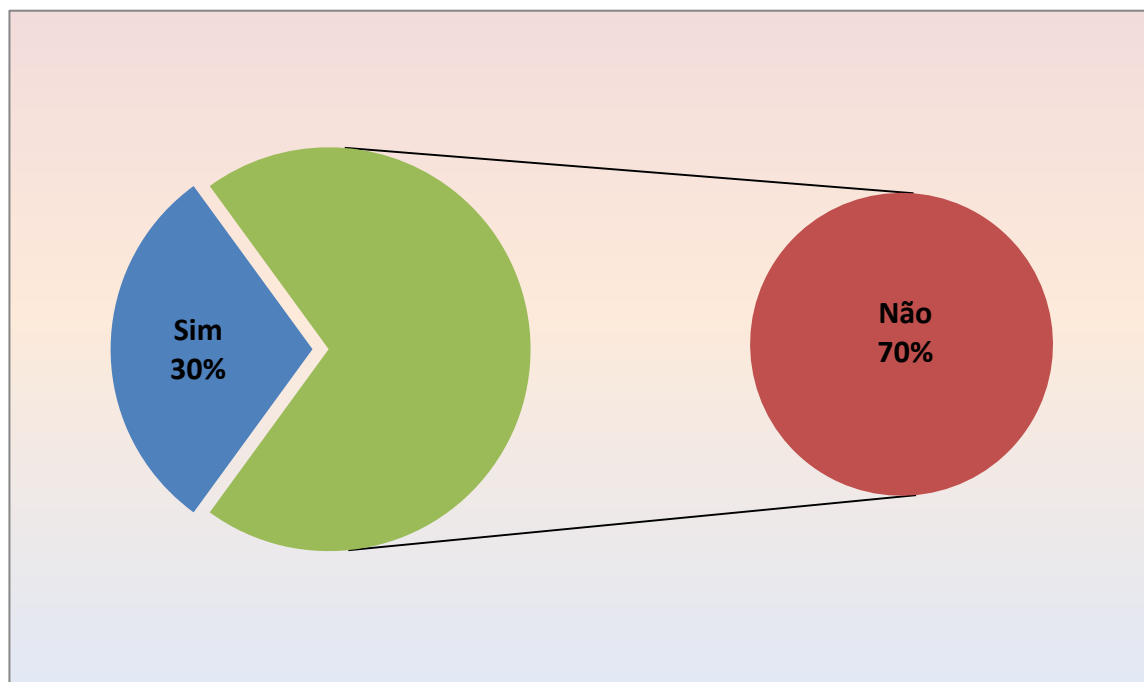
Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Nesse quesito, mais de 90% dos entrevistados consideram que suas intervenções são de importância ou fazer intervenções nas reuniões, estes valores refletem à autoestima dos conselheiros.

3.1.39. Informação sobre participação de ações integradas realizada com a iniciativa do TCE

Gráfico 35. Percentual de conselheiros, segundo a participação em alguma ação integrada do tribunal de contas do estado com entidades do seu município para

discutir e pensar o planejamento estratégico da gestão pública municipal. Mato Grosso. 2013.

