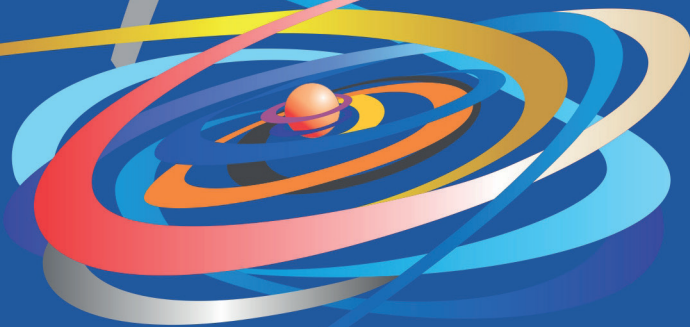


Cassyra Vuolo,
Cristiano Maciel e
Alexandre dos Anjos
(Organizadores)

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

[IN]FORMAÇÃO EM
CIDADANIA E
CONTROLE SOCIAL





UFMT

Ministério da Educação
Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT

Reitora

Myrian Thereza de Moura Serra

Vice-Reitor

Evandro Aparecido Soares da Silva

Coordenador da Editora Universitária

Renilson Rosa Ribeiro

Supervisão Técnica

Ana Claudia Pereira Rubio



Conselho Editorial

Membros

Renilson Rosa Ribeiro (Presidente - EdUFMT)
Ana Claudia Pereira Rubio (Supervisora - EdUFMT)
Adelmo Carvalho da Silva (Docente - IE)
Ana Carrilho Romero Grunennvaldt (Docente - FEF)
Arturo Alejandro Zavala Zavala (Docente - FE)
Carla Reita Faria Leal (Docente - FD)
Divanize Carbonieri (Docente - IL)
Eda do Carmo Razera Pereira (Docente - FCA)
Elizabeth Madureira Siqueira (Comunidade - UFMT)
Evaldo Martins Pires (Docente - CUS)
Ivana Aparecida Ferrer da Silva (Docente - FACC)
Josiel Maimone de Figueiredo (Docente - IC)
Juliana Abonizio (Docente - ICHS)
Karyna de Andrade Carvalho Rosseti (Docente - FAET)
Lenir Vaz Guimarães (Docente - ISC)
Luciane Yuri Yoshiara (Docente - FANUT)
Maria Corette Pasa (Docente - IB)
Maria Cristina Guimaro Abegão (Docente - FAEN)
Mauro Miguel Costa (Docente - IF)
Neudson Johnson Martinho (Docente - FM)
Nileide Souza Dourado (Técnica - IGHD)
Odórico Ferreira Cardoso Neto (Docente - CUA)
Paulo César Corrêa da Costa (Docente - FAGEO)
Pedro Hurtado de Mendoza Borges (Docente - FAAZ)
Priscila de Oliveira Xavier Sudder (Docente - CUR)
Raoni Florentino da Silva Teixeira (Docente - CUVG)
Regina Célia Rodrigues da Paz (Docente - FAVET)
Rodolfo Sebastião Estupiñán Allan (Docente - ICET)
Sonia Regina Romancini (Docente - IGHD)
Weyber Ferreira de Souza (Discente - UFMT)
Zenesio Finger (Docente - FENF)

Cassyra L. Vuolo
Cristiano Maciel
Alexandre M. dos Anjos
(Organizadores)

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: [IN]FORMAÇÃO EM CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL

2 edição



Cuiabá-MT
2018

Copyright © Cassyra Vuolo, Cristiano Maciel e Alexandre dos Anjos (Organizadores), 2018.

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

A EdUFMT segue o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa em vigor no Brasil desde 2009.

A aceitação das alterações textuais e de normalização bibliográfica sugeridas pelo revisor é uma decisão do autor/organizador.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E24 Educação a distância : [in]formação em cidadania e controle social. / Cassyra L. Vuolo, Cristiano Maciel e Alexandre M. dos Anjos (Organizadores). -- Cuiabá : EdUFMT, 2018. E-pub.

Inclui referências
ISBN – 978-85-327-0636-2

Originalmente apresentado em formato impresso.

1. Educação a distância. 2. Cidadania. 3. Controle social. I. Vuolo, Cassyra L., org. II. Maciel, Cristiano, org. III. Anjos, Alexandre dos M., org. IV. Título.

CDU – 37.018.43

Supervisão técnica: Ana Claudia Pereira Rubio

Revisão Textual e Normalização: Felipe Silva

Arte de Capa: Marcelo Velasco / Naiza Brito Garcia

Diagramação: Naiza Brito Garcia



Editora da Universidade Federal de Mato Grosso
Av. Fernando Corrêa da Costa, 2.367
Bairro: Boa Esperança. CEP: 78060-900 - Cuiabá-MT.
Fone: (65) 3313-7155
www.editora.ufmt.br

Esta obra foi produzida com recurso do Governo Federal



Ministério
da Educação



SUMÁRIO

Apresentação	7
Apresentação	10
Cassyra L. Vuolo	
Cristiano Maciel	
Alexandre M. dos Anjos	
CAPÍTULO 01	
Preparar para o exercício da cidadania, através do controle social, na Gestão de Políticas Públicas	14
Marcelo Arno Nerling	
CAPÍTULO 02	
Da modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso à capacitação dos Conselhos de Políticas Públicas: experiências e perspectivas	65
Cassyra L. Vuolo	
CAPÍTULO 03	
A EAD no TCE-MT e o processo evolutivo do AVA	113
Marina Bressane S. M. de Andrade	
Rosana Abutakka V. dos Anjos	
Alexandre Martins dos Anjos	
CAPÍTULO 04	
As diferentes vozes no processo de construção da cidadania e da integração entre o controle externo e o controle social ..	135
Cassyra L. Vuolo	
Táciaana Mirna Sambrano	

CAPÍTULO 05

Um olhar sobre os trabalhos dos participantes do curso a distância de cidadania e controle social	164
Ana Paula Kuhn	
Cláudia Oneida Rouiller	
Cristiano Maciel	

ANEXOS

A exploração sexual infantil em Mato Grosso e um programa de prevenção eficiente em Cáceres	181
Os Conselhos Municipais de Saúde: Atuação para o fortalecimento das ações do SUS	195
Autonomia financeira dos Conselhos: desafios e possibilidades	209
A democracia participativa instituída por meio dos Conselhos Municipais	225
Transparência e Publicidade nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas pelas Redes Sociais	247
A Política Pública de habitação no município de Nossa Senhora do Livramento - MT: avanços e possibilidades	261
O Estado e a Sociedade Civil: considerações ao controle social na Política de Assistência Social	281
A Importância do Controle Social na Execução das Políticas de Garantia e Defesa de Direitos da Pessoa Idosa em Mirassol D'Oeste-MT	302
Esporte e Lazer como Políticas Públicas Estudo de Caso no Município de Tangará da Serra – MT	323
Descentralização Ambiental: Meio Ambiente como Ferramenta de Gestão Municipal	345
Informações Tribunal de Contas de Mato Grosso e Uniselva ..	378

Prefácio

Educação e democracia

Conselheiro Antonio Joaquim
Presidente do TCE-MT

Eu sempre considerei a educação como base para a evolução e consolidação da democracia. O cidadão portador de conhecimentos sempre estará em melhores condições de participar e decidir. A começar pelo básico, de votar e ser votado. E, se ideal nesse aspecto elementar e tão comum a todos nós, brasileiros, evidenciando-se na democracia representativa com eleições periódicas para cargos executivos e legislativos, o conhecimento é ainda mais fundamental quando se fala de participação e deliberação em questões coletivas, por meio de instâncias como os conselhos de políticas públicas.

Sem uma base educacional e razoável entendimento das informações disponibilizadas, frustra-se o debate propositivo e produtivo e, conseqüentemente, delibera-se sem a plena compreensão das decisões. Mais lamentável ainda, pode-se afirmar, é que o cidadão sem conhecimento estará sempre correndo o risco de legitimar medidas que podem ser contrárias ao interesse coletivo ou que, em último caso, representam desperdício de dinheiro público por não trazerem resultados efetivos para a coletividade. Isso é trágico, quando se trata de cidadãos membros de conselhos obrigatórios de políticas públicas em âmbito municipal ou estadual.

Teremos, na circunstância mencionada, um processo que se apresenta democrático, mas que, em verdade, sobrevive e se

aproveita de atores limitados e frágeis. A participação em instâncias como conselhos de políticas públicas, observatórios sociais e outros organismos quaisquer da sociedade civil organizada deveria ser, também, sempre acompanhada pela ação de aprimoramento educativo. Se se deu um passo tão importante, que é participar, que caminhemos mais longe, na qualificação para melhorar a participação.

Muito além de libertar, portanto, a educação emancipa o cidadão e cria a perspectiva de o exercício democrático atingir um ideal mais supremo. Deixaríamos de ter a democracia meramente representativa, com a autorização de governos por uma massa em grande parte alienada e indiferente. A democracia passaria a ser um rico cenário de atuação participativa, deliberativa e de amplo controle social.

Observa-se que o conhecimento também se faz necessário porque a administração pública é marcada pela complexidade e pela burocracia. Mesmo que a legislação da transparência já determine a disponibilização de dados em fácil compreensão, saber interpretar bem as informações é determinante para a boa atuação dos conselhos criados com a participação obrigatória de cidadãos e de representantes da administração.

A convicção da centralidade da educação para o exercício democrático é que me estimula e me impulsionou, como dirigente do Tribunal de Contas de Mato Grosso, à decisão de contribuir na educação de cidadãos que integram conselhos de políticas públicas, por meio de cursos presenciais e de educação a distância realizados pela nossa Escola Superior de Contas, em parceria com uma instituição da importância da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Sempre defendi que todos os órgãos do poder público, sem exceção, têm o dever de estimular o desenvolvimento do controle

social. No nosso caso, até mesmo em razão de que o fortalecimento do tripé controle externo-interno-social facilita a tarefa de fiscalização da gestão dos recursos públicos. O cidadão sempre estará mais onisciente e onipresente aos fatos do que os integrantes dos órgãos de controle externo e interno, que trabalham por amostragens. Destinatário dos serviços públicos, cabe ao cidadão avaliar e denunciar a entrega e a qualidade.

Este livro conta a experiência do TCE-MT nessa articulação educativa com os conselhos de políticas públicas, tendo a ativa presença da UFMT. A resposta foi excelente e motivadora a continuar-se com a oferta e realização de mais cursos de formação para a cidadania. Aliás, cursos gratuitos e abertos para quaisquer cidadãos interessados.

Apresentação

A presente obra traz importantes reflexões no campo da Educação a Distância, da Cidadania e do Controle Social, resultantes da união de esforços entre instituições públicas para oferta de cursos à sociedade, com foco nos conselheiros de políticas públicas. Ao registrar as lições apreendidas em uma parceria entre a UFMT e o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, por intermédio da Fundação UNISELVA, o livro permite que a educação corporativa seja discutida, demonstrando como esta pode ser oferecida para toda a sociedade por meio das tecnologias. Permite ainda a reflexão sobre a oportunidade de união de esforços entre a academia e o controle externo na solução de desafios relacionados à capacitação e na otimização de recursos públicos.

O registro desta experiência é detalhado em 5 capítulos e anexos, cuja estrutura apresentada nesta introdução permite um melhor entendimento da obra. A obra foi gentilmente prefaciada pelo presidente do TCE-MT, o conselheiro Antônio Joaquim, o qual ressaltou a educação como base para a evolução e consolidação da democracia.

No Capítulo 1, o professor Marcelo Arno Nerling, da Universidade de São Paulo, traz uma reflexão de como “*Preparar para o exercício da cidadania, através do controle social, na gestão de políticas públicas*”. O argumento emancipatório contido no artigo reforça a estratégia pedagógica e didática da educação e das políticas públicas. Além disso, prepara para o exercício da cidadania, rumo à plena articulação do controle social, aos sistemas integrados de controle interno e externo, das contas prestadas por qualquer pessoa física ou

jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda.

A secretária de articulação institucional e desenvolvimento da cidadania do TCE-MT, Cassyra L Vuolo, no Capítulo 2, trata “*Da modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso à capacitação dos conselhos de políticas públicas: experiências e perspectivas*”. O objetivo deste capítulo é apresentar a trajetória de modernização do Tribunal de Contas do Estado no alcance da excelência das ações de controle externo e a decisão de se tornar um instrumento de cidadania, estimulando o exercício do controle social. Em especial, a adoção da Educação a Distância como ferramenta pedagógica de aproximação e capacitação dos Conselhos de Políticas Públicas, enquanto espaços plurais e paritários de empoderamento social e participação cidadã na gestão dos recursos públicos em Mato Grosso.

“*A EAD no TCE-MT e o processo evolutivo do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA)*” é o foco do Capítulo 3, desenvolvido pelos autores Marina Bressane Spinelli M. de Andrade, do TCE-MT, Rosana Abutakka V. dos Anjos e Alexandre Martins dos Anjos, ambos da UFMT. Em 2015, vendo a grande procura pelos cursos EAD, a Escola Superior de Contas utilizou a parceria já existente com a UFMT para melhor gerenciar e dar suporte técnico ao AVA do TCE-MT. Assim, a área de Educação a Distância da UFMT tem atuado no sentido de proporcionar o apoio técnico e instrucional para a Escola Superior de Contas, com ações que envolvem desde as etapas de planejamento até o desenvolvimento dos cursos no Ambiente Virtual do TCE-MT. Este capítulo registra como este ambiente foi planejado e constituído, com o propósito de agregar uma diversidade de recursos tecnológicos, mas com significância pedagógica, cujo intento é o de propiciar a aprendizagem significativa pelos cursos virtuais ofertados.

No Capítulo 4, por sua vez, são registradas e analisadas “*As diferentes vozes no processo de construção da cidadania e da integração entre o controle externo e o controle social*”, pela secretária Cassyra L. Vuolo, do TCE-MT, em parceria com a professora Taciana Mirna Sambrano, da UFMT. Este capítulo tem por finalidade discutir o processo de construção da cidadania, com vistas à edificação de uma sociedade mais equânime, a partir da integração entre o controle externo e o controle social. Associado a este objetivo primeiro, em um segundo momento, são apresentados os posicionamentos de diferentes cidadãos a respeito de sua experiência em participar de um curso de extensão realizado em parceria entre os entes envolvidos, cujo intento foi a discussão da cidadania com vistas ao controle social.

Os autores Ana Paula Kuhn, da UFMT, Cláudia Oneida Rouiller, do TCE-MT e Cristiano Maciel, da UFMT, trazem “*Um olhar sobre os trabalhos dos participantes do curso a distância de Cidadania e Controle Social*” no Capítulo 4 do livro. Esse traz resultados de trabalhos construídos para a conclusão do Curso de Cidadania e Controle Social ofertado no ano de 2016 a dois mil cursistas oriundos de 163 municípios brasileiros. Para esta obra, cinquenta artigos foram selecionados com o objetivo de apresentar um panorama sobre as temáticas abordadas, metodologias das pesquisas, municípios envolvidos, bem como resultados apontados na redação dos respectivos trabalhos. Os estudos mostram a preocupação com uma extensa diversidade de políticas públicas e as reflexões evidenciam a conscientização e empoderamento dos cursistas quanto ao exercício da cidadania.

Por fim, em Anexo, são apresentados os dez melhores trabalhos do Curso e são listados os envolvidos com o desenvolvimento deste, que mobilizou muitos atores para sua bem-sucedida execução. Por meio de uma leitura dos trabalhos dos participantes, é possível

perceber a riqueza das reflexões advindas desta ação e como esta modalidade de aprendizado pode conduzir estes atores na melhoria do seu desempenho social e cidadão. E, ainda, no viés “vocalização e participação cidadã”, ressalta a possibilidade e viabilidade de união de esforços entre a sociedade e o governo na busca de soluções dos problemas locais.

A socialização desta experiência é de grande valia para aqueles que atuam nas áreas da obra e inovadora no que se refere ao registro deste tipo de parceria. Cabe salientar que, apesar de termos uma obra com capítulos sequenciais, estes suscitam discussões independentes e podem ser utilizados desta forma por aqueles que tiverem interesse por determinada temática abordada.

Agradecemos a todos que nos apoiaram e apoiam na execução destas importantes ações em prol da Cidadania e do Controle Social, nesta experiência, mediadas pelas tecnologias.

Boa leitura.

Cassyra L. Vuolo
Cristiano Maciel
Alexandre M. dos Anjos

Preparar para o exercício da cidadania,
através do controle social, na Gestão de
Políticas Públicas

Prof. Dr. Marcelo Arno Nerling (GPP/USP)

1. Introdução

Uma boa teoria precisa de base científica e, sim, precisa de práticas. As teorias da democracia pensam, descrevem e analisam a pluralidade de práticas de governo e de pessoas que governam. O “Príncipe”, governando o seu Estado, é apenas uma modalidade, assim como a participação popular no governo que também pede passagem na trilha das novas legitimidades.

É a participação que estamos a fomentar. E para participar, é bom se preparar. É possível desenvolver a personalidade com ajuda do conhecimento, municiando-o com boa fonte teórica, democrática, republicana, que nos ajude a participar, que empodera, pelo conhecimento e pela compreensão, para reconhecer e viver as novas legitimidades que a pós-modernidade nos apresenta.

O Estado, por meio das políticas públicas do ensino formal, desenvolve programas e implementa projetos, atividades e ações, que têm, entre as suas finalidades, preparar pessoas para o exercício pleno da cidadania. É importante, preparar toda a sociedade para o exercício da cidadania em uma comunidade, [in]formar a todos quantos se disponham a atuar como conciliadores, mediadores e mediadoras do interesse público e da dignidade da pessoa humana, segundo objetivos, fundamentos, princípios e normas, direitos e deveres erga omnes.

A demanda por transparência é um termômetro do controle social e institucional, análise útil para prevenir e combater a corrupção.

Mas quando falamos de democracia, de cidadania, o que isso significa do ponto de vista teórico? e do ponto de vista prático? Como os conceitos de cidadania, comunidade e Estado podem ser melhor

compreendidos para que sirvam como tópicos de orientação, para que sirvam melhor às pessoas?

Nossa hipótese é a de que algumas práticas retóricas regulatórias, se sobrepõem, nos espaços do discurso institucional e do senso comum, às ciências e retóricas emancipatórias (SANTOS, 2000).

Nossa hipótese também sustenta, que o preparo para o exercício da cidadania precisa contar com um meio fundamental de controle, com a transparência, ativa e passiva do poder público, além das retóricas regulatórias, nem tão regulatórias assim.

O desafio está em construir um discurso, que articule ideias centrais, dos que nos antecederam na arte. O controle social fortalece a coesão social, o Estado Democrático de Direito, e isso justifica nosso trabalho intelectual, voltado para compartilhar ideias de um senso comum emancipatório, um preparo intelectual para o cidadão, para que tenha mais segurança na busca da transparência e assim aumente o controle social sobre a arrecadação e o gasto público.

Estamos todos a promover a defesa da cultura democrática, participativa, e a pôr em marcha essa articulação, entre o controle interno, externo e social, integrado, na gestão operacional, orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, dos dinheiros, bens e direitos, nos micro poderes da República.

A comunidade, a cidadania, a participação, a transparência e o controle permeiam as diversas etapas do ciclo da gestão de políticas públicas, logo, é tema da legislação, da doutrina e da jurisprudência, e se insere no “mundo vital” (FERRAZ JÚNIOR, 2001), como sistema jurídico político atual (TURA, 2017).

Ofertamos teoria de base nova, retórica crítica, exploratória dos programas regulatórios, e atenção para um novo senso comum retórico emancipatório, que reconhece limitações à participação, mas

reconhece também que há interesse em manter o “confinamento regulado” do exercício da cidadania.

A Constituição Cidadã apontou para a descentralização, a participação, a transparência e o controle social, temas que compõem o Ordenamento pátrio como conceitos ainda aturdidos, que não sabem bem para onde caminha o amanhã desejado.

A iniciativa da UFMT em parceria com o TCE-MT, pode fortalecer a sociedade civil, as organizações e as pessoas singulares de Mato Grosso, dispostas a desenvolver a personalidade, a preparar-se para o exercício da cidadania e também, para o mundo do trabalho, com a ciência, arte e humanidades, necessárias à gestão de políticas públicas.

É uma iniciativa que oferta direção intelectual e moral a comunidades e cidadãos, partilhando saberes, competências, habilidades e o competências, em diversas direções da vida interdisciplinar. No artigo, soma o direito e a ciência da gestão de políticas públicas.

É preciso mobilizar recursos humanos e materiais para formação, pelo ensino, pesquisa e extensão, via ensino à distância, por exemplo. Reiteramos, uma formação que prepara para o exercício da cidadania.

O nosso texto retoma conceitos e citações apontados no material didático (TCE-MT, 2016), “contra o desperdício da experiência”, e com a pretensão de provocar meditação e ação, como esta que fez nascer esse artigo, fruto do “federalismo cooperativo no ensino”, porque “o destino de uma criança brasileira e a educação que ela recebe não podem depender do lugar – ou da classe social – em que ela nasce” (UNGER, 2015).

Com esse texto, homenageamos as crianças, os adolescentes e a juventude de Mato Grosso. O comando de prioridade absoluta nos

leva a partilhar ideias e dirigir o olhar sobre espaços institucionais da cidadania regulada, e que tenham relação com esse precioso e fino extrato social.

Nossa proposta está no bojo da reflexão sobre o papel da democracia participativa, sobre como facilitar o entendimento de direitos e deveres, para além do espaço da família, da comunidade, da cidadania, da participação regulada e no papel de representantes, conselheiros, educadores, alunos, pais e a comunidade que compõem o âmbito do conselho escolar. O papel da democracia participativa, do controle social, nos espaços institucionais da cidadania regulada, ou fora dele, por descrédito e ilegitimidade.

A participação e o controle social sobre os destinos da gestão político-pedagógica, administrativa e financeira do espaço escolar, são um bom exercício de cidadania, um espaço privilegiado por ser o espaço da busca pelo saber. A educação fiscal (PNEF/EUROsociAL) prepara a consciência para o exercício da cidadania, para além do voto o funcionamento e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle social e fiscal do Estado, dos conhecimentos compartilhados, da integração com a comunidade, da origem, aplicação e controle dos recursos públicos. A educação fiscal favorece a participação social.

O interesse público pede acesso aos dados e informações públicas, e valoriza a arte da escuta, da ouvidoria, o espaço da fala do povo, uma ponte de comunicação entre este, criador, e o governo, criatura; pede acesso à concretização de valores, princípios, normas, que organizam essa arena, na qual diferentes vozes atuam no processo de integração e “harmonia”, entre os órgãos de controle interno, externo e social.

O preparo para o exercício da cidadania desenvolve a personalidade, amplifica as vozes e fortalece os laços de cidadania

em torno da República almejada, pátria amada, mãe gentil. Ao desenvolver de forma crítica e colaborativa o exercício cidadão, espera-se gerar um alto conhecimento sobre o auto desconhecimento em temas vitais, singulares para a vida em sociedade, muito mais nesses tempos de intolerância e ameaça de retrocesso.

Autoconhecimento para o exercício da cidadania, ajuda a compreender a organização política administrativa e dos poderes do Estado. Significa também, e não é demais lembrar, os diversos níveis de retórica e de efetividade de uma participação política (DALLARI, 1999) que não aquela tutelada e assistida como ensina Demo (1995).

A democratização dá sentido e significado à existência de conselhos de políticas públicas, instrumento de controle social dos processos de planejamento e gestão das políticas públicas. O conselho detém proeminência derivada da sua institucionalização, entre modalidades de participação política, entre tentativas de reinvenção do planejamento governamental no Brasil (CADOSO JUNIOR, 2011).

2. A organização na cidade constitucional

A cidade constitucional (NERLING, 2006) é a cidade ideal de todos nós, democrática, republicana, na qual o direito é achado na rua e nas instituições. O direito é um instrumento do poder, da dominação legítima do governo e das práticas de gestão.

O poder, assim como o direito, estando em todo lugar (FOUCAULT, 1996), não está em lugar algum (SANTOS, 2000), então a cidade constitucional é uma cidade pensada, racional, inteligente, que cultiva no mundo vital valores e princípios que

vinculam os administradores, a administração, as pessoas e as instituições, também no que tange à gestão das políticas públicas.

A cidade constitucional deve se organizar a partir do modelo jurídico-político federativo dos governos federal, estadual, distrital e local ou municipal. A Constituição (BRASIL, 1988) aponta a organização político-administrativa do Estado, e define a organização dos poderes, ou dos deveres, que emanam do povo, para implementação e eficácia no legislativo, executivo, judiciário, independentes e harmônicos, expressa em políticas públicas dos três poderes.

Portanto, o elemento central para quem tem vontade de Constituição, para quem tem vontade Orgânica, é entender que é a Constituição que diz como se organiza o Estado, no contexto político-administrativo, e na organização dos poderes. A organização formal do Estado brasileiro está alicerçada na Constituição, basta recorrer à leitura atenta do seu Sumário. A Constituição Federal é o guia, precisa ser conhecida, lida sem medo.

O Estado Democrático de Direito brasileiro vincula os gestores de políticas públicas a certas condutas morais e também a princípios e regras de direito, assim como vincula toda a população, porque o Estado é para o povo.

E são distintas as concepções sobre o melhor governo, sobre o melhor Estado, como são distintas as formas de organização da processualidade (GUERRA FILHO, 2000), porta de entrada do controle operacional da gestão de políticas públicas.

Induzimos nosso leitor a um pensamento sistemático, uma perspectiva que serve ao conceito de sistema no direito (CANARIS, 1989). O sistema constitucional, o direito constitucional e a constituição (CANOTILHO, 1999), herança alemã, espanhola

e portuguesa, pavimentam e fundamentam a parte desse longo caminho da cidadania regulada no Brasil (CARVALHO, 2012).

A participação política (DALLARI, 1999) vem, entre nós, mas obviamente não só entre nós, marcada pela assistência e pela tutela da cidadania (DEMO, 1995), pelo que, não raro, nos acreditamos cidadãos de papel (DIMENSTEIN, 1997), e isso se dá a partir da reprodução do controle interno, operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e contábil do próprio espaço da gestão escolar. Não pode estar apartado do mundo da vida, da gestão escolar, da participação da comunidade, para além da cidadania regulada.

3. Convenções anteriores e o desperdício da experiência

O curso de extensão “Cidadania e Controle Social”, fortaleceu e destacou a importância dos princípios, implícitos e explícitos, que vinculam as relações jurídicas administrativas, e.g. indisponibilidade do interesse público, LIMPE, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, processualidade ampla.

Os *princípios* (TURA, 2012) orientam a formação das diretrizes, objetivos e metas, resultado do planejamento, da coordenação, supervisão e controle que deve sempre primar pela descentralização.

As normas relativas a estrutura central de direção, seguem as mesmas, na fé do Decreto Lei 200/67. Os serviços que compõem a estrutura central de direção, devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

Essa organização é que permite pensar e desenvolver o que chamamos democracia, a democracia possível, aquela que se insere

no mundo vital. Como visto, há diversas visões de mundo e de perspectiva no percurso histórico da democracia e, se há modelos mais hegemônicos, não há uma única forma de praticar a democracia, resultando, inclusive, para nossa perspectiva de preparo para o exercício da cidadania, na noção de que há várias modalidades de participação institucionalizadas de cidadania.

Essas várias modalidades institucionalizadas de participação, política e administrativa, são fruto de uma complexa matriz que envolve “energias regulatórias” e “energias emancipatórias”, inscritas na modernidade ocidental, e que foram sendo reduzidas, convergindo para o desenvolvimento capitalista de dois grandes instrumentos de racionalização da vida coletiva, a ciência moderna e o direito estatal moderno. (SANTOS, 2000)

4. O conhecimento que emancipa

Para Boaventura de Souza Santos (2000), o “conhecimento-regulação” e o “conhecimento-emancipação”, são as duas formas principais de conhecimento que sustentam o paradigma da modernidade. O conhecimento-emancipação transita do estado de ignorância, do “colonialismo”, para um estado de saber designado por solidariedade. O conhecimento-regulação transita de um estado de ignorância, designado por “caos”, para um saber designado por “ordem”.

A defesa de um novo senso comum político, participativo, é o desafio do conhecimento emancipatório pós-moderno, e parte de conceitos e distinções produzidos pelo conhecimento moderno.

A dimensão da solidariedade, confere ao novo senso comum a marca ética, enquanto a dimensão da participação, confere a marca

política. O desequilíbrio entre regulação e emancipação, em favor da regulação, resultou na redução da política a uma prática social setorial e especializada, e “na rígida regulação da participação dos cidadãos nessa prática”, excluindo assim vastas áreas da prática social, que estão de fora da intervenção participativa dos cidadãos. A “regulação hiperdetalhada da participação autorizada acabou por transformar esta última na participação dos cidadãos na sua própria regulação” (SANTOS, 2000). É preciso estar, portanto, atento, para não cair no conformismo que exclui vastas áreas da prática social da intervenção participativa dos cidadãos. É preciso ousadia e inovação constante, e o hiperdetalhamento e acondicionamento, não só dos discursos, mas também das entidades e atores que capturam a representação da sociedade civil nesses espaços hiperdetalhados.

