



RELATÓRIO ANALÍTICO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO
SUBCONTROLADORIA DE GOVERNO ABERTO
SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE INTEGRIDADE E CONTROLE SOCIAL
DIRETORIA DE FOMENTO DO CONTROLE SOCIAL**



EDUARDO MARTINS DE LIMA
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

MÁRCIO ALMEIDA AMARAL
SUBCONTROLADORIA DE GOVERNO ABERTO

JULIANA ASCHAR
SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE INTEGRIDADE E CONTROLE SOCIAL

MARIA APARECIDA DE SOUZA MEOKAREM
DIRETORIA DE FOMENTO DO CONTROLE SOCIAL

ELABORAÇÃO
PAULO RICARDO DE PAULA

OUTUBRO DE 2018



I. APRESENTAÇÃO

O presente documento foi elaborado pela Diretoria de Fomento do Controle Social, vinculada à Superintendência Central de Integridade e Controle Social e à Subcontroladoria de Governo Aberto, da Controladoria-Geral do Estado – CGE, conforme estabelecido no Plano Anual de Controle Interno – PACI (2017).

A partir da análise, eventual complementação e consolidação dos dados obtidos nas notas técnicas encaminhadas pelos auditores setoriais e seccionais dos órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado, nos anos de 2017 e 2018, foi possível realizar um mapeamento inicial das instituições colegiadas temáticas permanentes, instituídas por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.

Para fins de simplificação, ao nos referirmos a estas instâncias usaremos os termos “Conselhos de Políticas Públicas”, “Instituições Participativas – IPs” ou “Instâncias Colegiadas” como expressões equivalentes.



II. LISTA DE SIGLAS

AGRMBH - Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
CCPSP - Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública
CEDCA - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CGE - Controladoria-Geral do Estado
CONEAD - Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas
CONEDRU - Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
DFCS - Diretoria de Fomento do Controle Social
IEF - Instituto Estadual de Florestas
IP(s) - Instituição(s) Participativa(s)
LAI - Lei de Acesso à Informação
NT - Nota(s) Técnica(s)
PACI - Plano Anual de Controle Interno
PCMG - Polícia Civil de Minas Gerais
SESP - Secretaria de Estado de Segurança Pública
SEAP - Secretaria de Estado de Administração Prisional
SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEC - Secretaria de Estado de Cultura
SECCRI - Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais
SECIR - Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional
SEDA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário
SEDECTES - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais
SEDESE - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SEDPAC - Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
SEE - Secretaria de Estado de Educação
SEESP - Secretaria de Estado de Esportes
SEGOV - Secretaria de Estado de Governo
SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES - Secretaria de Estado de Saúde
SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SETUR - Secretaria de Estado de Turismo
SGA - Subcontroladoria de Governo Aberto
UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais
USCI - Unidade Setorial/Seccional de Controle Interno



Sumário

I.	APRESENTAÇÃO.....	3
II.	LISTA DE SIGLAS.....	4
III.	INTRODUÇÃO	6
IV.	ETAPAS DO TRABALHO	7
V.	CONTEXTUALIZAÇÃO E PROGNÓSTICOS	8
VI.	NOTAS TÉCNICAS.....	9
VI.1	Dados do grupo geral – atende e não atende escopo	11
VI.2	Dados do grupo específico – atende escopo.....	12
VI.3	Quadros e Gráficos – Notas Técnicas.....	13
VII.	QUESTIONÁRIOS.....	16
VII.1	AValiação por temas - questionários	17
VII.1.1	Tema 1 - Informações sobre o Conselho	17
VII.1.2	Tema 2 - Atos Normativos, Regulamentação, Regimento Interno e Transparência	18
VII.1.3	Temas 3 e 4 – Composição e Constituição do Conselho.....	21
VII.1.4	Temas 5 e 6 – Infraestrutura e Recursos Humanos e Funcionamento.....	23
VII.1.5	Tema 7 - Gestão: Prestação de Contas	25
VIII.	ENTREVISTAS.....	29
VIII.1	AValiação por temas - entrevistas.....	32
VIII.1.1	Tema 1 - Constituição do Conselho	33
VIII.1.2	Tema 2 - Infraestrutura e Recursos humanos	34
VIII.1.3	Tema 3 - Funcionamento.....	35
VIII.1.4	Tema 4 - Gestão.....	35
VIII.1.5	Tema 5 - Atuação no Âmbito das Políticas Públicas	36
VIII.1.6	Tema 6 - Interação com a sociedade	39
IX.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
X.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41



III. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 materializou uma série de direitos reivindicados pela sociedade brasileira, dentre eles, a participação na definição de políticas públicas e o controle público sobre as ações do Estado nos diferentes níveis de governo. O art. 1º da referida Carta Magna afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito e, como consequência, a soberania está com o povo: *“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

O modelo de democracia do Estado brasileiro pondera que a soberania popular é exercida em regra por meio da democracia representativa, sem, contudo, descuidar-se da democracia participativa, uma vez que são vários os mecanismos de participação mais intensa do cidadão nas decisões governamentais.

O Estado de Minas Gerais, por meio da Lei 22.257, de 27 de julho de 2016, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado, trata, na seção IV dos instrumentos de participação social. Segundo o artigo 11 da referida lei, são mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil, no âmbito do Poder Executivo, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas, dos programas e das ações públicas, dentre outros, os conselhos de políticas públicas.

Os Conselhos de Políticas Públicas são canais de participação integrados por representantes da sociedade civil e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. São espaços de articulação entre Estado e sociedade, nos quais as decisões sobre políticas públicas envolvem um processo de discussão e busca de acordos públicos a partir da inclusão de diferentes segmentos da sociedade. Os conselhos promovem a efetivação da participação e do controle social das políticas públicas e, portanto, a divulgação dos dados relativos ao trabalho destas instituições vai ao encontro do que determina a Lei de Acesso à Informação, que traz como diretrizes a serem seguidas o fomento da cultura da transparência e o desenvolvimento do controle social na Administração Pública.

Ressaltamos que as denominações destas instâncias de participação da sociedade civil são as mais diversas, como conselhos, comitês, comissões, dentre outros e, por essa razão, como já explicitado, trataremos os termos “Conselhos de Políticas Públicas”, “Instituições Participativas – IPs” ou “Instâncias Colegiadas” como sinônimos para esse conjunto de denominações, sem, contudo, incluir toda essa diversidade no escopo do presente trabalho, o qual será detalhado mais à frente.



IV. ETAPAS DO TRABALHO

O trabalho desenvolvido, materializado por este relatório, possui duas etapas predecessoras:

- | Etapa I - pesquisa desenvolvida pelas Unidades Setoriais/Seccionais de Controle Interno – USCIs; e
- | Etapa II - análise dos documentos e consolidação dos dados gerados pela pesquisa desenvolvida pelas USCIs.

A Etapa I englobou a aplicação de questionário, realização de entrevistas e produção da nota técnica. A Etapa II compreendeu o trabalho de leitura, segmentação das informações contidas nas notas em dados comparáveis, complementação desses dados, quando necessário, e posterior tabulação. A Etapa III é materializada por este relatório.

Para além dessas etapas ainda são previstas:

- | Etapa IV - dedicada ao desenvolvimento de uma nova metodologia de monitoramento e avaliação das instituições participativas;
- | Etapa V - dedicada ao desenvolvimento de ferramental para a aplicação da metodologia.

Em resumo, este relatório é parte de uma concepção maior visando a institucionalização de uma política de monitoramento e avaliação das IPs com vistas ao fortalecimento dessas, principalmente em relação a transparência, participação social, prestação de contas, ética, integridade além, claro, da própria política pública associada. Em linhas gerais essa concepção é assim estruturada:

- | Pesquisa diagnóstico sobre Instituições Participativas (IPs) em Minas Gerais, no âmbito estadual;
- | Análise criteriosa da pesquisa e Consolidação dos dados;
- | Relatório crítico;
- | Desenvolvimento de Metodologia de Monitoramento e Avaliação das IPs;
- | Desenvolvimento de ferramental para aplicação da metodologia;

Destaque-se que, a partir de uma visão holística, as críticas apontadas neste relatório não devem ser tomadas como fraqueza ou mesmo como desqualificação do trabalho. São críticas construtivas que objetivam a melhoria dos procedimentos e o desenvolvimento de técnicas para a institucionalização de um trabalho de monitoramento e avaliação contínuos das instituições participativas estaduais.



V. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROGNÓSTICOS

O último levantamento de IPs em Minas Gerais ocorreu no ano de 2007 pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, ano em que estava vigente a Lei Delegada 112, de 25 de janeiro de 2007. Desde sua edição, a Administração Pública estadual experimentou grandes reestruturações, sendo as principais pela Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011 e, no ano de 2016, pela Lei 22.257, de 27 de julho.

As informações coletadas pelas USCIs e complementadas pela Diretoria de Fomento do Controle Social compõem a base para o desenvolvimento de ações continuadas, orientadas para o estreitamento de relações entre o controle interno e as instituições participativas no intuito de avaliar e induzir processos de aperfeiçoamento dos instrumentos de transparência, de prestação de contas (*accountability*), de participação social e de integridade. Além disso, este trabalho facilitará a identificação de bons exemplos e modelos a serem disseminados ao conjunto de IPs estaduais.

Pretende-se que os mecanismos a serem propostos sejam úteis para conferir maior transparência, assegurar a conformidade com as normas e, em última análise, melhorar a prestação de serviços à população pelo fortalecimento das IPs a partir da aproximação, do monitoramento e da avaliação por parte do Órgão Central de Controle Interno Estadual.

Essa proposta se alinha às discussões acadêmicas sobre a efetividade das IPs nos resultados alcançados pelas políticas públicas a partir das deliberações externadas por essas instituições (PIRES [org.], 2011). A proposta também se alinha com o que é chamado de efetividade da participação. Desmembrando este último conceito obtemos os termos participação e efetividade. A participação, no caso brasileiro, está fortemente associada às políticas públicas. Já o termo efetividade se relaciona tanto com aspectos de funcionamento interno (efetividade deliberativa) quanto aos resultados externos produzidos pela atuação da IP, ou seja, a efetividade da IP (AVRITZER, 2011).

Este alinhamento com o ambiente de discussões acadêmicas, em conjunto com as outras expectativas e pretensões já discutidas, contribui com a validade e importância do trabalho contínuo que está sendo proposto, que irá se originar deste estudo inicial, materializado por este relatório.



VI. NOTAS TÉCNICAS

A elaboração das notas técnicas pelas USCIs se deu a partir da disponibilização de documento com informações iniciais a respeito do tema da representação participativa no Estado brasileiro pela Diretoria de Fomento do Controle Social. Além disso, foram eleitos três critérios para a realização do trabalho, quais sejam:

1º critério - conselhos que gerissem/controlassem fundos;

2º critério - em situações de existência de mais de um conselho, considerar-se-ia aquele com maior volume de recursos e, por fim;

3º critério – o conselho mais antigo.

Para desenvolvimento dos trabalhos pelas USCIS foram utilizadas técnicas de análise documental e aplicação de questionário e entrevistas.

Para fins de levantamento foram demandados 50¹ órgãos e entidades por intermédio de suas USCIs. Dessas 50 solicitações encaminhadas, 49 foram respondidas² (98%), não havendo resposta apenas com relação à Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP. Ressalta-se que integram a área de competência dessa Secretaria o Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas - CONEAD e a Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública – CCPSP. As informações básicas possíveis e disponíveis referentes ao CONEAD foram inseridas pela Diretoria de Fomento do Controle Social para fins estatísticos, considerando-se o pleno atendimento dessa IP ao escopo do trabalho.

A definição do escopo orientou as análises dos questionários e das entrevistas, de forma que o trabalho se concentrasse naquelas IPs que nele se enquadrassem. De forma distinta, todas as notas técnicas foram analisadas, independentemente de se adequarem ou não ao escopo. Assim, as informações obtidas em cada categoria serão relatadas de maneira separada, em dois grupos: “Grupo geral”, no qual estão todas as informações agregadas e; “Grupo específico”, referente apenas ao segmento no qual o escopo é atendido.

No entanto, antes de apresentar os dados, é necessário delinear cada uma das categorias que foram estabelecidas a partir da análise do conjunto das Notas Técnicas.

¹ Incluindo a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais – UTRAMIG, que, em virtude da previsão de extinção, não está presente na estrutura da Lei 22.257, de 27 de junho de 2016 (artigo 193).

² Noventa e dois por cento das notas (45) foram encaminhadas em meio digital (e-mail), 8% (4) em meio digital e físico. Optaram por dupla forma de encaminhamento as secretarias de Educação, Saúde, Desenvolvimento Agrário e UEMG.



Atendimento ao escopo;

A partir das informações extraídas das notas técnicas e de pesquisas complementares realizadas pela Diretoria de Fomento do Controle Social, considerou-se dois critérios essenciais e concomitantes para fins de atendimento ao escopo:

- A denominação da instância constar no rol do artigo 11 da Lei 22.257, de 27 de julho de 2016;
- A instância estar relacionada a alguma política pública ou fundo ou estar relacionada com ambos.

Caráter;

O caráter de um conselho diz respeito à natureza de seu funcionamento, do tipo de influência que ele pode exercer na Administração Pública. Eles podem ser consultivos, deliberativos ou consultivos e deliberativos, dentre outras classificações. Este aspecto, em especial, será melhor detalhado quando explorarmos os questionários, uma vez que neles há item específico para esta abordagem.

Situação;

Nesta categoria estava em análise a situação na qual se encontrava a IP quanto ao seu funcionamento e implementação, ou seja, se implementadas, inativas, em implementação ou legalmente previstas, mas não implementadas.