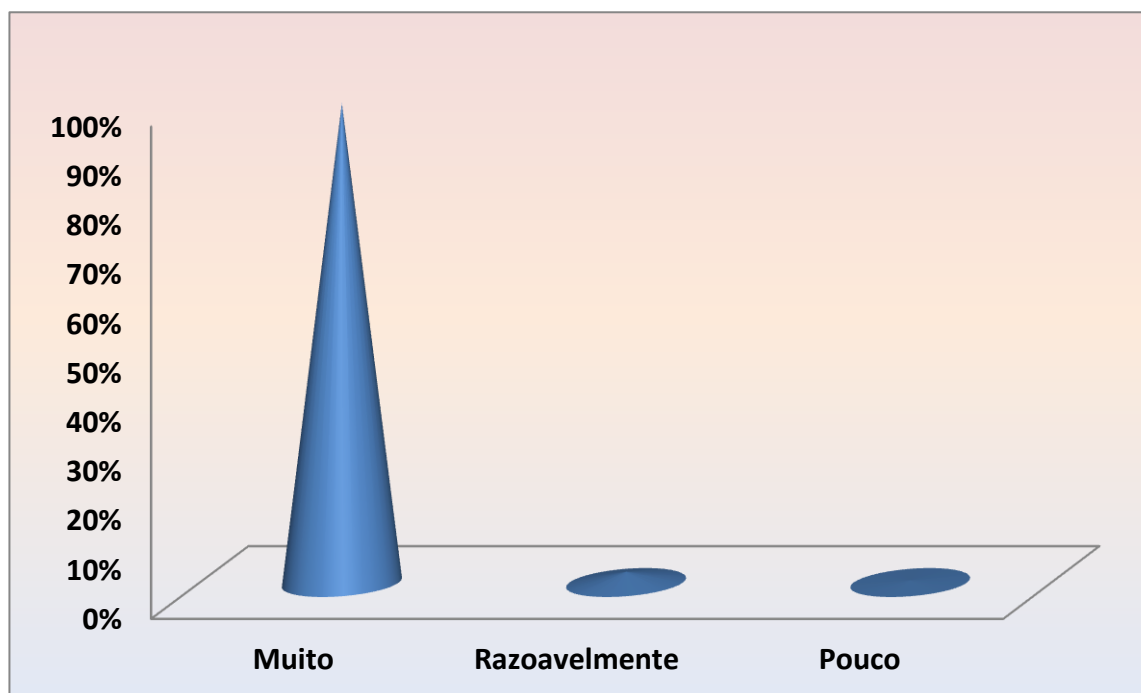


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

As respostas de que 70% não participaram de alguma ação integrada do tribunal de contas do estado com entidades do seu município para discutir e pensar o planejamento estratégico da gestão pública municipal demonstram a falta dessas atividades envolvendo os conselheiros municipais.

3.1.40. Informação sobre a importância do acesso aos dados da elaboração do orçamento municipal

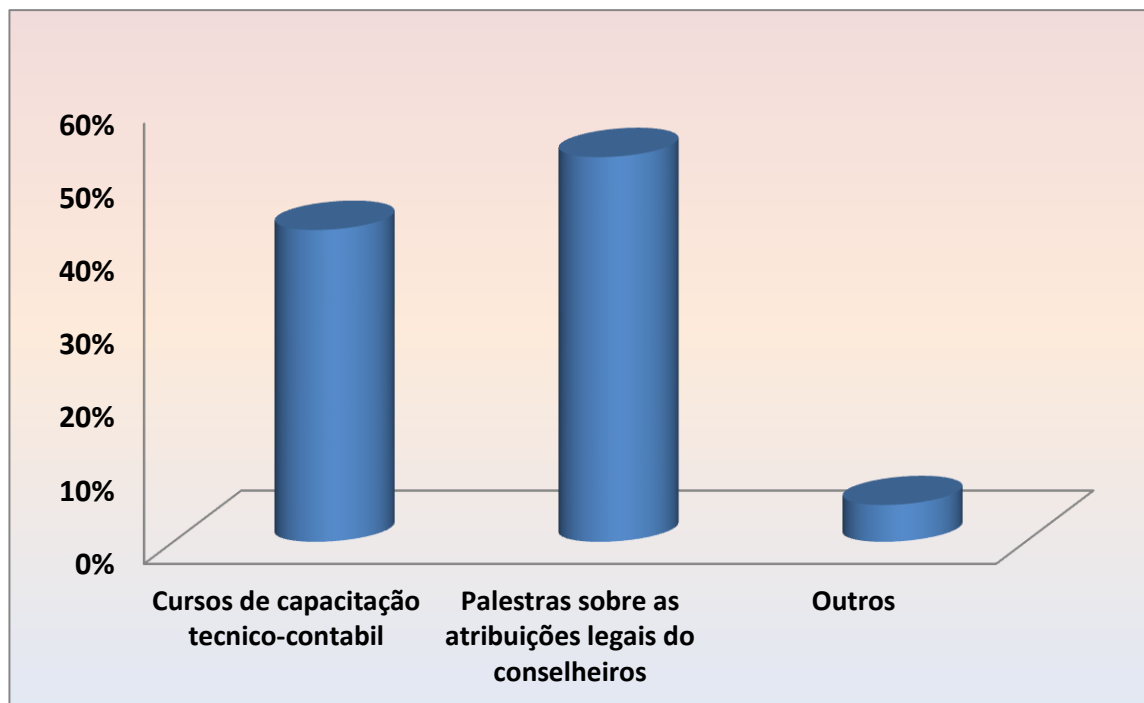
Gráfico 36. Percentual de conselheiros, segundo o conhecimento e acesso às informações acerca da elaboração orçamentária de seu município, Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

3.1.41. Para melhorar o desempenho de seu conselho você sugere

Gráfico 37. Percentual de conselheiros, segundo sugestão para melhorar o desempenho de seu conselho. Mato Grosso. 2013.