A “hiperpolitização” do Estado seria a outra face da despolitização da chamada sociedade civil. O conhecimento-emancipação deseja uma repolitização global da vida coletiva, que nega o fim da política, tentando uma fuga do ideal democrático da política moderna, que neutralizou e limitou o potencial emancipatório da ação social, limitando essa ação à esfera pública. O fim da política é o fim da liberdade. O caráter universal das exigências democráticas sofre de um reducionismo arbitrário, na medida em que essas exigências, diante de relações sociais despóticas, necessárias ao projeto liberal, foram confinadas em um campo de relações sociais relativamente restrito no universo de aplicação dessas exigências, que é o espaço da cidadania. Não houve interesse em alargar os princípios jurídico-políticos da modernidade, para além do espaço da cidadania. (SANTOS, 2000)

O “conhecimento-emancipação” parte da ideia de que todas as relações de poder são políticas (FOUCAULT, 1996; SANTOS, 2000). . Boaventura não renuncia a estruturar e hierarquizar as formas de poder, e de relações de poder, com a justificativa de que “se o

poder está em todo lado, não está em lado algum” (SANTOS, 2000). Defende a tese de que as formações sociais capitalistas se constituem a partir de **seis domínios tópicos**, senso comuns básicos, grupos estruturais de relações sociais, filtro metódico: o espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço do mercado, o espaço da comunidade, o espaço da cidadania e o espaço mundial.

Boaventura defende a emancipação a partir de uma tópica no espaço da cidadania, “uma tópica democrática fraca por uma tópica democrática forte”. Emancipação através de significações partilhadas, de novas invenções convincentes, de novo topoi emancipatório.

5. A tópica e a jurisprudência emancipatória

Nos modos de fazer a democracia no mundo da vida – direta, representativa, participativa, radical, deliberativa -, vamos aprendendo que as decisões devem ser tomadas por todos afetados pela questão, com discussão pautada por argumentos, com racionalidade e a máxima imparcialidade. A participação – assistencialista, corporativa, eleitoral, política -, também tem várias formas de se fazer e de se apresentar.

A pedagogia da autonomia (FREIRE, 1996) aponta para saberes necessários à prática educativa nos conselhos (GOHN, 2007), que são órgãos de mediação das relações entre o governo e a sociedade civil, e servem para discutir, definir e deliberar sobre as políticas públicas prioritárias, para que as instituições e seus governos sejam pautados por programas e projetos. É também um espaço de cidadania regulado. São entidades criadas pelo homem para organizar e representar os anseios da população e de grupos de interesse. Os conselhos, como órgãos de mediação das relações entre

governo e sociedade civil, protagonizam no mundo da vida, a tópica democrática forte (SANTOS, 2000).

O controle sobre os programas, projetos, atividades, ações e metas do Estado, por meio da participação da população e dos conselhos de políticas públicas, dos conselhos gestores, vem ganhando protagonismo na medida em que a população se empodera e exige o cumprimento do comando constitucional do controle interno e externo e da transparência.

Chamar a atenção dos conselheiros, atuais e futuros, para o papel do TCE-MT no exercício do controle externo, mirando suas competências e prerrogativas e, principalmente, a produção de sua jurisprudência, é fundamental para entender o Estado estático e o Estado dinâmico, para melhor entender o quanto esse Estado se insere no mundo vital (TCE-MT, 2016).

6. A governamentalidade

Uma tópica democrática forte, pede mais conhecimento sobre os fundamentos, princípios e formas de organização, e de procedimento operacional, orçamentário e financeiro do aparelho do Estado moderno.

Os conceitos básicos envolvidos no ciclo das políticas públicas, pensada dentro do ciclo orçamentário plurianual e anual, planeja (IPEA, 2011) e aponta as diretrizes, objetivos e metas, traduzidos em programas e projetos, atividades e ações, não é ciência para amadores.

Destacar ainda o conceito de governamentalidade (FOUCAULT, 1999), de como a estratégia política e o enfrentamento de problemas setorializados impõem como desafio aos que nesse mar revoltoso se aventuram, que tenham a visão da governança e governabilidade

dos conselhos de gestão setorial de políticas públicas, observando desde como se articulam as pautas, até a gestão orçamentária e financeira dos recursos públicos envolvidos. Entender essa “regulação hiperdetalhada da participação autorizada” (SANTOS, 2000), a “hiperpoliticização” do Estado, e a despolitização da sociedade civil, é muito importante.

7. Empoderamento: dar ouvidos e voz às comunicações do povo

A democracia também precisa ser pensada pelo significado atribuído ao que existe entre os fatos e as validações do sistema (HABERMAS, 1997), e a razão comunicativa abre uma crítica à razão funcionalista (HABERMAS, 1988). Essa forma de pensar a democracia, para validação do sistema, considerando uma razão comunicacional crítica, reforça a atualidade de objetivos propostos no Curso “Cidadania e Controle Social”, voltado para a capacitação dos conselheiros municipais e estaduais, de estudantes, de pessoas, cidadãos, membros da comunidade, não para que simplesmente validem o sistema, mas para que protagonizem e amplifiquem a razão comunicacional nos espaços da comunidade e da cidadania. (TCE-MT, 2016)

Como visto no Curso, Habermas influenciou o modelo de democracia deliberativa pautado no argumento de que as decisões devem ser tomadas pelas pessoas que são diretamente atingidas por elas, e também que o processo decisório deve apresentar argumentos pelos envolvidos, além de considerar a racionalidade e a impessoalidade (HABERMAS, 1988).

Defendemos que as pessoas sejam preparadas e participem com argumentos em decisões, individuais e coletivas, que lhes digam respeito, e que tenham o direito de reclamação, diante de ação ou omissão que obstrua o exercício da cidadania.

A gestão do conhecimento sobre o controle interno e externo ajuda a conhecer melhor as razões comunicativas e funcionalistas das instituições responsáveis pela gestão de políticas públicas, dos três poderes.

Dar voz, ou entregar um sentido, a escutar, ouvir, é fundamental e faz parte do processo de empoderamento e de participação. A organização das ouvidorias resultou em um produto válido para diagnóstico de problemas, de demandas que pedem e esperam deferimento.

O Estado não pode ser visto como um bloco estático, impermeável às demandas e reivindicações populares e, sendo uma criação humana, ele “tem uma dimensão histórica, sendo, portanto, permeável às demandas e pressões populares” (TCE-MT, 2016).

O controle social é parte do jogo democrático. O fortalecimento dos conselhos, a exemplo dos conselhos escolares, empoderam os atores de instâncias efetivas de controle social, uma janela de oportunidade passível de intervenção na realidade local, na comunidade, no mundo vital, com apoio e em apoio aos mecanismos de controle institucional.

O estímulo ao controle social vem sendo fomentado pelos sistemas de informação e transparência, para fortalecer pessoas e se transformar em ações. A tecnologia, a gestão do conhecimento da jurisprudência e decisões do Tribunal de Contas, o controle externo, relacionados às políticas públicas de sua cidade, facilitam, fortalecem e transformam realidades.

O empoderamento e o estímulo ao controle social, foi dirigido para formar uma visão mais clara e atenta para os sistemas, e para a forma de organização do ciclo do controle orçamentário e financeiro; foram ofertadas as melhores trilhas de conhecimento e preparo para o exercício de participação do cidadão. O processo de planejamento define as diretrizes, objetivos e metas para a composição dos programas, projetos, atividades e ações, que devem ser o resultado e conter o DNA da participação social, legítima para definir e avaliar o desenvolvimento das políticas públicas, a serem implementadas e monitoradas a priori, concomitantemente e a posteriori, pelo controle interno, externo e o controle social.

A participação espera diálogo, ouvidos e voz; o cidadão levado a sério, não como mero sujeito passivo ou destinatário da política. Não basta dar voz, é preciso dar ouvidos e levar a sério a manifestação popular, traduzindo as angústias e os anseios em problemas e demandas. O poder público precisa exercitar a arte da ouvidoria, de levar o povo a sério.

A participação ativa, de quem exerce uma cidadania plena, também deve prestar atenção ao método, às técnicas e formas dessa participação. A forma de organizar a participação, o seu preparo, é definidora porque estabelece uma base metodológica, técnica, que permite dedução ou indução, ou mesmo atenuar os elementos conflitantes para a tomada de decisão, sobremaneira os problemas, para melhoramento e continuidade do processo. Portanto, o método de participação nas conferências, nos conselhos, enfim, nas arenas de participação, reguladas e não reguladas, é importante e deve ser conhecido por quem pretende um empoderamento para fins de ação efetiva no mundo da vida.

A participação metódica, estruturada e estruturante, e a definição participativa das regras de convivência são elementos

fundamentais para a participação encorajada da sociedade civil. A razão comunicacional (Habermas), a voz a quem não tem vez e normalmente não tem voz, é um exercício necessário para a formação de uma cultura institucional e mesmo nacional, que tenha em mente a coesão social e a resolução pacífica dos conflitos com base na solidariedade, com a formação de um novo senso comum. (SANTOS, 2000)

O desafio é transportar o conhecimento científico e transformá-lo em senso comum, em conhecimento-emancipação, que rompe com o senso comum conservador, mistificador e mistificado em nome da racionalidade e do conhecimento acumulado pela humanidade ao longo de milênios. (Santos, 2000)

Os conselhos de gestão de políticas públicas compõem um cenário passível de interferência nas políticas públicas, e são uma conquista das reivindicações populares, possuindo um papel mediador no âmbito da relação Estado/sociedade civil. São estruturas que se inserem na esfera pública por força de lei, integrando-se com os órgãos públicos vinculados ao executivo, e voltados para políticas públicas específicas, atuando na assessoria e suporte ao funcionamento das áreas. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

Sobre os limites dos conselhos (ABRAMOVAY, 2001) e sobre a incipiente cidadania ativa do referendo, plebiscito e iniciativa popular (BENEVIDES, 1996), moldaram-se ricas experiências nacionais de participação social (AVRITZER, 2010), apontando o rumo possível na Constituição do Brasil.

8. Conhecimento emancipatório e base científica

A “emancipação neo-comunitária” (SANTOS, 2000), derivada da formação de um senso comum emancipatório, deve se apropriada, de forma privilegiada, pelos grupos sociais oprimidos, marginalizados, excluídos, para alimentar suas práxis emancipatórias, pela introdução de exercícios comunitários cada vez mais vastos. A força dos argumentos (HABERMAS, 1988), o poder argumentativo das pessoas ou grupos, pelo enfeixamento de topói que exprimem pontos de vista amplamente aceitos numa determinada época e numa “comunidade retórica”. O topói geral exprime o que há de comum entre culturas e comunidades, e cada comunidade é, em si, um domínio tópico, e os topói desse domínio são, ou podem ser, partilhados por outras comunidades (SANTOS, 2000).

Vamos repetir, Boaventura de Sousa Santos (2000) defende a tese de que as formações sociais capitalistas se constituem de seis conjuntos de relações sociais, “que são as matrizes das comunidades interpretativas principais existentes na sociedade”: o espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço do mercado, o espaço da *comunidade*, o espaço da *cidadania* e o espaço mundial. Esses seis “domínios tópicos básicos”, esses “grupos estruturais de relações sociais”, sentidos comuns básicos, precisam ser impactados por outros topói, que exprimem as relações sociais de inspiração emancipatória fundada em políticas de reconhecimento e redistribuição.

9. Os domínios tópicos da cidadania e da comunidade

O espaço da comunidade tem sua própria dinâmica de desenvolvimento e divide com o espaço doméstico uma dimensão

forte de investimento emocional, de raízes primordiais, de origens e destinos comuns em cujas bases se formulam as reivindicações radicais de inclusão ou de exclusão. O espaço da comunidade se constitui de relações sociais em torno da produção e da reprodução de territórios físicos e simbólicos, de identidades e identificações com referência, como dito, origem e destinos comuns. A dinâmica de desenvolvimento do espaço da comunidade manteve esse espaço como um lugar de autonomia de relações sociais, não redutível às relações sociais que gravitam em torno do espaço da cidadania. (SANTOS, 2000)

O espaço da cidadania se configura como o conjunto de “relações sociais que constituem a ‘esfera pública’ e, em particular, as relações de produção da obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado”. O espaço é descrito através do funcionamento e das estratégias de sua forma institucional: o Estado. O poder da coerção, o monopólio da força física, legítima e hegemônica. (SANTOS, 2000)

A tradicional verticalidade do Estado, a coerção e o monopólio da força física legítima, como apregoado por Max Weber, se apresenta ao público como espaço da liberdade.

A cidadania, entre nós, se apresenta como fundamento da República, é um princípio constitucional fundamental que se traduz em igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, na garantia do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, e segue no direito de votar e ser votado, bem como nos direitos políticos. E se todo poder emana do povo que, diretamente ou por representantes, nos termos da Constituição, deve exercer esse poder, não devemos abandonar essa parte do exercício cidadão, do exercício desse poder.

A cidadania, reunida pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independe de autorização, desde que não frustre outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente. É plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar. A criação de associações e, na forma da lei, de cooperativas, independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento. As associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado. Ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado. As entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente. (BRASIL, 2017)

As associações têm sido um instrumento de otimização de recursos humanos e materiais para promover o controle social. É uma das formas da “sociedade civil organizada”. As associações voltadas ao tema da transparência, participação e controle social têm crescido e os órgãos públicos vão sendo passados a limpo por força da transparência.

O desafio, como visto, é a necessidade de mudanças na mentalidade e nos costumes do povo brasileiro. É um desafio para o plano das subjetividades, da esfera privada, do âmbito das famílias, e também do espaço público, da esfera econômica, social, do mundo vital. O desafio do conhecimento científico se transformar em senso comum baseado na tópica da emancipação e da solidariedade.

O espaço da comunidade e o espaço da cidadania se interpenetram e se tencionam, mas ambas funcionam pela noção de “pertencimento e reciprocidade”, em territórios físicos ou simbólicos delimitados. A organização do espaço da cidadania ocorre pela obrigação política

vertical “Estado/cidadão”, enquanto as obrigações de natureza comunitária são horizontais. A dinâmica de desenvolvimento diz respeito à direção da ação social, à racionalidade que define e gradua o quanto de relações sociais cabem em um espaço estrutural particular e à mudança social normal que nelas acontece. A direcionalidade da ação estatal. (SANTOS, 2000)

10. O planejamento determinante

A capacidade indutora, a direção da ação social pela direcionalidade da ação estatal, significa pensar sobre a possibilidade de governar o governo (PEIXOTO, 2008) e a busca de efetividade das instituições participativas (PIRES, 2008).

A Constituição brasileira estabeleceu o planejamento como determinante no setor público e indicativo para a iniciativa privada. (BRASIL, 2017). Ação planejada e transparente é sinônimo de responsabilidade fiscal (BRASIL, 2000) e dever de boa administração. A tensão entre administração e política e entre administradores e políticos pode ser atenuada com responsabilidade fiscal, entendida como ação planejada. O planejamento é determinante para o poder público e indicativo para a iniciativa privada. É por meio do planejamento que se estabelecem as diretrizes, objetivos e metas plurianuais, a fixação das prioridades pela elaboração das diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias, com fixação da receita e despesa estimada para o exercício seguinte. No mundo vital, essa é a responsabilidade de todos os poderes, de todos os ordenadores de despesa, não plenamente executada, pelo que estamos a falar de controle social.

A elaboração participativa dos orçamentos é complemento fundamental da democracia representativa, porque permite aos cidadãos debater e definir os destinos de uma comunidade, as prioridades no serviço, obras e investimentos a serem realizados a cada ano com recursos do orçamento do poder local. É uma prática pedagógica e de empoderamento que estimula e prepara para o exercício da cidadania, ampliando o compromisso da população com o interesse público, responsabilização entre governo e sociedade para a coesão social. Conferências, a exemplo da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (BRASIL, 2017d), além de outras experiências de democracia participativa (BRASIL, 2010b), reforçam a importância do tema para a democracia, para a República e também para os movimentos sociais, parte da sociedade civil.

11. A transparência

Novos instrumentos de controle da gestão de políticas públicas tecem a rede envolvendo o controle interno, externo e social.

A lei da transparência e acesso à informação, as ouvidorias, são aperfeiçoamento da democracia que fortalecem a capacidade de mobilização e a possibilidade de sucesso de iniciativas individuais e coletivas de controle social, inclusive ações estimuladas pelos próprios órgãos externos de contas, como é o caso em comento.

Os fundamentos teórico-metodológicos da funcionalidade dos conselhos de políticas públicas estão alicerçados na gestão democrática das políticas e serviços públicos. Eles dependem de ação, de ação em rede, de integração das ações entre o controle externo e o controle social, para sempre melhor compreender as diversas etapas do ciclo da gestão de políticas públicas (TCE, 2016).

A transparência também deve ser assegurada mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Os entes da Federação devem disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à despesa - todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; e receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários.

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na lei de transparência. O não atendimento das determinações sujeita o ente à sanção de não receber transferências voluntárias.

A transparência da gestão pública, a publicação ativa de informações, os espaços que permitam a população disposta a conhecer, compreender e intervir, na busca de solução para os

problemas públicos, agir. A abertura de canais de comunicação e diálogo entre a sociedade civil e o governo é fundamental para que haja uma transparência real no mundo vital, sendo os conselhos, consultivos ou deliberativos, um instrumento forte para a construção de pontes entre a sociedade civil e o governo, pelo potencial crítico modernizador dos processos e procedimentos administrativos que se colocam como obstáculo a um controle institucional ou social efetivos.

A simplificação estrutural e apresentação do orçamento público facilitam e ampliam a transparência e a participação, para diálogo nas diversas etapas de elaboração e andamento do processo orçamentário plurianual e anual.

Para que o controle social possa ser efetivamente exercido, é preciso, portanto, que os cidadãos tenham acesso às informações públicas, que o governo dos poderes do Estado trabalhe no sentido de orientar, de levar informação à sociedade e buscando traduzir essa informação em consciência sobre o que é público, o que é de cada um de nós, o que é de nossa responsabilidade como povo nação.

É dever de todo ente público informar a população com clareza sobre como se gasta o dinheiro e prestar contas. Essas informações devem ser fornecidas em linguagem clara, que possa ser compreendida pelos cidadãos de uma forma simples, correia de transmissão e incentivo à participação popular na discussão das estratégias para colocar em prática as políticas públicas, na elaboração do seu planejamento e de seus orçamentos, na arte da governamentalidade (FOUCAULT, 1999).

12. Sujeitos, tópica e sistema de controle integrado entre os poderes

Sujeito ao controle está todo aquele que guarde, administre, gerencie, arrecade ou utilize bens e valores públicos. Na posição de cidadão, de controlador social, nós, o povo, os contribuintes, os formadores da riqueza das nações, somos, depois dos responsáveis pelo controle interno e externo, cidadãos e podemos conhecer e promover a dimensão ativa do espaço estrutural, princípio de organização da ação coletiva e individual, a partir de critérios de identificação dos indivíduos e grupos sociais envolvidos em relações sociais.

O controle operacional requer uma visão sistêmica (CANARIS, 1989), e também uma estrutura tópica pautada por uma processualidade ampla (GUERRA FILHO, 2001; FREITAS). As relações jurídico-administrativas (SILVA, 1999), os documentos e informações, obtidos direta ou indiretamente, permitem avaliar a conformidade do desempenho da gestão das políticas públicas, seguindo os ordenadores de despesa e todo processo político jurídico da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, as decisões sobre bens, valores e serviços públicos.

O controle orçamentário e financeiro compõe a tópica da accountability, a gestão planejada e transparente que previne riscos e corrige desvios na gestão das políticas públicas, elemento fundamental para prevenção e para o combate à corrupção (CGU, 2015).

A responsabilização dependente de planejamento e transparência exige a definição das diretrizes, objetivos e metas da gestão. São informações necessárias para que o controle exista no mundo da vida, e seja fomentado através do empoderamento das pessoas, equilibrando a relação jurídica administrativa, em nome do interesse público e do bem comum.

Como vimos no material de apoio do Curso de extensão “Cidadania e Controle Social” (TCEMT, 2016), ter controle sobre algo significa empreender um esforço sistemático e continuado de geração e organização de dados. Como já destacamos, para fins da gestão de políticas públicas, o controle sobre os procedimentos operacionais, orçamentários, financeiros, patrimoniais e contábeis de um ente ou entidade podem formar e dar consistência aos dados e atender as expectativas das diretrizes, objetivos e metas dos programas, projetos, atividades e ações, pautados pela legalidade e pela economicidade, tanto na aplicação das subvenções quanto na renúncia de receitas (BRASIL, 2000).

Se recordarmos Zymler (2016), apud do nosso Texto Base (TCEMT, 2016), o controle efetivo envolve certas fases, que vão da definição de diretrizes, objetivos e metas, seguindo pela observação do desempenho, até a comparação do desempenho com as metas e a ação corretiva.

O comando constitucional, conforme, determina que os poderes legislativo, executivo e judiciário mantenham um sistema de controle interno, que deve ser integrado, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas plurianuais e a execução dos programas constituintes dos orçamentos.

Esse sistema deve ser integrado, o que permitirá comprovar a legalidade e avaliar a eficácia e eficiência em termos de resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, dos órgãos e entidades públicas, e a correta e transparente aplicação dos recursos por entidades privadas quando contabilizarem isenções, imunidades e subvenções.

Só o controle interno, efetivo, observará operações de crédito, aval, garantia, direitos e haveres. A organização dos dados e documentos, por meio do controle interno, servirá para apoiar o

controle externo no exercício de sua missão. É importante lembrar que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão dar ciência ao superior hierárquico e ao tribunal de contas sob pena de responsabilidade solidária. Qualquer cidadão, partido político, associação e sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (BRASIL, 2017).

O controle interno pode ser operacionalizado por meio de controladorias, corregedorias, comissões administrativas de fiscalização financeira, e vincula os próprios controladores, e.g. os tribunais de contas, órgãos do ministério público, controle judiciário, estão circundados pelas competências constituídas, e os três poderes, bem como todo aquele que guarde ou administre recursos públicos, todos, sujeitos ao controle externo.

O relatório de execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal recebem parecer técnico contábil dos auditores, seguido de parecer prévio dos conselheiros; em seguida, o parecer é encaminhado ao legislativo.

O guia do controle, portanto, diz respeito ao conteúdo operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e contábil, voltado para a responsabilidade na gestão fiscal, pela ação planejada e transparente, que previne riscos e corrige desvios.

A sociedade civil vem pressionando para que o poder público preste contas. Ela pressiona para que todos os poderes prestem contas, para que preparem a prestação de contas institucional, para consumo interno e externo, no que se inclui o controle social, a quem cabe representar ou interferir na gestão, no sentido de prevenir riscos e apontar desvios, para que as atividades dos agentes públicos, e toda hierarquia, estejam aptas à fiscalização, ao fornecimento de dados organizados, seriados, sequenciados, processualizados, que

demonstrem organização e método, e permitam a pesquisa e o desenvolvimento de novas formas de relação entre o governo e a sociedade civil.

Uma boa organização dos dados, e por esse motivo a gestão de documentos e de processos é tão importante, permite fornecer informações para a administração superior tomar decisões envolvendo legalidade, eficiência e economicidade na aplicação dos recursos. O planejamento e a transparência permitem prevenir, identificando erros, corrigir fraudes, preservar o patrimônio íntegro e acompanhar a resolução de problemas de duração continuada, através dos planos, diretrizes, objetivos e metas de gestão. O controle interno limita erros e permite a gestão de riscos na tomada de decisão, a constatação de falhas, sobreposições, retrabalhos, omissões, conluio, ausência de supervisão, impunidade. Merece, pois, atenção de todos nós.

13. Participação social nos termos da Constituição

No poder local, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de lei através da manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado são preceitos constitucionais contidos nos termos do artigo 29, incisos XII e XIII da Constituição (BRASIL, 2017).

O artigo 31 da CF é o mais paradigmático. Penso que fazemos uma leitura equivocada da Constituição, na medida em que vinculamos os conselhos ao executivo, sendo esses orgânicos do legislativo, porque aderentes à fiscalização do Município por meio do Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo. Penso que a interpretação sistêmica do parágrafo primeiro desse artigo em comento é uma janela de oportunidade para repensarmos o controle

social institucionalizado nos conselhos gestores de políticas públicas, deslocando o seu eixo do poder executivo para o legislativo, aderentes à respectiva comissão (NERLING, 2010). Mas isso é tema para outro momento. Por ora, importa observar conjuntamente como nosso ordenamento recepciona a participação social, e o controle social, por meio de conselhos de fiscalização no Município, recordando que a participação popular somente ocorrerá quando for possível identificá-la como manifestação de poder político e não como simples expressão de direito público subjetivo (BRITO, 1992).

Os artigos 10, 198, inciso III, 204, inciso II, e 206, inciso VI da CF dão fundamento positivo para a participação social na vida política nacional (BRASIL, 2017).

O artigo 10 assegura a participação dos trabalhadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. O artigo 198 determina que as ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado em um conjunto de diretrizes, entre elas, a participação da comunidade. O artigo 204 determina que as ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da área, além de outras fontes, e organizadas com base em diretrizes, entre elas, a participação da população, por meio de organizações representativas na formulação de políticas e no controle de ações em todos os níveis. O artigo 206 determina que o ensino será ministrado tendo como um dos seus princípios a gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Ampliar ações para fortalecer o controle social, pode resultar em melhoria da gestão e também servir para formar uma consciência institucional e cidadã, capital social, para fortalecer a articulação entre controle interno, externo e social.

O nível ou grau de cultura de participação na gestão e seu potencial dependem da concepção de democracia, de cidadania e de participação de cada indivíduo, dos grupos dominantes, das experiências alavancadas pela qualidade dos representantes, dos conselheiros e conselheiras (BRASIL, 2010b).

É claro que esse movimento emancipatório, via participação e treinamento da consciência para direcionar a vontade individual e coletiva à ação social, é pertinente se observarmos a vivacidade do cenário das políticas públicas, que reconhece as reivindicações populares e cujos conselhos assumem um papel mediador em uma esfera que tem por objetivo traçar diretrizes para a elaboração e aprovação de planos de ação para as políticas em diversos níveis. (SANTOS, 2000)

Os conselhos de acompanhamento e controle social existem por força de lei, com organização própria. Na perspectiva da doutrina de Maria da Glória Gohn (2007), as formas históricas dos conselhos no Brasil foram três: a daqueles criados pelo Executivo; a dos populares, criados pela sociedade civil; a dos conselhos gestores. Essas novas estruturas se inserem na esfera pública e integram órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo voltados para políticas públicas específicas, e aglutinam representação do poder público e da sociedade civil organizada, de forma paritária ou não, e podem ser consultivos ou deliberativos vinculantes.

14. Direção da ação social e controle por meio dos conselhos gestores

Como já alertamos, o pensamento sistemático e sistêmico da ciência do direito (CANARIS, 1989) não está restrito ao “campo”

do direito; antes, é topói da vida real, servindo como ferramenta útil para conhecimento e compreensões relativos a problemas ligados à participação e ao controle social na gestão de políticas públicas. O direito como técnica para decisão e dominação (FERRAZ JÚNIOR, 2001) e sua interpretação sistemática (FREITAS, 1998) são úteis e podem ser compreendidos e apropriados por um novo senso comum.

A lógica da invenção, e das reinvenções, do planejamento governamental, no Brasil (CARDOSO JUNIOR, 2011) demanda uma visão sistemática e sistêmica (TURA, 2017) para induzir e participar das tentativas de governo que preparem para o exercício da cidadania, apondo uma direção social cuja agenda contempla o paradigma da participação, não restrita à retórica tecnicista ou regulatória (FOUCAULT, 1996; SANTOS, 2000).

Existem vários métodos e técnicas eficientes de controle social, pensadas para segurança individual dos concidadãos e também para evitar tempo e energia em ações que acabam nulas de pleno direito. Muitas formas ou maneiras de exercer a participação social são formas de controle, o chamado controle social.

O controle social é exercido individual ou coletivamente por um grupo de pessoas ou instituições, que demandam participação e *accountability*, uma gestão democrática, planejada e transparente, que previne riscos e corrige desvios.

Portanto, o controle pode ser preventivo e também incisivo, ativo, a começar pelos pedidos de informação, passando pelo instituto da representação aos órgãos internos e externos de controle, até o peticionamento à via jurisdicional do Estado. Nesse cenário, o exercício da cidadania, para ser atual, depende de sua inserção no mundo vital.

São vários canais. Os conselhos de políticas públicas, os “conselhos gestores”, são arenas de composição plural, às vezes paritária, pontes para a coesão social, de natureza consultiva, às vezes deliberativa, aptos a diagnosticar para formular, implementar, implantar e avaliar para retroalimentar e inovar na gestão de políticas públicas setoriais, participação sociopolítica (GOHN, 2007).

