

DIAGNÓSTICO DOS CONSELHOS 2022

Relatório sucinto

24/06/2022

CONTROLADORIA-GERAL
DO ESTADO



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
Subcontroladoria de Transparência e Integridade
Superintendência Central de Integridade e
Controle Social
Diretoria Central de Controle Social

DIAGNÓSTICO DOS CONSELHOS 2022
Relatório sucinto

CONTROLADORIA-GERAL
DO ESTADO



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

PROPÓSITO

Ser integridade e eficiência por uma sociedade melhor.

MISSÃO

Promover a integridade e aperfeiçoar os mecanismos de transparência da gestão pública, com participação social, da prevenção e do combate à corrupção, monitorando a qualidade dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal e a efetividade das políticas públicas.

VISÃO

Ser referência nacional na área de controle e reconhecido pela sociedade como um órgão de excelência no fortalecimento da integridade pública.

VALORES

Foco no cidadão; Transparência; Valor e ética; Integridade; Prestação de contas; Conformidade (compliance); Cooperação interinstitucional; Responsabilidade ambiental e social.

INTRODUÇÃO

O Diagnóstico dos conselhos, executado pela Superintendência Central de Integridade e Controle Social (SCICS) e pela Diretoria Central de Controle Social (DCCS), foi realizado com vistas a responder ao seguinte questionamento inicial: Quais as principais características de cada uma das instituições participativas?

Ao tentar compreendê-las, o diagnóstico se insere no 2º Ciclo de Avaliação da Governança e Fortalecimento dos Conselhos de Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais¹ da CGE como uma de suas dimensões, em complemento às outras duas, quais sejam, a avaliação formal e a avaliação subjetiva. Sua realização ocorreu em dois momentos: o primeiro, a cargo da SCICS, entre novembro e dezembro de 2021 e, posteriormente, pela equipe da DCCS, entre janeiro e março de 2022.

Este relatório contemplará os resultados e pontos de atenção percebidos durante a execução deste trabalho, as limitações e potencialidades observadas, bem como suas possíveis aplicações para uma política de promoção da participação social.

POPULAÇÃO DO DIAGNÓSTICO

Em seu primeiro momento de execução, o diagnóstico abrangia não apenas conselhos, mas também outras denominações como comitês, câmaras e colegiados, ou seja, uma maior amplitude de escopo que incluía variadas nomenclaturas e arranjos de instituições participativas. Já no seu segundo momento (janeiro a março de 2022), o diagnóstico centrou-se na denominação “conselho”.

Dessa forma, após pesquisa normativa abrangendo a Constituição Estadual e as leis orgânicas² do Poder Executivo, bem como no processo SEI 1630.01.0002010/2020-69³, foram identificados 99 (noventa e nove) conselhos para compor a população a ser examinada.

Esses conselhos, então, foram divididos em duas categorias: i) os que compõem a população diretamente afeta às competências e atribuições da Diretoria Central de

¹ Conforme Planejamento Estratégico da Controladoria-Geral do Estado de MG para o período de 2020 a 2023.

² Lei n. 23.304/2019 e Lei n. 22.257/2016. Esta última, embora revogada pelo art. 142, inciso II da primeira, mantém-se vigente em seus artigos 53 a 117 e 122 e seguintes.

³ Processo disponibilizado pela Secretaria-Geral e que buscava informações sobre os conselhos da administração pública estadual.

Controle Social⁴ e; ii) os que não se encaixam na primeira categoria. Para isso, a SCICS e a DCCS elaboraram uma nova definição para o termo “conselho de política pública”, que será abordada na próxima seção deste relatório.

DEFINIÇÃO DE CONSELHO DE POLÍTICA PÚBLICA PELA SCICS E DCCS

Conforme relatado, visando uma abordagem mais assertiva junto aos conselhos estaduais e buscando dar cumprimento às competências e atribuições da Diretoria Central de Controle Social (DCCS), esta e a Superintendência Central de Integridade e Controle Social (SCICS) propuseram uma definição - de uso interno - para conselhos de políticas públicas. Eis a definição:

<p>DEFINIÇÃO DE CONSELHO DE POLÍTICA PÚBLICA PELA SCICS E DCCS</p>	<p>Conselhos de políticas públicas são mecanismos de governança pública instituídos no âmbito da administração direta [e indireta] do Estado, compostos por membros representantes da sociedade civil e do poder público estatal, com o objetivo de atuar na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas para a superação de problemas públicos, por meio do diálogo paritário e do controle democrático sobre políticas, planos, programas, projetos, ações, fundos, contratos de gestão ou termos de parcerias, por exemplo. Possuem sua criação, extinção e funcionamento no âmbito estadual orientados pelo disposto no art. 14, §14, da Constituição do Estado de 1989, diferenciando-se das Câmaras, Comissões e Comitês pela abrangência dos temas neles discutidos, e dos Conselhos Curadores, Diretores e de Administração pela sua finalidade.</p>
--	--

A definição proposta é meramente orientativa para os trabalhos técnicos e internos da DCCS e SCICS e, por isso mesmo, não contém pretensão acadêmica. Além disso, esta definição foi fundamental para a conclusão do diagnóstico.

⁴ Artigo 48 do Decreto n. 47.774/2019.

INFORMAÇÕES ABRANGIDAS PELO DIAGNÓSTICO

O diagnóstico buscou estruturar as principais informações dos conselhos de políticas públicas alcançados pela pesquisa normativa⁵ realizada e pela definição proposta do objeto. As informações perpassavam por categorias como a instituição de subordinação dos conselhos, os aspectos normativos, a disponibilização de regimento interno no Portal dos Conselhos, aspectos de composição, estrutura e funcionamento, além de relacionamento com fundos públicos.

O detalhamento de todas as categorias examinadas está contido no Anexo único deste relatório.

RESULTADOS

Todas as informações contidas no diagnóstico foram coletadas a partir de fontes primárias, ou seja, pesquisa normativa realizada diretamente pela equipe da DCCS. A primeira medida adotada pela equipe da diretoria foi a depuração da fonte recebida que fora elaborada pela equipe SCICS. Após esse momento e, na medida do necessário, foram realizados ajustes na estrutura do diagnóstico, isto é, ajustes nas categorias a serem examinadas a fim de que ficassem mais claras para que a equipe pudesse ter maior eficácia no preenchimento.

Os principais resultados estão dispostos no quadro a seguir.

PRINCIPAIS RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO DE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 2022	
RESULTADO	QUANTITATIVO
Conselhos verificados após pesquisa normativa	99 conselhos

⁵ A pesquisa normativa abrangeu Constituição Estadual, leis e decretos (na esfera estadual e federal), resoluções, regimentos internos e outros normativos, conforme o caso.

PRINCIPAIS RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO DE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 2022	
RESULTADO	QUANTITATIVO
Conselhos abrangidos pela definição da DCCS/SCICS	46 conselhos
Conselhos contidos na Constituição Estadual de 1989	19 conselhos, sendo 11 conselhos da população DCS e 8 conselhos não contidos nesse grupo
Conselhos com relações com fundos públicos	21 conselhos
Conselhos com função deliberativa	48 conselhos, sendo 31 conselhos da população DCS e 17 conselhos não contidos nesse grupo
Conselhos que deliberam por meio de voto e/ou consenso	37 conselhos, sendo que em 9 conselhos da população DCS não foi possível identificar tal característica
Conselhos com previsão normativa para secretaria executiva	46 conselhos, sendo 39 conselhos da população DCS e 7 não contidos nesse grupo
Conselhos com previsão normativa de eleição para membros sociedade	21 conselhos, sendo 20 conselhos da população DCS e 1 não contido nesse grupo
Conselhos com membros de outros poderes e/ou entes federativos	50 conselhos, sendo 34 conselhos da população DCS e 16 não contidos nesse grupo
Média de membros da sociedade por conselho	20 membros
Média de membros do Executivo estadual por conselho	17 membros

PRINCIPAIS RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO DE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 2022	
RESULTADO	QUANTITATIVO
Média de duração dos mandatos dos conselhos	2,6 anos

LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES

O diagnóstico, da forma como realizado, possui algumas limitações. A primeira limitação é que as informações nele contidas são todas elas retiradas de pesquisa em normativos relativos aos conselhos listados. Dessa forma, não é possível avançar em características de funcionamento real dessas instâncias, que não se encontram dispostas em regras escritas, mas, sim, em práticas adotadas pelos conselhos.