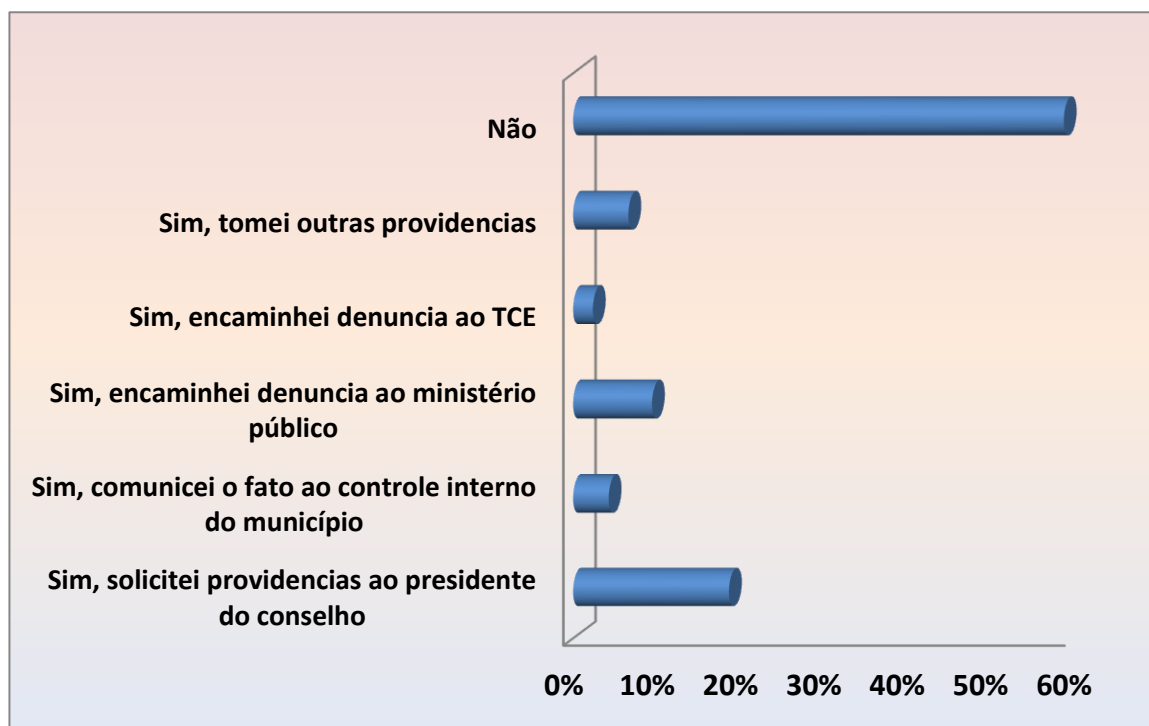


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Mais de 50% dos conselheiros sugerem a realização de palestras que orientem sobre as atribuições legais dos conselheiros. Observa-se que os conselheiros não possuem os conhecimentos necessários sobre as suas atribuições e atuação do conselho, o que, como consequência, dificulta sobremaneira uma ação efetiva por parte desses órgãos. No total, mais de 90% sugerem ações de formação para o exercício das funções. Contata-se a necessidade imperiosa de programas de formação para esse público por parte dos órgãos governamentais, dos órgãos de controle externo e das instituições formadoras.

3.1.42. Informação sobre identificação de irregularidades quanto à utilização dos recursos

Gráfico 38. Percentual de conselheiros, segundo a identificação de irregularidades na utilização dos recursos públicos. Mato Grosso. 2013.

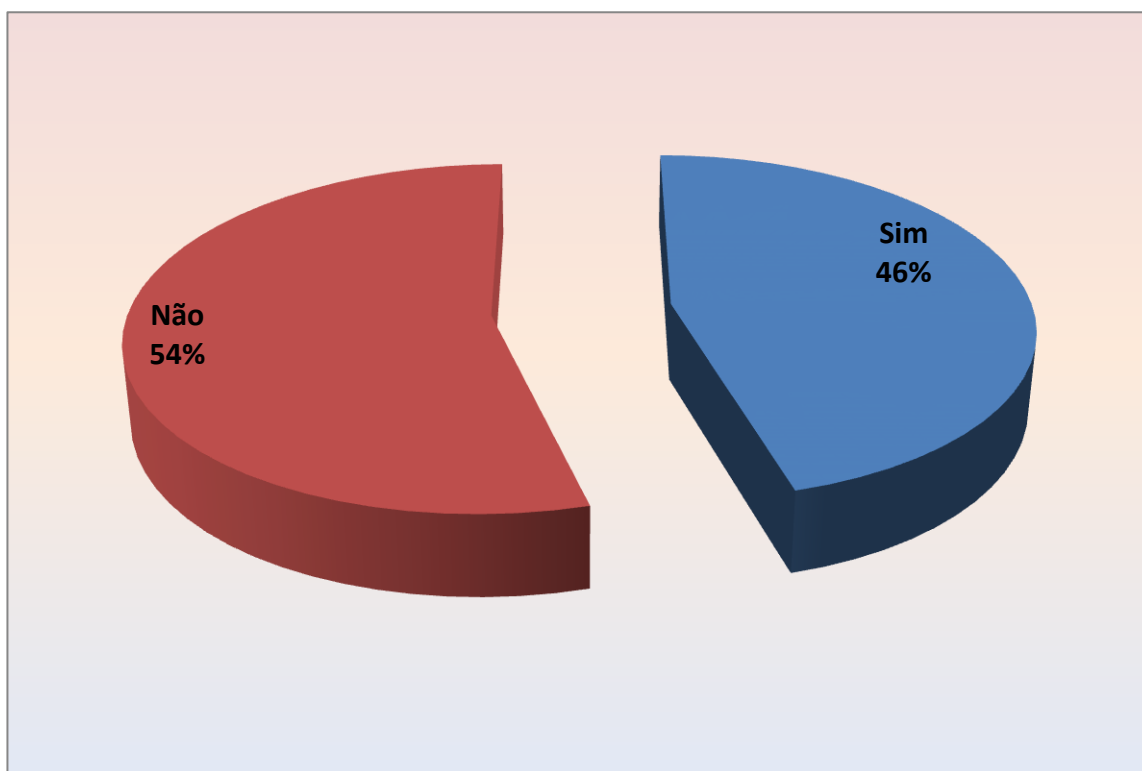


Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Considerando a situação nacional e estadual ainda marcada por muitos e constantes casos de malversação dos recursos públicos, o fato de que o 60% responderam que, em sua função de conselheiro, não identificaram irregularidades na utilização dos recursos públicos demonstra falta de conhecimento sobre o orçamento municipal e sua realização.