Os conselhos de políticas públicas são canais de participação popular e podem ser encontrados nas diversas esferas de organização político-administrativa da República.

A institucionalização de conselhos faz surgir problemas tanto para os representantes do governo como para a representação da sociedade civil, e a solução ou o levantamento de hipóteses dependerá da maturidade e grau de desenvolvimento da cultura de participação na gestão das políticas públicas.

As concepções de democracia, de participação, de cidadania, dos objetivos do conselho, a finalidade, práxis e potencial democrático do tempo histórico, em meio à natureza circundante, formam consciências individuais e vontades coletivas, que se apresentam como assistencialistas, corporativas, eleitorais, políticas, enfim, culturais e científicas, se assim o desejarmos, que precisam ser compreendidas e aplicadas.

Formar consciência estratégica e dirigir a vontade coletiva, explorando o seu potencial democrático, é um desafio permanente que os conselhos, a seu modo, e segundo as peculiaridades de cada órgão, forma de oitiva e recepção das demandas populares, têm. Os conselhos podem ser importantes mediadores entre o governo e a sociedade civil.

No plano subjetivo, há bom tempo se percebeu que os conselhos de políticas públicas cumprem uma importante missão pedagógica,

preparando para o exercício da cidadania. A experiência singular de cada cidadão (FREIRE, 2005) que participa dos processos é sempre muito rica para o desenvolvimento da sua personalidade, pela relação com os outros, com os problemas dos outros, diante da finitude dos recursos públicos, e diante da necessidade de definir prioridades.

A lição de Gohn (2007), sobre as formas de conselho nessa recente história à brasileira, nascidas no ocaso do século XX: os conselhos criados pelo executivo, os conselhos criados pela sociedade civil e os *conselhos institucionalizados*, e.g. os conselhos gestores, são o resultado de demandas e pressões da sociedade civil pela redemocratização e pela descentralização, do caminho da democracia, da participação, da cidadania no Brasil (CARVALHO, 2012), para além da participação política eleitoral (SANTOS, 2000), as diversas formas de participação política (DALLARI, 1999), as tutelas e as assistências à cidadania (DEMO, 1997), aos cidadãos, que não os de papel (DIMENSTEIN, 1997).

15. Conhecimentos e retóricas sobre a gestão democrática do ensino

O controle social que se desencadeia pela participação na definição e no monitoramento, controle e fiscalização, das ações da Administração Pública. Os conselhos de políticas públicas se constituem em estratégias fundamentais para a efetivação do controle social, mesmo ocupando um espaço estrutural de cidadania tutelada (DEMO, 1995). Os conselhos institucionalizados (GOHN, 2007) reforçam uma gestão pública orientada por princípios constitucionais e voltada para o alcance de resultados socialmente desejados.

O fortalecimento da capacidade de planejamento, gestão, implementação e avaliação de políticas públicas, no nível local, implica no rompimento das práticas patrimoniais e clientelistas e na possibilidade de práticas inovadoras e participativas.

Reconhecemos que os conselhos de políticas públicas são estratégias fundamentais na nova arquitetura jurídico-política inaugurada pela Constituição Federal, relativos aos direitos sociais e ao exercício da cidadania. Mas essa estratégia enfrenta fortes obstáculos para ser experimentada integralmente e gerar novas e outras legitimidades.

Primeiro, é importante pensar e compreender os conselhos, gerados em torno do comando constitucional da gestão democrática no ensino público brasileiro, e que tem permitido a inserção, no mundo da vida, de um certo tipo de conselho cujas experiências foram induzidas pela participação definida na Constituição de 1988, e fortalecida pela Lei Darcy Ribeiro (BRASIL, 2006b) e pela tentativa de concretização do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Entre a facticidade e a validade e a tensão entre o direito e a democracia (HABERMAS, 1997), os conselhos de educação ofertam luzes e sombras (GOMES, 2003) para pensar a participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas, visando o empoderamento e a participação da comunidade nas políticas sociais (GOHN, 2007), e.g. a política pública de educação. A promoção e a construção coletiva do projeto pedagógico da escola (MARÇAL, 2001) têm sido a orientação aos secretários de educação de longa data.

A gestão escolar democrática e de qualidade (PARO, 2004) de todas as escolas públicas é um importante instrumento pedagógico e de amostra da efetividade das instituições participativas no Brasil,

e também isso requer avaliação (PIRES, 2008). A gestão escolar está relacionada à qualidade do ensino e também aos próprios fundamentos democráticos da sociedade a que serve (PARO, 2007); assim, (PARO, 2012) o trabalho do diretor escolar diante do caráter político e pedagógico da escola (PARO, 2012) é fundamental. Educador e gestor, ou gerente (PARO, 2015), devem prestar contas e seguir diretrizes, objetivos e metas definidos pela comunidade.

No Estado de Mato Grosso, a Lei 7.040/98 definiu parâmetros para pensar a gestão democrática do sistema estadual de ensino. A gestão democrática tem sido fomentada no Estado há mais de uma década (SEDUC, 2007). Nesse cenário, os resultados são positivos e reconhecem a contribuição do conselho escolar na gestão da escola (OZEIKA, 2017), reforçando o apoio à gestão que articule a função social da escola com as especificidades e demandas da comunidade (PENIN, 2001).

Em torno da escola gravita uma série de possibilidades. A criação e a manutenção de conselhos escolares como espaço privilegiado, no processo de desenvolvimento da personalidade e preparo para o exercício da cidadania, e também um espaço privilegiado para o desenvolvimento institucional, para o progresso da democracia, da comunidade, da cidadania.

O conselho gestor, o conselho escolar, é um ambiente próprio de aprendizagem, útil para a construção de conhecimentos, compreensões, valores, atitudes, e capaz de gerar patrimônio social solidário, ético, crítico, participativo. O espaço escolar administrado democraticamente revela compromisso com a ensinagem, com a gestão e gestores focados nas pessoas e nas coisas, nos fatos, nos problemas.

As ordens de composição e de prioridade devem ser definidas de forma participativa nas principais decisões da escola, tornando as pessoas parceiras e responsáveis pela definição de diretrizes, objetivos e metas de interesse coletivo.

Atitudes de controvérsia fazem parte da crítica. Os questionamentos e posicionamentos devem encontrar um gestor conciliador, mediador e facilitador, para a máxima resolução desses problemas, dessas controvérsias, para que encontrem consenso e condução harmônica diante de diferenças ideológicas, inevitáveis em uma sociedade plural como a nossa. A gestão cotidiana não tem um manual, e a gestão escolar tem uma pluralidade de desafios rotineiros, basta pensar sobre os conselhos que em torno da escola gravitam.

Os conselhos escolares e os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb estão inseridos no mundo vital da gestão democrática do ensino público brasileiro há quase um quarto de século. Na maioria das vezes, pendentes de exploração.

Os conselhos escolares são órgãos colegiados compostos por representantes, comunidade escolar e local, que deliberam sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras, que impactam o âmbito escolar e a comunidade. A definição das diretrizes, objetivos e metas observa o ciclo orçamentário financeiro, conduz a estratégia da comunidade escolar, que delibera sobre as ações a empreender e os meios a utilizar para atingir aquelas metas e objetivos pactuados.

Se a função da escola é promover o desenvolvimento da personalidade, o preparo para o exercício da cidadania e para o mundo do trabalho, nos parece razoável pensar que ela tem um importante papel de promover a democracia e a cidadania participativa, realizando um processo de aprendizagem significativa, que respeita e

valoriza o saber e a cultura do estudante e da comunidade, usando o tempo pedagógico e o espaço institucional para promover uma escola democrática, com gestão participativa.

O conselho escolar é uma arena fundamental para que a escola desenvolva personalidades e prepare para o exercício da cidadania no mundo vital, para que a atualidade desse sistema jurídico de participação seja constantemente testada e auferida e não sirva como discurso demagógico.

O conselho escolar pode ser uma arena de discussão e reflexão séria e rigorosa do coletivo, chão no qual brotam alternativas válidas que podem ter a chance de inserção no mundo vital, gerando mudança na realidade. A escutatória, de vários pontos de vista, confirma o caráter democrático, e mesmo o consenso deve permitir manifestações razoáveis sobre os temas tratados. Democracia demanda paciência, e assim se formam decisões coletivas (OZEIKA, 2015).

Nesse ambiente participativo, o projeto político pedagógico da escola é fundamental, porque serve como instrumento para acompanhar e avaliar a política implementada segundo diretriz do conselho.

O conselho escolar é uma importante ferramenta de participação popular e de controle social da política pública de educação, promovendo a interlocução entre a escola e a comunidade, e amplificando assim a potência das ações da escola, tendentes a uma cultura democrática e participativa e promotora da coesão social.

O conselho escolar tem uma importante função mobilizadora, o motor da participação, integrando segmentos representativos na escola e na comunidade local, o que pode servir para a realização de diversas atividades e ampliar a efetividade da democracia participativa, além de, principalmente, melhorar a qualidade social

da educação. Cumpre ainda uma função fiscalizadora, na medida em que acompanha a implementação dos objetivos e metas das ações político-pedagógicas, administrativas e financeiras, e a “qualidade social do cotidiano escolar” (OZEIKA, 2015).

A educação fiscal é fundamental para que a comunidade entenda o significado do planejamento e da transparência no espaço escolar. Na cidade constitucional, a educação fiscal deve ser um tema transversal nas temáticas relativas ao preparo para o exercício da cidadania. Observar a mobilidade do orçamento e do exercício financeiro da escola é uma prática que ajuda no desenvolvimento da personalidade das nossas crianças.

O conselho escolar cumpre uma importante missão ao tornar públicas e transparentes as pautas de reunião, as decisões tomadas, e tomar contas das receitas e despesas promovidas com recursos da escola.

Estamos convencidos de que um conselho escolar atuante denota a envergadura e o grau de compromisso com uma cultura democrática e participativa, na medida em que assumir a função estimuladora e continuada de revisão do projeto político pedagógico das escolas, acompanhando e interferindo na definição das estratégias de ação, contribuirá para a criação de cotidianos escolares diferenciados, nos quais escola e comunidade se identificam no enfrentamento de desafios imediatos e também se preparam para os graves problemas sociais vividos pela injusta distribuição de renda na sociedade brasileira.

Os conselhos escolares são uma estratégia de gestão democrática da educação pública brasileira (BRASIL, 2004). A capacitação de conselheiros municipais de educação tem referência (BRASIL, 2004b), legislação (BRASIL, 2017b) e material didático relativo

ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2017c).

Outros conselhos gravitam o entorno da escola, para além do conselho escolar. O conselho de alimentação escolar, por exemplo, controla o dinheiro da merenda, verificando o que foi comprado e como está chegando e sendo armazenado nas escolas, além de fiscalizar a ampliação de ações intersetoriais e sua repercussão sobre os diversos determinantes da saúde e nutrição dos brasileiros. O CAE é responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais do FNDE para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos, além do controle dos custos.

O Conselho do Fundef também é outra arena importante cuja participação ajuda no desenvolvimento da personalidade e no preparo para o exercício da cidadania na comunidade e no Estado. Esse conselho acompanha e controla a aplicação dos recursos destinados a pagar salários dos professores do ensino fundamental, funcionários da escola, equipamentos escolares, projetos, atividades e ações voltados à pesquisa que visa ao aprimoramento da qualidade ou expansão da política e do sistema, ao aperfeiçoamento do pessoal docente, ambiente e cultura de organização e método, construção colaborativa e avaliação dos resultados com formação continuada de direção, chefia, com serviços técnicos e operacionais específicos. Esse conselho supervisiona o Censo da Educação e controla a aplicação dos recursos do programa de educação de jovens e adultos.

Portanto, o espaço escolar é um espaço privilegiado principalmente quando se quer ensinar para a prática da liberdade.

16. Considerações finais

Consideramos que o preparo para o exercício da cidadania, ainda que tutelado, regulado, mitigado, deve ser uma política pública de duração continuada.

Também consideramos que o preparo para o exercício da cidadania na comunidade tem um espaço privilegiado na estrutura dos conselhos de gestão das políticas públicas, uma arena pedagógica, pelo fomento legal e organizacional dirigido para o controle social da gestão de políticas públicas da escola e do seu entorno, da direção, servidores, professores, comunidade, pais, alunos.

A sociedade civil brasileira passa por um “processo de desenvolvimento sociopolítico”, nos diferentes conjuntos de relações sociais, com repercussão nos diferentes modos de produção da prática social. Consideramos com destaque o modo de produção da prática social repetido no espaço da comunidade e da cidadania e provocamos mudanças de paradigmas, além dos limites dos conselhos.

As relações sociais e a ação social na comunidade e no espaço da cidadania são campos de interação complexos, inseridos em constelações políticas, jurídicas, epistemológicas, e subjaz aí uma luta, travada no terreno do conhecimento.

Só a política como solidariedade, com conhecimento, com compreensão de limites e novas legitimidades, pode aumentar o interesse do cidadão em participar da formulação e da avaliação, e inclusive da implantação, das políticas públicas, ampliando assim a densidade da participação popular e da própria democracia.

Estamos convencidos que as pessoas precisam ser preparadas para o exercício da cidadania, precisam conhecer métodos, técnicas e formas de participação, que vão da obrigação à prática da liberdade.

É fundamental preparar os cidadãos, os conselheiros, os estudantes, seus pais e professores, a comunidade, para que conheçam e compreendam o funcionamento, a dinâmica da gestão de políticas públicas, e para que melhor penetrem nessa esfera de forma qualificada. Isso promove a integração social, a dimensão ativa do espaço estrutural, partindo de princípios organizadores da ação coletiva e individual, com resultado no empoderamento, pelo conhecimento, pela inquietude que gera superação do atual estado da arte para a inovação nos conteúdos de conhecimento apropriados e apropriáveis pelo novo senso comum.

Na esteira de Foucault (1996) e Santos (2000), descortinamos a microfísica do poder, a governamentalidade, a direção das relações e da ação social pautadas pela organização, pela repetição de formas, procedimentos, processos, protocolos, padrões, aparatos, que precisam ser compreendidos dentro de uma visão sistêmica, cujo fluxo orienta as relações sociais em sequências repetitivas, rotineiras e normalizadas, “naturalizadas” como normais, como necessárias e irrenunciáveis, que precisamos apartear para tentar um novo senso comum, para desregular para erigir novas regulações, com base em outros valores, princípios e regras.

Instituições controlam riscos e imprevisibilidade, por meio de instrumentos e estratégias. O conhecimento emancipatório participativo tenciona com a cidadania regulada e extrai dela o espírito, o princípio, a diretriz, o topói para o bom combate argumentativo.

Com “[in]formação em Cidadania e Controle Social”, é possível pensar e agir. A formação interior, o preparo para o exercício da cidadania, é fundamental e ajuda a sociedade. Será mais fácil controlar os gastos públicos, e assim amplificar a possibilidade da correta aplicação desses recursos, que não são tão parcos, frente ao que se arrecada.

O Curso certamente ajudará a compreender melhor a participação nas discussões sobre o uso do dinheiro público, e como controlar a sua aplicação. É o grande desafio do momento, dada a escassez de recursos.

Para nós, há gestão sempre que há controle e, com vontade de Constituição, e vontade Orgânica, o controle exigível será operacional, orçamentário e financeiro, patrimonial e contábil.

Cultivar um pensamento sistêmico, cíclico, da formulação até a avaliação da política pública, seguindo aquela matriz de controle já destacada – operacional, orçamentária, financeira, patrimonial e contábil –, é uma arte acessível e uma ciência estratégica que serve como base teórico-prática para o exercício efetivo da cidadania.

Porém, não é demais recordar que, sem informação, sem indicadores, planos, políticas, sistemas, diretrizes, objetivos e metas, programas, projetos, atividades e ações quantificadas e qualificadas, será sempre mais difícil de operacionalizar o órgão de controle externo, e muito mais o controle social que emancipa, e que faz chegar o recurso para a solução dos problemas da vida real. Não há controle sem informação.

A organização da informação é a base, inclusive, para o preparo do exercício da cidadania, da arte e da ciência, do controle da gestão de políticas públicas pela sociedade, em apoio aos órgãos constitucionalmente encarregados de tal missão.

A estratégia e a experiência pedagógica desenvolvidas nessa parceria, para capacitar os conselheiros dos Conselhos Municipais e Estaduais, estudantes e membros da sociedade para o exercício do controle social, fomentando sua interface com o controle interno e externo, têm valor científico, político, econômico e social, altamente positivos. Como “juiz de fora”, entendo que a proposta pedagógica

empreendida permite, aos “capacitados”, compreender e promover ações efetivas de controle social.

Nossa contribuição é uma provocação para que concidadãos prestem atenção no potencial dos conselhos gestores, destacados o conselho escolar, o conselho de merenda, o controle da utilização dos recursos dos fundos, reafirmando essa estratégia como uma instância emancipatória, de participação via controle social.

Esperamos que os conselheiros inovem nas formas de intervenção na realidade local, orientados por valores democráticos, participativos, com novos arranjos e experiências de participação, tendo como alicerce valores, princípios, diretrizes, objetivos e metas pactuados social, econômica e politicamente.

Nossa contribuição prepara para o exercício da cidadania, empodera e melhora a compreensão sobre a posição e o papel dos conselhos, dos conselheiros, no contexto do controle interno, externo e social, para expandir a arte de bem gerir o interesse público.

A posição do controle externo, indelegável e a cargo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Estado, reforça a necessidade de entendermos, todos juntos, para a coesão social, sobre as prioridades, a inovação e as continuidades das políticas públicas que interessam para a gestão dos programas, projetos, atividades e ações, fomentados, apoiados ou implementados pelos órgãos, e que digam respeito ao controle interno, externo e, sim, também ao controle social.

Conhecer o Tribunal de Contas do Estado, entender para quem e para quem ele serve, é importante para legitimar essa função. Além disso, te dá a conhecer os valores de convênio, repasses e também as decisões do controle externo relacionadas às políticas públicas do teu município e demais entes jurisdicionados. Vale a pena cotejá-lo regularmente. É fonte viva de direito.

O tempo presente pede descentralização, escutatória, voz e vez, equilíbrio entre censuras e autocensuras. É um espaço de aprendizagem, de respeito à fala e ao posicionamento das partes, espaço no qual a facilitação sobre saberes especializados não serve como instrumento de exclusão, mas busca transparência, clareza didática, para fundamentar consensos ou decisões racionais.

Essa racionalidade comunicativa compreende o controle da formação da agenda, das pautas de reunião, a seleção de assuntos a tratar, a condução da reunião, a forma e o rito das deliberações, as atas, elementos importantes para legitimar os procedimentos coletivos e institucionais, mercedores de compreensão e de experimentação.

Ter vontade de Constituição é fundamental para a formação da cidadania política, que prepara para o exercício da cidadania, e que fortalece a ideia de controle social da administração pública, pelo conhecimento e domínio dos meios e mecanismos de participação nas fases do planejamento, execução, avaliação e fiscalização da gestão.

Aproximar a sociedade civil da sociedade política é tarefa de todos nós, tanto para legitimar o Estado quando merecedor, quanto para promover a coesão social. Acreditamos que o viés tecnológico, além da própria evolução dos instrumentos, é um importante mecanismo e ferramenta de participação e o controle social, um fator incremental com potenciais para pensar novos arranjos e novas legitimidades, no dever de boa administração que deveria ser própria de um Estado Democrático de Direito.

Ser preparado para o exercício da cidadania, e dar-se conta disso, pode dar significância ao exercício do contrato social, e com isso, despertar em nós a singularidade e o empoderamento, seguindo direitos e deveres, que passam a ser traduzidos e vertidos para o mundo da vida. É o direito achado na rua e nas instituições da vida real.

A formação de uma cultura e de uma consciência que estimule a crítica, a dialética e o controle social, informando as pessoas sobre a importância da opinião, da participação, nas diversas etapas do ciclo da gestão de políticas públicas é fundamental e passível de conclusão. É preciso conhecer as ferramentas de controle social e de acompanhamento das diversas etapas de formulação da política, passando pelo controle concomitante e a posteriori.

A fiscalização do dinheiro público, propriamente dita, vem sendo estruturada pelo TCE-MT e serve de modelo organizacional para diversos outros entes e também para os agentes do controle social, pessoas físicas ou jurídicas.

A comunicação entre o TCE e a sociedade civil amplia a potência da informação, que orienta como participar e como exercer a cidadania, como fiscalizar as políticas públicas, representando diante de suspeita ou irregularidade, para que seja possível prevenir riscos e corrigir desvios na gestão das políticas públicas, legitimar e controlar a ação das autoridades e instituições responsáveis pelo controle.

Por fim, concluir com uma visão positiva dessa proposta interativa dialógica do processo formativo, desenvolvido em ambiente virtual de aprendizagem. Os resultados alcançados, com o apoio, estímulo e incentivo dos professores tutores, sempre necessários no percurso de aprendizagem, acabam traduzidos em avaliação dos exercícios postados, pela participação em fóruns de discussão do ambiente virtual do Curso, pela interação nas redes sociais e pela produção de um trabalho final, com proposição colaborativa para a melhoria na qualidade de vida da população. A vinculação do trabalho final a um problema e a busca de soluções são um instrumento de capacitação e de preparo para o exercício da cidadania por meio de soluções críticas e proativas.

O ensino à distância é um instrumento importante para pensarmos políticas públicas que preparem o cidadão para o exercício da cidadania ativa, e pode despertar para mais vontade de Constituição, mais vontade Orgânica, e menos vontade de Poder.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados. n. 15(43), p. 121-140, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1996.

AVRITZER, Leonardo (Org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação/elaboração** Lauro Carlos Wittmann [et.al.]. Brasília: MEC, SEB, 2006.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, Instituições e Democracia: república**. Brasília: IPEA, 2010.

_____. Ministério da Educação. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da Educação Pública**. Brasília. MEC, SEB, 2004.

_____. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação: caderno de referência**. Brasília. MEC. Secretaria de Educação Básica, 2004.

_____. **Conselhos escolares** – legislação. Ver: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/316-programas-e-aco-es-1921564125/conselhos-escolares-766417143/13094-conselhos-escolares-legislacao>. Acessado em 20/05/2017.

_____. **Material Didático do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Ver: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12619-fortalecimento-dos-conselhos-escolares>. Acesso em:

_____. **Controladoria Geral da União**. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social: relatório final. Ver: <http://www.consocial.cgu.gov.br/relatorio-final>. Acesso em: 17/03/2017.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Experiências de democracia participativa** – Democracia, República e Movimentos Sociais – Roteiro de Monografias. Brasília: SGPR, 2010.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 2000. Ver: <http://www.planalto.gov.br> Acessado em 17/05/2017.

_____. **Lei 9394/96** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Ver: www.mec.gov.br.

_____. **Gestão democrática**. Ver: <http://portal.mec.gov.br/piso-salarial-de-professores/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12618-gestao-democratica>. Acessado em 10/04/2017.

CADOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CANARIS, Claus Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 3.^a edição, reimpressão, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: longo caminho**. 15^a Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel** – A infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil. São Paulo: Atlas, 1997.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Progestão: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar? Módulo II**. Brasília: CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação, 2001.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 3.^a edição, 2001.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. São Paulo: Malheiros, 1998.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1996.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria da ciência jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Teoria processual da constituição**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.

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

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas**. Ensaio, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 11-25, 2006.

_____. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Acessível em <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf> Acessado 11 de maio de 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, Volume I.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, Volume II. Petrópolis: Vozes, 2.ª edição, 1998.

_____. **Teoria de la acción comunicativa**. Tomo II: Crítica de la razón funcionalista. Madrid: Taurus, 1988, 1.ª edição, reimpressão.

MARÇAL, Juliane Corrêa. **Progestão: como promover a construção coletiva do projeto pedagógico da escolar? Módulo III**. Brasília: CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação, 2001.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Planejamento Estratégico 2016-2021**. Cuiabá: TCE, 2012. <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/704><http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/PlanoEstrategico2016-2021/index.html#14>. Acessado em 17/03/2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Curso de extensão cidadania e controle social** / Tribunal de Contas do Estado. – Cuiabá : Publicontas, 2016. Ver: https://ead.tce.mt.gov.br/theme/bcu/gestor2/Mod_1_2_3.pdf. Acessado em 13 de maio de 2017.

_____. Secretaria de Estado . **Lei nº 7040/98** - Lei da Gestão Democrática do Sistema Estadual de Ensino.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Secretaria Adjunta de Políticas Educacionais. Superintendência de Gestão Escolar. **Ciclo de Estudos do CDCE – Gestão Democrática/elaboração** Ademaury Gonçalves Viana...[et al.]. Cuiabá: SEDUC-MT, 2007.

NERLING, Marcelo Arno. **A cidade constitucional**. São Paulo: EACH-USP. <https://uspdigital.usp.br/jupiterweb/obterDisciplina?sgldis=ACH3666>. Acessado em 10/04/2017.

OZEIKA, Margareth. **A contribuição do conselho escolar na gestão da escola**. Ver: <http://www.seduc.mt.gov.br/Paginas/A-contribui%C3%A7%C3%A3o-do-conselho-escolar-na-gest%C3%A3o-da-escola.aspx> Acessado 10/05/2017.

PENIN, Sonia Teresinha de Sousa. **Progestão**: como articular a função social da escola com as especificidades e as demandas da comunidade? Módulo I. Brasília: CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da escola pública**. 3ª edição. São Paulo-SP: Ática, 2004.

_____. **Gestão escolar, democracia e qualidade de ensino.** 1ª edição. São Paulo: Ática, 2007.

_____. **O trabalho do diretor escolar diante do caráter político e pedagógico da escola.** In: LUCENA, Carlos; SILVA JÚNIOR, João dos Reis. (Org.). Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais. São Paulo: Xamã, 2012

_____. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PEIXOTO, João Paulo M. (Org.). **Governando o governo.** São Paulo: Atlas, 2008.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Crítica a razão indolente** – contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido.** Coimbra: Almedina, 1998.

SILVA E OLIVEIRA, Virgílio César da; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil.** Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 8, n.3, set. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acessado em 13/05/2017.

SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.) **Acompanhamento e Controle Social da Educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais.** São Paulo: Xamã, 2006.

TURA, Marco Antônio Ribeiro. **O lugar dos princípios em uma concepção do direito como sistema.** Ver:http://www.academia.edu/13324074/O_lugar_dos_princ%C3%ADpios_em_uma_concep%C3%A7%C3%A3o_do_direito_como_sistema. Acessado em 12/05/2017.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Pátria educadora**: Eixo 1 – Federalismo cooperativo – Instituição do Sistema Nacional de Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição. Ver: <http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/educacao-cooperacao-federativa.pdf> Acessado em 15/04/2017.

CAPÍTULO 2

Da modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso à capacitação dos Conselhos de Políticas Públicas: experiências e perspectivas

Cassyra L. Vuolo (TCE-MT)

1. Introdução

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi institucionalizada uma série de espaços para a participação da sociedade civil na gestão pública nos três níveis governamentais (municipal, estadual e federal).

Enquanto medida político-ideológica, estes espaços visam assegurar a primazia da soberania popular junto ao Estado, ao possibilitar condições para a: emancipação do cidadão da tutela do Estado; descentralização do poder e efetivação de sua participação social e política na gestão da vida pública.

Nesse cenário, ressurgem as eleições diretas, livre organização político-partidária, liberdade de imprensa e de manifestações populares e delineiam-se, bem como se fortalecem, os mecanismos democráticos, tais como os orçamentos participativos, planos diretores municipais, conferências temáticas, conselhos de políticas públicas, entre outros.

Os sujeitos individuais e coletivos se articulam pela garantia de direitos no País. Estas mobilizações se traduzem em formas variáveis de participação no âmbito de espaços, também variados. A ideia da participação se fortalece enquanto elemento fundante da cidadania e, portanto, de projetos de uma “democracia participativa”.

Os reflexos desta conjuntura se fizeram sentir em todas as estruturas de poder da administração pública brasileira, inclusive nos órgãos do sistema de controle externo, levando-os a uma reflexão sobre vários aspectos institucionais e, especificamente, sobre o seu papel de instituições democráticas e republicanas com dever de dialogar com novos atores do controle interno e, sobretudo, com os atores do “controle social da Administração Pública” brasileira, os cidadãos.

Este processo tem relação direta com os novos princípios norteadores da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, fundada na soberania popular e na cidadania, que fixou direitos e garantias fundamentais aos cidadãos¹; organizou política e administrativamente o Estado² e os Poderes³; definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapeso⁴, bem como estruturas de controle interno e externo⁵.

Nesse ambiente, a interlocução entre o controle externo e o controle social é recepcionada na consolidação dos direitos civis, sociais e políticos⁶ que convergem para a enumeração das oportunidades e dos instrumentos de democratização e inserção da voz do cidadão

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 5º. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

² “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Idem, art. 18).

³ “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Idem, art. 2º).