Relacionamento com Políticas Públicas/Fundos;

Entende-se por Política Pública qualquer ação ou conjunto de ações que possui potencial para incrementar, direta ou indiretamente, aspectos da vida coletiva ou de atividades de interesse coletivo. Para este trabalho foram consideradas como relacionadas a políticas públicas as instituições participativas que possuíssem, em seus normativos, menção explícita a pelo menos um dos seguintes termos: programas, planos, projetos, ações ou diretrizes, além daquelas que possuíssem potencial ou determinação legal para implementar, incrementar, monitorar, avaliar ou controlar políticas públicas. Os fundos aqui considerados estavam diretamente associados à atuação da IP e à execução de uma política pública, sendo compostos por recursos financeiros destinados a esse fim.



| Encaminhamento de questionários e entrevistas.

Quanto aos questionários e entrevistas, detalharemos suas estruturas e aprofundaremos a análise de conteúdo nas respectivas seções relativas. Neste ponto, relatamos apenas aspectos sobre o quantitativo e formas de encaminhamento pelas USCI.

VI.1 Dados do grupo geral – atende e não atende escopo

Neste grupo estão abarcadas todas as 50 notas técnicas solicitadas, ou seja, sem distinção entre aquelas que atendiam ou não aos critérios definidos para o escopo.

Em relação à categoria situação, 52% dos dados são relativos a 26 instituições sem IPs subordinadas ou cujas informações não foram obtidas pelas USCIs ou, ainda, cujas IPs não atendem ao escopo. A segunda maior representatividade é relativa à 17 IPs que se encontram implementadas (34%), seguida de 6% (3) de inativas, 6% (3) em implementação e 2% (1) de IPs legalmente previstas, mas não implementadas³.

No que se refere ao relacionamento com políticas públicas e fundos, 58% (29) das informações levantadas diz respeito a instituições sem conselhos subordinados ou cujas instâncias não atendiam ao escopo. As outras 42% (21) correspondem àquelas que se relacionam apenas com políticas públicas (30% ou 15) somadas àquelas relacionadas a políticas públicas e fundos (12% ou 6), mas que não necessariamente atendem ao escopo, pela razão de terem uma nomenclatura diferente daquela definida no artigo 11 da Lei 22.257/2016.

Das 50 USCIs demandadas, 20 (40%) encaminharam e 30 (60%) não encaminharam os questionários. Este último percentual equivale àqueles órgãos e entidades em que não há conselhos subordinados ou nos quais as respectivas instâncias não atendem ao escopo (56%) somados a duas secretarias (4%) que, apesar de atenderem a esses dois quesitos, não realizaram a etapa (Secretaria de Estado de Segurança Pública - SESP e Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP).

Das vinte USCIs que encaminharam os questionários, 75% fizeram por meio digital/*on-line*, 15% por meio digital e físico e 10% apenas por meio físico (vide Quadro 2 – Questionários – “Grupo Geral”). Embora SEMAD e SEDPAC tenham encaminhado os questionários e entrevistas em meio digital, foram classificados como “físico” porque os arquivos não eram legíveis por máquina (PDF) e, portanto, seus

³ Ressaltamos que não foi solicitado à Controladoria-Geral do Estado a execução da Nota Técnica de Governo Aberto, apesar de estar prevista na Lei 22.257/2016 a existência do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção.



dados foram transcritos manualmente pela equipe da Diretoria de Fomento do Controle Social para compor a base de análise. Vale ressaltar que a SEDPAC participou do trabalho piloto, portanto seu questionário e entrevistas foram realizados por meio de documentos não idênticos aos das outras instituições, este fato, porém, não prejudicou a análise dos dados desta secretaria.

As entrevistas foram encaminhadas por 13 USCIs (26% das unidades solicitadas), 62% delas fizeram em meio digital/*on-line*. O percentual de USCIs que não encaminharam entrevistas (16%) se multiplicou por quatro se comparado ao percentual daquelas que não encaminharam o questionário, apesar de terem conselhos subordinados e atenderem ao escopo. Já naquelas instâncias em que de fato não havia necessidade de responder às entrevistas (“não se aplica”), houve ligeira variação para cima, atingindo 58% das unidades solicitadas. Isso se explica porque a SEAP produziu o questionário, mas não realizou as entrevistas. De toda forma, seu conselho subordinado (Conselho Penitenciário) não atende ao escopo (estatísticas contidas no Quadro 2 – Entrevistas – “Grupo Geral”).

VI.2 Dados do grupo específico – atende escopo⁴

Neste recorte, apenas 38% das instâncias avaliadas se enquadram nos critérios definidos, o que equivale a 19 conselhos. Os demais 62%, equivalentes a 31 instâncias, não se enquadram e são constituídos por conselhos curadores, de administração, de ensino, pesquisa e extensão, conselho de contribuintes, um comitê, dentre outros. Além desses, existem alguns órgãos que não possuem qualquer conselho subordinado a eles, quais sejam, Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, Gabinete Militar e Secretaria-Geral.

Dentre as instâncias amostradas que atendem aos critérios do escopo, 17 delas (89%) são subordinadas a órgãos da Administração Direta e apenas 2 (11%) subordinadas a entidades da Administração Indireta. Esse dado demonstra a centralidade na relação entre conselhos de políticas públicas em Minas Gerais e as Secretarias de Estado quanto à corresponsabilidade pela condução dessas políticas, pelo menos dentro da amostra produzida pelas notas técnicas.

No que se refere à categoria situação, dentre as 19 instituições da amostra que atendem ao escopo, há uma inversão em relação ao grupo geral. Aqui, a maioria se encontra implementada (68% ou 13). As IPs inativas representam 11% (2), aquelas em implementação 5% (1) e um percentual de 16% (3) representam as instâncias sem informação de situação.

⁴ Nas seções de análise das informações produzidas pelos questionários e pelas entrevistas, apenas as informações de IPs classificadas e validadas dentro do escopo durante a etapa II serão relatadas neste trabalho (relatório – etapa III).



Quanto à categoria relacionamento com políticas públicas e fundos, entre aquelas IPs em que há atendimento ao escopo (19, no total), 68% (13) relacionam-se com políticas públicas e 32% (6) relacionam-se, também, com fundos. Observa-se que tanto no grupo geral quanto no grupo específico não existem conselhos relacionados apenas a fundos (vide Gráfico 1 – “Relacionamento com políticas públicas e/ou fundos”).

Em relação ao encaminhamento de questionários e entrevistas, 17 das 19 UCSIs encaminharam questionários (89%) e 11 delas encaminharam as entrevistas (58%). No tocante às unidades que não realizaram entrevistas, os motivos apresentados variaram entre a falta de representantes da sociedade civil, o não atendimento aos pedidos proferidos, a natureza técnica dos representantes da sociedade civil e a inatividade da instância. Nota-se que o entendimento adotado por algumas UCSIs foi o de que a ausência ou o tipo de representação dos membros da sociedade civil foi determinante para a não realização de nenhuma entrevista, mesmo esse critério não estando elencado nas orientações do trabalho (estatísticas contidas no Quadro 2 – “Grupo Específico”).

VI.3 Quadros e Gráficos – Notas Técnicas

Para sintetizar e facilitar a comparação de dados entre os dois grupos aqui tratados apresentamos, nesta seção, dois quadros e um gráfico que permitem a análise. Lembrando que o grupo “Geral” representa todo o conjunto de dados analisados, ou seja, as 50 notas técnicas solicitadas. O grupo “Específico” representa apenas as Notas Técnicas que atendem ao escopo definido.

O quadro 1, a seguir, sintetiza as considerações e os dados obtidos quanto à categoria situação:

QUADRO 1: QUANTIDADE E PERCENTUAL DE IPs QUANTO À SITUAÇÃO E ESCOPO				
SITUAÇÃO	GRUPO GERAL		GRUPO ESPECÍFICO	
	QTD.	%	QTD.	%
IMPLEMENTADA	17	34	13	68
NÃO IMPLEMENTADA	1	2	0	0
EM IMPLEMENTAÇÃO	3	6	1	5
INATIVO	3	6	2	11
SEM CONSELHO/NÃO ATENDE ESCOPO/SEM INFORMAÇÃO	26	52	3	16
TOTAL	50	100	19	100

Fonte: Elaboração própria.



Em relação às políticas públicas e fundos, as informações estão disponibilizadas no gráfico 1, abaixo:

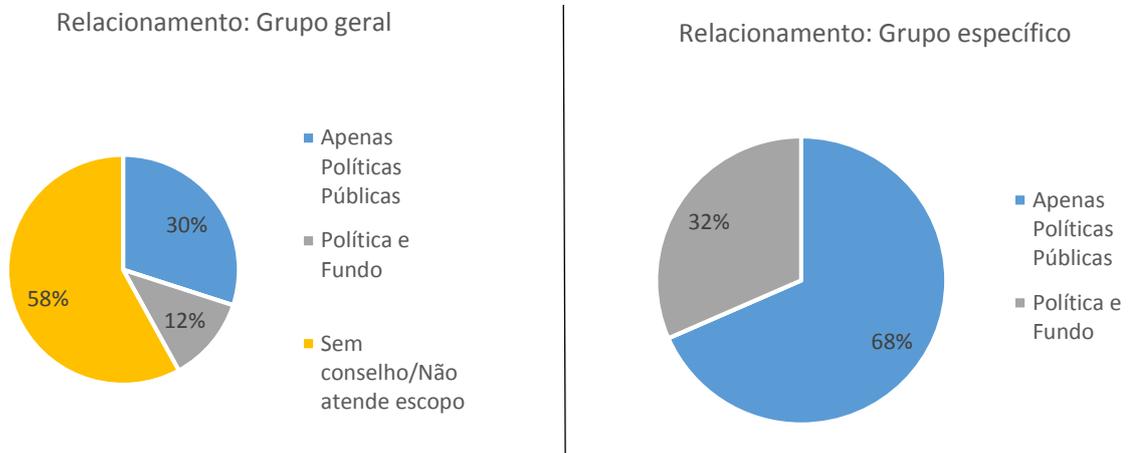


Gráfico 1. Composição: relacionamento com políticas públicas e/ou fundos, dividido por atendimento ou não ao escopo.

Fonte: Elaboração própria.

Já no que se refere aos quantitativos de questionários e entrevistas encaminhados, apresenta-se, a seguir, o quadro 2:



QUADRO 2: QUANTITATIVO DE QUESTIONÁRIOS E ENTREVISTAS ENCAMINHADOS E MEIOS DE ENCAMINHAMENTO PELAS USCI						
	GRUPO GERAL			GRUPO ESPECÍFICO		
QUESTIONÁRIOS						
	MEIO	QTD	%	MEIO	QTD	%
QUANTIDADE DE USCI QUE ENCAMINHARAM	FÍSICO	2	10	FÍSICO	2	12
	DIGITAL/ON LINE	15	75	DIGITAL/ON LINE	12	70
	AMBOS	3	15	AMBOS	3	18
	TOTAL	20	40	TOTAL	17	89
NÃO ENCAMINHARAM	-	2	4	-	2	11
NÃO SE APLICA	-	28	56	-	-	-
TOTAL USCI SOLICITADAS	-	50	100	TOTAL DE USCIs PASSÍVEIS DE ENCAMINHAR	19	100
ENTREVISTAS						
	MEIO	QTD	%	QTD.	QTD	%
QUANTIDADE DE USCI QUE ENCAMINHARAM	FÍSICO	2	15	FÍSICO	2	18
	DIGITAL/ON LINE	8	62	DIGITAL/ON LINE	6	55
	AMBOS	3	23	AMBOS	3	27
	TOTAL	13	26	TOTAL	11	58
NÃO ENCAMINHARAM	-	8	16	-	8	42
NÃO SE APLICA	-	29	58	-	-	-
TOTAL USCI SOLICITADAS	-	50	100	TOTAL DE USCIs PASSÍVEIS DE ENCAMINHAR	19	100

Fonte: Elaboração própria.



VII. QUESTIONÁRIOS

Como técnica de obtenção de dados foi elaborado questionário a ser respondido *on-line*, por meio da ferramenta “Formulários Google”, a respeito das instâncias colegiadas no âmbito dos órgãos e entidades estaduais⁵ (secretarias, órgãos autônomos, fundações e autarquias). Foram respondidos 30 questionários. Desses, 6 foram desconsiderados por estarem duplicados e outros 5 também o foram por não se adequarem ao escopo do trabalho. Portanto, a base amostral para as informações obtidas neste relatório são os 19 questionários restantes, que foram validados para a extração de dados do diagnóstico. Esses são detalhados no quadro 3, a seguir:

QUADRO 3: CONSELHOS COM QUESTIONÁRIOS VALIDADOS		
	ÓRGÃO/ENTIDADE DE SUBORDINAÇÃO	NOME DO CONSELHO – QUESTIONÁRIO ENCAMINHADO
1	SEDA	Conselho Diretor Pró Pequi
2	SEDECTES	Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - CONECIT
3	SECIR	C.E. de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - Conedru
4	AGRMBH	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano
5	SEDESE	Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS
6	SETUR	Conselho Estadual de Turismo
7	SEC	Conselho Estadual de Política Cultural - CONSEC
8	SEE	Conselho Estadual de Educação
9	SEESP	Conselho Estadual dos Desportos
10	SEAPA	Conselho Estadual de Política Agrícola - CEPA
11	SEAPA	Conselho Diretor das Ações de Manejo de Solo e Água – CDSOLO
12	SEGOV	Conselho Estadual de Comunicação Social
13	SECCRI	Conselho de Criminologia e Política Criminal – CCPC
14	PCMG	Conselho Estadual de Trânsito de Minas Gerais
15	SES	Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais
16	SEMAD	Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM
17	SEMAD	Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH
18	SEDPAC	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
19	IEF	Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Doce

Fonte: Elaboração própria.

⁵ Englobando apenas a Administração Direta, Autárquica e Fundacional.



Como pode ser observado no quadro 3, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), foram respondidos quatro questionários, referentes a quatro instâncias distintas, sendo duas no âmbito de cada secretaria. O Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal e Metropolitano – CT, subordinado à Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) não teve suas informações coletadas por meio do questionário em razão da inexistência de representantes da sociedade civil, conforme a legislação vigente, embora conste entre as suas atribuições aspectos de política pública da área de transporte coletivo. Além disso, subordina-se à Secretaria de Estado de Esportes (SEESP) o Conselho Estadual de Desportos que, mesmo estando inativo, teve o questionário respondido. Outra instância inativa com questionário respondido foi o Conselho Estadual de Comunicação Social, no âmbito da Secretaria de Governo (SEGOV), conquanto algumas respostas tenham sido prejudicadas por essa inatividade.