3.1.43. Informação sobre a participação em formação destinadas ao aperfeiçoamento da sua função de conselheiro

Gráfico 39. Percentual de conselheiros, segundo a participação, nos últimos 12 meses, em atividades de formação destinadas ao aperfeiçoamento da sua função no conselho. Mato Grosso. 2013.



Fonte: Pesquisa “O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua interlocução com os Conselhos Municipais de Políticas Públicas”.

Segundo os resultados da pesquisa de campo, a metade dos entrevistados participou, nos últimos 12 meses, de atividades de formação destinadas ao aperfeiçoamento da sua função nos conselhos, o que tem a ver com algumas formas de capacitação que certos conselhos fazem em nível estadual e federal.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os objetivos desta pesquisa foram muitos, dentre os quais, o principal foi conhecer a realidade dos conselhos de políticas públicas nos oito maiores municípios de Mato Grosso, traçando um amplo diagnóstico em relação ao seu desempenho, perfil dos conselheiros, potencial de democratização e capacidade de proposição, e como eles atuam na avaliação do resultado das políticas públicas, que atendam efetivamente às demandas por serviços públicos da sociedade local. Os resultados do diagnóstico realizado, através do instrumento de coleta utilizado (*survey*), um questionário com 43 questões aos conselheiros, sinalizam para outros importantes objetivos para a continuidade da investigação e aprofundamento da compreensão do potencial de democratização dos conselhos e da sua capacidade de atuação no acompanhamento do resultado das políticas públicas setoriais.

Nesse sentido, outros objetivos constituem-se como desdobramentos da presente pesquisa: 1. Estabelecimento de um programa permanente de formação continuada para os conselheiros dos Conselhos de Políticas Públicas para o exercício do controle social, fomentando sua interface com o controle institucional; 2. Contribuir para o fortalecimento dos Conselhos de Políticas Públicas como instâncias de controle social garantindo sua autonomia e infraestrutura adequada; 3. Oportunizar aos conselheiros conhecimentos acerca de indicadores de resultados de políticas públicas; e 4. Ampliar e aprofundar a capacidade de atuação dos Conselheiros, na dinâmica do colegiado, qualificando a participação sociopolítica e democratizando efetivamente as relações do Estado com a sociedade civil.

A formação continuada dos conselheiros desenvolver-se-á mediante um Curso de Extensão, em desenvolvimento, como resultado de cooperação técnica entre a UFMT e o TCE-MT, na modalidade a distância. Esse curso abordará as principais demandas dos municípios, no que tange às atribuições dos CMPP e suas reais possibilidades de se tornarem instâncias propositivas e pró-ativas, no âmbito do controle social.

Os dados coletados e apresentados neste relatório revelam que o controle social, nos municípios pesquisados, é ainda muito incipiente. O nível de escolaridade dos conselheiros é muito bom, segundo os dados, 93% dos conselheiros possuem ensino médio ou mais, o que sugere que essas instâncias colegiadas destacam-se como espaços

públicos em que as trocas de experiências e de conhecimentos entre os membros tendem a ser sempre de ganhos, na dimensão social e cultural.

Em relação ao desempenho dos Conselhos, ao serem questionados os conselheiros se os seus órgãos colegiados discutem indicadores das políticas públicas para suas áreas de atuação, obteve-se um resultado preocupante de que 60% dos colegiados discutem muito pouco ou nunca e apenas 40% responderam que discutem. Esse dado permite a seguinte constatação: a cultura de participação sociopolítica no Brasil precisa ser consolidada e expandida, pois ainda apresenta contradições, as quais desfavorecem a sociedade civil no que tange a sua civilidade.

O alcance da igualdade política substancial depende, em grande medida, da mobilização dos segmentos populares, no plano da partilha do poder. Discussão e deliberação dos assuntos de interesse público constituem direito e, como tal, a sua conquista não pode se limitar à letra da lei, os avanços dependem de um compromisso coletivo.

Outro dado preocupante revelado nesta pesquisa foi o percentual de conselheiros que não têm acesso às informações sobre o orçamento público de seus municípios, segundo os dados do gráfico 18, 55% dos membros responderam que têm pouco acesso, destes (21%) nunca teve acesso a tais informações. Para esse problema, especificamente, é preciso uma capacitação urgente, pois a falta de acesso a essas informações, que estão diretamente relacionadas às atribuições dos Conselhos, pode gerar a ineficácia e não efetividade dessas instâncias. Sem saber como o Poder Público local investe os recursos que devem ser destinados à execução das políticas públicas, com fins de atendimento das demandas sociais, e ainda, como são tomadas as decisões sobre as prioridades dos gastos dos recursos públicos, sobretudo, considerando as necessidades dos segmentos populares, supostamente, as deliberações ocorrem sob o estigma da manipulação dos segmentos hegemônicos no plano político e econômico. Isso traz como consequência uma tradição de sociedade civil não democrática e passiva aos processos de corrupção, patrimonialismo e clientelismo.