⁴ “A constituição, ao determinar que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da República, independentes e harmônicos, adotou a doutrina constitucional norte-americana do check and balances, pois ao mesmo tempo em que previu diversas e diferentes funções estatais para cada um dos Poderes, garantindo-lhes prerrogativas para o bom exercício delas, estabeleceu um sistema complexo de freios e contrapesos para harmonizá-los em prol da sociedade” (MORAES, A. D. *Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003).

⁵ “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (BRASIL. *Op. Cit.*, art. 70).

⁶ A moderna concepção de cidadania vincula sua efetividade ao pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais (Marshall, 2002). Acredita-se que hoje deve-se unir o respeito a esses direitos clássicos ao pleno exercício dos novos direitos: preservação do meio ambiente, fruição dos bens culturais, à proteção dos bens públicos. LUSTOSA DA COSTA, Francisco José. *Estratégia, Reforma do Estado e Políticas no Brasil. Revista Perspectivas em Políticas Públicas*. Vol. II, n. 4 (jul/dez 2009). Barbacena: EdUEMG; Belo Horizonte, p. 147.

nos processos decisórios da gestão pública, principalmente no viés da orçamentação das políticas públicas.

O principal momento que serve de referência jurídica para esta interlocução foi estabelecido no art. 74, § 2º da CF/88, que considerou o cidadão, o partido político, a associação ou sindicato como parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas do Brasil⁷.

Esta determinação constitucional colocou o Brasil em posição de vanguarda internacional, ao lado de países como os Estados Unidos e a Itália, e incrementou sua eficiência pela maior facilidade de detecção de irregularidades e pelo direcionamento das ações de controle; ampliou a legitimidade institucional com a abertura à cidadania, fortaleceu sua autonomia pelo exercício desta função própria e exclusiva, assim como a responsabilidade política, acrescida em razão do dever de atuar por provocação direta da sociedade.

A partir desta possibilidade de o cidadão provocar diretamente o órgão fiscalizador das contas públicas, a aproximação dos controles também foi viabilizada na seara da reforma administrativa brasileira, pela Emenda Constitucional - EC n.º 19/98.

Com a edição desta emenda, conhecida como emenda da “Reforma Administrativa”, o Brasil adotou o modelo gerencial determinando o Estado que voltasse seus esforços para a obtenção de resultados, com foco no atendimento eficiente e transparente ao cidadão.

⁷ BRASIL, Constituição Federal do Brasil de 1988. Op. Cit. Art. 74, § 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompiled.htm>. Acesso em: 04 Jul. 2016.

Assim sendo, na realização do controle externo pelos Tribunais de Contas, para além do dever de fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade, por força inclusive do princípio da eficiência, as Cortes de Contas também devem medir a obtenção dos resultados das políticas públicas⁸, com foco no atendimento eficiente e transparente do cidadão e, ainda, verificar se os atos da gestão estão de acordo com os objetivos e os resultados sociais planejados.

Esta afirmação se encontra insculpida no art. 70 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a fiscalização do controle externo sobre a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Distingue entre a fiscalização formal (legalidade) e a material (economicidade), sintetizadas no controle da moralidade (legitimidade).

Assim sendo, ao analisar as prestações de contas, os tribunais devem verificar a eficiência com que são gastos os recursos públicos, a honestidade na administração e guarda dos valores públicos, o emprego legal dos dinheiros públicos (controle financeiro), além de verificar se foram alcançados os resultados almejados de acordo com os programas planejados (controle orçamentário).

Urge ir além do controle formal dos atos administrativos e incorporar técnicas de controle gerencial, abrangendo questões acerca da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações governamentais.

E, de acordo com os ditames constitucionais, verificar se as demandas da sociedade foram atendidas, medindo os resultados das

⁸ Maria Paula Dallari afirma que políticas públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. DALLARI, Maria Paula. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

políticas públicas. Isto quer dizer que para exercer o controle externo em sua plenitude, devem os Tribunais de Contas saber lidar com o controle social que, neste processo, representa uma garantia para a efetivação dos direitos fundamentais e da democracia material em âmbito local⁹.

A interação crescente entre os controles estatal (controle externo) e não estatal (controle social) foi sendo inserida na legislação brasileira relacionada à ornamentação, finanças e controle público, como na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar n.º 101/00 - (LRF), que determinou a necessidade de equilíbrio das finanças públicas, introduziu a cultura do estabelecimento e respeito às metas e aos riscos fiscais, a possibilidade de responsabilização do mau gestor, a garantia da transparência e da participação da sociedade no processo de elaboração das políticas públicas.

Nesse sentido, cita-se as palavras do Conselheiro Valter Albano: *“A LRF é o grande instrumento da sociedade brasileira no campo do gerenciamento público. É pedagógica, estabelece diretrizes, regras, quantitativos estimuladores e limitadores para a gestão.”*¹⁰

Conseqüentemente, o Estado deve obedecer a regras fiscais mais contundentes, ser mais efetivo e habituar-se a escutar os cidadãos quando da elaboração das políticas públicas¹¹.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho do Tribunal de Contas. In: SOUZA, Alfredo José et. al. *O Novo Tribunal de Contas – órgão protetor de direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 77.

¹⁰ SILVA, Valter Albano. Planejamento como requisito para uma gestão de qualidade. *Jornal Da Sua Conta*. Ano 2, ed. 17. Cuiabá, Jul. 2009, p. 4-5.

¹¹ REILLY, Charles. Cidadania e capital social. In: PEREIRA, L. CL. B.; GRAU, N. C. (org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, pp. 407-452.

Sob essa orientação contemporânea, os Tribunais de Contas, mensuradores da eficiência, comprometidos com os valores democráticos e com a transparência na gestão da coisa pública, deverão atuar como instrumento de construção da cidadania, despertando no cidadão a sua corresponsabilidade no acompanhamento e na fiscalização dos recursos públicos.

Em outras palavras, devem aprimorar o diálogo com o cidadão, uma vez que este se tornou fiscal do cumprimento destas novas determinações legais e parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o controle externo.

A necessidade desse diálogo e aproximação ganhou reforço com a edição da Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/11, que tornou a transparência uma ação obrigatória para toda a administração pública¹², bem como a implementação, nos sítios oficiais eletrônicos, de espaços contendo todas as informações públicas de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas pelo Estado.

Esses locais foram denominados “Portais Transparência”¹³, para prover o cidadão de todas as informações necessárias sobre as atividades públicas numa linguagem simples e de fácil compreensão

¹² A Lei 12.527/2011 se aplica a toda a administração pública, ou seja, a todos os órgãos e entidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a todos os Tribunais de Contas e ao Ministério Público (art. 1º). Além da administração pública, a Lei abrange as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos (art. 2º).

¹³ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 jul.2016.

que favoreça o acompanhamento e o controle dos gastos públicos.¹⁴

E não pode ser diferente, pois o estado democrático é “*o governo do público em público*”¹⁵ e, como tal, a ampla e total publicização é uma marca distintiva da democracia, do *ethos* republicano ao lado da possibilidade permanente de fiscalização, de controle do Estado pelos membros da comunidade.

Toda esta arquitetura legal implicou em vários desafios para os Tribunais de Contas: fiscalizar os gestores para que elaborem novos arranjos institucionais que viabilizem uma maior participação dos cidadãos na gestão, verificar se os resultados das políticas públicas são os planejados e almejados pela sociedade e estimular a participação do cidadão no processo orçamentário.

Por outro lado, as instituições públicas e a sociedade devem se organizar para a efetivação dos novos parâmetros legais: as primeiras, com o dever de implementar mecanismos formais¹⁶ (consultivos e/

¹⁴ BRASIL. Lei nº 12.527/11, Art. 3º. Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁵ BOBBIO, N. A democracia invisível. In: *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 84.

¹⁶ FONSECA, Francisco; BEUTTENMULLER, Gustavo. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. p. 75-76. In: GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). *Controle Social da Administração Pública – Cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica. Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 2.

ou deliberativos) que vão além do momento eleitoral e busquem favorecer a fiscalização, pela sociedade, das ações governamentais nas mais diversas áreas, de formas distintas, e a participação na formulação de políticas públicas; e a sociedade, com a incumbência de exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado, apta a demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem o desempenho de funções de proposição, avaliação, direcionamento e monitoramento das políticas públicas.

Entretanto, no Brasil, a articulação e a participação da sociedade civil na vida política, econômica e cultural do País ainda são incipientes e atravessam uma fase de aprendizado e de expansão na cogestão da coisa pública, buscando por mais canais de relacionamento com o Estado.

Da mesma forma, são poucas as instituições públicas que informam adequadamente aos cidadãos e que desenvolvem ações concretas de aproximação da sociedade que favoreçam o empoderamento social e a oportunização da “voz” do cidadão nos espaços públicos, principalmente naqueles onde a presença estatal é dominante.

É exatamente neste ponto que pode ocorrer a interface do controle social, representado pelos conselhos de políticas públicas com o controle externo, realizado pelos Tribunais de Contas. Uma aproximação que possa viabilizar um diálogo democrático e a transferência de experiências, de conhecimento e de informações que favoreçam as culturas do planejamento, da participação, do controle social e da transparência da gestão pública.

Conhecedor dessas realidades, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE-MT iniciou em 2000 um profundo processo de modernização, de adoção destas novas posturas e de abertura da instituição para a sociedade que permanece até os dias atuais.

Vários foram os momentos de inflexão nessa trajetória exitosa de diálogo do controle externo com o controle social. Neste artigo, serão apresentados brevemente os caminhos trilhados pelo TCE-MT e os resultados percebidos na implementação do projeto 2 do PDI de Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência Cidadã que, ao viabilizar o empoderamento dos conselhos nas oficinas transversais de demandas da sociedade, desenvolveu um amplo programa de capacitação em “Cidadania e Controle Social” para conselheiros e a sociedade, indo em busca do cidadão por meio do ensino à distância para trazê-lo para perto das ações do controle externo e para prática consciente, ordenada e permanente do seu dever de controlar a gestão pública.

2. Breve retrospectiva do processo de modernização e de abertura do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso para a sociedade: da articulação ao controle social

Para os Tribunais de Contas que têm a missão de fiscalizar a atuação estatal, o desafio da modernização está relacionado ao resultado de sua atuação e também à melhoria da gestão pública. Logo, modernizar o controle externo passa sem dúvida por melhorar a administração pública e entregar melhores resultados de sua fiscalização à coletividade.¹⁷

¹⁷ RODRIGUES, Walton Alencar. A modernização dos Tribunais de Contas. Tribunal de Contas: defesa do interesse público e combate à corrupção. *Anais do XXIV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil: comemoração dos 50 anos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 57.

No ano de 2000, os impactos da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em nosso País e o embate de uma corrente política que sugeria a extinção dos Tribunais de Contas serviram de impulso para o início da modernização do controle externo brasileiro, momento muito bem aproveitado pelo TCE-MT, que, de forma corajosa e planejada, tomou importantes decisões estratégicas para a melhoria das ações do controle externo.

Esta postura marcou o início da modernização institucional, a elaboração da primeira identidade institucional e, nos anos seguintes, de forma progressiva, novos objetivos e metas foram traçados e buscados, em princípio, com foco no aprimoramento do procedimento de auditoria, na revisão geral das rotinas de trabalho, na informatização de processos de controle externo, bem como nos processos internos e de gestão.

Houve investimentos no capital humano da instituição, no campo informacional e de comunicação social e a realização de pesquisa institucional qualitativa de percepções com objetivo de saber a opinião sobre o papel dos Tribunais de Contas em relação ao trabalho realizado e de como a sociedade percebia a instituição e as sugestões de melhorias do controle externo do dinheiro público.

Eram os primeiros passos na direção da construção de um Tribunal de Contas cada vez mais interativo, com foco na reestruturação organizacional com ênfase na redefinição das competências institucionais de cada unidade de trabalho.

Outro marco no processo de modernização do TCE-MT ocorre em 2005, com a elaboração do primeiro plano estratégico de longo prazo, com construção de uma nova identidade institucional e a definição dos objetivos e metas, fundamentados nos princípios da administração pública gerencial. Foram estabelecidos objetivos e metas para o período 2006 – 2011 e definidos os programas, projetos

e ações inovadoras que visavam fortalecer a identidade organizacional e garantir o processo de continuidade das ações para o período de cinco anos.

Estavam lançadas as bases de um ciclo revelador no desempenho da instituição, tendo o Planejamento Estratégico como grande norteador dos avanços institucionais, com foco nos resultados que fossem capazes de atender às expectativas da sociedade e do Estado de Mato Grosso.

Esta nova postura institucional alcançada determinou que a Instituição deveria passar a atuar como um verdadeiro instrumento para o exercício da cidadania e na efetivação da correta aplicação do dinheiro público, o que significou o desenvolvimento de ações que acabaram por ir muito além do controle externo e que buscaram complemento nos controles interno e social. A interação social passou a ser fato na realidade do TCE-MT.

Isso passou a significar, em última instância, o estabelecimento de ações de estreitamento das relações institucionais não apenas com os Poderes constituídos, mas também as efetivas aproximação e parceria com os fiscalizados jurisdicionados e a sociedade civil em si.

No sentido do diálogo com a sociedade e as demais instituições, todo este fluxo levou à criação de uma unidade gerencial específica para este fim, que tivesse a capacidade de articular junto aos demais órgãos e instituições, e ao mesmo tempo trazer informações relevantes da sociedade civil organizada para dentro do Tribunal, contribuindo ainda no aperfeiçoamento das ações do controle externo, o que culminou num amplo programa de tornar o Tribunal conhecido e legitimado pelo cidadão.

Trata-se da criação da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), que marcou o início do TCE-MT nas ações de estímulo ao

controle social, nos mais diferentes segmentos da sociedade e das mais variadas formas.

O Presidente do TCE-MT, Conselheiro José Carlos Novelli, primeiro defensor desta posição dentro do tribunal e criador da SAI, entendeu que a Instituição deveria atuar para servir como um verdadeiro instrumento para o exercício da cidadania e na efetivação da correta aplicação do dinheiro público, desenvolvendo ações que vão além do controle externo e se complementam com os controles interno e social.

“Isso implica em aperfeiçoar o controle externo, disciplinar e cobrar o controle interno dos gestores e estimular o controle social sobre o dinheiro público. Dessa forma, o cidadão passa a cobrar melhor desempenho dos gestores e do controle externo e nos estimula a aperfeiçoar ainda mais nossos procedimentos e melhorar a qualidade dos serviços. Um círculo virtuoso, onde quem lucra é a sociedade mato-grossense e brasileira. Os Tribunais de Contas têm o dever histórico de liderar esse processo.”¹⁸

Nesse mesmo sentido, tem-se a posição do conselheiro Antônio Joaquim, que defendia com insistência que a palavra de ordem destes novos tempos é participação, mobilização e exercício da cidadania e do controle social, sendo imperativo para os tribunais levarem ao cidadão informações sobre o controle externo dos recursos do Estado e dos Municípios de Mato Grosso com objetivo de estimular

¹⁸ MATO GROSSO. Revista de Gestão do TCE-MT. 2006-2007. 1. ed. p. 31. Disponível em: <<http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/RevistaGestao1ed-2006/files/assets/basic-html/page12.html>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

a participação qualificada da sociedade na fiscalização do dinheiro público.¹⁹

No período de 2006 a 2011, as ações do TCE-MT foram tomadas com um profundo compromisso e comprometimento ao Planejamento Estratégico de longo prazo, o que resultou na melhoria do desempenho de suas funções de controle externo e em significativos avanços institucionais em direção da sociedade. Houve disseminação de práticas de boa governança em busca da eficiência. Trabalhou-se, sobretudo, na consolidação de projetos envolvendo a administração pública e, também, no tripé formado pelos controles interno, externo e social.

Na medida em que a realidade institucional do TCE-MT evoluiu, também houve um progressivo aperfeiçoamento das ações de Controle Social. Para fins de compreensão da evolução das ações, faz-se necessário destacar as três fases distintas deste aperfeiçoamento.

Na primeira fase, de 2006 a 2011, ocorre a implantação da própria Secretaria, a necessidade de ampliação do público atendido, incluindo-se os universitários e os alunos de Ensino Médio que ainda não haviam visitado o Tribunal. Enfim, procede-se a abertura das portas do TCE para a sociedade, de onde surge o mote “Instrumento de Cidadania”, que permaneceu até 2015.

Entre 2012 e 2015, outros segmentos sociais foram incorporados com a busca do Tribunal pelo Terceiro Setor que entendeu que havia algo novo no controle a ser dito para este segmento. As ações de Controle Social passaram a ocorrer espontaneamente nas escolas, como desdobramento, disseminação espontânea e protagonista do conteúdo assimilado nas visitas ao TCE-MT.

¹⁹ Idem, p. 34.

A esta altura, na terceira fase, em 2016, a Secretaria encontrava-se em pleno estágio produtivo, de onde passou a ser possível mapear todo o conhecimento e as práticas acumuladas ao longo dos anos para, através de uma organização hermenêutica, transformar tudo isso em uma política de ação e publicações para que todo este legado pudesse ser disponibilizado para as próximas gestões de forma clara e concisa.

Entretanto, em relação aos conselhos, foi em 2012 que ocorreu um marco na expansão de ações de controle social do Tribunal de Contas com a criação do Programa de Desenvolvimento Institucional – PDI, no qual foram inseridas as ações do Programa Consciência Cidadã voltadas para os Conselhos de Políticas Públicas – CPP nas áreas de orientação e pedagogia, passando a SAI a atuar diretamente com este público através de oficinas, cursos de capacitação presenciais e à distância com vistas ao empoderamento e a participação desse segmento na democratização da gestão pública.

3. Conselhos de Políticas Públicas na pauta do PDI do TCE-MT

O Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI)²⁰, no âmbito do TCE-MT, foi regulamentado pela Resolução Normativa nº 12/2013. Uma ação inovadora, que colocou o órgão

²⁰ Cf. Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. PDI – Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado: TCE-MT promovendo soluções inovadoras na linha de sua missão orientadora, compartilha com os fiscalizados a experiência adquirida a partir da adoção do planejamento estratégico e de novas tecnologias, para a eficiência da administração pública/Tribunal de Contas do Estado. Cuiabá: TCE, 2013, 160p; 23x30 cm. ISBN 978-85-98587-25. Publicação *on line* do PDI do TCE-MT. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/600>. Acessado em: 24 Ago. 2016.

estadual de controle externo como protagonista de um processo que busca, simultaneamente, o aprimoramento do próprio TCE-MT, a melhoria da qualidade da gestão e do gasto nas unidades fiscalizadas, e o envolvimento da sociedade na formulação e no acompanhamento das políticas públicas.²¹

O PDI tem como objetivo promover o fortalecimento do sistema de controle externo, aprimorando os mecanismos de controle e fiscalização, aperfeiçoando relações intergovernamentais e interinstitucionais, bem como de novas formas de controle com participação direta do cidadão.

O foco destas ações está na ampliação da função orientadora do Tribunal de Contas, na interação entre os três níveis de controle (interno, externo e social) e na capacidade de a instituição liderar um novo modelo de gestão para a administração pública, conquistando a adesão dos fiscalizados por meio da transferência de conhecimento e novas tecnologias e do empoderamento social visando a eficiência na execução das políticas públicas.

Esses foram o contexto e o ideário que guiaram a concepção do PDI, um projeto criado para aprimorar a atividade de controle externo e, ao mesmo tempo, introduzir na administração pública as culturas do planejamento, da transparência, do controle social, da educação continuada, da eficiência e da inovação.²²

²¹ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. PDI – Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado. *Op. Cit.* 2013.

²² Idem, p. 12.

²³ Todas as informações sobre o PDI encontram-se em Publicação *on line* do PDI do TCE-MT. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/600>. Acessado em: 24 mai. 2017.

O PDI²³ é composto por 5 (cinco) grandes projetos que se desdobram em diversos subprojetos: 1. Apoio ao Planejamento Estratégico; 2. Incentivo ao Acesso à informação e à Consciência Cidadã; 3. Orientação por meio de Cursos Presenciais e a Distância; 4. Controle Gerencial Utilizando o Geo-Obras; 5. Modernização Institucional.

A SAI ficou responsável pela implementação do Projeto 02, devendo atuar de forma estratégica sobre questões relacionadas à democracia, cidadania e controle social, tendo como público de interesse os conselhos de políticas públicas.

O foco é estimular a mobilização social e a operacionalização da participação cidadã no processo de discussão e deliberação das políticas públicas, fomentando sua interação com o controle institucional e aproximando o cidadão do Estado.

A ação acontece em duas etapas: presencial e a distância. Os momentos presenciais de diálogo entre o tribunal e os conselhos foram chamados de oficinas de demandas e foi durante a sua execução que o TCE-MT iniciou sua interação efetiva com os conselhos de políticas públicas. Uma aproximação que iria se intensificar e desdobrar para outras atividades.

Ao estabelecer-se um diálogo e uma aproximação dos Conselhos de Políticas Públicas, fez-se necessário pensar nas perspectivas presentes (do Estado e da sociedade civil) e buscar compreender o desenvolvimento da cultura de participação e democratização da gestão da coisa pública em nível local. Também demandou esforços no sentido de conhecer e diagnosticar a situação dos conselhos em nível local e o potencial para o exercício das ações de controle social.

Sabe-se que o potencial democrático dos conselhos depende da concepção de democracia, de participação e de cidadania dos conselheiros

(de seus representados) e de suas práxis. A cultura dialeticamente constituída nesse movimento histórico forma consciências e direciona a vontade coletiva. Os conselhos aparecem no cenário das políticas públicas como uma importante novidade e conquista das reivindicações populares. Não há como negar que possuem um papel mediador no âmbito da relação Estado/sociedade civil.

Se, por um lado, estes encontros demonstraram o interesse dos cidadãos e dos conselheiros em participar, por outro, contribuíram para um aumento significativo das denúncias feitas ao TCE-MT e de acesso aos canais de comunicação, o que indicou o reconhecimento pela sociedade do esforço do Tribunal em se tornar uma instituição mais moderna, aberta e com mais proximidade da sociedade.

Durante a execução das ações junto aos conselhos, pode-se perceber também que o exercício do controle social era muito pequeno e os instrumentos de controle eram desconhecidos pela maioria dos conselheiros, principalmente pelos representantes da sociedade. Havia um hiato entre o desejo de participação e a efetiva participação desses conselheiros nesses espaços.

Para diminuir este hiato e desenvolver as ações relacionadas ao aprimoramento das políticas públicas e o aprofundamento dos processos participativos em nível local, fez-se necessária a inserção de ações programáticas de viabilização de um meio formal e permanente de capacitação dos protagonistas dos Conselhos de Políticas Públicas, para que se pudesse ter a expectativa de uma melhoria qualitativa em suas atuações.

Entra em cena a segunda etapa do Projeto 2, a capacitação dos conselheiros via Ensino à Distância – EAD para preparar os membros dos conselhos e a sociedade para o exercício de suas funções, contribuir com o funcionamento legal desses instrumentos de democratização

da gestão pública e a construção de uma democracia participativa. Uma experiência complexa e inovadora vivenciada pelo TCE-MT nos últimos anos.

Para dar suporte teórico e desenhar o cenário social dessas ações, em agosto de 2012, a SAI elaborou os contornos e as principais linhas norteadoras de uma pesquisa, com caráter de diagnóstico²⁴, realizada com todos os conselhos municipais de políticas públicas dos oito maiores municípios mato-grossenses adesos ao PDI. E no período de outubro a dezembro, foram ouvidos 544 conselheiros de 103 conselhos. Esta ação foi desenvolvida em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso mediante Convênio nº 03 de 2014.²⁵

Os resultados desta pesquisa serviram de eixo norteador para a criação das oficinas transversais de diálogo e empoderamento dos conselhos e evidenciaram um contexto favorável para a elaboração do curso de extensão para capacitação dos membros de conselhos

²⁴ A pesquisa foi realizada pelo TCE-MT em parceria com a UFMT - Pró-Reitoria de Pesquisa e o Instituto de Educação, nos oito maiores municípios de Mato Grosso: Várzea Grande, Rondonópolis, Barra do Garças, Cáceres, Sinop, Sorriso e Tangará da Serra. Esses municípios foram escolhidos para fazerem parte da primeira etapa do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) por apresentarem características demográficas e socioeconômicas que os tornam representativos da realidade do Estado de Mato Grosso. Juntos, eles representam 60% da população mato-grossense e 55% da renda produzida no Estado. O estudo consistiu em uma pesquisa exploratória com abordagem quanti e qualitativa, com método dedutivo sobre os dados apresentados, os quais foram coletados, de outubro a dezembro de 2012, a partir das técnicas de aplicação de questionários (Survey) e de levantamento de informações junto ao site do Tribunal de Contas e das Prefeituras dos oito municípios selecionados para o diagnóstico. Os sujeitos da pesquisa foram os (as) conselheiros (as) dos conselhos Municipais de Políticas Públicas existentes nos municípios. A avaliação desta ação foi extremamente positiva, com a participação de 1.078 pessoas nos eventos, 103 conselhos municipais de políticas públicas representados e 544 conselheiros presentes que participaram do diagnóstico. A pesquisa traçou um perfil dos conselheiros a partir de informações relacionadas ao gênero, escolaridade, renda, residência no município, tempo de atuação como conselheiro e atuação em outros conselhos.

²⁵ Termo de Convênio nº de 03/2014 do TCE-MT via Fundação Uniselva. Coordenação pela UFMT, Prof Dra. Rose Cleia Ramos da Silva e Prof. Ms. Bartolomeu José Ribeiro de Sousa e pelo TCE-MT, Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo.

e da sociedade em geral, voltado para a superação da concepção de participação como a simples presença de representantes de entidades da sociedade civil no espaço dos conselhos e partindo-se para a qualificação desses representantes para uma adequada e efetiva participação nos processos deliberativos, buscando ampliar o conceito de controle social.

A pesquisa foi desenvolvida presencialmente nos oito municípios, e utilizou metodologia de aplicação de questionários e grupo focal captando o viés do momento, trabalhando a percepção dos conselheiros.

O questionário foi elaborado pela SAI - Secretaria de Articulação Institucional do TCE-MT e pela UFMT e estruturado conjugando questões fechadas e abertas, com o intuito de obter um conjunto amplo de informações sobre esse grupo de agentes públicos (identificação dos conselheiros) e também sobre o desempenho dos conselhos municipais investigados no tocante ao controle social das políticas públicas sob suas responsabilidades, organização, funcionamento, questões deliberativas que tratam do orçamento público municipal.²⁶

A pesquisa traçou um perfil dos conselheiros a partir de informações relacionadas ao gênero, escolaridade, renda, residência no município, tempo de atuação como conselheiro e atuação em outros conselhos.

²⁶ O instrumento de coleta de dados foi submetido a um pré-teste antes do início do trabalho de campo, aplicado a uma quantidade reduzida de pessoas com as mesmas características da população-alvo a ser pesquisada visando ajustar a linguagem, o tempo de resposta e identificar eventuais problemas. O pré-teste foi realizado com os membros do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Cuiabá, em agosto de 2012, o qual apontou facilidade de compreensão com as questões por parte dos conselheiros.

Os dados indicaram que 64% dos membros dos conselhos são mulheres e 93% dos conselheiros possuem ensino médio. Mais de 84% nasceram ou moram há mais de 10 anos nos municípios que representam, demonstrando que conhecem muito bem a situação econômica e social da cidade.²⁷

Nos resultados da pesquisa, constatou-se que 75% dos conselheiros que participaram da pesquisa eram representantes do Poder Executivo, indicando a possibilidade de estes passarem a servir aos objetivos dos governantes de ocasião, ao invés de servir aos objetivos e interesses permanentes do Estado e da sociedade civil.

Em relação ao tempo de atuação como conselheiro, 46% disseram estar no primeiro mandato e 30% pertencem a outros conselhos. Referente à organização dos conselhos, os dados apontam que 95% foram criados e regulamentados por lei municipal²⁸ e 19% dos conselheiros disseram que não a conhecem.²⁹

Esse número faz sentido quando se observa que 61% da decisão de criação dos conselhos se deu para atender uma determinação legal; logo, a decisão está distante e não envolve a discussão com a sociedade na sua criação.

Também foi apontado que 21% desconhecem o regimento interno que respalda o funcionamento interno do órgão³⁰, levando a crer que esses sujeitos assumem a função sem consciência política da

²⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas em Mato Grosso: organização, funcionamento e desempenho. Coordenação pela UFMT. Prof. Dra. Rose Cléia Ramos da Silva e Prof. Ms. Bartolomeu José Ribeiro de Sousa e pelo TCE-MT Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo. Relatório de Pesquisa: *O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua Interlocução com os Conselhos de Políticas Públicas*. Cuiabá-MT, abr. 2013, p. 21.

²⁸ Idem, p. 30.

²⁹ Idem, p. 32.

³⁰ Idem, p. 34.

importância do conselho e do poder de suas intervenções no processo decisório.