Dentre os 36 itens/questões apresentados no questionário⁶, 18 deles possibilitam a análise quantitativa a respeito de características relevantes atinentes aos conselhos amostrados. Essas questões estavam agrupadas em 7 temas, quais sejam:

- | Tema1 - Informações sobre o Conselho;
- | Tema 2 - Atos Normativos, Regulamentação, Regimento Interno e Transparência;
- | Tema 3 - Composição do Conselho;
- | Tema 4 - Constituição do Conselho;
- | Tema 5 - Infraestrutura e Recursos Humanos;
- | Tema 6 – Funcionamento; e
- | Tema 7 - Gestão: Prestação de Contas.

Adiante apresentaremos os resultados e interpretações obtidos na análise em cada um desses temas.

VII.1 AVALIAÇÃO POR TEMAS - QUESTIONÁRIOS

VII.1.1 Tema 1 - Informações sobre o Conselho

Neste tema, dentro da amostra e tendo como referência o ano de 2017, constata-se a predominância de conselhos criados antes de 1995 (22 anos ou mais de criação). Esses correspondem a 58% (11) e, juntamente com conselhos criados há pelo menos uma década, somam 79% (15). Na outra ponta, conselhos com no máximo uma década de criação correspondem a 21% (4) da amostra. Constata-se

⁶ No apêndice constam os formulários de questionário e de entrevista para consulta.



assim que a grande maioria dos conselhos amostrados perpassou diferentes gestões estaduais, inclusive reformas administrativas. No entanto, como não foi objeto de aferição os períodos de vacância ou inatividade experimentados pelas instituições, mesmo com esse percentual elevado não se pode afirmar que houve estabilidade no seu funcionamento.

O gráfico abaixo sintetiza os dados obtidos, contendo a distribuição dos conselhos de acordo com o respectivo tempo de criação:

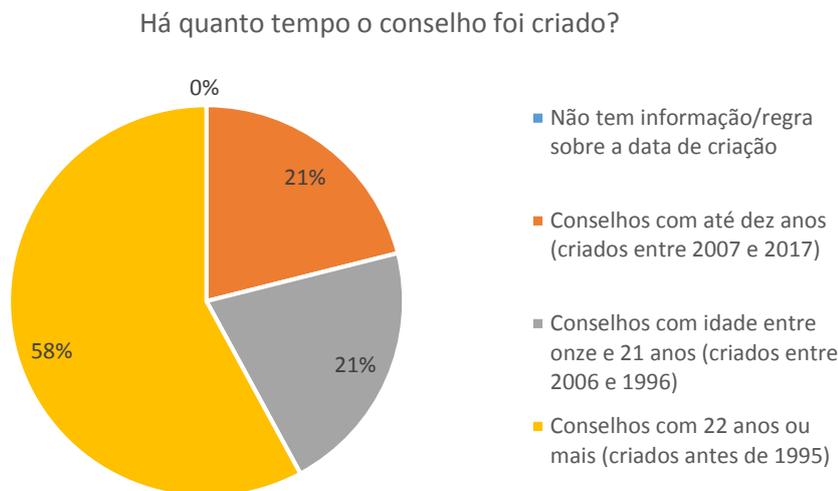


Gráfico 2. Tempo de existência do conselho. Fonte: Elaboração própria.

VII.1.2 Tema 2 - Atos Normativos, Regulamentação, Regimento Interno e Transparência

Foram tratados neste tema aspectos normativos (atos de criação e de regulamentação das IPs), caráter de atuação (ou decisório) e a existência de secretaria executiva e de comissões temáticas. A transparência foi abordada em relação à disponibilização desses normativos na internet.

Quanto às características normativas, observa-se que 69% (13) dos conselhos amostrados foram criados ou regulamentados por lei, outros 21% (4) por decreto, 5% (1) por portaria e para os 5% (1) restantes não constava essa informação. Dentre os 13 conselhos criados por lei, 77% (10) foram regulamentados⁷. Destaque-se que, 18 dos 19 conselhos avaliados (95%) possuem Regimento Interno, no entanto, a coerência entre esse documento e os atos normativos que constituíram as instâncias não apresenta a mesma proporção na avaliação realizada, sendo que 26% (5) dos regimentos internos

⁷ A regulamentação é importante para detalhar aspectos estabelecidos na legislação de criação. Na amostra deste trabalho, 69% (9) dos conselhos foram regulamentados por decreto, 8% (1) por resolução e 23% (3) não foram regulamentados.



foram considerados não totalmente coerentes com seus respectivos atos normativos. Esta incoerência pode significar uma fragilização da atuação dessas instituições, ora por agirem de forma enfraquecida, potencialmente exercendo suas atribuições abaixo do patamar estabelecido em sua norma de criação, ora por potencialmente estarem agindo à revelia da Lei, o que é vedado para a Administração Pública⁸.

O gráfico 3, abaixo, é uma composição entre duas aferições realizadas neste trabalho. À esquerda temos o percentual de IPs que possuem Regimento Interno e, à direita, a aderência desses regimentos aos seus respectivos atos constitutivos:

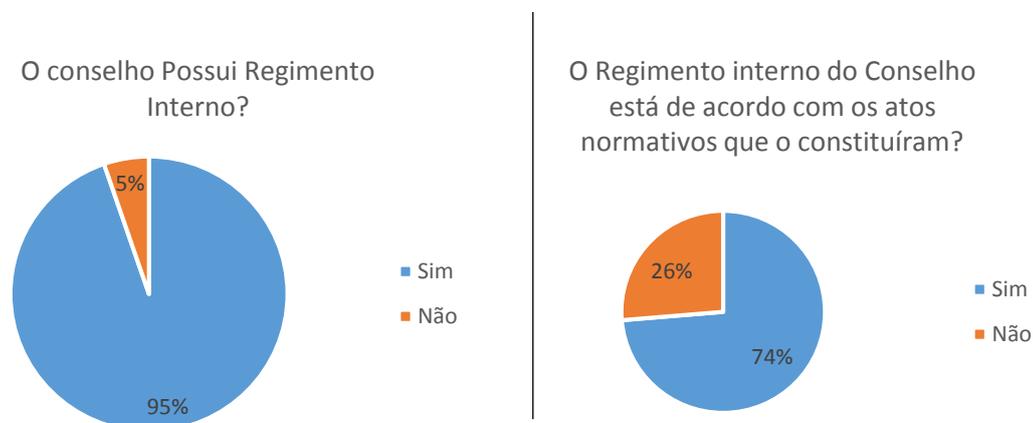


Gráfico 3. Composição: regimento interno e incoerência desse com a legislação. Fonte: Elaboração própria.

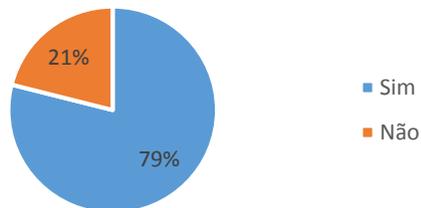
Ainda quanto ao Tema 2, foi aferido se há transparência em relação aos normativos descritos anteriormente, com questões abordando a publicidade desses documentos em meio eletrônico. Observou-se que 79% (15) dos atos normativos que instituem os conselhos são encontrados na *internet*, porém os respectivos regimentos internos só estão disponibilizados em 47% (9) dos casos avaliados. Tal observação pode ser explicada pelo fato de que leis e decretos podem ser acessados em sites como o da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, enquanto regulamentos internos, que definem e detalham os aspectos de funcionamento interno do conselho, tendem a depender da estrutura da própria instituição participativa.

O gráfico 4, a seguir, é uma composição que demonstra a disponibilidade das legislações específicas e dos regimentos internos na internet:

⁸ Na construção da nova metodologia de avaliação das IPs pretende-se que casos de incoerência normativa sejam melhor avaliados.



Os atos normativos que instituem o conselho estão disponibilizados em meio eletrônico?



O Regimento Interno está disponibilizado em meio eletrônico?

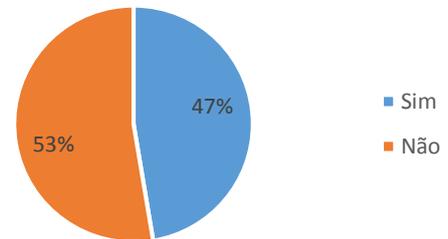


Gráfico 4. Composição: disponibilidade de legislação e regimento interno na internet. Fonte: Elaboração própria.

Por fim, foram avaliados aspectos referentes ao funcionamento dos conselhos. Da amostra avaliada, 12 (63%) possuem caráter consultivo e deliberativo, 3 são apenas consultivos⁹ (16%) e outros 3 (16%) apenas deliberativos. Quase todos possuem secretaria executiva (89% ou 17) e 63% (12) se dividem em comissões temáticas¹⁰.

O caráter predominantemente deliberativo das instituições (79% ou 15 conselhos), em combinação com deficiências amostradas em outras categorias de análise potencializam, em tese¹¹, efeitos negativos sobre a atuação e funcionamento das IPs. Podemos exemplificar essas categorias como aqueles itens nos quais as aferições identificaram a falta de estrutura de sede própria ou a falta de previsão orçamentária específica para a atuação do conselho, conforme será apresentado em outras seções relativas aos questionários. Segundo Almeida e Tatagiba (2012), “o adjetivo ‘deliberativo’ abriga as expectativas de que tais instâncias invertam prioridades, distribuam de forma justa os recursos públicos e promovam direitos, fazendo assim a diferença enquanto instância decisória”. Observa-se que as autoras utilizaram o termo “expectativas”. Nesse sentido, compreendemos que deficiências aferidas, que serão detalhadas mais à frente, possuem potencial para frustrá-las.

O gráfico 5, a seguir, traz a distribuição percentual dos conselhos quanto ao caráter decisório:

⁹ O caráter do Conselho Estadual dos Desportos foi indicado como consultivo no questionário encaminhado pela USCI da Secretaria de Estado de Esportes, no entanto, trata-se de consultivo e deliberativo, conforme extrai-se do Decreto 44.679/2007. Para fins de análise, foi considerada a informação prestada pela USCI.

¹⁰ Comissões temáticas são grupos internos ao funcionamento de um conselho nos quais são discutidos assuntos e temas específicos.

¹¹ Para a nova metodologia há a proposta de correlacionar e aferir a percepção dos conselheiros quanto a essas deficiências na função deliberativa da IP.

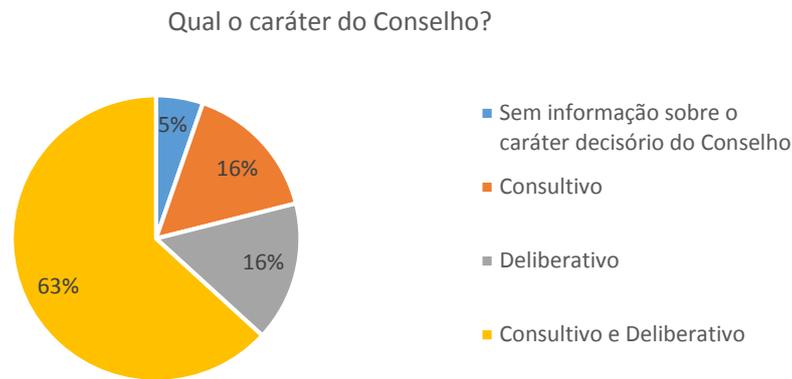


Gráfico 5. Caráter dos conselhos amostrados. Fonte: Elaboração própria.

VII.1.3 Temas 3 e 4 – Composição e Constituição do Conselho

Foram abordadas nestes temas as características relativas à quantidade de membros, a distribuição de cadeiras entre membros do governo e da sociedade civil, processos de escolha de membros da sociedade civil, além de definição da presidência.

De acordo com os dados obtidos, 79% (15) dos conselhos amostrados são compostos por mais de 16 membros¹², sendo que aqueles com mais de 25 membros correspondem a 37% (7) da amostra.

Em referência à distribuição de cadeiras, 95% da amostra correspondem ao resultado da soma de instituições de composição paritária ou tripartite (48% - 9 conselhos) com aquelas compostas por representantes de vários órgãos/entidades (47% - 9 conselhos). O restante (5%) refere-se ao Conselho Estadual de Política Agrícola – CEPA, que possui representação não paritária.

Por fim, os dados demonstram que o processo de escolha dos membros da sociedade civil é 42% (8) por indicação, 42% (8) por eleição, 11% (2) por lista tríplice e em 5% (1) dos conselhos esses membros são previstos por meio do cargo que ocupam¹³. Quanto ao processo para ocupação da presidência, os dados indicam que nem sempre existe um procedimento propriamente dito, pois em apenas 21% (4) da amostra há eleição pelo plenário. Outras formas de ocupação da presidência somam 79% (15), cujos

¹² O questionário utilizado não permite especificar quantos desses membros são considerados titulares e quantos são considerados suplentes.

¹³ Esta denominação era uma das respostas objetivas possíveis à seguinte questão: “Como são escolhidos os membros da Sociedade Civil?”.



critérios variam entre a determinação normativa, a escolha entre um membro do Poder Executivo e a designação por alguma autoridade governamental. Depreende-se desta amostra que o percentual de ocupação por meio de eleição dos assentos da sociedade civil corresponde ao dobro do percentual aferido para a ocupação da cadeira da presidência por esse mesmo meio.

Abaixo, os gráficos 6 e 7 demonstram os procedimentos de escolha dos membros da sociedade e ocupação da presidência do conselho, respectivamente:

Como são escolhidos os membros da Sociedade Civil?