Em importantíssima análise, Habermas (1989) permite a compreensão de que a ação comunicativa é uma ação social na qual os participantes, quando descolonizam o mundo da vida, se envolvem com iguais condições de expressão, sob o princípio do melhor argumento visando à determinação de normas a serem legitimadas e o avanço da democracia.

Para a teoria dos conselhos, o postulado de Habermas traz importantes contribuições, principalmente ao dar um suporte fundamental na criação de processos formativos de “descolonização do mundo da vida”, para os quais a sua teoria aponta caminhos para destruição dos argumentos ideológicos da sociedade capitalista que colonizam “os sistemas e o mundo da vida”. Tal abordagem mostra que é possível questionar as normas e o direito, mesmo que tenham sido legitimados culturalmente. É nesse ponto que Habermas assevera sobre a existência de espaços de participação política nos quais a sociedade deva legitimamente se manifestar e interferir na esfera pública, colocando os seus conhecimentos e intersubjetividades, através da força da ação comunicativa, porque isso, para ele, interfere, decisivamente, nas condições objetivas de vida dos sujeitos podendo resultar na libertação humana e na emancipação das classes populares.

Dessa forma, faz-se pertinente valorizar as ações que o egrégio **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso** vem realizando, desde o início do ano de 2012, com o **Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado**, o qual tem como principais objetivos fomentar a cultura da transparência na administração pública, em especial o Projeto 2- Incentivo ao acesso à Informação e à Consciência Cidadã que visa estimular o exercício da cidadania e do controle social sobre o resultado das políticas públicas. Essa ação reveste-se de grande pioneirismo e representa uma mudança paradigmática na atuação da Corte de Contas do Estado de Mato Grosso.

Cabe destacar ainda que esse trabalho do TCE-MT no fortalecimento do controle social por meio dos CMPP fortalece e assegura maior legitimidade ao controle externo como, também visa alcançar, na prática política e social, o atendimento e respeito aos princípios básicos da Administração Pública preconizados na Carta Magna, com a dimensão de construção de um Estado Ético-popular, o que requer transformação cultural no plano da participação e das relações democráticas.

À luz do que aponta Santos Júnior (2001, p. 97), a cidadania política depende de um “nexo indissociável entre direitos humanos e soberania popular, ou seja, entre a esfera dos direitos civis e sociais (Estado de Direito) e a esfera dos direitos políticos e os procedimentos democráticos (Estado Democrático)”.

Diante dos dados e análises apresentados e sem vislumbrar o esgotamento de uma discussão tão socialmente oportuna, para finalizar a sistematização deste relatório, propõe-

se algumas recomendações no sentido de fomentar a participação sociopolítica com dimensão social e cultural ao alcance da democracia efetiva. Recomenda-se:

1. Institucionalização de uma política permanente de formação continuada para os conselheiros acerca de conhecimentos sobre as suas atribuições, o seu papel no exercício do controle social sobre os resultados das políticas públicas, conteúdos técnico-contábeis em relação às funções dos colegiados, conteúdos teóricos sobre a importância da participação da sociedade civil na deliberação dos assuntos pertinentes às políticas e à gestão públicas, incluindo conhecimento sobre o orçamento e, ainda, sistematização de estratégias que possam contribuir com a solução de problemas hodiernamente enfrentados pelos conselheiros; recomenda-se ainda acerca desse assunto, que técnicos e membros do colegiado do TCE-MT participem como facilitadores das capacitações para disseminação de entendimentos práticos acerca da gestão dos recursos públicos;
2. Ações de aproximação entre o controle externo e os conselhos de políticas públicas (controle social no município) para subsidiar as auditorias do TCE-MT; Continuidade nas ações do TCE-MT que favoreçam o diálogo e o debate público inclusive a prática da oitiva das demandas sociais em relação às políticas públicas.
3. Realização de Fóruns Interconselhos reunindo os Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Mato Grosso para que as instâncias colegiadas tenham a rica possibilidade de trocar experiências e agregar conhecimentos de suas diferentes esferas de atuação das políticas públicas setoriais;
4. Realização periódica, pelo menos a cada fim de ano de mandato, de processos de avaliação que estejam pautados na dinâmica da representação para que as escolhas de representantes nos Conselhos sejam revistas, no que tange à eficácia da representatividade;
5. Criação de um Comitê Interinstitucional para debater, propor, executar e avaliar ações que tenha como objetivo o fortalecimento institucional dos Conselhos de Políticas Públicas e a consolidação e expansão do controle social. Esse comitê deve articular formas de colaboração envolvendo instituições como Governo do Estado de Mato Grosso, Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Tribunal de Contas do Estado, UFMT, Associação Mato-Grossense de Municípios (AMM),