Corroborando com o pensamento anterior o fato de apenas 50% dos conselheiros terem a consciência de que o conselho do qual fazem parte se subordina à sociedade.

Em relação à proposição de uma agenda integrada com o controle interno e o controle externo que visasse, precipuamente, o aprimoramento do planejamento estratégico nos municípios, bem como o alcance de resultados efetivos das políticas públicas implementadas, os conselheiros afirmaram que, até então, nunca estiveram presentes em ações integradas do TCE-MT com outras entidades municipais (70%), para discutir e pensar o planejamento estratégico da gestão pública.³¹

Quanto ao desenvolvimento de trabalho integrado com o controle interno, 51% dos conselheiros não procuram desenvolver um trabalho integrado e estes, por sua vez, também não interagem com os conselhos.

Em relação à participação dos conselhos na elaboração do processo de orçamentação pública, apesar de 100% dos conselheiros considerarem importante ter acesso às informações sobre o orçamento público, 55% disseram que não têm acesso a elas.³²

Quando questionados sobre a participação na elaboração do processo de orçamentação pública, os dados evidenciam que os conselheiros estão totalmente à margem do assunto, pois 32% responderam que não acompanham e 48% acompanham raramente.

³¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Relatório de Pesquisa. *Op. Cit.*. 2013, p. 65.

³² *Idem*, p. 44.

Isso quer dizer que, somando os números anteriores, um total de 80% de conselheiros não participa da elaboração e discussão na câmara municipal da lei do PPA, LDO e LOA.³³ Sabe-se que, sem esta participação, pode-se chegar a resultados ruins de atendimento das demandas sociais e prevalência dos interesses governamentais na dinâmica decisória dos investimentos listados no planejamento orçamentário.

Outro dado colhido pelo diagnóstico que merece uma reflexão revela que apenas 47% dos conselhos acompanham o processo de execução da orçamentação pública. Isto faz sentido, pois se não há participação no momento da elaboração, tampouco poderá existir participação na execução e avaliação dos resultados das políticas públicas.³⁴ Estas ausências podem estar relacionadas à fragilidade de democratização da sociedade brasileira e seu distanciamento da gestão pública.

Apontando a existência de uma distância entre o Poder Executivo e os Conselhos de Políticas Públicas está a constatação de que 66% dos conselhos não participaram de qualquer ação que envolva o planejamento estratégico municipal.³⁵ Em que pese 70% responderem que o interesse pelo controle social aumentou com a participação nos conselhos.³⁶

Estes números sugerem a necessidade da realização de um esforço conjunto de dentro do setor público e no seio da sociedade para ampliar a cultura fiscalizatória enquanto processo democrático e fortalecer o papel dos conselhos como espaço público, atuando na

³³ Idem, p. 46.

³⁴ Idem, p. 53.

³⁵ Idem, p. 63.

³⁶ Idem, p. 47.

capacitação da sociedade para participar mais ativamente das decisões da gestão pública.³⁷

Schmidt sustenta que a ausência de uma cultura democrática ajuda a explicar a dificuldade e a lentidão em algumas transformações necessárias no Estado, no processo político e nas políticas públicas no Brasil.³⁸

No entanto, percebe-se um potencial propositivo e de disposição de participação cidadã quando 60% dos conselheiros afirmaram que se sentiram capacitados para propor políticas públicas na área de atuação do conselho e que desejam contribuir com a gestão pública municipal. E 50% sugerem a realização de cursos e palestras que orientem sobre as atribuições dos conselheiros.

No âmbito do TCE-MT, estes resultados, somados ao contexto legal, político e social, favoreceram a criação de ações de estímulo ao exercício de controle social e cursos de capacitação visando fortalecer a atuação dos conselhos municipais no processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas.

Também levam a refletir sobre a possibilidade de existência de uma fachada democrática que pode estar escondendo a subserviência e aprovação das decisões que já vem pronta para os conselhos.

A constatação é de que os conselheiros precisam compreender melhor seu papel na definição dos rumos das ações políticas, ao mesmo

³⁷ SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. 2007, p. 2019. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas em Mato Grosso: mapeamento, desempenho e perspectivas. Coordenação pela UFMT. Prof. Dra. Rose Cleia Ramos da Silva e Prof. Ms. Bartolomeu José Ribeiro de Sousa e pelo TCE-MT Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo. Relatório de Pesquisa: *O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua Interlocução com os Conselhos de Políticas Públicas*. Set. 2016, p. 49.

³⁸ Idem, p. 49.

tempo em que o gestor deve garantir os espaços de participação não como benefícios de uma administração específica, mas como um direito adquirido pela sociedade.

Vale, ainda, informar que o capital cultural dos conselheiros interfere na retenção de informações disponibilizadas e que isso afasta parte dos interessados. Na realidade vivencial, parece haver uma distância entre o desejo dos conselhos por capacitação e sua ação no sentido de buscar as oportunidades oferecidas.

Desta forma, tanto o diagnóstico quanto a modalidade de oficina e os cursos de extensão propostos pelo TCE-MT não se limitam a um determinado grupo de conselhos, mas se propõem a envolver todos os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, bem como os Temáticos.

Exatamente por isso, a dinâmica apresentada aos conselhos foi de vincular a qualidade à participação popular em si, num processo de gestão das políticas públicas.

Esta posição levou ao desenvolvimento do curso com grade curricular focada no fortalecimento do papel institucional dos Conselhos Municipais e na qualificação dos seus representantes para participar das decisões da administração pública, contextualizado na realidade concreta do Estado de Mato Grosso e na fiscalização realizada pelo Tribunal.

E, a partir da ação proativa da Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania – SAI, do TCE-MT, surgiu o curso de extensão “Os Conselhos de Políticas Públicas na efetivação do Controle Social em Mato Grosso”, com apoio da Escola Superior de Contas e em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT.

4. 2013: O primeiro Curso de Extensão “Os Conselhos de Políticas Públicas na efetivação do Controle Social em Mato Grosso”

Em 2013, foi realizado o primeiro curso de extensão denominado “Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na Efetivação do Controle Social em Mato Grosso”, elaborado pela Secretaria de Articulação Institucional do TCE-MT em cooperação técnica com o Instituto de Educação da UFMT, supervisão geral da SAI e operacionalização da Escola Superior de Contas do TCE-MT.

Partindo praticamente do “zero”, nesta primeira versão, o curso planejado e implantado inseriu-se no âmbito do PDI, com carga horária de 80 horas e duração de, no máximo, dez semanas.

A dinâmica pedagógica desenvolvida na grade curricular propiciou a reflexão e discussão das questões que afetam a vida democrática, na perspectiva da sociedade, e a democratização da gestão pública. Nesse sentido, o curso foi estruturado em três módulos: 1) Estado, participação e controle social; 2) Gestão pública em Mato Grosso; e 3) Projeto integrador, com revisão e síntese dos conceitos dos dois primeiros módulos e elaboração do trabalho final, com apresentação de proposta de intervenção na realidade local.

Nesta primeira edição do curso, foram ofertadas 400 vagas por meio da modalidade de Educação a Distância, com a utilização da plataforma Moodle do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) da Escola Superior de Contas, para os 20 municípios adesos ao PDI em 2012 e 2013.

No total, foram 403 inscritos, oriundos de 26 municípios diferentes. Um início muito animador tendo em vista a abrangência de municípios atingidos:

Tabela 1 - Municípios X Alunos (2013)

MUNICÍPIO	ALUNO
ALTA FLORESTA	12
ALTO TAQUARI	1
BARRA DO BUGRES	21
BARRA DO GARÇAS	4
BOM JESUS DO ARAGUAIA	1
CÁCERES	22
CAMPO NOVO DO PARECIS	24
CAMPO VERDE	15
COLÍDER	1
CUIABÁ	43
GUARANTÁ DO NORTE	8
ITAÚBA	1
JUARA	24
JUÍNA	20
JURUENA	1
LUCAS DO RIO VERDE	37
NOVA MUTUM	34
POCONÉ	16
PONTES E LACERDA	6
PRIMAVERA DO LESTE	13
RONDONÓPOLIS	15
SANTO ANTÔNIO DO LESTE	2
SINOP	14
SORRISO	26
TANGARÁ DA SERRA	28
VÁRZEA GRANDE	14

Fonte: Arquivos da SAI.

O objetivo geral do curso era de capacitar os conselheiros dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas para o exercício do controle social, fomentando sua interface com o controle institucional. Especificamente, o curso se propôs a contribuir para o fortalecimento dos Conselhos de Políticas Públicas como instâncias efetivas de controle social; fornecer aos conselheiros o conhecimento acerca de indicadores de resultados de políticas públicas; ampliar e aprofundar a capacidade de atuação dos Conselheiros, na dinâmica do colegiado, qualificando a participação sociopolítica e democratizando efetivamente as relações do Estado com a sociedade civil. Constatase um acerto de objetivos.

O mesmo acerto observa-se com relação à escolha do público-alvo, voltado a atender principalmente aos membros em efetivo exercício dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas e podendo, quando solicitado, abranger a equipe técnica local envolvida no Programa de Desenvolvimento Integrado do TCE-MT.

Os tutores foram selecionados pela UFMT e foi criado na base moodle um fórum para discussão entre os alunos e seus tutores. Também foram gravadas 13 aulas técnicas pelo corpo técnico do TCE-MT para complementar os assuntos relacionados ao controle externo e também duas aulas sobre planejamento estratégico e conselhos de políticas públicas.

Os critérios de seleção estabeleceram requisitos mínimos para participação no curso:

- Possuir ensino fundamental completo.
- Ter condições de acesso à internet, preferencialmente em banda larga, bem como saber utilizar as ferramentas de comunicação, interação e produtividade, tais como editores de texto, correio eletrônico, fóruns e listas de discussão, bate-papos, entre outras.

- Estar disposto a trabalhar em grupo de forma colaborativa, possuir tempo disponível, de no mínimo 6 horas semanais, para dedicar-se às atividades à distância.
- Compartilhar os conhecimentos do curso com o coletivo do Conselho a que pertença ou instituição de trabalho.

Naquela ocasião, os conselhos municipais encaminharam ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, após definição interna, a relação dos inscritos, observando o número de vagas (três vagas para cada Conselho Municipal e a representatividade, com a finalidade de contemplar segmentos diferentes).

O curso foi implantado seguindo o seguinte cronograma:

- Período de inscrição: 04 a 19 de abril de 2013
- Data para a seleção: 06 de maio de 2013
- Data do resultado das inscrições deferidas: 13 de maio de 2013
- Data de matrícula: 20 a 21 de maio de 2013
- Oferta do Curso no Ambiente Virtual de Aprendizagem: 03/06 a 03/08/2013.

Contudo, ao final do curso, em 2014, apenas 66 alunos o concluíram, constatando-se uma evasão muito elevada. Mas o que justificaria uma taxa de evasão tão elevada, da ordem de 83%?

Como em toda ação inovadora, fizeram-se necessárias várias reuniões da equipe e principalmente da SAI para buscar compreender no processo de elaboração e de execução do curso os pontos críticos e as oportunidades de melhorias para diminuição da taxa de evasão. Sabe-se que em cursos dessa modalidade, esse é o fator crítico e que enseja diversas atitudes corretivas.

Muitos pontos foram abordados desde a forma de divulgação, escolha dos tutores, material, critérios de seleção, tempo de duração do curso e trabalho final.

De fato, o desenho do curso por si só não explicaria a evasão dos alunos, tampouco a diversidade dos cursistas e variáveis demográficas como gênero e idade.³⁹

Verificou-se que se encontram situadas entre as características do aluno que influenciam o abandono de cursos em EaD a falta de habilidades do estudante de fazer uso das ferramentas eletrônicas disponibilizadas, a inabilidade de organizar o tempo de estudo e a autodisciplina. Pesquisas comprovam que os indivíduos que experimentam maiores dificuldades em relação ao manejo dos elementos eletrônicos do curso possuem maiores chances de evadirem-se dos programas educacionais.⁴⁰

Além disso, percebeu-se que estávamos manuseando variáveis muito importantes ligadas à ocorrência da evasão sobre as quais não tínhamos controle, tais como o contexto de estudo do aluno, uma vez que a EaD não só admite maior flexibilidade de horários e locais de estudo, bem como expõe o estudante a uma quantidade mais elevada de estímulos.

Segundo Sales⁴¹, tais variáveis se relacionam à adequação do ambiente familiar, do trabalho e outras questões que envolvem a vida do aluno e que podem interferir nos seus estudos.

³⁹ XAVIER, Roberto Salles. Accountability e suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. *XXXV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro/RJ, 4 a 7 de setembro de 2011.

⁴⁰ XAVIER, Roberto Salles. Accountability e suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. *XXXV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro/RJ, 4 a 7 de setembro de 2011.

⁴¹ Idem.

Outros pontos analisados em relação às variáveis do curso relacionadas à evasão foram o apontamento de problemas relacionados ao desempenho do tutor, ao apoio e comunicação com o aluno. Os dados informados pelos cursistas não contribuíram para a interação entre os atores.

Sobre estes resultados, os pesquisadores da UFMT⁴² afirmaram que por ser uma ação inovadora, principalmente para o TCE-MT, que busca novas formas de interação e diálogo com os conselhos, estas dificuldades fazem parte deste primeiro encontro e poderiam se seguir por várias décadas, mas urge que sejam enfrentadas por todos, inclusive pelo TCE-MT, dando continuidade às ações.

Também à época, até onde se tem conhecimento, a iniciativa do curso de extensão voltado para conselheiros de políticas públicas é inédita no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros.

Reforça esta posição a publicação da Resolução Normativa nº 12/2013, que dispõe sobre a instituição do PDI no âmbito do TCE-MT como programa definitivo e autorizando que fossem firmados convênios, termos de cessão, de cooperação técnica e outros instrumentos congêneres na área de Apoio ao Planejamento Estratégico, Incentivo ao acesso a informação e à Consciência Cidadã, orientação por meio de cursos presenciais e a distância, Controle Gerencial e Modernização Institucional.

Logo, as ações precisariam de uma continuidade e o encerramento ensejaria uma motivação que não estivesse pautada apenas em uma única experiência, mas em dados de pelo menos 5 anos.

⁴² UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Relatório de Pesquisa. *Op. Cit.*, 2013, p. 61.

As oportunidades de melhoria foram encaminhadas para a direção superior do tribunal, que decidiu pela realização de uma segunda edição do curso de extensão. A ação de ir à busca do cidadão para capacitá-lo teria prosseguimento.

5. 2014: A segunda edição do Curso de Extensão: “Os Conselhos de Políticas Públicas na efetivação do Controle Social em Mato Grosso”

Após as revisões tidas como certas para o momento, a UFMT continuou coordenando a execução do curso no viés operacional e pedagógico. Aumentou a participação da Escola de Contas e a SAI continuou na supervisão e acompanhamento.

Dessa forma, o curso foi reimplantado com o mesmo princípio norteador de que os Conselhos de Políticas Públicas se constituem em estratégias fundamentais para a efetivação do controle social, com vistas a uma gestão pública pautada pelos princípios constitucionais e voltada para o alcance de resultados socialmente desejados.

Para dar mais ênfase no acompanhamento aos cursistas e na perspectiva de implementar as melhorias e alcançar maior efetividade nos resultados, as linhas gerais do curso foram mantidas, mas, desta feita, foram ofertadas apenas 200 vagas para os 39 municípios adesos ao PDI.

A interação ocorreu em Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) e, mais uma vez, houve preenchimento de todas as vagas, de diversos municípios mato-grossenses:

Tabela 2 - Municípios X Alunos (2014)

MUNICÍPIO	ALUNO
ALTA FLORESTA	20
BARRA DO GARÇAS	20
BARRA DO BUGRES	20
CAMPO VERDE	20
CAMPO NOVO DO PARECIS	20
CUIABÁ	20
JUÍNA	20
JUARA	20
LUCAS DO RIO VERDE	20
NOVA MUTUM	20
PRIMAVERA DO LESTE	20
PONTES E LACERDA	20
POCONÉ	20
RONDONÓPOLIS	20
SINOP	20
SORRISO	20
TANGARÁ DA SERRA	20
VÁRZEA GRANDE	20

Fonte: Arquivos da SAI.

Ao final das inscrições, atendendo a diversas solicitações, o número de inscritos chegou a 265 alunos, superando em muito a expectativa inicial.

Com 24 municípios participantes, passou-se a utilizar a divisão dos cursistas em polos para favorecer o atendimento dos tutores, na tentativa de conter a evasão observada no ano anterior. No total, foram 13 polos instalados, cada um destes atendendo a outros municípios além da sede, conforme detalhado a seguir:

Tabela 3 - Pólos X Municípios X Alunos (2014)

POLO	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	ALUNOS
ÁGUA BOA	ÁGUA BOA	18
	CANARANA	01
	SÃO FÉLIX DO ARAGUAIA	01
	GENERAL CARNEIRO	01
ALTO ARAGUAIA	ALTO ARAGUAIA	19
	SANTA RITA DO ARAGUAIA (GO)	02
CUIABÁ	CUIABÁ	84
	POCONÉ	01
DIAMANTINO	DIAMANTINO	25
ITIQUEIRA	NOVA MUTUM	20
	ITIQUEIRA	14
	RONDONÓPOLIS	01
JACIARA	JACIARA	10
JUSCIMEIRA	JUSCIMEIRA	04
PONTES E LACERDA	PONTES E LACERDA	21
POXORÉU	POXORÉU	10
	RONDONÓPOLIS	2
	PRIMAVERA DO LESTE	1
SANTO ANTÔNIO DO LEVERGER	SANTO ANTÔNIO DO LEVERGER	06
	NOVO SANTO ANTÔNIO	01
	ACORIZAL	01
SAPEZAL	SAPEZAL	25
	COMODORO	3
VÁRZEA GRANDE	VÁRZEA GRANDE	25

Fonte: Arquivos da SAI.

Contudo, em que pese o sucesso inicial das inscrições, a reordenação em polos e o empenho redobrado em todas as áreas de

produção, apenas 56 alunos concluíram o curso de extensão. A taxa de evasão caiu para 78%, mas ainda se tratava de um índice muito elevado.

Esse resultado impactante levou a SAI, em nome do TCE-MT, a suspender a oferta do curso em 2015 para que fosse efetuada uma ampla revisão de todo o processo de trabalho.

6. 2015: O ano da revisão do Curso de Extensão

Durante o ano de 2015, foi realizada uma série de reuniões com os diferentes atores buscando identificar os pontos críticos, que foram minuciosamente levantados e posteriormente estratificados em nível de risco e prioridade, sendo, então, inseridos numa matriz que levou à construção de um plano de ação para as equipes envolvidas.

O TCE-MT, através da SAI, passou a coordenar inteiramente o processo de forma mais efetiva e a ação da UFMT ficou adstrita à certificação e gerenciamento do ambiente AVA de Educação a Distância. Assim, todos os documentos e editais passaram a ser aprovados pelo TCE-MT.

A Escola Superior de Contas assumiu a coordenação pedagógica, inclusive a reestruturação de todo o conteúdo do curso no AVA, e também o acompanhamento do processo de escolha e de seleção dos instrutores.

O layout e o designer do conteúdo foram redesenhados pela UFMT, que também inseriu modernas ferramentas para tornar os textos mais atrativos ao leitor. O fórum para discussão e os chats ficaram mais interativos e cada turma teria o seu próprio grupo com o seu tutor.

A estrutura do curso foi mantida e os três módulos foram atualizados pela área técnica do tribunal e inseridos exercícios práticos e conteúdos relacionados à auditoria e controle externo realizado pelo TCE-MT, os canais de comunicação de transparência ativa e passiva, os sistemas informatizados voltados para o cidadão e as ações de estímulo ao controle social.

Outro ponto atendido foi a inclusão de um rol de leitura complementar e vídeos do TCE-MT e de outras fontes relacionados aos temas abordados.

Também foi em 2015 que se decidiu pela implantação do sistema de supervisão e coordenação de tutores realizada por auditores e técnicos do TCE-MT. Além da supervisão geral da SAI e da coordenadoria pedagógica do curso pela Escola de Contas, os tutores seriam treinados e acompanhados por uma equipe técnica do próprio tribunal. A supervisão geral de tutores atuaria com 4 coordenadores, instrutores internos do TCE-MT, os quais ficariam, cada um, responsável por acompanhar um grupo de tutores na realização de suas ações. As turmas seriam divididas por região demográfica de modo a permitir maior proximidade e controle efetivo do tutor.

A Secretaria de Tecnologia da Informação atuaria diretamente na capacitação dos servidores do TCE-MT ligados à Escola de Conta de forma a permitir um atendimento célere e eficiente na solução dos problemas e nas respostas às dúvidas em relação à plataforma do TCE-MT, dificuldade de acesso ao material, plataforma moodle etc.

O curso teria início em 2016, voltado desta feita para os Conselheiros de Políticas Públicas e também para toda a sociedade dos 141 municípios.

A mobilização do público seria desenvolvida através de um plano de mídia a ser desenhado pela Secretaria de Comunicação do

TCE-MT envolvendo todas as formas de divulgação, sites, mídias sociais, rádios da capital e do interior, panfletos etc.

Para ajudar na mobilização, a SAI faria a divulgação entre seus públicos de forma presencial, por email e nas redes sociais. Também se reuniria com os parceiros do TCE-MT, sindicatos e instituições de classe para traçar estratégias de divulgação da ação.

Os diretores de faculdades dos cursos de direito, administração, contabilidade, pedagogia, letras, serviço social de Cuiabá e Várzea Grande receberiam também uma visita para explanação do curso.

Os responsáveis pelo PDI nos municípios adesos também seriam procurados para articulação do curso nos seus municípios.

Para dar apoio ao conteúdo eletrônico e diminuir a dificuldade dos alunos residentes em locais com difícil acesso aos serviços de internet, ficou definida a produção de um DVD com todo o material do curso que seria entregue no endereço indicado pelo cursista no ato de sua inscrição.

O curso foi pensado inicialmente para um público de 400 alunos e 8 tutores, responsáveis por 50 cursistas cada, embora pudesse ser aplicado para um número maior. O período de inscrições não poderia ser inferior a 45 dias e estas deveriam ser feitas preliminarmente no site do TCE-MT. Mesmo após as inscrições, as matrículas deveriam ser confirmadas por telefone para checagem da titularidade da inscrição e confirmação dos dados para diminuir dificuldade de acesso em virtude de erros cadastrais.

Como condição para ser aceita a inscrição, o aluno deveria indicar: email pessoal (não seria aceito email institucional e nem email do conselho etc.), telefone e celular válidos. Descrever claramente o mínimo de afinidade digital que é necessária para fazer o curso.

As reuniões da coordenação com os tutores seriam mensais e as dos membros da coordenação, semanais, para avaliar a evolução do curso, principalmente no acompanhamento da primeira semana, indicada como a mais crítica, evitando a transformação de ausência em evasão.

Deveria haver uma aula inaugural para abertura oficial, orientações gerais sobre a plataforma e outros momentos de atividades a serem realizadas de forma interativa com o TCE-MT pelo Facebook.

Os 100 melhores trabalhos selecionados do terceiro módulo seriam pré-selecionados e, destes, 10 seriam inseridos em livro a ser publicado para divulgação desta experiência.

O curso seria avaliado obrigatoriamente pelos alunos na base AVA e pela coordenação nas reuniões semanais, mensais e de encerramento do curso.

Finalmente, acatando a sugestão dos próprios alunos e para maior efetividade dos gastos realizados, os alunos que se evadirem do curso não poderiam participar de cursos oferecidos pelo TCE-MT nos próximos 2 (dois) anos.

Destas corajosas decisões nasceu, em 2016, o “novo” curso de EAD – “Cidadania e Controle Social”, cujos resultados exitosos vieram celebrar a ousadia, a determinação e a decisão de capacitar e dialogar com o cidadão.

7. 2016: A volta da oferta do Curso de Extensão: “Cidadania e Controle Social”

Preparados para esta nova etapa, por decisão da presidência do Tribunal de Contas, foram ofertadas 2.000 vagas do “novo” curso

de EAD – “Cidadania e Controle Social”, divididas em 40 turmas, acompanhadas por 40 tutores e supervisionadas por quatro técnicos do TCE-MT, certificado pela UFMT como curso de extensão.

Mais uma vez, o número de inscritos superou a meta. Desta vez, porém, foram mais de 3.090 inscritos em apenas 5 dias, o que levou a equipe a criar um cadastro de reserva.

Contando com um aparato de fórum e uma estratificação em coordenadores, tutores e alunos, o acompanhamento passou a ser feito pontualmente através de reuniões, relatórios e outras formas.

Desta vez, mais de 1.000 alunos concluíram o curso, o que representou uma taxa de evasão de 50%, sendo que os 679 alunos foram aprovados e redigiram um trabalho conclusivo substancial, o que lhes viabilizou a certificação pela UFMT (MEC).

Esta produção acadêmica veio a ser o indicador de maior representatividade da nova fase do curso de extensão. Destes trabalhos, foram selecionadas as 50 melhores produções, das quais 10 textos estão compondo a presente obra, numa contribuição importante para a oitiva da voz dos cursistas sobre questões relacionadas às políticas públicas a partir da visão de integrantes de seu próprio meio.

O cronograma foi trabalhado de 01 de agosto a 16 de outubro de 2016. Tendo a aula inaugural conseguido alcançar a marca de mais de 400 alunos presentes, 458 acessos na transmissão ao vivo e 191 acessos no vídeo postado no site do TCE-MT.

Todo este esforço acabou por ser tão significativo que se tornou objeto de pesquisa para a produção de mestrados, no âmbito da própria UFMT. Este é mais um indício de sucesso desta nova versão do curso.

Dentre as inovações executadas, algumas foram muito positivas como: a) a abertura à população em geral, desde que se possuísse

pelo menos ensino fundamental completo. Por isso, as turmas eram compostas por cursistas de perfis e conhecimentos heterogêneos, residentes na capital, no interior de Mato Grosso e até em outros estados da Federação;⁴³ b) o novo *layout* do AVA e o design gráfico dos módulos com ícones de fácil identificação prenderam a atenção do cursista no *menu* “Texto Didático”, bem como o “Guia de Estudo”, o que favoreceu um melhor entendimento das regras gerais de funcionamento de toda estrutura do curso; c) a oportunidade para assistirem ao vivo, via Facebook, ao evento Consciência Cidadã e interagirem simultaneamente, comentando ou fazendo perguntas aos participantes desse evento de estímulo ao controle social foi bem avaliada; d) inserção dos *menus* “Saiba Mais”, com bibliográficas suplementares, e do “Vídeos”, com temas correlatos aos debatidos no curso, propiciou a compreensão do assunto através de outra linguagem, bem como estimulou a ampliação dos horizontes dos cursistas; e) dentre as funcionalidades inseridas no ambiente, destacou-se a inserção de alguns “*menus*” para auxiliar os cursistas no desenvolvimento do curso, o “Suporte Técnico”, os “Tutoriais” e o “FAQ”, destinados a sanar dúvidas dos cursistas por meio da compilação das perguntas mais recorrentes e/ou dúvidas possíveis acerca do curso; f) a “Sala do Tutor” integrou os coordenadores, supervisor, tutores, suporte técnico da UFMT/Uniselva e coordenação do TCE, e no “Fórum Geral do Aluno” as dúvidas dos cursistas sobre os assuntos teóricos e exercícios do curso foram tiradas com mais celeridade.

⁴³ Dentre os inscritos, verificam-se cursistas com nível fundamental de escolaridade, bem como doutores que desempenham suas atividades como defensores públicos, fiscais de tributos estaduais, serviços gerais, do lar, entre outros. Disponível em: Arquivos da SAI.

Não pode passar sem registro o importante e decisivo apoio incondicional do Conselheiro Antônio Joaquim, Presidente do TCE/MT, que não apenas viabilizou a realização do curso como, por iniciativa própria, gravou um vídeo de abertura no AVA tratando da importância do controle social, proferiu aula magna na abertura do curso e apresenta esta obra dando realidade ao *slogan* do TCE-MT como o tribunal do cidadão.

Apesar das oportunidades de melhoria, por se tratar de um trabalho que começou do índice “zero” em 2013 e já conta com dois mil conselheiros cadastrados na plataforma de EAD da Escola de Contas, pode-se dizer que chegamos a um ponto desejável do curso de extensão, selando uma parceria inédita entre: o TCE-MT – através de sua Secretaria de Articulação Institucional e da Escola Superior de Contas – a Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT e a sociedade.

8. Índícios do sucesso da nova versão do Curso de Extensão e os bons ventos chegando para 2017

As inovações, de forma geral, contribuíram em muito para o sucesso desta versão remodelada do curso, sendo que o trabalho da Escola de Contas merece ser destacado na medida em que não envidou esforços para realizar com a habitual excelência este curso que não se encaixava nos padrões dos cursos ofertados pelo ensino à distância.

Também se destaca o trabalho da equipe da Secretaria de Articulação Institucional e dos auditores e técnicos do TCE-MT que participaram ativamente na estruturação e execução deste novo modelo, permitindo uma aproximação real das ações e da experiência do controle externo com as demandas de controle social.