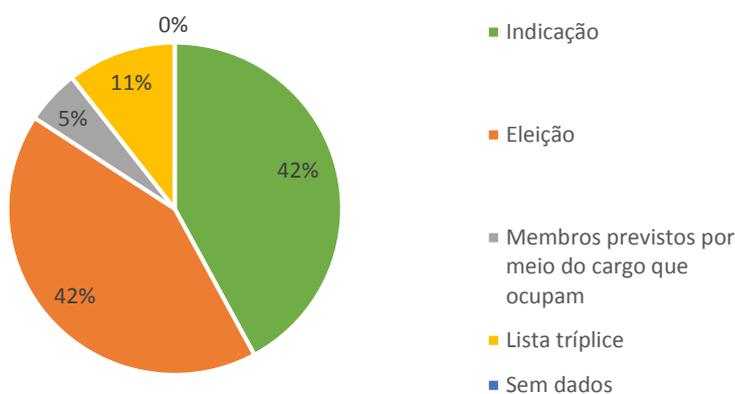


Gráfico 6. Processo de escolha dos membros da sociedade civil. Fonte: Elaboração própria.

Como o presidente do conselho é escolhido?

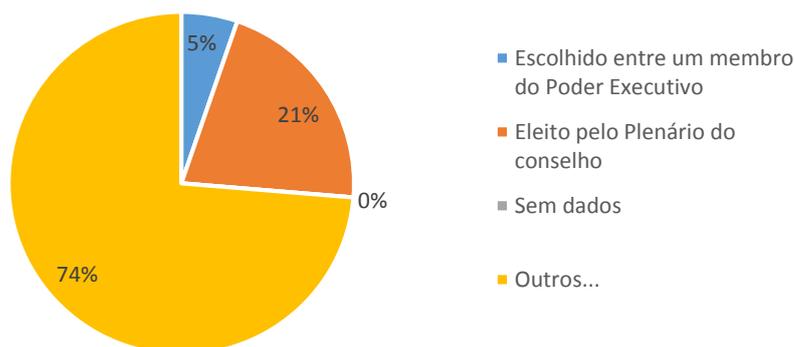


Gráfico 7. Processo de escolha do presidente. Fonte: Elaboração própria.



VII.1.4 Temas 5 e 6 – Infraestrutura e Recursos Humanos e Funcionamento¹⁴

O item do tema “Infraestrutura” refere-se à existência de sede própria. Neste quesito, constatou-se que dentre os 19 conselhos analisados, apenas 7 (ou 37%) possuem tal estrutura. A maioria dos conselhos analisados - 58% (11) - não possui sede própria. Foi desconsiderado para fins de análise o Conselho Estadual de Comunicação Social¹⁵, vinculado à SEGOV, que respondeu a este item com o termo “sem dados”.

Ainda quanto ao tema da infraestrutura, comparando-se as informações que se referem à existência de sede própria com o item 10 do questionário aplicado, onde foi perguntado sobre o tempo de criação do conselho, pode-se observar que todos os 7 conselhos que possuem sede própria foram criados há mais tempo – no mínimo há 11 anos, sendo que dentre estes, 86% (6) foram criados há 22 anos ou mais. Porém, nem todos os conselhos mais antigos possuem sede própria. Dos 11 conselhos que não possuem sede própria, 4 (quatro) possuem 22 anos ou mais de existência e 3 (três) possuem entre 11 e 21 anos de existência, o que corresponde a 64% dos conselhos.

QUADRO 4: CONSELHOS COM MAIS DE 22 ANOS SEM SEDE PRÓPRIA	
1	Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - CONECIT
2	Conselho Estadual de Turismo
3	Conselho Estadual dos Desportos
4	Conselho Estadual de Política Agrícola - CEPA

Fonte: Elaboração própria.

Em comparação com o item 18 do questionário, referente ao secretariado executivo, dentre aqueles que não possuem sede própria, apenas quanto ao Conselho Diretor das Ações de Manejo de Solo e Água – CDSOLO – que inclusive encontra-se inativo - não foi obtida informação sobre a existência de secretaria executiva. Os outros 91% (10 conselhos) possuem esse suporte. Já entre aqueles com sede própria, 100% possuem secretarias executivas.

As secretarias executivas são unidades essenciais ao bom funcionamento de um conselho e suas funções devem ser expressas no Regimento Interno da IP. De forma geral, devem atuar desde os procedimentos da gestão administrativa interna - como preparação de informações para as deliberações dos conselheiros, elaboração de atas das reuniões e guarda documental - até aqueles que

¹⁴ Os temas 5 e 6 foram mesclados por serem compostos por apenas um item cada e ao mesmo tempo correlatos.

¹⁵ Conforme mencionado no início da seção VII, algumas respostas foram prejudicadas em razão da inatividade da IP.



dão transparência aos atos praticados, através de publicações e divulgações em geral, por exemplo. Portanto, é um ponto positivo todos os conselhos em atividade possuírem secretarias executivas. Resta saber se, por exemplo, os funcionários que desempenham essas atividades possuem vínculo exclusivo com as instâncias ou se as dividem com outras atividades externas e alheias a elas.

Por fim, outro ponto de análise com relação à estrutura (existência de sede própria) pode ser explorado a partir do caráter da instância. Todos os conselhos avaliados que não possuem tal estrutura, com exceção do Conselho do Parque Estadual do Rio Doce, são de caráter deliberativo, conforme se visualiza no quadro 5, abaixo. A relação entre esses dois pontos poderá ser melhor explorada a partir da nova metodologia. Abordar a autonomia dos conselheiros em relação ao processo deliberativo frente a essa ausência de sede própria, configura-se como mais uma das oportunidades de aprimoramento identificadas durante a realização deste diagnóstico.

QUADRO 5: CARÁTER DOS CONSELHOS SEM SEDE PRÓPRIA		
	CONSELHO	CARÁTER
1	Conselho Diretor Pró Pequi	Deliberativo
2	Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - CONECIT	Consultivo e Deliberativo
3	Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política	Consultivo e Deliberativo
4	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano	Consultivo e Deliberativo
5	Conselho Estadual de Turismo	Consultivo e Deliberativo
6	Conselho Estadual de Política Cultural - CONSEC	Consultivo e Deliberativo
7	Conselho Estadual dos Desportos ⁹	Deliberativo
8	Conselho Estadual de Política Agrícola - CEPA	Consultivo e Deliberativo
9	Conselho Diretor das Ações de Manejo de Solo e Água –	Consultivo e Deliberativo
10	Conselho Estadual de Trânsito de Minas Gerais	Consultivo e Deliberativo
11	Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Doce	Consultivo

Fonte: Elaboração própria.



Já o segundo tema aqui tratado refere-se à periodicidade das reuniões. Essa periodicidade, segundo os atos normativos, ficou bem dividida e, na maior parte da amostra, as reuniões ocorrem mensalmente (37%). Em 32% dos casos as reuniões são bimestrais, em 26% trimestrais e em 5% semestrais. Destaque-se, todavia, que, pela metodologia utilizada no questionário, não é possível aferir se a frequência das reuniões estava de acordo com o previsto no regulamento de funcionamento dos respectivos conselhos.

No gráfico 8, a seguir, estão disponibilizados os dados obtidos quanto à periodicidade das reuniões segundo os atos normativos das IPs avaliadas, vejamos:

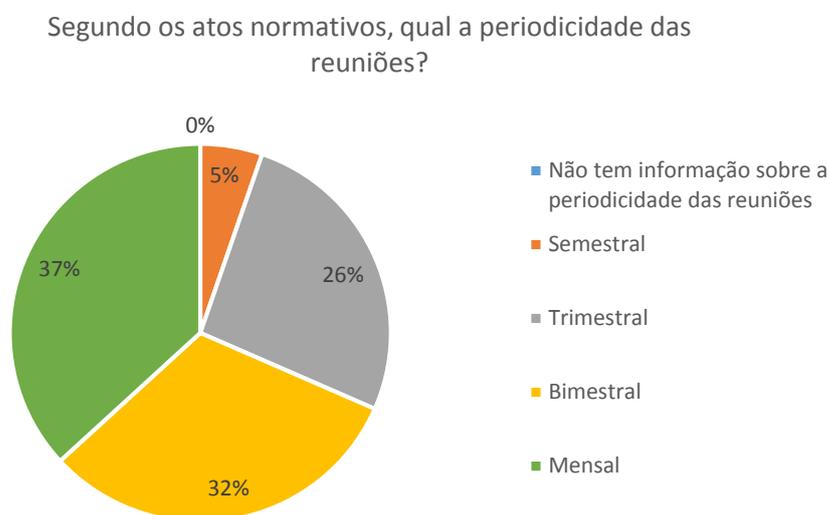


Gráfico 8. Periodicidade das reuniões. Fonte: Elaboração própria.

VII.1.5 Tema 7 - Gestão: Prestação de Contas

Neste tema são aferidos aspectos orçamentários e seu detalhamento, quando existentes, no período de 2015, 2016 e no primeiro semestre de 2017 e também se há algum fundo controlado ou gerido pela IP. Foram contabilizados 7 conselhos com recursos financeiros previstos nos orçamentos das respectivas instituições as quais se subordinam, correspondendo a 37% dos casos. Sem previsão orçamentária estão a maioria, ou seja, os outros 12 conselhos que representam 63% da amostra.

A distribuição de conselhos quanto à disponibilização de recursos orçamentários pelos órgãos de subordinação é apresentada no gráfico 9, a seguir:



Existe recursos financeiros previstos no orçamento do Órgão/
Entidade destinados ao Conselho?

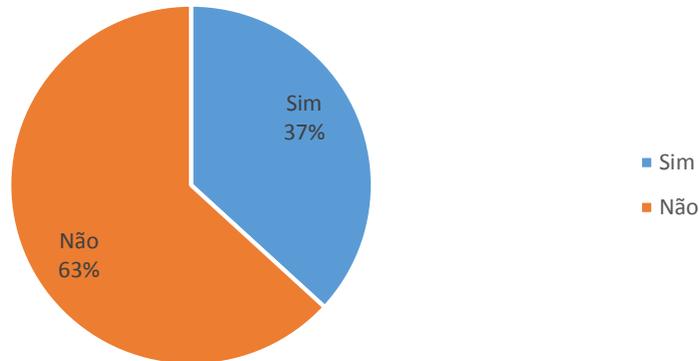


Gráfico 9. Previsão de recursos no orçamento da instituição de subordinação. Fonte: Elaboração própria.

Dentre aqueles que contam com previsão orçamentária, os valores variam no período entre R\$ 5 mil a mais de R\$ 14 milhões. Representam, respectivamente, esses extremos o Conselho de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – CONEDRU e o Conselho de Educação – CEE. Alguns componentes desse grupo tiveram a previsão zerada em pelo menos um dos anos do período, são eles: Conselho Diretor Pró-Pequi (2015), subordinado à SEDA e Conselho Estadual de Política Cultural – CONSEC (2015 e 2016), subordinado à SEC. Quanto ao Conselho Estadual de Saúde*, subordinado à SES, foi informado apenas um valor de aproximadamente 9,6 milhões sem referência ao período, não nos permitindo, portanto, especificar se esse montante foi a soma de todo o período solicitado. Em relação ao CEDCA**, o valor informado para o ano de 2015 refere-se a todos os conselhos subordinados à Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC). Todas as informações estão detalhadas no quadro abaixo:

QUADRO 6: CONSELHOS COM RECURSOS PREVISTOS NO PERÍODO: 2015 AO 1º SEMESTRE DE 2017		
CONSELHO	TOTAL (R\$)	MÉDIA/ANO¹⁶ (R\$)
Conselho Diretor Pró Pequi	488.300,00	162.766,67
Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - Conedru	25.000,00	8.333,33
Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS	2.232.339,68	744.113,23
Conselho Estadual de Política Cultural - CONSEC	150.000,00	50.000,00

¹⁶ Para cálculo da média foi considerado o ano completo de 2017, não apenas o 1º semestre.



QUADRO 6: CONSELHOS COM RECURSOS PREVISTOS NO PERÍODO: 2015 AO 1º SEMESTRE DE 2017		
Conselho Estadual de Educação	18.887.553,00	6.295.851,00
Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais*	9.592.387,64	3.197.462,55
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA**	1.577.687,00	525.895,67

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos fundos de políticas públicas¹⁷, apenas 26% dos conselhos amostrados gerem ou controlam recursos dessa natureza, o que corresponde aos 5 conselhos listados a seguir: Conselho Diretor Pró-Pequi, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, Conselho Estadual de Assistência Social, Conselho Estadual de Saúde e Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os valores informados variaram entre R\$ 33 mil em 2016 no Conselho Diretor Pró-Pequi e R\$ 77,2 milhões, também em 2016, no Fundo Estadual de Assistência Social, gerido pelo Conselho de Assistência Social.

Abaixo, no gráfico 10, é apresentada a distribuição de conselhos em relação ao gerenciamento e controle de fundos, conforme exposto no parágrafo anterior:

O Conselho é gestor/controlador de algum fundo relacionado à política na qual atua?

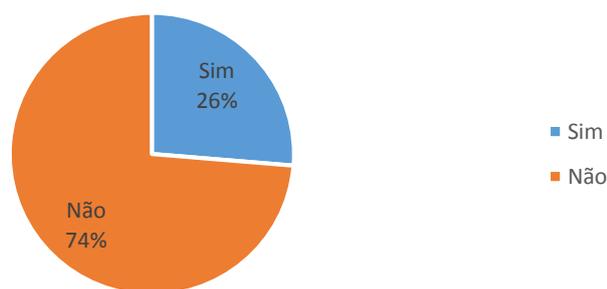


Gráfico 10. Gestão ou controle de fundo pelos conselhos. Fonte: Elaboração própria.