União das Câmaras Municipais de Mato Grosso (UCMAT), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UCME), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público e outras instituições governamentais e não governamentais envolvidas com as ações de controle social;

6. Realização de um Seminário Estadual sobre Controle Social, visando expandir a mobilização social em torno desta temática iniciada com a I Conferência Nacional de Controle Social realizada em 2011 e propor ações para o incremento do controle social em Mato Grosso;
7. Fomentar a integração entre os CMPP e seus respectivos congêneres no âmbito estadual e nacional;
8. Realização de outras pesquisas que aprofundem o conhecimento sobre a capacidade deliberativa dos conselhos, os obstáculos que enfrentam para o efetivo exercício do controle social e a participação dos conselhos no acompanhamento do Planejamento Estratégico desenvolvido com o apoio do TCE-MT.
9. Avaliação dos conselhos de políticas públicas, em 2013, para mensuração dos avanços obtidos com o estímulo no último biênio;
10. Avaliação das ações dos conselhos de saúde e educação e seus respectivos impactos na qualidade dos resultados das políticas públicas;
11. Disseminação das informações obtidas para contribuir na melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

As recomendações propostas visam ao melhor desempenho por parte dos conselhos e são aqui apresentadas como possibilidades de que as relações entre Estado e sociedade civil, em nível de compromisso coletivo, consolidem a tão sonhada democracia e elevação dos níveis de qualidade de vida da população. A efetivação do controle social pressupõe fortes possibilidades de êxito no plano da *Accountability*, que significa a responsabilização das ações dos atos dos governantes perante os seus governados.

Os dados coletados e analisados revelam que há muitos desafios a serem enfrentados, dentre os quais, fortalecer os conselhos de políticas públicas e transformar a cultura de frágil participação sociopolítica da sociedade civil brasileira.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000 (LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BALCÃO, Nilde. TEIXEIRA, Ana Cláudia (orgs.) **Controle social do orçamento público**. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: MEC, SEB, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia e socialismo no Brasil hoje. In: WELFORT, Francisco; WOLFE, Alan; CASTRO, Antônio Barros et all. **A democracia como proposta**. Rio de Janeiro: Ibase, 1991.

DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 16, n. 30, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 29 out. 2010.

GOMES, Candido Alberto. **Conselhos de Educação: luzes e sombras**. Revista de Educação AEC, Brasília, v. 32, n. 129, p. 86-98, out./dez. 2003.

HABERMAS, Jurgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HERMANY, Ricardo. O Plano Diretor e a participação social na esfera pública municipal. In: REIS, Jorge Renado dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 7. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, p. 1940-1960.

KOSIK, Karel. **A dialética do concreto**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LIMA, Antonio Bosco de (org.). **Estado e Controle Social no Brasil**. Uberlândia: Composer, Fapemig; GPEDE, 2009.

LIMA, Antonio Bosco de; FREITAS, Dirce Nei Teixeira (orgs). **Políticas Sociais e educacionais: cenários e gestão**. Uberlândia: EDUFU, 2013.

MULLER NETO, Júlio Strubing; SOARES, Nina Rosa Ferreira e SCHARDER, Fátima Taciél (orgs.). **Políticas de Saúde em Mato Grosso: participação social, descentralização e regionalização**. Cuiabá: EdUFMT, 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e., PEREIRA, José Roberto, OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE BR.**, v.8, nº3, artigo 3, Rio de Janeiro, set. 2010. PP.422-437.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera (Orgs.) **O Público e o Privado na Educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p.111-127.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves do. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renado dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 7. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, p. 1989-2032.

SOUZA, Donaldo Bello de (org.) **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

TÓTORA, Silvana e CHAIA, Vera. Conselhos municipais: descentralização, participação e limites institucionais. **Cadernos Metrópole**, n.8, PP.59-86, 2º sem. 2002.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**. v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

VUOLO, Cassyra Lucya Barros. **Os Tribunais de Contas como instrumento de construção da cidadania**. Cuiabá: Edição da Autora, 2007.

6. ANEXO

Instrumento da Pesquisa Empírica: diagnóstico realizado com os conselheiros municipais de políticas públicas nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2012.

Este instrumento de pesquisa foi elaborado com a contribuição da coordenação da SAI-TCE, a qual realizou reuniões para avaliação do questionário e esteve presente na realização do pré-teste aplicado aos conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar do município de Cuiabá, assim como está informado nos procedimentos metodológicos deste relatório.

O TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO E SUA INTERLOCAÇÃO COM OS
CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Prezado (a) conselheiro (a),

Este questionário objetiva coletar dados e informações sobre o perfil, a atuação e o desempenho dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas nos vinte maiores municípios mato-grossenses e faz parte das ações do Programa de Desenvolvimento Integrado do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em cooperação com a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)¹.