Os números totalizados são expressivos: 2.567 pessoas foram estimuladas a exercerem o controle social por meio desta capacitação, havendo representantes em 100% dos municípios adesos ao PDI, além de 22 cursistas de outros estados da federação.

Espera-se que, bem informados, os membros da sociedade deixem de ser administrados e tornem-se cidadãos ativos e que influam de fato nos atos do poder tomados em seu nome. A integração ativa e participativa dos membros da comunidade como cidadãos, influenciando e decidindo na administração, é um dos pressupostos para a incorporação da sociedade civil como um dos intérpretes da Constituição.⁴⁴

Além disso, dos 676 cursistas que concluíram o curso, ou seja, que obtiveram nota igual a 7,0 ou superior, 41% são membros de Conselhos, 54% deles ligados aos Conselhos da Educação, tanto que houve 113 professores concluintes. Dos 141 municípios de Mato Grosso, 122 possuíam munícipes inscritos e em 89 deles houve concluintes.

Importa registrar a análise de alguns dados da avaliação de reação respondida pelos alunos. Vejamos:

De acordo com as respostas dos cursistas na pesquisa de satisfação do EAD de CCS/2016, a atuação das Supervisoras e das Coordenadoras foi proveitosa, posto que 71,5% consideraram ótima a atuação da primeira e 72,6% consideraram ótima a atuação da segunda. Convém ainda mencionar que 69,3% declararam que o Curso contribuiu positivamente para o desempenho das suas atividades, e que 77,3% atribuíram o conceito geral de “ótimo” ao

⁴⁴ MANGIA, Cinthya de Campos. Participação popular, cidadania e Estado Democrático de Direito. *Revista Jus Navigandi*. Teresina, ano 19, n. 4094, 16 set. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29663>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

curso, merecendo-se ainda destacar que nenhum aluno atribuiu-lhe conceito “ruim”.

Quanto ao trabalho do TCE, 64% dos cursistas afirmaram conhecer e estar bem informados. Contudo, 29% disseram que, por meio deste curso, ouviram falar pela primeira vez da instituição e 7% declararam não conhecer o seu trabalho.

Se levarmos em consideração que todo o trabalho do TCE-MT com os conselhos teve início há não mais que quatro anos e a elevada rotatividade dos representantes do governo e da sociedade nessas instâncias, 64% representa um ótimo número.

Para 97% dos cursistas do EAD de CCS/2016, os serviços prestados pelo TCE/MT trazem benefícios para a sociedade e apenas 3% consideram o contrário. Este é um dado que apresenta viés de crescimento, pois o índice de conhecimento dos benefícios prestados pelos tribunais de contas, em geral, é muito baixo em nível nacional.

Este percentual também revela que as auditorias de resultado foram bem vistas pela sociedade, que a abertura do TCE para a participação do cidadão nos seus eventos tem proporcionado esse conhecimento, que o plano de mídia do TCE foi bem-sucedido, valendo a pena parabenizar a Comunicação, principalmente por sua atuação corajosa nas redes sociais com linguagem mais inclusiva e próxima do cidadão comum, entre outras.

Numa tendência natural inerente a um curso à distância, 50% dos cursistas que preencheram a pesquisa elegeram as redes sociais como melhor meio de comunicação entre o TCE/MT e a sociedade, seguido dos e-mails, com 22% de adeptos. Por outro lado, 17% declararam preferir a comunicação pessoal e 12% por meio telefônico.

Insta destacar que a comunicação destes com o TCE-MT foi estimulada por meio de uma atividade na qual o aluno simulava uma

denúncia ao Tribunal com base numa situação hipotética e que deveria conter elementos mínimos como narração do fato, identificação dos responsáveis, apresentação de provas ou indícios etc.

A pesquisa revela que 39% dos respondentes conhecem e estão bem informados quanto às ações de controle social desenvolvidas pelo TCE-MT. No entanto, 46% afirmaram que esta é a primeira vez que ouvem falar das ações de controle social desenvolvidas pelo Tribunal e 15% disseram que não as conhecem.

O curso oportunizou aos alunos conhecerem as ações do TCE-MT de estímulo ao controle social no último capítulo do Módulo I. Contudo, resta clara a necessidade de intensificar a divulgação em outros projetos.

O histórico de inovação e superação construído por todos os atores envolvidos na construção deste projeto educacional e profundamente social reflete, em sua íntegra, a mesma linha inovativa e progressiva do próprio Tribunal de Contas de Mato Grosso que, ao longo de seu amplo desenvolvimento institucional alcançado ao longo da última década, soube criar também uma vasta e profícua rede de articulação social.

No caso específico deste curso de extensão, foi a rede criada entre TCE-MT, Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania – SAI, Escola Superior de Contas, UFMT/Uniselva e os conselhos de políticas públicas que permitiu tamanho índice de protagonismo, de onde surge a certeza de que o caminho para uma democracia real e participativa passa, via de regra, pelo exercício do Controle Social.

Os dados informam que no processo de amadurecimento da democracia participativa, tanto a sociedade quanto o Estado são chamados a se modificarem, a construir aliança em torno de

pautas coletivas, a praticarem mediações sociais e políticas visando o atendimento de pautas populares e a caminharem na direção da estruturação de esferas públicas autônomas e democráticas no campo das decisões políticas.⁴⁵

Sob o ponto de vista de empoderamento social, a diversidade de formação dos cursistas nos permite dizer que diferentes espaços de discussão plural foram atingidos de diferentes modos, sendo, inclusive, recomendado um estudo focal para identificar tais impactos e medir a efetividade da voz perante a gestão pública.

Pois em um país com dimensões como as do Brasil, com cultura de má gestão dos recursos, ainda que a politização da sociedade esteja aumentando, somente a atuação dos órgãos de controle é insuficiente para combater as irregularidades cometidas, sendo cada vez mais urgente ouvir a sociedade e estimulá-la ao exercício do controle social.

Estamos diante de novos caminhos cujos processos estão em aperfeiçoamento, mas que precisam ser implantados pelos gestores públicos, incorporados pela sociedade e estimulados pelos Tribunais de Contas do Brasil.

Esperamos que esta experiência fortaleça o diálogo democrático e republicano, ainda pouco efetivado, mas possível e necessário, que pretende se lançar daqui para novos horizontes.

⁴⁵ RAICHELIS, Raquel. Versão revista e ampliada do texto “*Desafios da gestão democrática das políticas sociais*”, originalmente publicado em Política Social. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

Referências

BOBBIO, N. A democracia invisível. In: **O futuro da democracia** – uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 5°. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 20 jul.2016.

DALLARI, Maria Paula. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

FONSECA, Francisco; BEUTTENMULLER, Gustavo. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais, p. 75-76. In: GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). **Controle Social da Administração Pública** – Cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica. Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

LUSTOSA DA COSTA, Francisco José. Estratégia, Reforma do Estado e Políticas no Brasil. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. Vol. II, n. 4 (jul/dez 2009). Barbacena: EdUEMG; Belo Horizonte.

MANGIA, Cinthya de Campos. Participação popular, cidadania e Estado Democrático de Direito. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 19, n. 4094, 16 set. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29663>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

MATO GROSSO. **Revista de Gestão do TCE-MT**. 2006-2007. 1. ed. Disponível em:< <http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/RevistaGestao1ed-2006/files/assets/basic-html/page12.html>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **PDI – Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado**: TCE-MT promovendo soluções inovadoras na linha de sua missão orientadora, compartilha com os fiscalizados a experiência adquirida a partir da adoção do planejamento estratégico e de novas tecnologias, para a eficiência da administração pública/Tribunal de Contas do Estado. Cuiabá: TCE, 2013, 160p; 23x30 cm. ISBN 978-85-98587-25. Publicação on line do PDI do TCE-MT. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/600>. Acessado em: 24 Ago. 2016.

MORAES, A. D. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho do Tribunal de Contas. In: SOUZA, Alfredo José et. al. **O Novo Tribunal de Contas – órgão protetor de direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

RAICHELIS, Raquel. Versão revista e ampliada do texto “**Desafios da gestão democrática das políticas sociais**”, originalmente publicado em Política Social. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

REILLY, Charles. Cidadania e capital social. In: PEREIRA, L. CL. B.; GRAU, N. C. (org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RODRIGUES, Walton Alencar. A modernização dos Tribunais de Contas. Tribunal de Contas: defesa do interesse público e combate à corrupção. **Anais do XXIV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil**: comemoração dos 50 anos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. 2007, p. 2019. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas

em Mato Grosso: mapeamento, desempenho e perspectivas. Coordenação pela UFMT. Prof. Dra. Rose Cleia Ramos da Silva e Prof. Ms. Bartolomeu José Ribeiro de Sousa e pelo TCE-MT Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo. **Relatório de Pesquisa:** O Tribunal de Contas de Mato Grosso e sua Interlocução com os Conselhos de Políticas Públicas. Set. 2016, p. 49.

SILVA, Valter Albano. Planejamento como requisito para uma gestão de qualidade. **Jornal Da Sua Conta**. Ano 2, ed. 17. Cuiabá, Jul. 2009, p. 4-5.

Termo de Convênio nº de 03/2014 do TCE-MT via Fundação Uniselva. Coordenação pela UFMT, Prof Dra. Rose Cleia Ramos da Silva e Prof. Ms. Bartolomeu José Ribeiro de Sousa e pelo TCE-MT, Cassyra Lúcia Corrêa Barros Vuolo.

XAVIER, Roberto Salles. Accountability e suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. **XXXV Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro/RJ, 4 a 7 de setembro de 2011.

CAPÍTULO 3

A EAD no TCE-MT e o processo evolutivo do AVA

Marina Bressane S. M. de Andrade (TCE/Escola Superior de Contas)

Rosana Abutakka V. dos Anjos (UFMT/SETEC)

Alexandre Martins dos Anjos (UFMT/SETEC)

1. Introdução

A trajetória da Escola Superior de Contas rumo ao ensino a distância se deu na esteira do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Tribunal de Contas, iniciado em 2012. O PDI foi criado a fim de ampliar a função orientadora do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), com o objetivo de estimular a melhoria da gestão pública dos fiscalizados, reverberando em melhorias para todos e numa maior inteiração entre o controle interno, controle externo e a sociedade.

Na ocasião, o PDI foi dividido em cinco projetos com o objetivo de atingir diferentes metas abrangendo públicos distintos. A Escola Superior de Contas ficou responsável pelo Projeto 3 - Orientação por meio de Cursos Presenciais e a Distância. A primeira atuação concreta em Ensino a Distância (EAD)¹ ocorreu pela oferta de aulas-palestra com temas relevantes para a administração pública e por notáveis especialistas. A aula inaugural foi em 12 de março de 2012, com a aula-palestra do então presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Benjamin Zymler.

Apesar de o TCE-MT ter tido experiências anteriores com a utilização da modalidade EAD, em um dado momento, teve dificuldades de adaptar os modelos existentes que eram de domínio de algumas instituições de ensino com as necessidades específicas do órgão, não obstante os altos custos dessas metodologias, o que justifica os primeiros cursos a distância ofertados pelo Tribunal² terem sido em formatos mais informais e sem certificação.

¹ Neste texto, o termo EAD remete ao entendimento de Ensino a Distância e de Educação a Distância.

² Neste texto, os termos Tribunal e Tribunal de Contas remetem ao entendimento de Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Portanto, o Ensino a Distância nasceu do PDI, em seu primeiro subprojeto direcionado para a Gestão Pública, mediante realização de aulas-palestras. O Tribunal já realizou diversas edições desse subprojeto, o que proporcionou aos gestores públicos e suas equipes o acesso ao conhecimento por meio de vídeo-aulas ao vivo e disponibilizadas na base de dados para consultas a qualquer tempo, sobre temas relevantes no debate acerca da administração pública.

Embora tivesse acontecido um notável avanço do Tribunal de Contas no tocante à utilização da modalidade EAD, o TCE-MT desejava alçar voos maiores, e para tanto contou com o apoio e suporte da Escola Superior de Contas, que idealizou o primeiro Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) do Tribunal, customizando uma plataforma digital própria, a fim de atender as necessidades da instituição.

Assim, a Escola Superior de Contas foi imprescindível para o desenvolvimento do EAD, oferecendo suporte para que essa modalidade de ensino pudesse se desenvolver, possibilitando, assim, a capacitação de diversos públicos com certificação mais formal e de maior complexidade.

A Escola Superior de Contas é a unidade com a atribuição de operacionalizar as ações ligadas à capacitação continuada dos membros, líderes, servidores, fiscalizados do TCE-MT, além da sociedade, mantendo sempre sua finalidade de profissionalizar e qualificar os gestores e servidores públicos nas áreas de fiscalização, planejamento e gestão.

Em 2015, vendo a grande procura pelos cursos EAD, a Escola Superior de Contas utilizou a parceria já existente com a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), por meio da Fundação Uniselva, para melhor gerenciar e dar suporte técnico ao AVA do TCE-MT.

Assim, pelo convênio existente entre a UFMT/TCE/Uniselva, a área de Educação a Distância da UFMT tem atuado no sentido de proporcionar o apoio técnico e instrucional para Escola Superior de Contas, com ações que envolvem desde as etapas de planejamento até o desenvolvimento dos cursos no Ambiente Virtual³ do TCE-MT.

A área EaD/UFMT se subdivide em dois núcleos, o de concepção/execução e o núcleo de infraestrutura, que se compõe de uma equipe de profissionais especializados em Tecnologias da Informação, Comunicação Social, Educação e Designer Instrucional. Esse corpo técnico desenvolve suas atividades no campus da UFMT/Cuiabá e estabelece diálogos constantes com a Escola Superior de Contas, sendo algumas das atribuições da equipe EAD/UFMT: Manutenção e administração do AVA; Elaboração da Matriz de Design Instrucional (DI); Criação e desenho da identidade visual dos materiais didáticos; Criação de imagens (fixas) para ilustração dos materiais didáticos; Animação de conteúdos; Diagramação de materiais didáticos; Modelagem de cursos EAD; Oferta de capacitações instrucionais do AVA para tutoria; Avaliação das atividades técnicas/instrucionais e Suporte técnico no AVA.

O trabalho conjunto entre a Escola Superior de Contas, que se encarrega de cuidar dos aspectos pedagógicos dos cursos a distância, e a área EAD/UFMT, que se ocupa com as questões técnicas e instrucionais para a consecução dos cursos no AVA, tem sido proficiente e promissor. Dentre o conjunto de atividades realizadas pela área EAD/UFMT, em parceria com a Escola Superior de Contas, destacam-se a reconfiguração do novo AVA do TCE-MT e a produção técnica dos cursos EAD, em condições de oferta ou reoferta.

³ Ambos os termos Ambiente e Ambiente Virtual fazem referência a Ambiente Virtual de Aprendizagem.

2. O Ambiente Virtual de Aprendizagem do TCE-MT- aspectos evolutivos

Considerando a perspectiva de aprimoramento dos cursos EAD ofertados pelo TCE-MT, a área EAD/UFMT, de modo conjuntivo com a Escola Superior de Contas, alinhou ações com vistas ao incremento tecnológico do novo Ambiente Virtual que subsidiaria os cursos a distância do Tribunal.

Os Ambientes Virtuais de Aprendizagem são tecnologias organizadas e ordenadas, e por isso permitem que se tenha certo controle de quem acessa o ambiente e do que é preciso realizar em cada etapa de um curso (MORAN, 2013). Anjos (2015) assevera que os AVA são espaços virtuais estruturados, dotados de recursos tecnológicos e imbuídos de significados pedagógicos, e que possibilitam uma ressignificação das práticas educacionais pela ocorrência de interações e mediações entre os sujeitos do processo educativo.

Diante de tais acepções, o Ambiente Virtual do TCE-MT foi planejado e constituído com o propósito de agregar uma diversidade de recursos tecnológicos, mas com significância pedagógica, cujo intento é o de propiciar a aprendizagem significativa pelos cursos virtuais ofertados.

A primeira etapa para a consolidação do AVA do TCE-MT centrou-se na definição dos parâmetros de sistemas e infraestrutura. Considerando a experiência da UFMT com o uso de plataformas virtuais (desde 1996) e o contexto da Escola Superior de Contas, evidenciou-se que o software Moodle⁴ seria adequado para atender a realidade existente.

⁴ Acrônimo de *Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment*.

O Moodle é um sistema livre, de código aberto que possibilita o gerenciamento de cursos virtuais e tornou-se muito popular entre os educadores de todo o mundo como uma ferramenta para criação de espaços virtuais dinâmicos para seus alunos. Por ser um sistema de código aberto, é possível realizar alterações e customizações para adequá-lo a diversos contextos educativos.

O AVA-Moodle possui cerca de vinte diferentes tipos de atividades disponíveis (fóruns, glossários, wikis, tarefas, questionários, escolhas, bancos de dados etc.) com prerrogativas de personalização pelo usuário, que visa combinar as atividades sequenciais e em grupos, e intenciona orientar os participantes no caminho de sua própria aprendizagem (moodle.org).

Dessa forma, foi instalada a versão 2.7 do Moodle e o Banco de Dados MariaDB. O novo Ambiente Virtual do TCE encontra-se hospedado no centro de processamentos de dados do Tribunal de Contas, com acesso tanto pelo Portal do TCE como pelo endereço específico: www.ead.tce.mt.gov.br.

Outra etapa no processo de construção do AVA que merece destaque se refere à idealização de sua identidade visual e estrutura de conteúdos, que seguiu preceitos básicos do *Design Thinking*⁵, isto é, etapas como *Ouvir*, para compreender o problema, *Criar*, que visa projetar soluções, *Prototipar*, para testar possibilidades, e *Entrega*, para implementação da melhor solução, foram ações realizadas entre a equipe EAD/UFMT e a equipe pedagógica da Escola Superior de Contas.

⁵ É uma abordagem que descentraliza a prática do design das mãos de profissionais especializados ao permitir que seus princípios sejam adotados por pessoas que atuam em áreas profissionais variadas (CAVALCANTI; FILATRO, 2016).

No design thinking, os resultados do design são expressos primeiramente na forma de protótipos que permitem que ideias sejam transmitidas rapidamente; assim, as partes interessadas verificam com antecipação se o produto final realmente atenderá à necessidade identificada inicialmente (CAVALCANTI; FILATRO, 2016).

Nesse processo dialógico, foi desenhada e implementada a nova identidade visual do Ambiente Virtual do TCE-MT e estruturação de conteúdos. A equipe EAD/UFMT cuidou dos aspectos técnicos para a construção do novo layout e estrutura, e a Escola Superior de Contratos contribuiu com o olhar pedagógico e conhecimento institucional. A Figura 1 retrata a identidade visual do atual AVA TCE-MT.



Figura 1 - Tela inicial do AVA TCE-MT – www.ead.tce.mt.gov.br

Pensando em aspectos de organicidade e humanização do AVA, a equipe de comunicação EAD/UFMT, elaborou a proposta de um agente pedagógico que comporia a tela principal do AVA, bem como estaria presente nos materiais didáticos diagramados, com atributos de um tutor virtual, guiando os alunos na localização de conteúdos e atividades dentro do Ambiente Virtual. Pela Figura 2, é possível visualizar o mascote dos cursos EAD do Tribunal de Contas, com expressões faciais variadas.



Figura 2 – Projeto Gráfico do agente pedagógico dos cursos EAD/TCE-MT

Ademais, o Ambiente Virtual passou por uma reestruturação, reunindo customizações técnicas para adaptá-lo ao contexto do Tribunal de Contas, no tocante à oferta de suas aulas-palestra online (transmissão ao vivo pelo AVA). Desse modo, a área reservada para disponibilização das palestras foi remodelada e reorganizada, com distribuição sequencial de palestras já realizadas e otimização de espaços virtuais para as novas palestras a serem ofertadas.

Com o intuito de aprimorar as práticas comunicacionais por meio dos recursos tecnológicos, foi implementada uma solução de comunicação interativa, intitulada Chat EAD interativo, que visa ampliar os processos de interação da Escola Superior de Contas com seus alunos, como também fortalecer a comunicação dos potenciais candidatos que desejam participar de capacitações EAD ofertadas pelo TCE-MT.

A ferramenta possibilita atendimento de modo síncrono, isto é, em tempo real, ou assíncrono, com atendimento por meio de mensagens/e-mails. O Chat possibilita a extração de relatórios, que computam o quantitativo de atendimentos realizados e suas tratativas. Disponível na página inicial do Ambiente Virtual, o Chat EAD foi customizado pela equipe técnica EAD/UFMT, e os atendimentos ficam sob a tutela da Escola Superior de Contas. A Figura 3 evidencia o Chat e sua localização na página inicial do AVA do TCE-MT.



Figura 3 – Chat EAD de atendimento interativo

Com vistas à efetivação de atividades técnicas esmeradas, a equipe EAD/UFMT tem se pautado nos conhecimentos do Design Instrucional (DI) para planejar e projetar soluções instrucionais destinadas aos novos cursos virtuais, com o objetivo de colaborar com o aprendizado dos alunos EAD do Tribunal de Contas. Cabe ressaltar que essa atividade é consolidada de modo relacional entre a equipe EAD/UFMT, pelos aspectos técnicos, e a Escola Superior de Contas, pelos aspectos pedagógicos.

De modo geral, o design instrucional é compreendido como o planejamento do ensino-aprendizagem, incluindo atividades, estratégias, sistemas de avaliação, métodos e materiais instrucionais (FILATRO, 2004). Assim, o DI se perfaz por ações sistemáticas e intencionais que envolvem etapas de planejamento, desenvolvimento e aplicação, empregando técnicas e estratégias variadas com vistas ao aprendizado do aluno.

Considerando as circunstâncias dos cursos EAD ofertados pelo TCE-MT, optou-se por um modelo de DI *Contextualizado*, com o planejamento e estruturação prévia de conteúdos e materiais, mas com a flexibilidade de alternâncias e mudanças durante sua oferta. Para Filatro (2008), no DI *Contextualizado*, as incorporações de novas potencialidades em situações didáticas específicas podem ocorrer tanto na fase de concepção do curso como durante a implementação, são mecanismos que favorecem a sua contextualização e a flexibilização

Assim sendo, guiados pela abordagem do DI, e equipe EAD/UFMT vem desenvolvendo suas práticas entre as fases de concepção e execução dos cursos, com planejamento organizado, definições de estratégias de aprendizagens e implementação de soluções didáticas variadas. A exemplo dessas ações, é possível mencionar a construção sistemática da Matriz de DI, recurso que objetiva nortear o

planejamento de um curso, organizando todas as informações básicas do processo educacional de uma forma tabular, dividido em unidades de aprendizagem (FILATRO, 2008).

Considerando, ainda, a importância de se avaliar os cursos EAD ofertados, seja nos aspectos didático-pedagógicos ou nos técnicos, foi desenvolvida pela equipe EAD/UFMT uma solução de avaliação de satisfação online. Este instrumento, em formato de questionário, é disponibilizado a todos os alunos ao término de cada curso EAD pelo Ambiente Virtual. O questionário visa coletar informações como: sistema de tutoria, qualidade do material didático, disposição das atividades e conteúdos, organização do AVA, dificuldades encontradas, atendimento do suporte técnico, sugestões e críticas etc.

Os dados coletados, a partir dessa avaliação de satisfação, são elementos subsidiadores para o melhoramento e refinamento de novas estratégias e práticas dos cursos EAD, como também servem de parâmetro para avaliar os acertos engendrados e os pontos que carecem de atenção e ajustes, o que de certo modo contribui para se evoluir qualitativamente na modalidade a distância no âmbito do Tribunal de Contas.

É nessa perspectiva de ações conjuntas e paralelas, entre a equipe EAD/UFMT e a Escola Superior de Contas, que os cursos a distância têm se consolidado no TCE-MT, pautados no cuidado e esmero de abordagens educativas que os sustentem, cujo objetivo maior é promover a formação e capacitação significativa de agentes públicos externos e servidores do Tribunal de Contas via EAD, sendo o curso de Cidadania e Controle Social uma dessas iniciativas salutaras.

3. O curso de Cidadania e Controle Social e o AVA

O curso de extensão em EAD Cidadania e Controle Social se destacou dentre os cursos a distância ofertados atualmente pelo TCE-MT, seja por sua abrangência e dimensão, seja por tratar de temas relevantes e imprescindíveis para a sociedade, no que se refere ao estímulo do controle social e o exercício da cidadania. Fato é que o curso de Cidadania e Controle Social tem se consolidado como um sucesso na conjuntura do Tribunal e sociedade em geral.

Idealizado para capacitar os Conselheiros dos Conselhos Municipais e Estaduais, os estudantes e membros da sociedade para o exercício do controle social, fomentando sua interface com o controle interno e externo, este curso foi se desenvolvendo no decorrer de alguns anos e, a partir de 2016 a Escola Superior de Contas, por meio do convênio com a UFMT/Uniselva, empreendeu ações que culminaram em seu melhoramento e aprimoramento.

Dentre as melhorias, destacam-se a realização de revisão de conteúdo e atividades, apresentação virtual do curso e a idealização de um planejamento com preceitos no design instrucional, pela área EaD/UFMT, para sua estruturação no AVA.

Com carga horária de 100h e certificação expedida pela UFMT, no mês de julho de 2016 foram abertas 40 turmas para o curso, com 2.000 alunos matriculados. No ano de 2017, foram abertas 40 novas turmas com o quantitativo de 2.000 alunos matriculados, totalizando 4.000 mil vagas ofertadas e distribuídas entre os profissionais dos conselhos e sociedade em geral, o que reafirma a grandiosidade do projeto.

Atualmente, o curso conta com o suporte da Escola Superior de Contas, que desempenha atividades de cunho administrativo, de

logística e apoio pedagógico, e da área EAD/UFMT, que desenvolve ações técnicas e instrucionais relativas ao planejamento e estruturação do curso no Ambiente Virtual.

Outra atividade desempenhada pela UFMT/Uniselva e que merece destaque é relativa à seleção dos tutores para atuarem no referido curso. Por meio de um processo seletivo que analisa a formação do candidato, experiências com tutoria e qualificação acadêmica, os tutores são selecionados e capacitados para atender os alunos e mediar o conhecimento com eles por meio do Ambiente Virtual. Entre os anos de 2016 e 2017, foram selecionados 80 tutores, com anuência da Fundação Uniselva.

Com relação ao planejamento instrucional do curso, este seguiu as fases do processo de design instrucional, asseverado em Filatro (2008), com etapas de *Análise*, para verificação de necessidades e projeção de soluções; *Design*, com o mapeamento e sequenciamento de atividades; *Desenvolvimento*, que se refere à produção e à adaptação de recursos e materiais, preparação dos suportes pedagógicos e tecnológicos; *Implementação*, referente à disponibilização e publicação da proposta do curso; e *Avaliação*, que considera a efetividade da solução proposta e revisão das estratégias projetadas.

Na fase de concepção do curso de Cidadania e Controle Social, houve a idealização do projeto gráfico pela equipe EAD/UFMT, que comporia a identidade visual do material didático, como também a definição de estilos para modelagem do AVA e delimitação das cores de referência do curso. A Figura 4 apresenta parte desse projeto gráfico idealizado.



Figura 4 – Projeto Gráfico/Defesa da Semiótica do projeto

Em razão de que o texto didático, principal material de estudo do curso, havia passado por uma revisão cuidadosa de conteúdo, os técnicos de comunicação da equipe EAD/UFMT projetaram um estilo de diagramação condizente com os propósitos do curso, propondo a estruturação de conteúdos de modo sistêmico e interligado, com ênfase nos elementos de imagens e desenhos icônicos, intencionando disponibilizar um material didático esteticamente agradável e facilitador para o processo de estudo.

Assim, em face das especificidades da EAD, o texto didático seguiu preceitos orientativos para sua diagramação, considerando que elementos tipográficos, ilustrações, ícones etc., são recursos salutares e, muitas vezes, necessários para apoiar o texto didático e tornar a leitura compreensível (PRETI, 2010).

Vale dizer que, para além do texto didático diagramado e disponibilizado no Ambiente Virtual na extensão PDF, esse material também foi produzido em formato web, para alunos que desejassem realizar a leitura em tela, preconizando recursos de navegabilidade fluida. Nesse formato web, o material é composto por elementos de animações dinâmicas, inseridas em cada módulo do texto. A Figura 5 representa a tela inicial da página web do Texto Didático, disponibilizada no AVA.

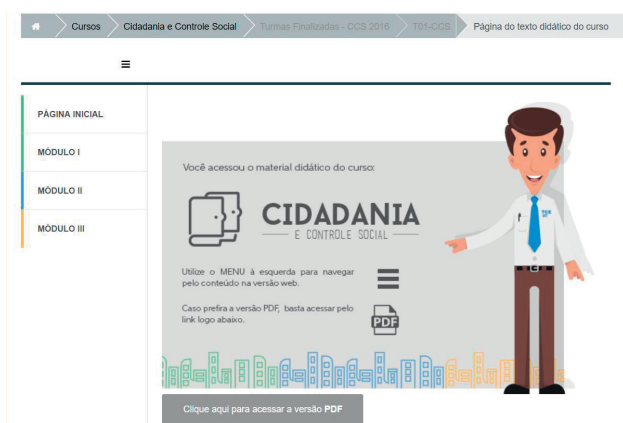


Figura 5 – Tela inicial do Texto Didático- formato web.