Apenas o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente possui atribuição de captar recursos de fontes diversas com vistas à aplicação em seu Fundo para a Infância e Adolescência - FIA. Todos os demais não possuem essa atribuição e dependem, exclusivamente, ou da previsão orçamentária ou de

¹⁷ Recursos financeiros destinados à manutenção e execução das políticas públicas.



seus fundos vinculados. Dessa forma, considerando que 63% dos conselhos amostrados não possuíam sequer previsão orçamentária no período (gráfico 9), isso pode ou não ser significativo para a atuação dessas instâncias. Por exemplo, conforme se observa no quadro 7, cotejando¹⁸ essas instâncias sem previsão orçamentária com outros itens, obtém-se que 73% não possuem sede própria (A), no entanto, em 55% dos casos a presidência é exercida pelo Secretário de Estado (B) e 91% possuem secretarias executivas (C), o que pode indicar o uso pelo conselho da estrutura administrativa da própria instituição a que ele se encontra subordinado. Todavia, citando Pinto (2007), “[...] no que se refere à previsão de recursos, parece claro que o funcionamento dos Conselhos depende de sua estrutura física e material, na medida em que espelha seu grau de institucionalização e sua autonomia em relação às instituições governamentais. Caso essa previsão de repasse de recursos não esteja claramente definida, o Conselho tende a depender da relevância atribuída pelo governo às suas ações como premissa de financiamento. [...]”.

QUADRO 7: CONSELHOS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA EM RELAÇÃO A OUTROS ITENS				
	CONSELHOS	A	B	C
1	Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - CONECIT	X	X	X
2	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano	X	-	X
3	Conselho Estadual de Turismo	X	-	X
4	Conselho Estadual dos Desportos	X	X	X
5	Conselho Estadual de Política Agrícola - Cepa	X	X	X
6	Conselho Diretor das Ações de Manejo de Solo e Água – Cdsolo	X	X	-
7	Conselho Estadual de Comunicação Social	DESCONSIDERADO		
8	Conselho de Criminologia e Política Criminal – CCPC	-	-	X
9	Conselho Estadual de Trânsito de Minas Gerais	X	-	X
10	Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM	-	X	X
11	Conselho Estadual de Recursos Hídricos	-	X	X
12	Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Doce	X	-	X
	TOTAL	8	6	10
	PERCENTUAL	73%	55%	91%
	A – SEM SEDE PRÓPRIA B – SECRETÁRIO DE ESTADO É PRESIDENTE C – POSSUI SECRETARIA EXECUTIVA			

Fonte: Elaboração própria.

Explorando um pouco mais o fato de que 64% de conselhos não possuem previsão de recursos orçamentários e cujas presidências são exercidas pelos próprios Secretários de Estado, podemos observar a incidência dos apontamentos de Pinto (2007) e propor uma reflexão: “*tal situação se dá*

¹⁸ O questionário da SEGOV foi desconsiderado por sua inatividade e pela ausência de respostas. O CDSOLO foi considerado apesar da inatividade, pois registra maior quantidade de informações no questionário.



por conta da baixa relevância atribuída por esses secretários aos próprios conselhos que presidem ou essa condição se dá por outras circunstâncias que extrapolam o interesse e atuação individual do secretário presidente?”. De fato, não temos instrumentos para avaliar essa questão pelo conjunto de dados obtidos em virtude da metodologia utilizada. Todavia, nada impede que isso seja enfrentado pela nova metodologia que será proposta.

VIII. ENTREVISTAS

Outra técnica utilizada na obtenção de dados para a realização deste trabalho foi a entrevista. O objetivo era obter informações com pelo menos dois membros de cada conselho, sendo um representante da sociedade civil e outro do governo. Nessa etapa, após a consolidação e análise dos dados, algumas entrevistas foram desconsideradas pelos seguintes motivos: estarem duplicadas ou em número insuficiente ou por não atenderem ao escopo. Há de se destacar também a ausência de entrevistas no âmbito do Conselho de Ciência e Tecnologia – CONECIT, Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, Conselho Estadual de Desportos, Conselho Estadual de Política Agrícola – CEPA, Conselho Diretor das Ações de Manejo de Solo e Água – CDSOLO, Conselho de Comunicação Social, Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN/MG e, por último, do Conselho Consultivo do Parque Estadual do Rio Doce, embora os seus respectivos questionários tenham sido validados¹⁹. Assim, foram validadas 20 entrevistas, realizadas em conselhos subordinados a 10 instituições, conforme disposição no quadro 8, abaixo:

QUADRO 8: CONSELHOS COM ENTREVISTAS VALIDADAS		
	ÓRGÃO/ENTIDADE DE SUBORDINAÇÃO	NOME DO CONSELHO – 2 ENTREVISTAS CADA
1	SEDA	Conselho Diretor Pró-Pequi
2	SECIR	Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - Conedru
3	SEDESE	Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS
4	SETUR	Conselho Estadual de Turismo - CET
5	SEC	Conselho Estadual de Política Cultural - CONSEC
6	SEE	Conselho Estadual de Educação - CEE
7	SECCRI	Conselho de Criminologia e Política Criminal – CCPC
8	SES	Conselho Estadual de Saúde - CES

¹⁹ Os principais motivos para isso foram apresentados na discussão sobre as notas técnicas. Vide seção [VI](#).



QUADRO 8: CONSELHOS COM ENTREVISTAS VALIDADAS		
	ÓRGÃO/ENTIDADE DE SUBORDINAÇÃO	NOME DO CONSELHO – 2 ENTREVISTAS CADA
9	SEMAD	Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH
10	SEDPAC ²⁰	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA

Fonte: Elaboração própria.

O formulário de entrevista era composto por 27 itens/questões e, assim como no questionário, houve o agrupamento dessas questões em temas. Neste caso, são seis:

- | Tema 1 - Constituição do Conselho;
- | Tema 2 - Infraestrutura e Recursos humanos;
- | Tema 3 - Funcionamento;
- | Tema 4 - Gestão;
- | Tema 5 - Atuação no Âmbito das Políticas Públicas; e
- | Tema 6 - Interação com a Sociedade.

A entrevista foi estruturada por meio de itens descritivos, objetivos e avaliativos. Os itens descritivos ora destinavam-se à complementação dos avaliativos, através de comentários, ora serviram como descrição da percepção experimentada pelo entrevistado sobre a realidade do conselho, como, por exemplo, questionando a maneira pela qual ocorriam as definições de pauta ou as dificuldades enfrentadas na gestão do conselho.

Já em relação aos itens avaliativos, esses continham escalas de 0 a 10, nas quais o entrevistado escolhia um valor que representasse sua percepção. Existiam ainda, para essas escalas, faixas de qualificação das notas, que indicavam se estas se qualificavam como baixas, médias ou altas, por exemplo (figura 1). A intenção dos itens avaliativos era verificar o grau de coerência entre as percepções experimentadas pelos representantes de governo e da sociedade civil. No entanto, concluiu-se que a atribuição de uma nota numérica não tem relevância para a análise, uma vez que em uma situação na qual os valores entre 1 e 5 pertençam a uma mesma faixa de qualificação, significa dizer que todas as notas desse intervalo possuem o mesmo valor analítico, apesar da aparente diferença numérica. Ou seja, aqui, o objetivo era a avaliação pelo enquadramento das notas dentro das faixas, não pelas notas

²⁰ Entrevistas em formulário piloto; em papel e sem possibilidade de comentários nos itens avaliativos.



em si. Dessa forma, quanto a esses itens, este relatório tratará apenas os valores médios, relativos a todos os conselhos, das percepções experimentadas pelos membros da sociedade civil comparativamente àquelas experimentadas pelos membros de governo.

A figura 1, abaixo, ilustra as escalas numéricas para dois itens avaliativos disponibilizados no formulário de entrevista:

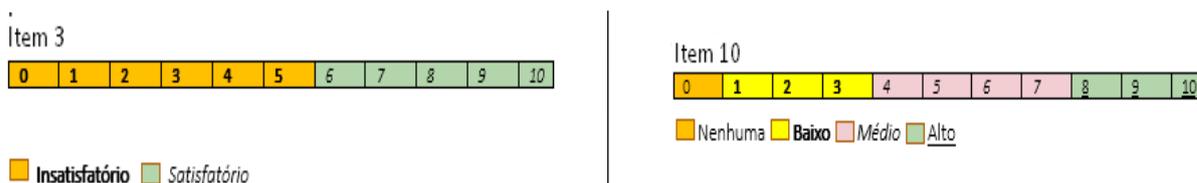


Figura 1. Ilustração da escala avaliativa dos itens 3 e 10 da entrevista. Fonte: Elaboração própria.

Apesar da grande maioria dos entrevistados ter acrescentado comentários nesses itens avaliativos, pelas razões da inadequação metodológica, esses comentários não serão considerados para fins estatísticos neste relatório - apenas pontualmente, destacando uma ou outra situação - no entanto, auxiliarão na construção da nova metodologia. Para isso eles foram lidos e classificados como “mais positivos”, “mais negativos” ou como “sugestão/aprimoramento” (nesta última classificação estão comentários relacionados às instâncias ou a oportunidades de melhoria para a própria metodologia).

Percebe-se pela ocorrência e pelo conteúdo desses comentários que, registra-se, eram optativos, o trabalho de diagnóstico realizado foi bem recebido pelos conselheiros e percebido como oportunidade de esses externarem suas opiniões para um observador externo, no caso, a Controladoria-Geral do Estado.

A seguir, no gráfico 11, apresenta-se a distribuição por tipo de item no formulário de entrevista:



Tipo de Item/Questão

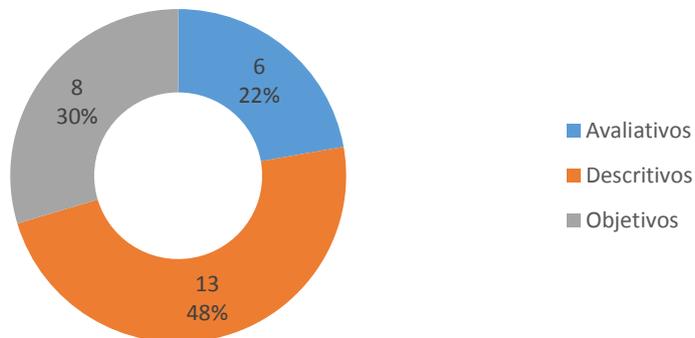


Gráfico 11. Proporção dos tipos de itens/questões no formulário de entrevista. Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o gráfico acima, foi dada ênfase aos itens descritivos em comparação aos demais itens. Esses itens deram mais liberdade para que o entrevistado se expressasse por meio de comentários. Também foram muito proveitosos no momento da análise, para se aferir limites da atual metodologia e potencialidades para a nova, conforme já relatado.

VIII.1 AVALIAÇÃO POR TEMAS - ENTREVISTAS

Passa-se agora ao registro dos resultados e análise crítica das informações obtidas por temas. Antes, apresenta-se, por intermédio do gráfico 12, a proporção simétrica entre entrevistas validadas com membros de governo e da sociedade civil. Vejamos:

O entrevistado é representante do segmento:

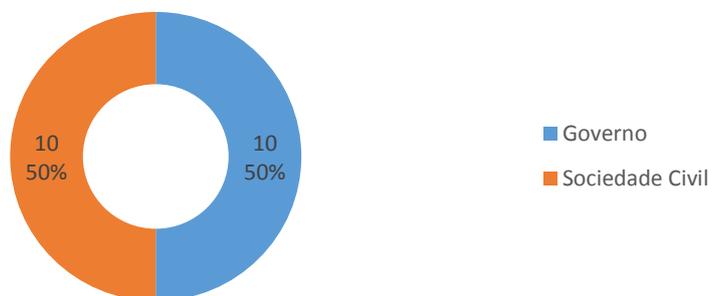


Gráfico 12. Proporção entre entrevistados, por segmento. Fonte: Elaboração própria.



VIII.1.1 Tema 1 - Constituição do Conselho

Neste tema os entrevistados avaliaram a participação e a atuação dos conselheiros em seus respectivos conselhos, bem como o grau de satisfação com relação ao processo de escolha desses participantes. Quanto à participação e atuação, o valor médio atribuído pelos representantes da sociedade civil foi 8, enquanto que para os membros de governo a avaliação média foi 7. Na qualificação da escala, esses valores indicam que há *muita participação e atuação* no entendimento de ambos os seguimentos. Pontua-se os casos do CONEDRU e do CEDCA²¹, nos quais os entrevistados concordaram em classificar a participação como pouca, no entanto, essas avaliações não contribuíram significativamente para a diminuição da média, visto a amplitude das faixas que compõem essa escala (0 para nenhuma; 1 a 5 para pouca; 6 a 10 para muita). Registra-se que alguns entrevistados (de conselhos distintos) promoveram comentários negativos, relatando pontos como inassiduidade, falta de compromisso e desconhecimento das funções de conselheiro, além da baixa participação em comissões setoriais e especiais.

As médias dessas percepções são apresentadas logo abaixo, no gráfico 13:

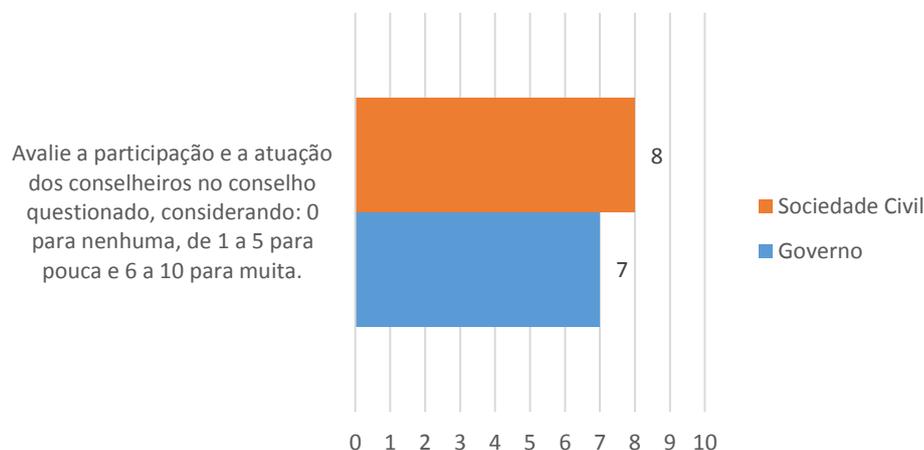


Gráfico 13. Média da avaliação da participação e atuação dos conselheiros, por segmento. Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao grau de satisfação com o processo de escolha dos membros do conselho, houve variação um pouco maior na atribuição de notas na escala numérica. A avaliação média dos membros da sociedade civil correspondeu a 8, já para os membros de governo esse valor foi 6. No entanto, como a qualificação definia que avaliações maiores ou iguais a 6 estariam classificadas como “*satisfatório*”, ambos os seguimentos demonstraram, na média, essa percepção. Destacam-se, mais uma vez, as

²¹ Entrevistas em formulário piloto; em papel e sem possibilidade de comentários nos itens avaliativos.



avaliações no âmbito do CONEDRU e do CEDCA, cujos processos foram classificados como insatisfatórios para ambos os representantes, sendo que no primeiro foi comentado sobre a não existência de critérios de territorialidade para preenchimento das vagas, algo que, na opinião do entrevistado, seria importante existir.