A sua participação e a resposta correta a questões abaixo será fundamental para o aprimoramento dos trabalhos do Tribunal de Contas de Mato Grosso no desempenho das funções legais e no fortalecimento do controle social, bem como, serão objeto das pesquisas que o programa supracitado pretende desenvolver para melhor compreender quais estratégias urgem ser criadas para fins de efetivação do controle social.

1. IDENTIFICAÇÃO

Conselheiro (a): _____ Sexo: _____

Nome do Conselho a que pertence: _____

Endereço residencial:

Rua: _____ nº: _____

Bairro: _____ CEP: _____

Município: _____

e-mail: _____

Tel: () _____

2. NÍVEL DE ESCOLARIDADE:

☐ Ensino fundamental incompleto

¹ Da UFMT/IE coordenam este Projeto de Pesquisa os seguintes Professores: Profa. Dra. Rose Cléia Ramos da Silva e Prof. MS. Bartolomeu José Ribeiro de Souza (Pesquisadores do Grupo de Pesquisa e estudos em Gestão e Financiamento da Educação Básica – registrado no CNPq e certificado pela UFMT)

- ☐ Ensino fundamental completo
- ☐ Ensino médio incompleto
- ☐ Ensino médio completo
- ☐ Ensino Superior incompleto
- ☐ Ensino Superior completo
- ☐ Especialização ☐ Mestrado ☐ Doutorado

3. Indique a seguir informação sobre sua renda:

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Sem renda | <input type="checkbox"/> Até 8 salários mínimos |
| <input type="checkbox"/> Até 2 salários mínimos | <input type="checkbox"/> Até 10 salários mínimos |
| <input type="checkbox"/> Até 3 salários mínimos | <input type="checkbox"/> Acima de 10 salários mínimos |
| <input type="checkbox"/> Até 5 salários mínimos | |

4. Assinale a seguir sua atividade principal:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Autônomo | <input type="checkbox"/> Empregado com carteira assinada |
| <input type="checkbox"/> Empregador | <input type="checkbox"/> Empregado sem carteira assinada |
| <input type="checkbox"/> Servidor Público Municipal | <input type="checkbox"/> Estudante, apenas. |
| <input type="checkbox"/> Servidor Público Estadual | <input type="checkbox"/> Trabalha no Lar |
| <input type="checkbox"/> Servidor Público Federal | <input type="checkbox"/> Desempregado, no momento. |

5. Qual o seu tempo de residência neste município?

- ☐ Natural do município ☐ menos de 10 anos ☐ de 10 a 20 anos ☐ Mais de 30 anos

6. Em sua família existem outros membros que são conselheiros(as)?

- ☐ Sim ☐ Não

7. Quantas vezes você atuou como conselheiro?

- ☐ Está exercendo o primeiro mandato
- ☐ Segundo mandato
- ☐ Terceiro mandato
- ☐ Mais de quatro mandatos

8. Você atua em outro conselho?

☐ Sim

☐ Não

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

9. O Conselho foi criado por meio de Lei Municipal aprovada na Câmara de Vereadores e sancionada pelo Prefeito Municipal?

☐ Sim

☐ Não

10. Você conhece a lei ou o ato legal de criação do Conselho do qual faz parte?

☐ Sim

☐ Não

11. A decisão de criação do Conselho se deu por:

☐ Exigência legal

☐ da sociedade

☐ Decisão do prefeito

☐ de uma Organização Não Governamental da área

☐ Dos Vereadores

☐ não sabe

12. O conselho possui Regimento Interno?

☐ Sim

☐ Não

↳ 12.1 Em caso afirmativo, você conhece o Regimento? ☐ Sim ☐ Não

13. O conselho possui comissões temáticas?

☐ Sim

☐ Não

14. O Conselho possui uma secretaria-executiva responsável pelas questões administrativas e o funcionamento do conselho?

☐ Sim

☐ Não

15. O Conselho dispõe de espaço físico próprio?

☐ Sim

☐ Não

↳ 15.1 Em caso de resposta afirmativa o espaço físico atende as necessidades de trabalho dos conselheiros?

☐ Atende plenamente ☐ Atende parcialmente

☐ Não atende

↳ 15.2 Em caso de resposta negativa informe onde funciona o Conselho?

16. Qual a periodicidade e frequência das reuniões do Conselho?

☐ Semanais

☐ Quinzenais

☐ Mensais

☐ Bimestrais

☐ Outra

17. Quem propõe a pauta das reuniões do Conselho?

☐ O Presidente do Conselho

☐ Representante da Secretaria Municipal

☐ Qualquer conselheiro

☐ Outros

18. A pauta das reuniões é divulgada previamente?

☐ Sim

☐ Não

19. Além das reuniões ordinárias, o Conselho realiza alguma reunião aberta à sociedade?

☐ Sim

☐ Não

SUA ATUAÇÃO COMO CONSELHEIRO E DESEMPENHO DO CONSELHO

21. Você faz proposições significativas nas reuniões do Conselho?

☐ Sim ☐ Razoavelmente ☐ Não

21.1 Suas proposições são acatadas?

☐ Sempre ☐ Às vezes ☐ Nunca

22. Em sua atuação como conselheiro (a) você tem acesso às informações sobre o orçamento público de seu município?

☐ Sempre ☐ raramente ☐ nunca tive acesso

23. Você participa da elaboração e discussão na Câmara Municipal dos projetos de lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do seu Município?