Com relação ao elenco de atividades pensadas para o curso, vale dizer que estas passaram pela análise do designer instrucional da equipe EAD/UFMT, a fim de se identificar os seus objetivos, para então traçar as estratégias de aprendizagem condicionantes com os recursos tecnológicos pertencentes ao AVA.

Desse modo, com base nas estratégias de elaboração conceitual, desenvolvimento de criatividade, estímulo ao pensamento crítico e de colaboração e cooperação entre os participantes, as atividades se organizaram entre fóruns simples e gerais, atividades de envio de

arquivo, questionários online e produção textual online, com vistas a se atingir os objetivos pedagógicamente propostos.

Outro aspecto de suma importância para se atingir resultados positivos nos processos de formação na modalidade a distância diz respeito ao uso intenso de recursos de comunicação existentes no AVA. Com isso, no desenho instrucional do curso de Cidadania e Controle Social, a comunicação bilateral foi intensificada, com os procedimentos de interação sendo efetivados pelas trocas efetivas de mensagens entre alunos e tutores.

Nesse cenário, demais recursos como fóruns específicos de conteúdo, fórum geral do curso e fórum de suporte técnico se fazem presentes no desenho do curso. Espaço reservado para o contato entre tutores e a coordenação também foi disponibilizado, preconizando assim um Ambiente dialógico, com possibilidades satisfatórias de interação e mediação entre os sujeitos.

No sentido de auxiliar o aluno no caminho de sua aprendizagem, considerando a mediação tecnológica, alguns tutoriais foram produzidos pela equipe EAD/UFMT e dispostos no AVA, como também uma área de *FAQ*-Perguntas Frequentes⁶ compostas pelas principais perguntas e respostas de um aluno EAD.

Vale destacar a inserção de dois vídeos orientativos no Ambiente do curso, o primeiro gravado pelo Conselheiro presidente do TCE-MT, Antônio Joaquim, o qual discorre sobre os aspectos gerais da temática do curso e sua importância no contexto social, e o segundo vídeo da Secretária de Articulação Institucional, Cassyra Vuolo, coordenadora do curso de Cidadania e Controle Social, que explana sobre a sua estruturação e organização.

⁶ FAQ é um acrônimo da expressão inglesa *Frequently Asked Questions*, que pode ser traduzido por «Perguntas Mais Frequentes».

Pela compreensão de que aprender é uma ação complexa e que se perfaz pela relação entre sujeitos e a conjunção com recursos e materiais variados, também foram planejados espaços no AVA para abrigar os materiais complementares (Saiba Mais) como textos, artigos, listas de sites e um elenco de vídeos a fim de fortalecer o processo de compreensão do conteúdo estudado.

Dentre os materiais viabilizados no AVA, cabe uma ênfase ao Guia de Estudo, artefato comumente utilizado em cursos EAD, que tem o propósito de orientar o estudante sobre o percurso de uma disciplina, as leituras a serem realizadas e as respectivas atividades de aprendizagem (PRETI, 2010). Este material favorece que o aluno se organize em seu espaço e tempo, para realizar as leituras necessárias e desenvolver as atividades condizentes com os prazos do curso.

Por meio da Figura 6, é possível visualizar a tela inicial do curso de Cidadania e Controle Social, estruturado no AVA-Moodle.



Figura 6 – Tela inicial do curso de Cidadania e Controle Social

Com relação à avaliação de satisfação/2016, disponibilizada no AVA e destinada aos alunos do curso de Cidadania e Controle Social, os percentuais indicam um resultado satisfatório.

O Gráfico 1 apresenta dados referentes à avaliação geral do curso, correspondente à sondagem dos aspectos de aprendizagem em si, isto é, se o curso possibilitou melhora na compreensão do tema estudado e se, com isso, houve aperfeiçoamento nas práticas de trabalho. O percentual de 73% da avaliação “ótimo” remete a devolutivas positivas quanto à sua avaliação geral.



Gráfico 1 – Avaliação Geral do curso de Cidadania e Controle Social/2016

O Gráfico 2 apresenta resultados centrados no sistema de tutoria, com ênfase em avaliar a percepção do aluno frente ao conhecimento do tutor sobre a temática de estudo, o processo comunicacional estabelecido entre tutor e aluno, a promoção de discussões e debates e a disponibilidade de atendimento pelo Ambiente Virtual. Dos respondentes, 72% avaliaram como “ótimo” a atuação dos tutores no curso de Cidadania e Controle Social.

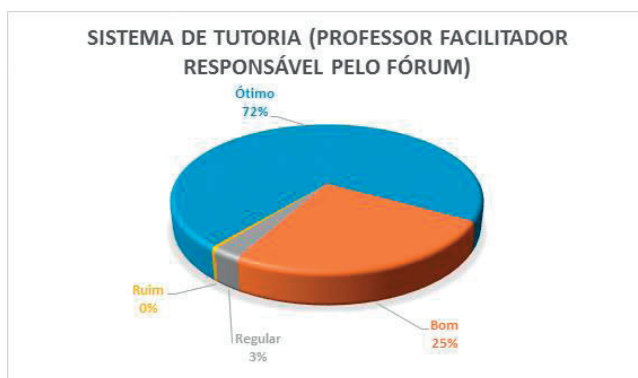


Gráfico 2 – Avaliação do Sistema de Tutoria - curso de Cidadania e Controle Social/2016

Com relação à avaliação de satisfação empreendida sobre o AVA, aspectos de funcionalidade, navegabilidade, disposição de conteúdos e atividades, bem como o atendimento do suporte técnico, foram algumas das perguntas respondidas pelos alunos, sendo que 58% julgaram o espaço virtual como “ótimo”, conforme ilustra o Gráfico 3.



Gráfico 3 – Avaliação do Ambiente Virtual de Aprendizagem - curso de Cidadania e Controle Social/2016

Esses resultados são elementos norteadores para que o AVA seja dia após dia aperfeiçoado e refinado nos pontos que se mostraram mais sensíveis. Sabe-se que melhorias e ajustes são necessários, assim, a equipe EAD/UFMT vem estudando e projetando soluções com vistas ao melhoramento dos aspectos técnicos/instrucionais, visando oferecer ao aluno cada vez mais recursos que facilitem o processo de sua aprendizagem.

Ademais, é perceptível que o trabalho aguerrido entre a coordenação geral do curso, a Escola de Contas e a área EAD/UFMT foi elemento decisivo para o sucesso do curso. O cuidado e esmero com os aspectos pedagógicos, assim como a atenção acurada aos aspectos tecnológicos, são feitos que contribuíram significativamente para o alcance do objetivo geral do curso, isto é, capacitar os conselheiros dos Conselhos Municipais e Estaduais, estudantes e membros da sociedade para o exercício do controle social, fomentando sua interface com o controle interno e externo.

4. Considerações Finais

O trabalho intenso do TCE-MT com relação à oferta de capacitações pela modalidade EAD, reafirma o seu compromisso com o controle da gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso. Não obstante, o curso de Cidadania e Controle Social alinha saberes e fazeres no tocante ao estímulo do controle social da gestão pública e ao exercício da cidadania.

Neste cenário, a Escola Superior de Contas vem atuando no sentido de propiciar meios e alternativas para a concretude de capacitações pela modalidade a distância, coordenando ações ligadas à capacitação continuada dos servidores e fiscalizados do TCE-MT.

Assim, em consonância com o Planejamento Estratégico do TCE-MT, a Escola Superior de Contas tem organizado suas atividades com vistas ao cumprimento de metas relativas às capacitações dos agentes públicos externos e servidores do Tribunal, promovendo o aprimoramento e desempenho profissional e gerencial no TCE/MT, bem como da administração pública.

Nesse viés de ações e relações, o convênio tripartite entre a UFMT, TCE-MT e Fundação Uniselva visa implementar programas para a modernização do Tribunal de Contas, ao passo que a UFMT tem por base de atuação o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

No escopo do convênio, a área EAD/UFMT se define por um conjunto de ações processuais e contínuas, de caráter educativo e tecnológico, que visa oportunizar a troca de conhecimentos entre a sua equipe técnica, alunos e professores da UFMT, conjuntamente aos colaboradores e servidores do Tribunal de Contas, sendo que tais práticas compartilhadas culminam na elaboração dos cursos virtuais

Dessa forma, o processo evolutivo do AVA, os melhoramentos e desenvolvimento de inovações tecnológicas são condutas e práticas originárias desse convênio atual entre as instituições, que colaboram o coordenam ações conjuntas com objetivos comuns, como é o caso do planejamento instrucional e desenvolvimento técnico do curso de Cidadania e Controle Social.

Almeja-se que este texto possa ter aclarado entendimentos relativos ao contexto histórico da EAD no interior da Escola Superior de Contas, sobre a atuação da área EAD/UFMT para a concretude dos cursos a distância ofertados atualmente pelo Tribunal de Contas e, sobretudo, os aspectos relativos ao aprimoramento do AVA e, nesse viés, o caminho trilhado para se construir e materializar o curso de Cidadania e Controle Social dentro do Ambiente Virtual de Aprendizagem.

Referências

ANJOS, R. A. V. **Referencial Pedagógico para Análise de Ambientes Virtuais de Aprendizagem**. 2015. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós- Graduação em Educação. PPGE/UFMT, Cuiabá, 2015.

CAVALCANTI, C.C.; FILATRO, A.C. **Design Thinking na educação presencial, a distância e corporativa**. São Paulo: Saraiva, 2016.

FILATRO, A. **Design instrucional na prática**. São Paulo: Pearson, 2008.

MATO GROSSO. **Livro Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso: PDI - TCE-MT avança promovendo soluções inovadora**, 2013.

MATO GROSSO. **Política de Educação Corporativa - Normas e Procedimentos da Escola Superior de Contas**. Cuiabá: PubliContas, 2014.

MOODLE. *Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment*. Comunidade Moodle. Disponível em: <https://moodle.org/>. Acesso em: mar. 2017.

MORAN, J. E.; MASSETO, M. T.; BEHRENS, M. A. **Novas tecnologias e mediação pedagógica**. 21. ed. Campinas, SP: Papirus, 2013.

PRETI, Oreste. **Educação a distância: Material didático impresso: orientações técnicas e pedagógicas**. Cuiabá: EdUFMT, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 30/2013**

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO **Instrução Normativa SEC nº 002/2011 - Versão 2**.

CAPÍTULO 4

As diferentes vozes no processo de construção da cidadania e da integração entre o controle externo e o controle social

Cassya Lúcia Corrêa Barros Vuolo (TCE-MT)
Taciana Mirna Sambrano (Instituto de Educação/UFMT)

1. Introdução

O Brasil figura entre as sociedades mais desiguais do mundo! Essa constatação se faz presente em quaisquer ambientes em que o cidadão brasileiro transite e os relatos de corrupção em tempos hodiernos assombra a população que, por vezes, pode se sentir impotente diante das denúncias divulgadas pela mídia. Tomando por mote a desigualdade no Brasil, o presente capítulo parte da premissa de que as políticas públicas no país precisam ser adequadamente formuladas e executadas para amenizar esta realidade e gerar melhoria na qualidade de vida da população. Uma das formas que possibilita a construção de uma cidadania fundamentada em uma sociedade mais justa e equânime é a ação integrada entre controle e a fiscalização dos recursos públicos.

O presente capítulo tem por finalidade discutir o processo de construção da cidadania, com vistas à edificação de uma sociedade mais equânime, a partir da integração entre o controle externo e o controle social. Associado a este objetivo primeiro, em um segundo momento, serão apresentados os posicionamentos de diferentes cidadãos a respeito de sua experiência em participar de um curso de extensão realizado em parceria entre o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e a Universidade Federal de Mato Grosso cujo intento foi a discussão da cidadania com vistas ao controle social.

2. Controle social e controle externo: a integração necessária

Em se tratando de controle, é válido ressaltar, a fim de se fundamentar a discussão que se pretende, que esta ação deve

acontecer desde o planejamento, execução e fiscalização constante da destinação do dinheiro público. No entanto, o controle não pode ficar a cargo somente dos entes estatais (Tribunais de Contas, Controladorias Internas e Ministério Público, Procuradorias Gerais dos Estados) que possuem limitações de pessoal e de recursos para a fiscalização em todas as esferas, em se tratando de um país com dimensões continentais, como é o caso do Brasil.

Nesse sentido, faz-se premente a participação da sociedade por meio de suas diversas representações, a participação do cidadão, que está mais próximo de onde os fatos acontecem, para a manutenção de uma fiscalização permanente sobre o que é público e pertencente, portanto, à coletividade, prerrogativa assegurada pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Acerca das prerrogativas constitucionais relacionadas ao controle dos recursos públicos, é importante ressaltar aqui o teor da Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou o parágrafo 3º do Art. 37 da Constituição Federal. Ao tratar das formas de participação do cidadão/usuário na administração pública, a Emenda Constitucional nº 19/98 estabeleceu uma perspectiva de controle direto dos recursos públicos nos seguintes termos:

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o

exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Assim, a Carta Magna brasileira permite uma possibilidade de o cidadão exercer uma forma de democracia direta (de soberania popular). A materialização desse exercício caracteriza-se por ser o controle social. Os meios de controle social teriam como base de sustentação a fiscalização das ações públicas. Portanto, o controle social poderia ocorrer por monitoramento legal ou iniciativa individual ou coletiva de grupo social.

Ao se referir ao controle social, o Ministro Carlos Ayres de Brito (1992) adverte que

É uma fiscalização que recai sobre o poder, sobre o governo, para se saber até que ponto as autoridades públicas são cumpridoras de seus deveres para com as pessoas humanas, as associações e as coletividades em geral. Pois bem, a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão ‘controle social do poder’, para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos (p.115).

De acordo com Faccioni (2006), o Tribunal de Contas da União tem por primazia a promoção de uma ligação entre os indivíduos e a administração, na medida em que contribui para a efetivação da democracia participativa, o exercício da cidadania (enquanto princípio fundamental) e a interface entre o controle externo e o controle social. Nessa esteira, evidencia-se o Art. 74, § 2º da Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao Tribunal de Contas da União a competência

para apreciação de irregularidades ou ilegalidades na Administração Pública, a partir da ação do cidadão e algumas entidades, a saber,

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A partir do exposto, percebe-se que os cidadãos, associações ou sindicatos alcançaram o status de “parte legítima”. Foram legitimados, de modo amplíssimo, a provocar a ação fiscalizatória autônoma, ou seja, podem apresentar irregularidades ou ilegalidades relacionadas à aplicação dos recursos públicos perante o controle externo, conteúdo que se configura como “denúncia”, numa condição de relevância, respaldado na Constituição Federal.

A ordem jurídica brasileira conferiu aos Tribunais de Contas um instrumento de cidadania ativa, o que os torna indispensáveis ao bom funcionamento do regime democrático. De acordo com Moreira Neto (2004, p.123), a ordem jurídica *“Agregou ao processo de controle externo o controle pela cidadania por via participativa: um controle social”*.

Essa prerrogativa passa a exigir das Cortes de Contas – enquanto representante do controle externo – uma atuação investigatória, sancionatória, eficiente, proativa e eficaz no sentido de apuração do fato e da aplicação, se verificada a irregularidade, das sanções cabíveis, além da adoção das providências cautelares que lhe facultam a Constituição e demais diplomas legais, o que deve estar recepcionado em seus respectivos regimentos internos.

Mais do que isso, os Tribunais de Contas, dentro do Estado Democrático de Direito, constituem-se como órgãos constitucionais

de soberania, com funções imprescindíveis ao funcionamento republicano e democrático, no que tange à gestão fiscal dos recursos públicos e à defesa dos direitos fundamentais.

Os Tribunais de Contas, enquanto fiscalizadores da gestão, devem mensurar os resultados obtidos pelo governo e a qualidade das políticas públicas, buscar que sua atuação tenha ressonância na sociedade e disponibilizar informações que precisam ser entendidas e consumidas pelo cidadão.

De acordo com Rocha (2002) apud Coelho(2010),

A maior presença do Estado no campo econômico e a ampliação dos serviços públicos oferecidos à população levaram as Cortes de Contas a buscar formas de controle que ultrapassassem a mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, permitindo a incorporação de técnicas de controle gerencial, abrangendo questões acerca da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações governamentais (p.68).

Nessa esteira, ressalta-se que às Cortes de Contas cabe o cumprimento de suas funções constitucionais, mas que precisam ir além, assumindo seu papel na construção da democracia, a fim de que o controle externo, dentro da legitimidade institucional, produza efeitos concretos e dê resultados, tanto na fiscalização da aplicação dos recursos quanto na mensuração da eficiência da gestão e das políticas públicas.

No entanto, há que se evidenciar que tão desafiador quanto o controle externo trilhar estes caminhos é despertar a sociedade para a participação. Do lado das instituições, pode haver o receio de se relacionar com a sociedade, como assevera Fernandes (2008); da perspectiva da sociedade, pode haver a “letargia social” que precisa

ser abandonada para “*alavancar a expressão de uma consciência que se revela imanente no corpo social, aguardando motivação*” (p.50).

Nessa linha, ressaltam-se as considerações do Ministro Adylson Motta (2005) ao afirmar que

[...] O regime democrático exige que os Tribunais de Contas prestem à comunidade em geral ‘contas’ de sua atuação e dela se aproximem, mediante canais de comunicação abertos ao cidadão, dos diálogos públicos e da divulgação ampla dos resultados de sua fiscalização.

A participação social em matéria de controle é um fenômeno crescente no país, associado à tendência do Estado dialógico no Brasil, pois ainda há uma grande distância entre o que é planejado e o que é de interesse público.

Segundo Torres (2008, p.180), a comunidade poderá invocar a proteção ao Tribunal de Contas para o combate à corrupção, para o controle dos incentivos fiscais, para promover a fiscalização sobre as entidades financeiras privadas que, causando prejuízos a terceiros, possam atingir o Tesouro, para fixar o valor do dano ambiental causado por funcionário ou terceiros etc.

Essa via participativa marca uma etapa de evolução dos Tribunais de Contas e põe em destaque sua legitimidade, renovando-a e reafirmando-a com a abertura direta à cidadania, além de reforçar a sua autonomia e responsabilidade política, que, por sua vez, aumenta com o dever de atuar por provocação direta da sociedade.

O Tribunal de Contas deverá contribuir para a maximização da aplicação de recursos escassos e incrementar os mecanismos de controle para incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos públicos. Tendo em vista que o dinheiro é essencial para

regular o exercício da liberdade e de se viver dignamente, não há como se admitir que o Estado mal gerencie os recursos públicos a ele confiados. A legitimidade dos dispêndios deve se correlacionar à satisfação dos anseios da sociedade. De acordo com Furtado (2006), o controle da legitimidade deve estar vinculado à fiscalização do atendimento da vontade popular, como uma consequência do princípio democrático. Para o autor, é preciso investigar a finalidade apresentada e a motivação oferecida.

O controle social, de acordo com o Ministro Ubiratan Aguiar, pode constituir a base para a formação e efetiva implementação de um estado democrático de direito, desde que a politização da sociedade – aumento da consciência política – torne-se algo presente na vida cidadã, nas ações de cada indivíduo.

Peruzzotti e Smulovitz (2002), que estudam a participação cidadã associada à vigilância dos recursos públicos, defendem que há uma nova forma de politização que está se desenvolvendo nas novas democracias e que tem por objetivo primordial fortalecer e aperfeiçoar o funcionamento dos mecanismos de controle e supervisão das instituições representativas, e que os cidadãos afetados pelas ações públicas, no exercício de sua cidadania, devem pedir contas aos gestores sobre suas ações.

O controle externo interagindo com o controle social passa a receber da sociedade conhecimento e experiência, pondo em prática a sua função pedagógica e de orientação. Com isso, tornar-se-ão conhecidas suas decisões, seus métodos de trabalho, suas normas, os resultados econômico-financeiros, bem como os ganhos no âmbito de aperfeiçoamento da gestão da *res publica* (ROCHA, 2011, p.11).

A necessária interação do controle externo com o controle social também tem sido tema de discussões internacionais das Entidades

Superiores de Fiscalização, em especial das Latino-Americanas, tendo sido abordado nas últimas Assembleias Gerais da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs)¹.

A Olacefs é a instância privilegiada de discussão das entidades de fiscalização do continente, um espaço destinado à integração, diálogo entre os países participantes, de diagnósticos, identificação de problemas e compartilhamento de boas práticas que possam aperfeiçoar as instituições de controle externo.

As entidades se reúnem com o objetivo de melhorar seus resultados, visando produzir uma diferença na vida dos cidadãos. Estas são conscientes de que suas informações têm impacto na gestão dos fiscalizados e constituem um instrumento valioso de controle social ao permitir que o cidadão se informe sobre assuntos públicos a partir de uma fonte confiável e possa exigir o cumprimento de suas demandas sustentadas em dados técnicos reconhecidos, conforme apontam Aguillar e Roldán (2015).

¹ A Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) é um organismo internacional, autônomo, independente, apolítico e de caráter permanente. Suas origens remontam ao ano de 1963, quando o Primeiro Congresso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras (Cladefs), realizado em Caracas/Venezuela, recomendou a organização de um Instituto Latino-Americano de Controle Fiscal, criado em 1965, sob a denominação de Instituto Latinoamericano de Ciências Fiscalizadoras (Ilacif). O Brasil foi um dos países que participaram da criação do instituto. A Olacefs, sucessora do Ilacif, foi criada em 1990 em Assembleia Extraordinária realizada em Buenos Aires/Argentina como resposta às demandas de maior institucionalização da cooperação entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) do subcontinente. A organização incentiva a pesquisa científica especializada e desenvolve atividades de estudo, capacitação, especialização, assessoria e assistência técnica, informação e coordenação – tudo isso com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das EFS membros. A Olacefs, que atualmente conta com 23 países membros, é um dos grupos regionais da International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai). O Tribunal de Contas da União é membro da Olacefs desde sua fundação e atualmente preside seus trabalhos. Disponível em: <file:///C:/Users/winner06052014/Downloads/CONHE%C3%87A%20A%20OLACEFS%2001.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2017.

Nesse contexto, o controle social tem sido estudado e fomentado por meio de diversos pronunciamentos e ações. A primeira citação sobre a possibilidade de participação cidadã no controle fiscal está contida na Declaração de Lima, formulada na V Assembleia Geral Ordinária de 1995, referida como uma fonte de informação qualificada e permanente sobre as áreas críticas da administração pública.

Desde então, tem havido esforços para desenvolver diferentes mecanismos de Participação Cidadã. Esse aumento de referência culminou na XIV Assembleia Geral, realizada em Buenos Aires em 2004, quando foi enfatizada a importância da participação do cidadão no controle público, o reforço à responsabilidade das ações governamentais e a facilitação do acesso do cidadão às informações, tendo sido recomendado que fossem exploradas novas formas de articulação do controle fiscal (controle externo) com o controle cidadão (controle social), especialmente na etapa de planejamento das atividades de controle e no traçado das recomendações.

Ampliados os debates sobre a necessária aproximação do controle externo com o controle social e o estímulo à efetiva participação cidadã na gestão, e reconhecendo a importância do tema para as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), em 2009 foi criada a Comissão Técnica de Participação Cidadã (CTPC) durante a XLIII Reunião do Conselho Diretivo da Olacefs² com o objetivo de estabelecer mecanismos e instâncias de cooperação e articulação para conceituação e desenvolvimento de estratégias de participação cidadã

² Comissão Técnica de Participação Cidadã (CTPC), criada durante XLIII Reunião do Conselho Diretivo da Olacefs, é um órgão de assessoramento permanente da entidade. A CTPC sistematiza, divulga e impulsiona ações concretas de participação cidadã, além de propor avanços na teorização o assunto.

e controle social, compartilhando marcos conceituais, enfoques, metodologias, instrumentos e experiências que conduzam à melhoria do controle externo e da administração pública dos países membros.

Ainda no mesmo ano, uma importante decisão foi tomada durante a XIX Assembleia da Olacefs, ao se valer do pressuposto na Declaração de Assunção (COSTA RICA, 2010) que, em seu artigo sexto, convoca as EFS da América Latina a fortalecer “*suas estratégias, conexões e mecanismos de interação com a sociedade civil buscando envolvê-la efetivamente nos sistemas de prestação de contas em construção na região*”.³

O mesmo documento, em seu artigo 9º, estabelece o respeito aos ordenamentos jurídicos de cada nação em relação às decisões sobre sistema de controle e fiscalização. Contudo, a Olacefs concordou em difundir, entre seus membros, oito princípios importantes para um bom governo, os quais servirão de guia para seus membros na promoção do exercício adequado da prestação de contas, a saber: 1. A Prestação de Contas é a base para um bom governo; 2. Obrigação de informar e justificar; 3. Integralidade do sistema de prestação de contas; 4. Transparência da informação; 5. Sanção do incumprimento; 6. Marco legal completo para a prestação de contas; 7. Liderança das EFS e o 8. Participação cidadã ativa com destaque para a capacidade da sociedade civil de organizar-se para exercer um

³ Art. 6º da Declaração de Assunção: No mundo contemporâneo, há forças que impulsionam uma atuação mais enérgica por parte dos governos e das EFS para melhorar a prestação de contas. As mudanças constantes e aceleradas que enfrenta a humanidade como produto do processo de globalização e a mudança tecnológica facilitam o conhecimento sobre a gestão que realiza o governo com os fundos públicos. No entanto, a insatisfação da sociedade, cada vez mais complexa, por demandas sem resposta, desequilíbrios da ação pública, corrupção, inação política e impunidade, detonou um crescente desprestígio da classe política e da desconfiança nas instituições em um Estado muito mais complexo e plural. Disponível em http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/DECLARACION_CCN_ASUNCION_CyP.pdf. p. 17. Acesso em: 05 jul. 2017.

controle da cidadania como parte do sistema de prestação de contas (*accountability* social), no controle da legalidade e o uso eficiente dos recursos públicos (COSTA RICA, 2010).

Neste ponto, as EFS deverão fortalecer suas estratégias, vínculos e mecanismos de comunicação e interação com a sociedade civil, procurando envolvê-la eficazmente nos sistemas de prestação de contas que estão em construção na região; fomentar uma maior cultura de transparência governamental; realizar as ações necessárias para melhorar o conhecimento público sobre a lógica que governa a todo o sistema de prestação de conta, e contribuir para que o cidadão exerça adequadamente seu papel no sistema.

O grande aporte normativo e prático sobre a aproximação do controle externo (EFS) do controle social (cidadãos) aconteceu durante XXI Assembleia Geral da Olacefs⁴ em 2011, em Caracas, quando foram acolhidas as considerações do 21º Simpósio das Nações Unidas/INTOSAI contendo uma série de recomendações práticas para o estabelecimento de efetivas relações entre as EFS e os cidadãos.

Em 2013, o então Presidente da Olacefs, ministro do Tribunal de Contas da União do Brasil, Augusto Nardes, afirmou que este deveria liderar o movimento de melhoria da governança para o aperfeiçoamento da gestão pública em todo o continente de forma que a probidade, a transparência e a eficácia da administração pública fossem fortalecidas.

³ Na XXI Assembleia Geral da Olacefs, foram discutidos os quatro temas da programação técnica: a prestação de contas e a participação cidadã; uso, preservação e manejo da água; ética pública e entidades fiscalizadoras superiores; e a implementação do serviço de biblioteca virtual entre os membros da organização. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/noticia/8377/herbst-avalia-participa%C3%A7%C3%A3o-na-xxi-assembleia-da-olacefs>> Acesso em: 05 jul. 2017.

Na mesma Assembleia, Ramiro Mendonza (BRASIL, 2014), controlador-geral do Chile e secretário-executivo da Olacefs, falou sobre as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade e o impacto dessa transformação sobre os órgãos de controle. Para Mendonza, o grande cerne dessas mudanças está no surgimento de cidadãos e de uma sociedade civil mais forte, que exigem não apenas os benefícios das políticas públicas, mas também a participação, execução e avaliação.

José Salvador Molina Orellana (2015), chefe do Departamento de Participação Cidadã de El Salvador, em recente artigo no qual apresenta suas experiências no controle cidadão no governo de seu país, define a participação cidadã como um conjunto de ações e iniciativas que contribuem para impulsionar a democracia participativa, mediante a integração do conceito mais amplo de cidadania. Esse direito é extensivo a todos os cidadãos como expressão máxima do poder soberano do povo que emana das normas constitucionais de vários países. Esta participação pressupõe a colocação em prática de mecanismos que permitam à população ter acesso e propor diretamente as políticas de gestão e a desempenhar o controle governamental, sem necessidade de tomar parte da Administração Pública.