Outra limitação advém da mesma base de pesquisa utilizada. Algumas das normas encontram-se em vigor mesmo havendo outras mais atuais relativas ao mesmo tema. Inicialmente, o diagnóstico buscava a lei ou decreto de criação dos conselhos, mas, em virtude dessa limitação de se estabelecer o momento de criação de um conselho, tal categoria de informação foi dividida em duas: norma principal e normas correlatas (vide anexo único).

Cabe destacar, ainda, uma última limitação relativa à base de pesquisa. Essa limitação diz respeito ao fato de que alguns conselhos possuem normas anteriores à legislação que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo estadual e, dessa maneira, as composições de tais conselhos ficam, em alguns casos, incongruentes com a atual configuração administrativa de governo sem que sejam atualizadas as normas anteriores.

Como principal potencialidade ou vantagem do diagnóstico, destacamos o fato de, pela primeira vez, a área de controle social da CGE possuir informações agregadas sobre uma base extensa de conselhos de políticas públicas afetos à suas competências e atribuições. Isso foi possível pois, diferentemente de outras ações da área no sentido de obter tais informações, o diagnóstico foi realizado internamente pela equipe da Diretoria Central de Controle Social, não dependendo da ação de atores externos.

Como resultado, as informações reunidas no diagnóstico podem servir de base para outras ações que incrementem melhorias para os próprios conselhos de políticas públicas, bem como para a política de participação social no âmbito estadual. Essas possibilidades serão abordadas mais adiante neste relatório.

PONTOS DE ATENÇÃO IDENTIFICADOS

Mesmo com as limitações supramencionadas, alguns pontos de atenção foram identificados durante a realização do diagnóstico. Trataremos dos casos de forma genérica, pois o diagnóstico não se trata de uma avaliação aprofundada sobre cada conselho, sendo, tão somente, um levantamento de informações conforme disposto neste relatório.

Os pontos de atenção estão descritos no quadro a seguir.

PONTOS DE ATENÇÃO IDENTIFICADOS NO DIAGNÓSTICO DE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 2022	
TEMA	PONTO DE ATENÇÃO
COMPOSIÇÃO	Incompatibilidade entre normas ou fragilidade normativa no quantitativo descrito de membros.
	Composição incongruente com o princípio de paridade trazido na própria norma. (posteriormente corrigido pelo regimento interno).
MANDATOS DE CONSELHEIROS	Incongruência de período de mandato entre norma e regimento interno.
	Conselhos com mandatos definidos apenas para membros da sociedade.

PONTOS DE ATENÇÃO IDENTIFICADOS NO DIAGNÓSTICO DE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 2022	
TEMA	PONTO DE ATENÇÃO
	Um percentual de 17% de conselhos sem qualquer definição normativa sobre mandatos.
PERIODICIDADE DE REUNIÕES	Um percentual de 30% dos conselhos não possui definição normativa sobre a periodicidade de reuniões ordinárias.
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS REUNIÕES	Aproximadamente 60% dos conselhos não possuem previsão normativa para que as reuniões ordinárias sejam abertas ao público.
APOIO ADMINISTRATIVO/OPERACIONAL	Um percentual de 15% dos conselhos não possui nenhuma previsão normativa de secretariado executivo ou unidade equivalente de apoio administrativo/operacional.

POSSÍVEIS APLICAÇÕES PARA UMA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Das possíveis aplicações para uma política de promoção da participação social - sobre as quais este relatório não será, de forma alguma, terminativo -, destacamos duas:

1. Disponibilização em dados abertos;
2. Base de referência para avaliações dos conselhos;

A primeira aplicação é consequência direta e lógica do tipo de trabalho realizado no diagnóstico de conselhos. O Poder Executivo estadual não possui divulgado para a população nenhuma base de dados abertos com informações básicas de seus conselhos de políticas públicas. Assim sendo, a disponibilização dessa base alcançada com o diagnóstico em dados abertos – [no Portal de Dados Abertos](#) - seria,

em nosso entendimento, um incremento à promoção da participação e do controle social sobre instituições participativas que justamente lidam com esses mesmos temas em suas atividades.