No gráfico 14, abaixo, estão demonstradas as médias, por seguimento, quanto à satisfação em relação ao atual processo de escolha dos membros:

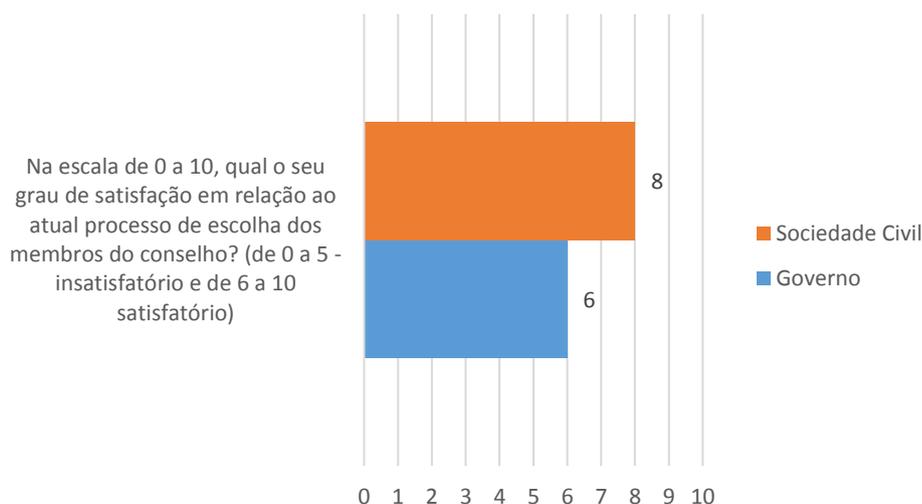


Gráfico 14. Média da avaliação do processo de escolha de membros, por segmento. Fonte: Elaboração própria.

VIII.1.2 Tema 2 - Infraestrutura e Recursos humanos

Composto por dois itens descritivos, este tema visava a manifestação do entrevistado quanto à infraestrutura básica de funcionamento do conselho e quanto à quantidade de mão de obra disponível na instituição. Foram recorrentes as percepções de ausência de infraestrutura tecnológica, falta de manutenção de equipamentos e instalações, ausência de pessoal qualificado e de reposição e capacitação da mão de obra, além da ausência de sede própria. Apenas no âmbito do CERH, ambos os entrevistados concordaram com a suficiência da estrutura disponibilizada.

Em relação ao item sobre recursos humanos, que buscava obter o total de servidores públicos, terceirizados, dentre outros disponibilizados ao conselho, as respostas foram mais variadas e apontaram, por exemplo, a ausência de pessoal próprio e a indisponibilidade de servidores públicos em tempo integral. A quantidade de recursos humanos, propriamente dita, era desconhecida por 25% dos entrevistados. Dentre aqueles que a indicaram e nos quais houve consonância entre os valores



apresentados pelo membro de governo e da sociedade civil, a variação foi de 4 a 30 funcionários, representada pelo Conselho Estadual de Criminologia e Política Criminal e pelo Conselho Estadual de Educação – CEE, respectivamente.

VIII.1.3 Tema 3 - Funcionamento

Os itens deste tema abordam a definição de pautas e quantidade de reuniões, além da disponibilização de atas em formato eletrônico para acesso de qualquer interessado.

No que diz respeito às pautas, a maioria dos entrevistados apontou que as definições ocorrem pelas instâncias diretivas do próprio conselho ou pelos gabinetes dos órgãos aos quais se encontram subordinados. No entanto, foi bastante mencionada a participação dos demais conselheiros por meio de sugestões e aprovações. Alguns problemas citados são a inclusão de assuntos alheios, assuntos não prioritários e ausência de proposições mais ousadas, o que pode significar uma certa padronização ou burocratização das atividades do conselho. Esse poderia ser um ponto interessante de se avaliar com a nova metodologia.

No item que abordou a quantidade de reuniões, não foi possível averiguar se os quantitativos apontados (quando o foram) estavam conforme, acima ou abaixo do expresso nos regulamentos das instâncias, conforme discutido anteriormente na seção VII.1.4.

No que tange à disponibilização das atas, tanto em relação aos membros da sociedade civil quanto em relação aos membros de governo, 60% afirmaram existir disponibilização, enquanto 40% negaram. No entanto, se explorarmos mais detalhadamente, observa-se que em alguns conselhos houve divergência, sendo que cada representante se posicionou de forma contrária ao outro. Isso pode demonstrar a desigualdade de informação ou indicar que a qualidade da informação circulante é baixa no âmbito desses conselhos. Mais uma vez, observa-se uma oportunidade de aprimoramento da metodologia para averiguar esse aspecto.

VIII.1.4 Tema 4 - Gestão

Aqui foram abordadas duas questões, uma descritiva, envolvendo as dificuldades experimentadas na gestão do conselho e outra objetiva, referente à disponibilização das prestações de contas em formato eletrônico para qualquer interessado.

No tocante às dificuldades, as manifestações foram as mais diversas, passando pela questão dos recursos humanos, financeiros, rotatividade de conselheiros, morosidade na nomeação e



entrosamento entre conselheiros, falta de efetividade na implementação de decisões do conselho, distanciamento em relação aos tomadores/implementadores de decisão/políticas públicas, dentre outras.

Quanto ao segundo item, dentre os 20 entrevistados, 15 manifestaram pela não disponibilização ou mesmo ausência de prestação de contas. Isso pode ser devido a vários fatores, que poderiam ser inferidos por novas técnicas de obtenção de dados, que, no momento, nos permitem apenas cogitar em termos dos reiterados comentários e respostas que apontaram, por exemplo, a ausência e pouca qualificação de mão de obra além de deficiências em infraestrutura tecnológica.

VIII.1.5 Tema 5 - Atuação no Âmbito das Políticas Públicas

Neste tema foram avaliadas a percepção dos conselheiros quanto ao nível de informação com relação às políticas públicas, a formulação de propostas para o aprimoramento, a participação na elaboração do plano estadual e o monitoramento da execução dessas políticas nas respectivas áreas de atuação. Também foi aferido o conhecimento de itens básicos da política geral de acesso à informação, como se havia ciência sobre o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Quanto aos itens relativos aos níveis de informação, formulação de propostas e a participação nos planos estaduais de políticas públicas, as médias foram idênticas tanto para os membros da sociedade civil quanto para os membros de governo, que avaliaram esses itens com a nota 7, qualificando-os no nível “*médio*”. Apenas no item referente ao monitoramento da execução das políticas públicas houve divergência: 6 para a sociedade civil e 5 para o governo. Porém, em termos de qualificação não se verificou divergência, pois ambos os valores são também classificados no nível “*médio*”. Essas informações podem ser visualizadas nas composições dos gráficos 15 e 16, a seguir expostas. Vejamos:

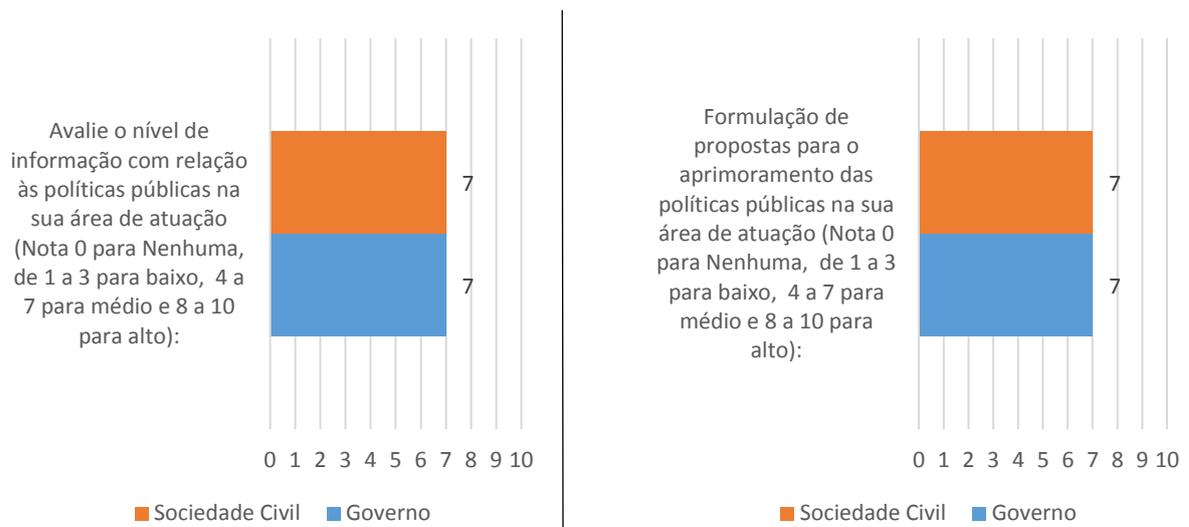


Gráfico 15. Composição: média da avaliação do nível de informação e formulação de propostas para políticas públicas, por segmento. Fonte: Elaboração própria.

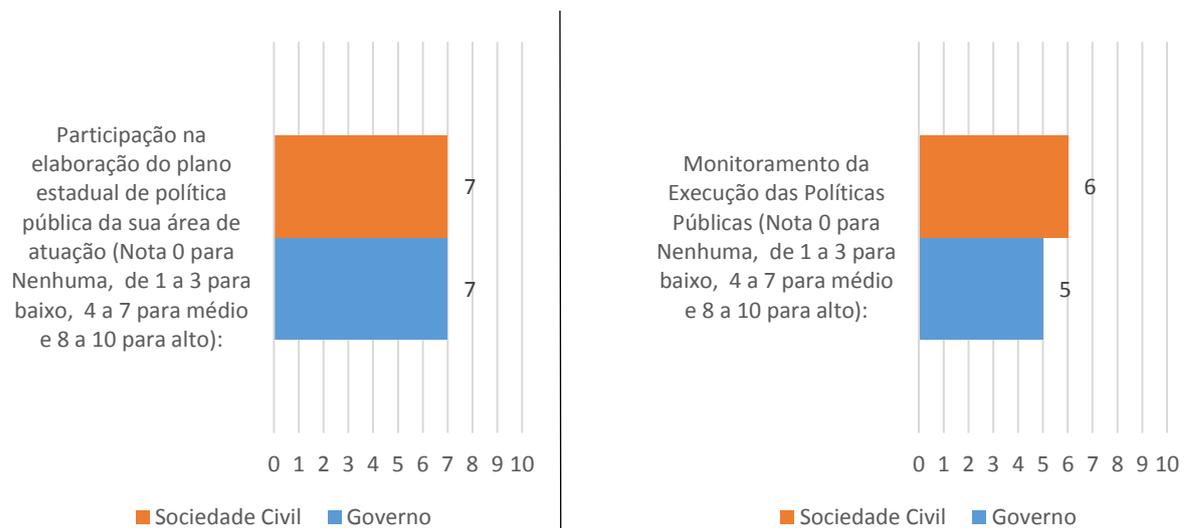


Gráfico 16. Composição: média da avaliação da participação no plano estadual e monitoramento para políticas públicas, por segmento. Fonte: Elaboração própria.

Ainda neste tema, porém em relação aos fundamentos da política de disponibilização de informações públicas estaduais, todos os conselheiros da sociedade civil entrevistados citaram ter conhecimento do Portal da Transparência de MG e apenas um conselheiro membro de governo informou não ter ciência (gráfico 17). Relativamente ao conhecimento da LAI, somente um representante da sociedade civil e dois de governo informaram desconhecê-la. Questionados se já haviam realizado algum pedido de acesso à informação ou se conheciam alguém que o fizera, entre os entrevistados representantes da sociedade civil houve empate: 5 responderam afirmativamente e 5 responderam negativamente. Dentre os representantes de governo houve pequena divergência, sendo que 6 responderam afirmativamente à questão e 4 a responderam negativamente.



Os dados relativos ao conhecimento, por parte dos conselheiros, do Portal da Transparência estadual podem ser observados no gráfico 17, abaixo:

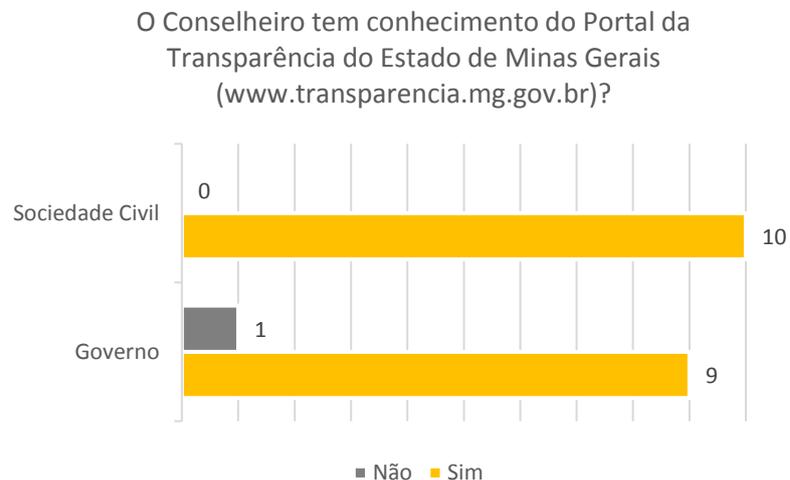


Gráfico 17. Conhecimento do Portal da Transparência de MG, por segmento. Fonte: Elaboração própria.