☐ Sempre ☐ raramente ☐ não acompanha

24. Em relação ao funcionamento do Conselho no qual atua, você considera que o órgão se subordina:

☐ Ao governo ☐ à Sociedade ☐ outros ☐ Nenhum

25. Depois que começou a participar do Conselho o seu interesse pelo controle social das políticas públicas de seu município aumentou?

☐ Muito ☐ Razoavelmente ☐ Não aumentou nada

26. Como você procura se informar para desenvolver as suas atividades no conselho? **(Pode assinalar mais de uma questão)**

☐ Por sites da internet ☐ Tribunal de Contas ☐ Câmara dos vereadores

☐ Com os demais conselheiros(as)

☐ Com manuais de orientação de órgãos públicos

☐ Não procura informações, apenas comparece as reuniões

27. Nas intervenções feitas nas reuniões que participou você observou que se manifestam mais?

- ☐ Os representantes do Poder Público Municipal
- ☐ Os representantes de segmentos da sociedade civil

28. Você se considera capacitado(a) para propor ao Poder Público Municipal políticas públicas na área de atuação do Conselho em que atua?

- ☐ Sim ☐ Razoavelmente ☐ Não

29. Você considera que exerce com competência sua função de conselheiro?

- ☐ Sim ☐ Razoavelmente ☐ Não

DESEMPENHO DO CONSELHO

30. O Conselho participa da elaboração do Orçamento Público do Município?

- ☐ Sim ☐ Não

31. Você considera as atividades do Conselho como um instrumento de gestão pública dos recursos destinados à execução das políticas públicas municipais?

- ☐ Sim ☐ Não

32. O Conselho atua na avaliação do resultado das políticas públicas da sua área de competência?

- ☐ Nunca atua ☐ Muito pouco
- ☐ Sempre atua – neste caso informe como o conselho atua

33. O Conselho conhece os resultados das políticas públicas da respectiva área de atuação?

- ☐ Sim ☐ Não

34. O seu conselho discute indicadores de desempenho das políticas públicas da área de atuação do conselho, como os que são produzidos por outros órgãos e instituições.

- ☐ Nunca ☐ Muito pouco ☐ Sempre

35. Na sua opinião, em que nível o Conselho exerce o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos na respectiva área de atuação?

- ☐ Exerce parcialmente o controle social ☐ Exerce plenamente o controle social
☐ Não exerce o controle social

36. Na realização das atividades de controle social o Conselho procura desenvolver um trabalho integrado com o órgão de Controle Interno do Município (Controladoria Interna do Município)?

- ☐ Poucas vezes ☐ Sempre que necessário ☐ Nunca

37. Na realização das atividades de controle social o Conselho procura desenvolver um trabalho integrado com os órgãos de Controle Externo como o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e/ou Tribunal de Contas da União (TCU)?

- ☐ Muito pouco ☐ Sempre que necessário ☐ Nunca

38. O Conselho participou de alguma ação que envolva o planejamento do município?

- ☐ Sim ☐ Não

39. Com relação à sua função de conselheiro(a) como você auto avalia o seu desempenho em fazer intervenções nas reuniões e acompanhar e controlar como estão sendo implementadas as políticas públicas em seu município?

- ☐ Excelente ☐ Bom ☐ Razoável ☐ Incipiente

40. Já participou de alguma ação integrada no Tribunal de Contas do Estado (TCE) com entidades de seu município para discutir e pensar o Planejamento Estratégico da gestão pública municipal?

- ☐ Sim ☐ Não

41. Você considera importante conhecer e ter acesso às informações acerca da elaboração da Lei Orçamentária de seu município?

- ☐ Muito ☐ Razoavelmente ☐ Pouco

42. Para melhorar o desempenho do seu Conselho você sugere:

- ☐ Cursos de capacitação técnico-contábil
- ☐ Palestras sobre as atribuições legais dos conselheiros
- ☐ Outros - neste caso, escreva sua proposição a seguir

43. Em sua função de conselheiro, você já identificou alguma irregularidade na utilização dos recursos públicos em sua atuação no Conselho?

- ☐ Sim ☐ Não

↳ 43.1 Em caso afirmativo que providências você tomou?

- ☐ Solicitou providências ao Presidente do Conselho
- ☐ Comunicou o fato ao Controle Interno do Município
- ☐ Encaminhou denuncia ao Ministério Público
- ☐ Encaminhou denuncia ao Tribunal de Contas do Estado
- ☐ Tomou outras providências

44. Nos últimos doze meses, você participou de atividades de formação destinadas ao aperfeiçoamento da sua atuação no Conselho?

- ☐ Sim ☐ Não

Agradecemos a sua disponibilidade e atenção com este instrumento de pesquisa

Profº Ms. Bartolomeu José Ribeiro de Sousa

Profª Dr. Rose Cléia Ramos da Silva