A segunda aplicação, inclusive, já gerou uma ferramenta construída com base no diagnóstico. Para o 2º Ciclo de Avaliação da Governança dos Conselhos, previsto⁶ para ocorrer no corrente ano de 2022, a DCCS elaborou um sistema de pontuação para os conselhos afetos às suas competências e atribuições a partir das informações disponíveis no diagnóstico. Tal sistema – uma planilha, na verdade – estabelece níveis de prioridade para orientar a definição de quais conselhos possuem maior relevância para serem examinados na referida avaliação. Esta ferramenta, com tal propósito, é inédita e acredita-se que irá desempenhar papel fundamental na execução deste 2º ciclo. Ademais, só foi possível graças às informações disponíveis no diagnóstico.

CONCLUSÃO

Este relatório buscou, de forma sintética, expressar resultados e pontos de atenção, as limitações e potencialidades bem como as possíveis aplicações para uma política de promoção da participação social observadas durante e após a execução do diagnóstico de conselhos.

Espera-se que com a conclusão deste trabalho novas possibilidades possam surgir para o incremento da política estadual de promoção da participação social, tanto para os cidadãos quanto para o setor público.

Belo Horizonte, 24 de junho de 2022.

Diretoria Central de Controle Social

⁶ A previsão encontra-se disposta no Planejamento Estratégico da Controladoria-Geral do Estado de MG para os anos de 2020 a 2023.

ANEXO ÚNICO – DETALHAMENTO DAS CATEGORIAS EXAMINADAS NO DIAGNÓSTICO

ITEM	DETALHAMENTO DA CATEGORIA	TIPO
Q1	ID	NÚMÉRICO
Q2	NOME	DESCRITIVO
Q3	SIGLA	DESCRITIVO
Q4	ÓRGÃO, ENTIDADE, ENTE OU FUNDO	DESCRITIVO
Q5	POPULAÇÃO DCCS 2022	BINÁRIO
Q6	PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	BINÁRIO
Q7	PREVISÃO NA LEI N. 23.304/2019	BINÁRIO
Q8	PREVISÃO NA LEI N. 22.257/2016	BINÁRIO
Q9	NORMA PRINCIPAL	DESCRITIVO
Q10	NORMAS CORRELATAS	DESCRITIVO
Q11	PREVISÃO DE ELABORAÇÃO DE REGIMENTO INTERNO	BINÁRIO
Q12	REGIMENTO INTERNO DISPONIVEL NO PORTAL DOS CONSELHOS	BINÁRIO
Q13	COMPOSIÇÃO DO CONSELHO	DESCRITIVO
Q14	IGNORADA	IGNORADA

ITEM	DETALHAMENTO DA CATEGORIA	TIPO
Q15	DURAÇÃO DOS MANDATOS	DESCRITIVO
Q16	NÚMERO TOTAL DE MEMBROS	NUMÉRICO
Q17	NÚMERO DE MEMBROS DA SOCIEDADE CIVIL	NUMÉRICO
Q18	NÚMERO DE MEMBROS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL	NUMÉRICO
Q19	NÚMERO DE MEMBROS DO PODER PÚBLICO DE OUTROS PODERES OU ENTES	NUMÉRICO
Q20	PERIODICIDADE DAS REUNIÕES ORDINÁRIAS DO PLENÁRIO	DESCRITIVO
Q21	REUNIÕES ORDINÁRIAS DO PLENÁRIO ABERTAS AO PÚBLICO	BINÁRIO
Q22	DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO	DESCRITIVO
Q23	PREVISÃO EXPRESSA DE PROCESSO ELEITORAL PARA ESCOLHA DE MEMBROS DA SOCIEDADE	BINÁRIO
Q24	PREVISÃO DE UNIDADES COLEGIADAS INTERNAS	BINÁRIO
Q25	PREVISÃO EXPRESSA DE SECRETARIADO EXECUTIVO OU UNIDADE DE APOIO ÀS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS DO CONSELHO	BINÁRIO
Q26	FUNÇÃO CONSULTIVA	BINÁRIO
Q27	FUNÇÃO DELIBERATIVA	BINÁRIO
Q28	RELAÇÃO COM FUNDO(S)	BINÁRIO
Q29	SE SIM, NOME DO FUNDO	DESCRITIVO