Dentro desse grupo de conselheiros que responderam de forma negativa ao item sobre experiência com algum pedido de acesso à informação (gráfico 18, segunda parte), a média em relação ao nível de informação da política pública não difere da média geral mencionada acima (média 7, gráfico 15, primeira parte). Porém, pelo menos nesta amostra, verifica-se o potencial baixo uso²² da LAI pelos conselheiros para obter acesso a informações públicas relevantes que poderiam auxiliar na melhoria da atuação de suas instâncias, já que chegou a ser mencionado em comentários certo grau de ineficiência, superficialidade e pouca divulgação de informações vindas do governo.

A composição do gráfico 18, a seguir, demonstra o quantitativo de conselheiros que disseram conhecer a Lei de Acesso à Informação (primeira parte, à esquerda) e aqueles que já tiveram alguma experiência ou têm conhecimento de alguém que já fizera uso dessa lei (segunda parte, à direita). Observemos:

²² Compreende-se que, apesar de existir a possibilidade de uso da LAI, o processo institucional de obtenção de informações pelos conselheiros não deve ser simplesmente substituído por isso. Deve-se fortalecer o processo interno e as prerrogativas dos conselheiros de obterem a informação necessária ao exercício pleno de suas atribuições.

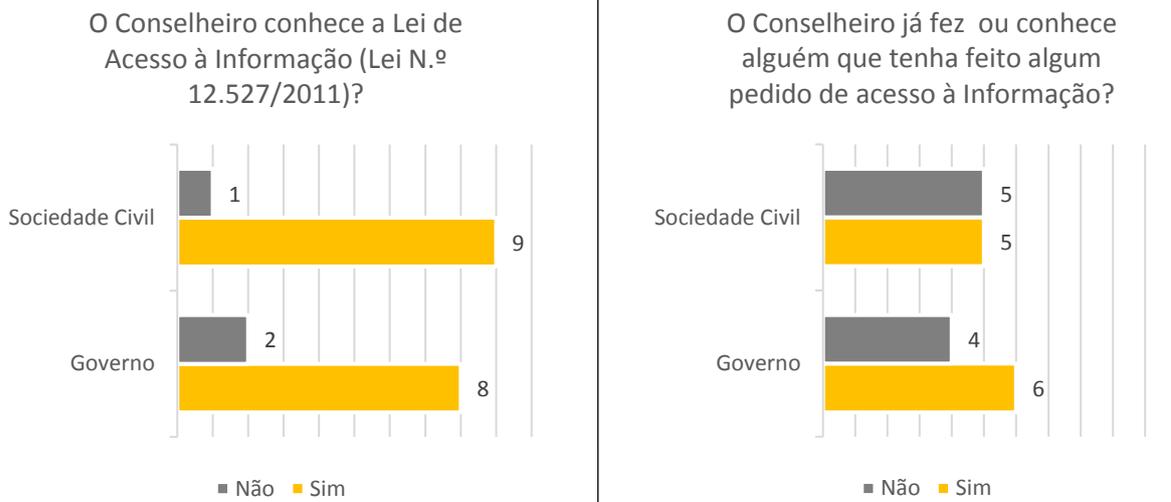


Gráfico 18. Composição: Conhecimento da LAI e uso dela, por segmento. Fonte: Elaboração própria.

VIII.1.6 Tema 6 - Interação com a sociedade

Este último tema contém três itens, dois objetivos e outro descritivo. Sua intenção é verificar como os conselhos interagem com o público externo e vice-versa. Na primeira parte, questionou-se as maneiras pelas quais são divulgadas deliberações, bem como que se dá a atuação geral dos conselhos com o público externo. Nesses quesitos foram citados boletins, *internet*, *e-mails*, jornais, dentre outros. Pelo que se pode ler dos comentários, poucos conselhos possuem rotina de divulgação de sua atuação para o público em geral. Destacam-se, positivamente, o Conselho Estadual de Educação e o Conselho Estadual de Assistência Social, que possuem *site* e/ou *blogs*, realizam eventos, sendo que o primeiro até mesmo realiza publicações no Diário Oficial do Estado.

Na segunda parte, a avaliação destina-se a forma como os conselhos recebem ou tomam conhecimento de reivindicações, sugestões e denúncias (se por meio de telefone, *e-mail* ou pessoalmente), incluindo, para além dessas manifestações, representações de órgãos públicos e da imprensa. Ainda com relação a essa parte, os dados indicam que há abertura à participação social, pois quase todos os entrevistados citaram mais de uma possibilidade de participação do público externo. No entanto, resta saber se tais possibilidades refletem-se em medidas efetivas ou, ao menos, interferem nas pautas para deliberações. Sugere-se que esse ponto seja considerado na nova abordagem metodológica que será elaborada.



IX. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme já narrado, o último levantamento²³ feito pelo Estado de suas instituições participativas, à época limitado aos conselhos de políticas públicas, havia sido realizado no ano de 2007, pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG e, além disso, substancialmente mais sintético do que este documento.

Os resultados aferidos pelas amostras (questionários e entrevistas) e apresentados nesse trabalho permitem que se formulem algumas considerações acerca das IPs, em especial, que existem muitas dificuldades para o desempenho das atividades/funções atribuídas aos conselhos. Foram detalhados ao longo do relatório problemas de ordem interna, como falta de infraestrutura adequada, de mão de obra qualificada, materiais de escritório, etc.; problemas de ordem pessoal, como inassiduidade e falta de compromisso com as funções de conselheiro; problemas estruturais, evidenciados pela falta de espaços próprios (sede) para o desenvolvimento dos trabalhos; e, por fim, problemas orçamentários, devido à ausência de previsão nos orçamentos dos órgãos aos quais estão subordinadas.

Os dados evidenciam ainda deficiências dos conselhos pela perspectiva da transparência. A baixa publicidade de seus atos e de sua atuação são exemplificadas pela indisponibilidade de atas na *internet* e pela inexistência de rotinas de divulgação para a população em geral. Quanto à publicidade de atos, o único conselho participante da amostra que se utiliza do Diário Oficial do Estado para suas publicações é o Conselho Estadual de Educação, embora não tenhamos obtido informações sobre a qual tipo de assunto essas publicações se referem (não foi avaliado pela metodologia utilizada).

O ponto positivo e que merece destaque para os conselhos avaliados e que se encontram ativos é a presença da secretaria executiva. Conforme apontado na seção VII.1.4, as secretarias executivas são unidades essenciais ao bom funcionamento de um conselho. Referidas secretarias exercem funções que vão desde os procedimentos da gestão administrativa interna até aquelas que dão transparência a todos os atos praticados pelo Conselho e/ou IPs.

Os dados indicam que a criação de metodologia voltada para institucionalização de uma política de monitoramento e avaliação das IPs pode induzir processos de aperfeiçoamento dos instrumentos de transparência, de prestação de contas (*accountability*), de participação social e de integridade. Além disso, certamente tem potencial para compor uma base que permitirá o desenvolvimento de ações

²³ Constatado a partir de pesquisa na internet realizada pela equipe da Diretoria de Fomento do Controle Social/CGE.



continuadas, orientadas para o estreitamento de relações entre o controle interno e as instituições participativas e para a identificação e posterior compartilhamento de bons exemplos e modelos a serem disseminados para todas as IPs estaduais.

Preende-se que os mecanismos a serem propostos sejam úteis para conferir maior transparência, assegurar a conformidade com as normas e, em última análise, melhorar a prestação de serviços à população pelo fortalecimento das IPs a partir do monitoramento e avaliação por parte do Órgão Central de Controle Interno Estadual.

Por fim e conforme já destacado, durante a análise foram obtidos vários indicativos para pontos de melhoria da metodologia até então utilizada. Este documento consolida e esgota as etapas I e II²⁴ de um trabalho mais amplo que a CGE pretende desenvolver. Para além dessas etapas ainda são previstas duas outras, quais sejam: Etapa IV - dedicada ao desenvolvimento de uma nova metodologia de monitoramento e avaliação das instituições participativas; e Etapa V - dedicada ao desenvolvimento de ferramental para a aplicação da metodologia.

X. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

AVRITZER, Leonardo. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**. In: PIRES, R. R. C. (Org). A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Série: Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7, 2011.

LIMA et al. **Conselhos Nacionais: Elementos Constitutivos para sua Institucionalização**. Texto para discussão N.º 1951. Instituto de pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2014.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Diretoria Central de Coordenação das Ações Governamentais. **Relatório Consolidado: mapeamento das informações sobre atuação dos Conselhos Estaduais**. Jul. 2007.

²⁴ Etapa I - pesquisa desenvolvida pelas Unidades Setoriais/Seccionais de Controle Interno – USCI ou USCIs (englobou a aplicação de questionário, realização de entrevistas e produção da nota técnica) e Etapa II - análise dos documentos e consolidação dos dados gerados pela pesquisa desenvolvida pelas USCIs (compreendeu o trabalho de leitura, segmentação das informações contidas nas notas em dados comparáveis, complementação desses dados, quando necessário, e posterior tabulação).



Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde. **Orientações para as Secretarias Executivas dos Conselhos de Saúde**. Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde. Brasília, 2012. Disponível em: <chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfmadadm/http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/miolo_orientacoes_sec_executivas2.pdf>. Acesso em 06 Set. 2018.

Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Perguntas e respostas sobre funcionamento e estrutura dos conselhos de assistência social**. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Gestão 2010/2012. Disponível em: <chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-conselhos/perguntas-e-respostas-sobre-funcionamento-e-estrutura-dos-conselhos-de-assistencia-social.pdf>. Acesso em 06 Set. 2018.

PINTO, G. N.F.N. **Conselhos Estaduais de Minas Gerais: Características institucionais e funcionamento no período 2005-2007**. Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, 2007.

PIRES, R. R. C. (Org). **A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Série: Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7. IPEA, 2011.



APÊNDICE

MODELO DE NOTA TÉCNICA E FORMULÁRIOS DE QUESTIONÁRIO E ENTREVISTAS

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO
SUBCONTROLADORIA DE GOVERNO ABERTO
SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE INTEGRIDADE E CONTROLE SOCIAL
DIRETORIA DE FOMENTO DO CONTROLE SOCIAL



NOTA TÉCNICA DE GOVERNO ABERTO Nº 9999.9999.99

REFERÊNCIA

Levantamento preliminar das instâncias colegiadas temáticas permanentes, instituídas por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.

INTRODUÇÃO *[adaptar conforme o caso]*

A Constituição de 1988 materializou uma série de direitos reivindicados pela sociedade brasileira, dentre eles, a participação na definição de políticas públicas e o controle público sobre as ações do Estado nos diferentes níveis de governo. O art. 1º da referida carta magna, afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, e como consequência, a soberania está com o povo: *“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

O modelo de democracia do Estado brasileiro pondera que a soberania popular é exercida em regra por meio da democracia representativa, sem, contudo, descuidar-se da democracia participativa, uma vez que são vários os mecanismos de participação do cidadão nas decisões governamentais.

Neste sentido, ressalta-se a importância de que a representação política não seja meramente formal, mas autêntica, o que exige intensa e efetiva participação popular nas decisões governamentais.

O Estado de Minas Gerais, por meio da Lei nº 22.257 de 27 de julho de 2016, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado, trata, na seção IV dos instrumentos de participação social. Segundo o artigo 11 da referida lei, são mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil, no âmbito do Poder Executivo, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas, dos Programas e das ações públicas, dentre outros, os conselhos de políticas públicas.

Os conselhos gestores de políticas públicas são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. Eles são espaços de articulação entre Estado e sociedade, nos quais as decisões sobre políticas



públicas envolvem um processo de discussão e busca de acordos públicos a partir da inclusão de diferentes segmentos da sociedade.

Desta forma, o objetivo deste documento é verificar o funcionamento das instâncias de participação da sociedade civil organizadas fortalecendo a colaboração entre estas entidades e o governo, de forma a promover a cultura de governo aberto.

METODOLOGIA

A metodologia empregada consiste na utilização das seguintes técnicas: análise documental, questionário e entrevistas.

As documentações levantadas para a análise dos Órgãos Colegiados serão incluídas no Sistema Integrado de Gerenciamento de Auditoria (SIGA).

CRITÉRIO DE ESCOLHA DOS CONSELHOS

1º – Conselhos que gerem/ controlem fundos;

2º – Caso houver mais de um conselho que gere ou controle fundos, considerar o fundo que possui o maior volume de recursos;

3º – Conselho mais antigo.

ANÁLISE

A presente Nota de Governo Aberto destina-se a efetuar levantamento preliminar dos Órgãos Colegiados, instituídas por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas no âmbito do *[informar nome do órgão ou entidade]*.

Observação

Este relatório destina-se a avaliar instâncias colegiadas temáticas permanentes que possuem representantes da sociedade civil.



Para realização dos trabalhos, foi disponibilizado um questionário anexo a este documento, através do qual será possível a realização de uma avaliação sobre as “características das instâncias colegiadas temáticas permanentes de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas no Estado de Minas Gerais”.

O objetivo desse levantamento é identificar as dificuldades apontadas por estas instâncias para o desempenho das suas atividades, tendo como fim a proposição de medidas para promoção da transparência, representatividade e efetividade.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, em especial das informações obtidas durante o levantamento preliminar, observa-se que ...

Observação

Incluir neste ponto parágrafo relativo as principais percepções acerca das instâncias colegiadas temáticas permanentes, destacando os pontos fortes e pontos de melhoria para o fomento do Controle Social.

Belo Horizonte, xx de xxxxxx de 2017

[Nome de membro da Equipe da USCI responsável pelo Trabalho]

MASP [MASP do membro da Equipe da USCI responsável pelo Trabalho]

De acordo:

[Nome do Chefe da USCI]

MASP [MASP do Chefe da USCI]



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIMA et al. **Conselhos Nacionais: Elementos Constitutivos para sua Institucionalização**. Texto para discussão N.º 1951 - Instituto de pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2014

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Diretoria Central de Coordenação das Ações Governamentais. **Relatório Consolidado: mapeamento das informações sobre atuação dos Conselhos Estaduais**. Jul. 2007

PINTO. G. N.F.N. **Conselhos Estaduais de Minas Gerais: Características institucionais e funcionamento no período 2005-2007**. Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, 2007.



ANEXO I - ATIVIDADES RELACIONADAS AO LEVANTAMENTO DE TODAS AS INSTÂNCIAS COLEGIADAS TEMÁTICAS PERMANENTES NO ÓRGÃO E/OU ENTIDADE.

Análise documental - levantamento de todos as instâncias colegiadas temáticas permanentes vinculados ao órgão/entidade tais como: Conselhos, Comitês, Câmaras, Comissões, entre outros, destacando os **atos normativos de criação de tais entidades**.



ANEXO II¹ - ATIVIDADE RELACIONADA AO LEVANTAMENTO DAS CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADOS AO ÓRGÃO, CONFORME LEI Nº 22.257, DE 27 DE JULHO DE 2017².

1) TÉCNICA UTILIZADA: QUESTIONÁRIO

Observações:

- As questões de número 1 a 31 referem-se as informações preliminares sobre Conselhos de Políticas Públicas que possuam diálogo com a sociedade civil.
- Estas questões deverão ser respondidas pelo **Auditor Setorial**.

TEMAS	PERGUNTAS
Informações sobre o Conselho	<p>1 – Nome do Conselho: <input type="text"/></p> <p>2 – Órgão de subordinação: <input type="text"/></p> <p>3 – Presidente do Conselho: <input type="text"/></p> <p>4 – Vice-Presidente: <input type="text"/></p> <p>5 – Secretaria Geral (listar nomes): <input type="text"/></p> <p>6 – Endereço de funcionamento: <input type="text"/></p> <p>7 – Telefone: <input type="text"/></p> <p>8 – Web Site / Facebook: <input type="text"/></p> <p>9 – E-mail: <input type="text"/></p> <p>10 - Há quanto tempo o Conselho foi criado? () Não tem informação/regra sobre a data de criação () Conselhos com até dez anos (criados entre 2007 e 2017) () Conselhos com idade entre onze e 21 anos (criados entre 2006 e 1996) () Conselhos com 22 anos ou mais (criados antes de 1995)</p>

¹ Somente para aqueles órgãos e entidades que possuem Conselhos de Políticas Públicas que possuam diálogo com a sociedade civil conforme Lei nº 22.257 de 27 de julho de 2016.

²https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei&txtNum=22257&txtAno=&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10



Atos Normativos, Regulamentação, Regimento Interno e Transparência.	11 – Tipo de ato normativo de criação/ regulamentação (citar principais artigos) () Não tem informação/regra sobre o ato normativo de criação/regulamentação () Portaria () Decreto () Lei () Outro _____ 12 – Caso o Conselho tenha sido criado por Lei, ela foi regulamentada? (Citar o documento que o regulamenta). () Sim () Não 13 - Os atos normativos que instituem o Conselho (caso existam) estão disponibilizados em meio eletrônico? () Sim () Não 14 - O Conselho possui Regimento Interno? () Sim () Não 15 – Caso a resposta 14 seja afirmativa, este documento está disponibilizado em meio eletrônico? (Cite o endereço de acesso) () Sim () Não 16 – O Regimento interno do Conselho está de acordo com os atos normativos que o constituíram? () Sim () Não 17 – Qual o caráter decisório do Conselho? () Sem informação sobre o caráter decisório do Conselho () Consultivo () Deliberativo () Consultivo e Deliberativo 18 - O Conselho possui secretaria executiva ³ ? () Não tem informação/regra sobre a existência de secretaria executiva () Tem secretaria executiva 19 - O Conselho possui comissões temáticas ⁴ ? () Não tem informação/regra sobre a presença de comissões temáticas () Tem comissões temáticas
Composição dos Conselhos; Número de membros; Distribuição das cadeiras entre Governo, sociedade Civil e outros segmentos;	20 – Qual a composição do Conselho? () Paritária ou Tripartite () Não paritária () Sem dados () Representantes de vários Órgãos/ Entidades 21 – Quantos membros possui o Conselho? () De 5 a 15 membros () De 16 a 25 membros () mais de 25 membros 22 – Quantos membros representam: 22.1 - Sociedade Civil? () membros 22.2 - Governo? () membros 22.3 - Outros? (especificar) () membros
Constituição Do Conselho: Processo de escolha dos membros da sociedade civil, definição da	23 - Como são escolhidos os membros da Sociedade Civil? () Indicação () Eleição () Lista tríplice () membros previstos por meio do cargo que ocupam

³ A secretaria executiva é o órgão do conselho responsável pela manutenção do funcionamento do colegiado, cuidando de toda a parte administrativa. Isso envolve: comunicar as datas e pautas das reuniões; produzir as atas; produzir e digitalizar documentação, como as resoluções; oferecer informações e subsídios para o funcionamento das reuniões, entre outras funções organizativas.

⁴ As comissões temáticas têm como função esclarecer os conselheiros com informações técnicas necessárias ao debate, de modo a diminuir a assimetria informacional.



Presidência do Conselho. Satisfação quanto a participação e escolha dos membros.	<input type="checkbox"/> Sem dados 24 – Como o presidente do Conselho é escolhido? <input type="checkbox"/> Escolhido entre um membro do Poder Executivo <input type="checkbox"/> Eleito pelo Plenário do Órgão Colegiado <input type="checkbox"/> Sem dados <input type="checkbox"/> Outros													
Infraestrutura e Recursos humanos	25 - O Conselho possui sede própria? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sem dados													
Funcionamento: Definição da pauta; periodicidade das reuniões, divulgação das atas	26 – Segundo os atos normativos, qual a periodicidade das reuniões? <input type="checkbox"/> Não tem informação sobre a periodicidade das reuniões <input type="checkbox"/> Semestral <input type="checkbox"/> Trimestral <input type="checkbox"/> Bimestral <input type="checkbox"/> Mensal													
Gestão: Prestação de contas e transparência	27 – Existe recursos financeiros previstos no orçamento do Órgão/Entidade destinados ao Conselho? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não 28 – Caso a resposta 27 seja afirmativa, aponte os recursos destinados ao Órgão Colegiado nos seguintes anos: <table border="1"><tr><td>2015</td><td>R\$</td></tr><tr><td>2016</td><td>R\$</td></tr><tr><td>2017 – 1º semestre</td><td>R\$</td></tr></table> 29 – O Conselho é gestor/controlador de algum fundo relacionado à política na qual atua? <input type="checkbox"/> Sim – Citar o nome do Fundo _____ <input type="checkbox"/> Não 30 – Caso a resposta 29 seja afirmativa, aponte os recursos do Fundo nos seguintes anos: <table border="1"><tr><td>2015</td><td>R\$</td></tr><tr><td>2016</td><td>R\$</td></tr><tr><td>2017 – 1º semestre</td><td>R\$</td></tr></table> 31 – O Conselho capta recursos de outras fontes? Se sim, quais? <table border="1"><tr><td style="text-align: center;">Campo aberto</td></tr></table>	2015	R\$	2016	R\$	2017 – 1º semestre	R\$	2015	R\$	2016	R\$	2017 – 1º semestre	R\$	Campo aberto
2015	R\$													
2016	R\$													
2017 – 1º semestre	R\$													
2015	R\$													
2016	R\$													
2017 – 1º semestre	R\$													
Campo aberto														

O questionário acima deverá ser respondido através do “Google Forms®” no endereço:
<https://goo.gl/forms/4apH0zHLuhp0KgyZ2>



2) TÉCNICA UTILIZADA: ENTREVISTA

Observação:

As questões de número 1 a 20 deverão **ser respondidas por dois membros do Conselho de Políticas Públicas Vinculados ao Órgão**, sendo um membro representante do segmento governo e outro membro representante da sociedade civil.

TEMAS	PERGUNTAS																						
<p>Constituição do Conselho: Processo de escolha dos membros da sociedade civil, definição da Presidência do Conselho. Satisfação quanto a participação e escolha dos membros.</p>	<p>01 – O entrevistado é representante do segmento: () Governo; () Sociedade civil.</p> <p>02 – Avalie a participação e a atuação dos conselheiros no conselho questionado:</p> <table border="1"><tr><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr></table> <p><input type="checkbox"/> Nenhuma <input type="checkbox"/> Pouca <input type="checkbox"/> Muita</p> <p>Comentários:</p> <p>03 – Na escala de 0 a 10, qual o seu grau de satisfação em relação ao atual processo de escolha dos membros do conselho?</p> <table border="1"><tr><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr></table> <p><input type="checkbox"/> Insatisfatório <input type="checkbox"/> Satisfatório</p> <p>Comentários:</p>	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10													
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10													
<p>Infraestrutura e Recursos humanos</p>	<p>04 – Descreva sua infraestrutura básica, destacando as principais carências</p> <p>Campo aberto</p> <div style="border: 1px solid black; height: 100px; width: 100%;"></div>																						



	05 – Quais são os recursos humanos disponíveis? <table border="1"><tr><td>Total de Funcionários</td><td></td></tr><tr><td>Total de servidores públicos</td><td></td></tr><tr><td>Total de terceirizados do Estado</td><td></td></tr><tr><td>Outros</td><td></td></tr></table>	Total de Funcionários		Total de servidores públicos		Total de terceirizados do Estado		Outros				
Total de Funcionários												
Total de servidores públicos												
Total de terceirizados do Estado												
Outros												
Funcionamento: Definição da pauta; periodicidade das reuniões, divulgação das atas	06 – Como é definida a pauta de reuniões do Conselho? <p style="text-align: center;">Campo aberto</p> 07 – Quantas reuniões efetivamente ocorreram no Conselho nos seguintes anos: <table border="1"><tr><td>2015</td><td>N.º de reuniões:</td><td>() Não soube responder.</td></tr><tr><td>2016</td><td>N.º de reuniões:</td><td>() Não soube responder.</td></tr><tr><td>2017 – 1º semestre</td><td>N.º de reuniões:</td><td>() Não soube responder.</td></tr></table> 08 - As atas referentes a cada reunião são publicadas em formato eletrônico para consulta a qualquer interessado? <p>() Sim () Não () Não são produzidas atas de reunião</p>	2015	N.º de reuniões:	() Não soube responder.	2016	N.º de reuniões:	() Não soube responder.	2017 – 1º semestre	N.º de reuniões:	() Não soube responder.		
2015	N.º de reuniões:	() Não soube responder.										
2016	N.º de reuniões:	() Não soube responder.										
2017 – 1º semestre	N.º de reuniões:	() Não soube responder.										
Gestão: Principais dificuldades, prestação de contas e transparência	09 - Quais são as principais dificuldades enfrentadas na gestão do Conselho? <p style="text-align: center;">Campo aberto</p> 10 - As prestações de contas do Conselho são publicadas em formato eletrônico para consulta a qualquer interessado? <p>() Sim (informar o endereço para consulta) () Não () O Conselho não realiza prestação de contas</p>											
Atuação no Âmbito das Políticas Públicas: nível de informação com relação às políticas da área; formulação de propostas para elaboração de políticas; participação na elaboração do plano estadual; monitoramento da execução das políticas públicas.	Avalie a atuação do Conselho em relação aos seguintes tópicos: 11 – Nível de informação com relação às políticas públicas na sua área de atuação: <table border="1"><tr><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr></table> <p>■ Nenhuma ■ Baixo ■ Médio ■ Alto</p> <i>Comentários:</i>	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		



	<p>12 – Formulação de propostas para o aprimoramento das políticas públicas na sua área de atuação:</p> <table border="1"><tr><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr></table> <p><input type="checkbox"/> Nenhuma <input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto</p> <p><i>Comentários:</i></p> <p>13 – Participação na elaboração do plano estadual de política pública da sua área de atuação:</p> <table border="1"><tr><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr></table> <p><input type="checkbox"/> Nenhuma <input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto</p> <p><i>Comentários:</i></p> <p>14 – Monitoramento da Execução das Políticas Públicas:</p> <table border="1"><tr><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr></table> <p><input type="checkbox"/> Nenhuma <input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto</p> <p><i>Comentários:</i></p> <p>15 – O Conselheiro tem conhecimento do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (www.transparencia.mg.gov.br)? () Sim () Não</p> <p>16 – O Conselheiro conhece a Lei de Acesso à Informação (Lei N.º 12.527/2011)? () Sim () Não</p> <p>17 – O Conselheiro já fez ou conhece alguém que tenha feito algum pedido de acesso à Informação? () Sim () Não</p>	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10																								
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10																								
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10																								
<p>Interação com a sociedade: canais de divulgação; participação da sociedade, serviços prestados.</p>	<p>18 – O Conselho divulga seus atos por meio de: () Boletins () Jornais () Cartazes () Internet () Não divulga () Outros (especificar): _____</p> <p>19 – Como o Conselho divulga a sua atuação para a sociedade?</p> <p>Campo aberto</p> <div style="border: 1px solid black; height: 100px; width: 100%;"></div>																																	



	<p>20 – Como o Conselho toma conhecimento das reivindicações, sugestões e denúncias dos serviços públicos da sua área de atuação?</p> <p><input type="checkbox"/> Urnas de coleta</p> <p><input type="checkbox"/> Telefone</p> <p><input type="checkbox"/> Diretamente (especificar): _____</p> <p><input type="checkbox"/> Através de entidades representadas nos conselhos</p> <p><input type="checkbox"/> E-mail</p> <p><input type="checkbox"/> Outros (especificar): _____</p>
--	--

O questionário acima deverá ser respondido através do “*Google Forms*®” no endereço:

<https://goo.gl/forms/WJYDYJx8zUGmMUHR2>