3. A construção da cidadania e da integração entre controle externo e social: algumas perspectivas e vozes

A partir do que foi exposto até o momento, evidencia-se que o controle social articulado ao controle externo não representa uma condição já alcançada pela sociedade e Cortes de Contas. Para mudar essa realidade, é necessário que ações sejam desenvolvidas com vistas ao fortalecimento da democratização da gestão pública.

A partir dessa necessidade, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso, realizou o curso de extensão “Cidadania e Controle Social”. Este curso foi ofertado na modalidade a distância, disponibilizado em Ambiente Virtual de Aprendizagem (Plataforma Moodle), tendo como público-alvo Conselheiros Municipais e Estaduais, estudantes e membros da sociedade com interesse nos temas abordados. Com uma carga horária de 100 horas, o curso “Cidadania e controle social” disponibilizou 2000 vagas organizadas em 40 turmas de 50 cursistas cada.

O curso, para sua realização, contou com o trabalho de 40 tutores, um supervisor e três coordenadores de tutoria selecionados a partir do Cadastro de Instrutores Internos do TCE/MT, divulgados por meio de Portarias. As turmas foram compostas por 01 tutor e 50 cursistas. Cada coordenador de tutoria ficou responsável por 13 ou 14 turmas, as quais foram acompanhadas pelo Supervisor que mantinha contato direto com a coordenação do curso.

Para a realização do curso, foram desenvolvidas parcerias especialmente com a finalidade de divulgação deste, com a Associação Mato-Grossense dos Municípios (AMM), Prefeitos Municipais, Observatórios Sociais, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME-MT), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME-MT), as Universidades e Faculdades, os Conselhos Estaduais e Municipais de Políticas Públicas, os Sindicatos representativos dos servidores públicos e entidades de classe como a OAB, CRC, CREA, CAM, CAU, SERVIÇO SOCIAL etc.

Considerou-se, como princípio norteador do curso, que os Conselhos de Políticas Públicas se constituem em estratégias fundamentais para a efetivação do controle social, com vistas a uma

gestão pública pautada pelos princípios constitucionais e voltada para o alcance de resultados socialmente desejados.

Tomou-se como controle social a participação social na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública, além de ser um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que proporciona a aproximação da sociedade com o Estado.

A fim de se fundamentar a importância dos conselhos de políticas públicas, tomou-se por pressuposto os acontecimentos que marcaram os anos de 1990, período pós promulgação da Constituição Federal de 1988. Estes anos foram marcados pela primazia da regulamentação das principais políticas públicas como saúde, assistência social, educação, direitos da criança e do adolescente. Nesse processo, a legislação infraconstitucional organizou uma arquitetura político-institucional para a formulação e implementação de políticas públicas ancoradas no tripé fundos contábeis, planos de gestão e conselhos.

Esse tripé político-institucional pressupõe a estruturação de sistemas locais de políticas públicas alicerçados na transparência dos atos e ações, na participação social e no fortalecimento da capacidade de planejamento, gestão, implementação e avaliação de políticas públicas em níveis locais. Isso implica o rompimento das práticas patrimoniais e clientelistas, que historicamente têm marcado a Administração Pública no Brasil, e da assunção de práticas inovadoras e participativas. Nesse contexto, os Conselhos de Políticas Públicas são estratégias fundamentais.

Nessa medida, o objetivo fundamental do curso foi capacitar os conselheiros dos Conselhos Municipais e Estaduais, estudantes e membros da sociedade para o exercício do controle social, fomentando sua interface com o controle interno e externo. Os

objetivos específicos do curso foram a. compreender controle social como pressuposto da democracia; b. contribuir para o fortalecimento dos Conselhos Municipais, Estaduais e Escolares como instâncias efetivas de controle social, levando-os a propor formas de intervenção em sua realidade local; c. conhecer e caracterizar as três formas de controle da Gestão Pública (interno, externo e social), identificando os atores responsáveis; d. Conhecer o TCE-MT, os projetos e programas desenvolvidos relacionados ao estímulo ao controle social como o PDI, os sistemas de informação e transparência e as ações de controle social; e. Conhecer o site do TCE-MT e as decisões do controle externo relacionadas às políticas públicas de sua cidade; f. Conhecer o ciclo orçamentário e as formas de participação do cidadão no processo de orçamentação pública.

Para o curso “Cidadania e controle social”, tomou-se os Conselheiros dos entes federativos como principal público-alvo na medida em que os conselhos se caracterizam por serem uma conquista advinda de reivindicações populares. Balcão e Teixeira (2003) definem os conselhos gestores como

[...] órgãos colegiados previstos por legislação federal, formados por representantes da sociedade civil e do governo que têm por objetivo traçar diretrizes para elaboração e aprovação de planos de ação para as políticas sociais nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal. Os conselhos atuam junto ao Poder Executivo na formulação do desenho das políticas nas áreas da saúde, educação, criança e adolescente, da assistência social, entre outras, bem como na alocação de recursos para essas áreas (p. 5).

Os conselhos gestores são muito importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela

redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidades de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente. As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos, portanto, por representantes do poder público e da sociedade civil organizada (GOHN, 2007, p. 84-85).

Diante do exposto, o curso considerou como prioridade um processo de formação com base em conhecimentos diretamente relacionados à natureza dos Conselhos e às principais tarefas dos seus membros. Para tanto, a estrutura curricular do curso foi configurada em três módulos articulados entre si e que visam a sistematização de tais conhecimentos, com fins de possibilitar o efetivo exercício de controle social das políticas públicas.

O curso foi concluído por 679 participantes. Neste livro, o leitor encontrará frutos deste gratificante trabalho junto aos cursistas, profissionais que discutiram e refletiram durante as 100 horas do curso sobre a importância e as diferentes formas de acompanhamento e controle social e externo, com vistas à definição e vivência da cidadania.

No entanto, como foi apresentado inicialmente, o presente texto abordará as vozes dos participantes e profissionais que atuaram no curso aqui apresentado.

A importância de se analisar os depoimentos dos participantes e profissionais do curso é justamente trazer à tona as expectativas, as

aprendizagens e os encaminhamentos futuros que a experiência do curso pode proporcionar.

Todos os cursistas relatam a validade e importância de terem participado do curso em questão. Considerações em relação ao cotidiano que pode ser vislumbrado a partir de novas óticas e que pode ser impulsionado de diferentes formas foram constantes nos relatos dos participantes. Os depoimentos a seguir representam o exposto:

O curso foi ótimo para mim, pois aprendi muita coisa que agora vai me ajudar no meu cotidiano. Ouvia muito falar em indicadores e Políticas Públicas, mas não sabia o que era, e com o curso fiquei por dentro de tudo, me fez buscar pesquisa para conhecer melhor ainda o trabalho do TCE, estou consciente agora do meu dever de estar sempre acompanhando tudo que se refere às Políticas Públicas, monitorar o nosso dinheiro e acompanhar os indicadores. (Cursista, turma 08)

Aprendi a buscar novas descobertas a cada dia sobre o que nossos líderes estão fazendo ou deixando de fazer para melhorar o nosso país e a população brasileira. (Cursista, turma 04)

Sou muito agradecida pela oportunidade de participar do curso para melhorar minha ação na vivência das rotinas de trabalho com a comunidade da qual participo. (Cursista, turma 17)

Ao se analisar o relato dos tutores sobre o curso, é interessante perceber que considerações semelhantes são salientadas pelos profissionais, como aponta o relato a seguir:

O despertar para a noção de uma atuação responsável tem movido muitos cidadãos a abandonar o papel de meros espectadores e efetivamente atuarem na promoção das mudanças políticas e históricas que desejam à sua nação, começando pelos bairros e municípios onde residem. É este um trabalho árduo que envolve conhecimentos, habilidades e atitudes. [...] o curso Cidadania e Controle Social se apresenta como uma poderosa e democrática ferramenta de ação social. (Tutora E)

Para alguns cursistas, o papel do Tribunal de Contas foi evidenciado – ou divulgado – por meio do curso, como apontam os relatos a seguir.

Quero parabenizar o TCE-MT, que além de cumprir seu papel com eficiência, também oferece serviços que vão ao encontro da sociedade, com o propósito de informar e preparar o cidadão no que se refere aos direitos garantidos em lei, bem como orientar o caminho para alcançar esses direitos. Tribunal de Contas de Mato Grosso, a favor da cidadania social! (Cursista, turma 32)

A iniciativa do TCE é de suma importância para que todos possam entender e compreender como funcionam e tramitam todos os recursos que são disponibilizados para o uso da sociedade. (Cursista, turma 13)

Fiquei surpresa com a quantidade de informações obtidas através do curso sobre a atuação do Tribunal de Contas junto à sociedade. (Cursista, turma 21)

Quero agradecer a oportunidade dada pelo TCE para poder conhecer um pouco mais sobre o trabalho de controle social e fiscalização. (Cursista, turma 11)

O curso foi excelente, pois relatou assunto do nosso cotidiano e acredito que foi uma oportunidade de conhecermos melhor o trabalho do Tribunal de Contas (Cursista, turma 07)

Os depoimentos abaixo ilustram a importância que o curso assumiu no trabalho junto aos conselhos:

O Curso vai ajudar muito na gestão administrativa, na qual estou sempre envolvido no meu município. (Cursista, turma 24)

Venho agradecer pela oportunidade de participar desse curso que me proporcionou conhecimento para melhor atuação na minha profissão e, como conselheira, poder atuar com mais segurança e prestar um serviço de qualidade à sociedade. (Cursista, turma 25)

O ambiente virtual de fácil acesso, os conteúdos abordados foram enriquecedores para ampliar nossos conhecimentos e principalmente atuarmos nos conselhos com maior segurança e compreensão do nosso papel frente às políticas públicas do município. (Cursista, turma 27)

O curso foi muito importante para o meu conhecimento e crescimento, primeiramente como cidadã, como membro de conselho municipal e como profissional. (Cursista, turma 30)

O curso foi de grande importância para o aprimoramento de meus conhecimentos no que diz respeito ao TCE. Através dele, tive a oportunidade de conhecer um pouco mais sobre a minha função enquanto conselheiro, enfim, espero participar de mais cursos promovidos pelo TCE-MT. (Cursista, turma 32)

Outro aspecto que emerge dos depoimentos dos cursistas e que merece destaque refere-se à importância que eles atribuem à modalidade utilizada para o curso, bem como aos recursos disponibilizados pela educação a distância, como se pode perceber com os depoimentos a seguir.

Ótima iniciativa do TCE de promover cursos de capacitação através de ambiente virtual que atende aos interesses da sociedade, contribuindo para o conhecimento coletivo do cidadão. Com parceria excelente da UFMT, com tutores e professores preparados para atuar na disseminação do saber. (Cursista, turma 34)

O Curso a distância é excelente, pois atende muitas pessoas que não pode ir a capital para fazer um curso. O Tribunal de Contas está de Parabéns. Continue ofertando outros cursos. A sociedade só tem a ganhar com o Tribunal de Contas através do Ambiente virtual chega nos mais diversos lugares do estado de Mato Grosso. Parabéns pela Iniciativa Cidadã. (Cursista, turma 40)

O mesmo aspecto coaduna-se aos depoimentos de tutores, ao enfatizarem a importância de iniciativas semelhantes que possibilitam o acesso à formação por parte de cidadãos que não residem na capital do Estado.

Vejo a iniciativa do Tribunal de Contas de Mato Grosso com muita satisfação. A oportunidade de levar o Curso de Cidadania e Controle Social às pessoas das mais variadas localidades é uma estratégia fundamental para criação de um novo contexto político e social no nosso Estado. Claro que ainda há muito o que se fazer e percorrer, mas a largada já foi dada! (Tutor D)

Há em muitas pessoas o receio quanto à eficácia do aprendizado em cursos realizados a distância. O curso em questão, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, é um exemplo que desmistifica este pensamento, ao viabilizar que os cidadãos tanto de Mato Grosso como os de outros estados que se interessem, sendo eles conselheiros públicos ou não, adquiram conhecimentos essenciais ao Controle Social através de materiais impressos e on-line; da estrutura de um Ambiente Virtual altamente intuitivo com atividades discursivas de proposição crítica que instigam à prática; como também do apoio de uma equipe treinada e acolhedora que visa tornar a experiência do participante agradável e proativa em suas ações para com a sociedade. (Tutora E)

Como a turma a mim designada era voltada a um público em sua maioria do interior, trabalhadores, professores, produtores rurais, servidores públicos, professores universitários, assim como estudantes de ensino médio, meu maior desafio foi traçar estratégias para me comunicar de forma singular com todos, além de manter contato de uma maneira geral com todos. [...] Meu papel enquanto tutor foi o de viabilizá-los ao conhecimento, orientá-los a saber lidar com a ansiedade, o tempo

e a disciplina em meio às suas inviabilizadas vidas de trabalhadores para que pudessem, assim, se dedicar ao máximo à temática que nem sempre é discutida, uma vez que não recebemos em nossa formação uma educação plural e política acerca de temas praticáveis por todos. Assim, todos foram convidados a se empoderar da autonomia fornecida e constituída para se desenvolver e buscar o seu conhecimento, , formando assim um ser cada vez mais informado e instruído político e socialmente. (Tutor J)

Em consonância ao depoimento do tutor acima destacado, os cursistas evidenciam a atuação dos tutores como um dos pontos altos do curso, na medida em que a importância desse profissional no acompanhamento e condução das atividades é ressaltada na maioria dos relatos.

Gostaria de ratificar o elogio e agradecimento ao tutor do curso, que esteve de maneira incansável buscando incentivar e auxiliar os participantes, bem como elogiar a aparato oferecido pelo curso, desde materiais base para desenvolvimento dos trabalhos, até o feedback sobre estes. (Cursista, turma 09)

Parabenizo a todos os tutores que foram competentes em nos ajudar no decorrer do curso. Acredito que cada atividade elaborada foi um meio de conhecermos mais sobre cada assunto abordado (Cursista, turma 14)

O presente texto e a análise das vozes manifestas em um curso de formação – que teve por prerrogativa o desenvolvimento de ações que visam o fortalecimento da democratização da gestão

pública – remetem à percepção de que iniciativas dessa natureza são imprescindíveis para o desenvolvimento da cidadania e da integração entre o controle externo e o controle social.

Ressalta-se aqui a importância de iniciativas de fortalecimento da democratização da gestão pública por meio de ações que, além de estimularem o exercício do controle social, fortaleçam seus mecanismos, visando, precipuamente, melhorar a aplicação dos recursos públicos, os resultados da gestão, a eficiência das políticas públicas e o debate entre sociedade e governo, permitindo ao cidadão que participe e se manifeste sobre a atuação do Estado.

Ações dessa natureza representariam um ganho de eficiência na gestão com o Estado. No entanto, fala-se aqui de um Estado mais disposto a abrir espaço de discussão e que tenha respostas aos desejos da população, representada, por sua vez, por uma cidadania ativa e engajada, alimentada por um sistema de informações plural, independente, submetido a normas de respeito aos princípios éticos e democráticos.

Para Spink e Teixeira (2007, p.46), está se iniciando “[...] a preocupação da sociedade com o controle social da Administração Pública juntamente com uma disposição da área pública em aceitar e reconhecer maior controle social”.

Nessa esteira, evidencia-se a consideração do Ministro Adylson Motta (2005) ao afirmar que

[...] a conjunção entre as ações de controle – sob o novo prisma do accountability – e o estreitamento das relações entre as Cortes de Contas e a Sociedade, além de democratizar a fiscalização dos gastos públicos, tendem a aumentar a efetividade das políticas sociais e dos serviços prestados pelo Estado. Trata-se, em outras palavras, de um estímulo ao controle social, contribuindo-se para

o fortalecimento da cidadania e, por conseguinte, ao amadurecimento do regime democrático.

Por fim, como assevera Mileski (2003), no Estado brasileiro, estruturado como Estado Democrático de Direito, o cidadão tem que ter vez e voz ativa na condução dos negócios do Estado. E a sociedade, por sua vez, deve auxiliar na condução das políticas públicas.

4. Para finalizar

Por tudo quanto foi exposto neste capítulo, a partir de suas atribuições constitucionais e considerando-os como instrumento de cidadania, os Tribunais de Contas devem buscar trilhar o caminho de estimular o controle social, tornando a sociedade aliada do controle externo.

Enquanto órgãos de soberania constitucional, os Tribunais de Contas devem zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, o aperfeiçoamento da governança pública e também estimular a participação cidadã no acompanhamento da gestão e avaliação dos resultados das políticas públicas, por meio de diferentes iniciativas, como, por exemplo, cursos de formação como o apresentado no presente texto.

Os Tribunais de Contas são indispensáveis ao regime democrático e, nessa medida, devem desenvolver ações que favoreçam a participação a partir da formação da consciência cidadã de que é dever de todos zelar pela *res publicae* pela correta destinação dos recursos retirados da sociedade para custear as atividades do Estado.

Nesse cenário institucional-legal, a participação da sociedade no controle fiscal é concebida como um “direito-dever”, como um

processo que facilita a organização social, o empoderamento do cidadão, a transparência, a legitimação, o melhoramento institucional e o bom governo. A participação torna-se visível por meio de ações e mecanismos disponibilizados pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores para que os cidadãos possam participar, diretamente ou por meio de suas organizações, da gestão pública e da melhoria da qualidade do controle institucional, como apontam Aguillar e Roldan (2015).

Nestes tempos atuais, para dar cumprimento a sua missão de órgão fiscalizador dos recursos públicos, os Tribunais de Contas precisam saber lidar com o paradigma da aproximação da sociedade, articular e potencializar os mecanismos de participação cidadã e de exercício do controle social, com vistas à melhoria da qualidade dos resultados das políticas públicas e da vida das pessoas, à diminuição das desigualdades sociais e ao aumento da vivência de cidadania.

Referências

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

AGUILLAR, M. M; ROLDÁN, E. G. Participação cidadã no controle fiscal. **Revista de La Organización Latinoamericana y Del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores**. Brasília, Brasil, ano 8, n. 17, p. 34-40, jan.-jun., 2015.

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). **Controle Social do Orçamento Público**. São Paulo: Instituto Polis, 2003. (Publicações Polis, 44).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.**

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.**

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 05 jul. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Disponível

em <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 05 jul. 2017.

_____. XXIII ASSEMBLEIA GERAL DA OLACEFS. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Brasil, ano 46, n. 129, p. 17, jan/abr., 2014.

Disponível em <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/18/16>>. Acesso em: 05 jun.2017.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, Renovar, n. 189, 1992.

COELHO, Hamilton Antônio. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.** Ano 28, v.75, n.02, Abr. Mai. Jun. 2010.

Disponível em <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/919.pdf>>. Acesso em: 04 jun.2017.

COSTA RICA. **Declaração de Assunção.** 2010. Disponível em http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/DECLARACION_CCN_ASUNCION_CyP.pdf>. Acesso em:

05 jul. 2017.

FACCIONI, Vitor J. A Sociedade e o Controle Externo. In: **I Fórum do PROMOEX: Formação da Rede de Informação e Portal do Controle Externo.** TCE-MG. Belo Horizonte, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FURTADO. **O Controle da Legitimidade do Gasto Público.** Fórum de Contratação e Gestão Pública-FCGP. Belo Horizonte, ano 5, n. 54, p. 7298-7301, jun. 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários dos trabalhos dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José. **O novo Tribunal de Contas órgão protetor dos direitos fundamentais.** 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MOTTA, Adylson. **O Novo Tribunal de Contas- Órgão protetor dos Direitos Fundamentais.** 3. ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005.

ORELLANA, José Salvador Molina. La Participación Ciudadana: principio inclusivo em lãs EFS para mejorar el control fiscal. **Revista OLACEFS,** Brasília-Brasil, v. 8, n. 18, p. 42, jul/dez., 2015.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. **Controlando la Política:** ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002, p. 23-52.

ROCHA, Zilton. Os Tribunais de Contas e os desafios para a promoção do controle social. **Revista do TCM-RJ.** Ano XXVIII, n. 46, p. 11, jan./2011.

SPINK, Peter; TEIXEIRA, Marco Antônio. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da administração pública. In: GUEDES,

Álvaro Martins; FONSECA, Francisco (Orgs.). **Controle social na administração pública**: cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica- Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CAPÍTULO 5

Um olhar sobre os trabalhos dos participantes do curso a distância de cidadania e controle social

Ana Paula Kuhn (PPGE/UFMT)
Cláudia Oneida Rouiller (TCE-MT)
Cristiano Maciel (IC/PPGE/UFMT)

1. Introdução

O Curso de extensão intitulado “Cidadania e Controle Social” é uma realização do TCE-MT em parceria com a UFMT. Foi ofertado no ano de 2016 via Ambiente Virtual de Aprendizagem-AVA, com momentos presenciais facultativos, para aproximadamente dois mil alunos. Teve por objetivo capacitar os conselheiros dos conselhos municipais e estaduais, estudantes e membros da sociedade para o exercício do controle social, fomentando sua interface com o controle interno e externo.

Entende-se que o controle social é uma forma de compartilhamento do poder de decisão entre o Estado e sociedade em relação às políticas. É um instrumento da democracia e da cidadania. E pode ser realizado tanto no momento da implantação de políticas públicas quanto no momento de fiscalização.

Já o controle interno tem por finalidade o acompanhamento das funções das atividades dos órgãos subordinados à administração, observando os princípios constitucionais estabelecidos no âmbito da gestão pública. E o controle externo é, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira (Meirelles, 1989, p. 602). É uma função exclusiva do Poder Legislativo, exercida por meio de atos que lhe foram atribuídos pela legislação pertinente com o auxílio do Tribunal de Contas

No contexto da discussão apresentada, percebe-se que, por meio deste curso, os alunos puderam compreender de forma mais significativa o que são os controles da administração pública, como o social, externo e interno, promovendo assim o fortalecimento institucional dos conselhos de políticas públicas na medida em que se favoreceu a atualização do conselheiro e a formação do cidadão para que se tornasse mais atuante na sociedade.

Participaram ativamente desse processo 40 (quarenta) tutores selecionados pela UFMT, três coordenadoras e uma supervisora do TCE. Cada tutor ficou responsável pelo acompanhamento de cinquenta cursistas.

O Curso teve como proposta final a elaboração de um trabalho voltado às políticas públicas e aos conselhos municipais, de modo que os alunos evidenciassem um problema na prestação do serviço público relacionado à política local e propusessem soluções para ele, melhorias com menor custo ou eficiência, levando-se em conta a realidade concreta de cada município.

Ao final do Curso, foram apresentados aproximadamente 700 trabalhos finais. Dentre estes, os cinquenta melhores textos foram selecionados por coordenadoras e supervisora do TCE, os quais foram objeto de análise deste artigo. Os critérios utilizados durante a seleção foram: estrutura quanto à formatação do trabalho, problematização, coerência e coesão textual.

As análises dos trabalhos foram realizadas com objetivo de apresentar as temáticas abordadas, as metodologias das pesquisas, municípios nos quais foram realizados, bem como os resultados apresentados no desenvolvimento dos respectivos textos.

2. Quanto ao público alcançado

Inicialmente, é importante salientar que, nos últimos anos, a Educação a Distância brasileira passou por uma vertiginosa expansão e por um enorme reconhecimento nunca percebido na modalidade. Segundo Mill (2010), a EaD se beneficia dessas possibilidades de levar informações ao sujeito em sua singularidade e em seu tempo-espço

particular de vida (unidade demográfica), pois, pela telemática, localiza-se os estudantes onde estiverem e quando quiserem, criando a oportunidade de comunicação e discussão de determinado tema.

Nesse contexto de expansão da EaD, insere-se o Curso de Cidadania e Controle Social ofertado na modalidade a distância. Os números mostram que o Tribunal de Contas do Estado, em parceria com a Universidade Federal, atendeu 97% dos 141 municípios do Estado de Mato Grosso. Assim, tivemos cursistas de 137 municípios participando efetivamente do Curso. Além desses, foram atendidos 26 municípios de outros estados. Salienta-se que o maior número de cursistas inscritos concentrou-se nos municípios mais populosos, como Cuiabá e Várzea Grande.

Ao final do Curso, os alunos apresentaram o trabalho final com reflexões importantes sobre o percurso realizado durante os estudos dos respectivos módulos. Ao todo, tivemos aproximadamente 700 (setecentos) trabalhos. Desses, 50 foram previamente selecionados, observando-se a estrutura quanto à formatação do trabalho, problematização, coerência e coesão textual.

No quadro abaixo, trazemos os municípios nos quais os cinquenta trabalhos foram selecionados.

Quadro 1 - Distribuição dos trabalhos selecionados por município.

	Municípios	Quant. Trabalhos		Município	Quant. Trabalhos
01	Alta floresta	02	15	N. Sra do Livramento	01
02	Alto Araguaia	01	16	Nova Bandeirantes	01
03	Aripuanã	01	17	Nova Mutum	01
04	Barra do Bugres	01	18	Nova xavantina	01

cont.

	Municípios	Quant. Trabalhos		Município	Quant. Trabalhos
05	Cáceres	03	19	Paranatinga	01
06	Colíder	01	20	Pontes e Lacerda	01
07	Cuiabá	19	21	Porto Esperidião	01
08	Diamantino	01	22	Rondonópolis	01
09	Guarantã do Norte	01	23	São J. do Rio Claro	01
10	Itiquira	01	24	Sapezal	01
11	Jaciara	01	25	Sorriso	01
12	Jangada	01	26	Tabaporá	01
13	Juara	01	27	Várzea Grande	02
14	Mirassol D'Oeste	02			

Neste quadro, pode-se identificar que os 50 trabalhos escolhidos são provenientes de 27 municípios do estado de Mato Grosso, sendo que, destes, 38% são da capital mato-grossense (19 trabalhos).

2.1 A seleção dos dez melhores trabalhos

Vale ressaltar que, dos cinquenta trabalhos, a equipe de coordenação e supervisão do Tribunal de Contas do Estado selecionou os 10 (dez) melhores. A seleção foi realizada levando em consideração o artigo que apresentasse uma problematização da temática abordada, discussão dos dados coletados e trouxesse apontamentos para possíveis soluções dos problemas observados.

No quadro abaixo, apresenta-se o título e o autor dos dez trabalhos.

Quadro 2 - Os dez melhores trabalhos do Curso de Cidadania e Controle Social/2016

TÍTULO DO TRABALHO	AUTOR (A)	MUNICÍPIO
A exploração sexual infantil em Mato Grosso e um programa de prevenção eficiente em Cáceres	Liliane Durão Gomes	Cáceres
Os conselhos municipais de Saúde: atuação para o fortalecimento das ações do SUS	Joselia Olímpia da Costa	Cuiabá
Autonomia financeira dos conselhos: Desafios e possibilidades	Agnaldo Batista de Lima	Alta Floresta
A democracia participativa instituída por meio dos conselhos municipais	Shirlei Mesquita Sandim Marineide de Oliveira da Silva	Rondonópolis
Transparência e publicidade nos Conselhos gestores de políticas públicas pelas Redes sociais	Eliane de Oliveira Alves	Cuiabá
A política pública de habitação no município de Nossa Senhora do Livramento: Avanços e Possibilidades	Elizabeth Leite de Oliveira Teodoro Adriana Lucinda de Oliveira	Nossa Senhora do Livramento
O estado e a sociedade civil: considerações ao controle social na política de assistência social	Rafaella Pereira França de Paula	Cuiabá
A importância do controle social na execução das políticas de garantia e defesa de direitos da pessoa idosa em Mirassol D'Oeste	Elisângela Vicentini Fazolo da Silva Anderson Cescon de Moraes	Mirassol D'Oeste
Esporte e Lazer como políticas públicas: estudo de caso no município de Tangará da Serra.	Marcos Roberto da Silva	Cuiabá
Descentralização ambiental: meio ambiente como ferramenta da gestão municipal	Paulo Marcio Carvalho Araujo	Guarantã do Norte

É importante salientar que os 10 (dez) trabalhos acima citados foram retirados do grupo de 50 (cinquenta) trabalhos inicialmente selecionados. A seleção dos 10 melhores artigos é apenas para destacar os trabalhos mais bem elaborados em termos de construção textual, problematização, análise e discussão dos dados coletados. Os textos encontram-se nos Anexos de I a X. A publicação foi devidamente autorizada pelos autores dos respectivos trabalhos e os textos são de sua total responsabilidade.

No próximo subcapítulo, discute-se a metodologia das cinquenta pesquisas selecionadas, seus percursos metodológicos e alguns apontamentos.

3. Quanto à metodologia das pesquisas

Com o intuito de identificar os caminhos metodológicos utilizados nos trabalhos selecionados, realizou-se uma análise criteriosa de cada texto construído. O resultado evidenciou que nas pesquisas realizadas os instrumentos para coleta de dados foram variados.

Evidencia-se que 40% dos artigos são frutos apenas de pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica é o passo inicial na construção efetiva de um protocolo de investigação, quer dizer, após a escolha de um assunto, é necessário fazer uma revisão bibliográfica do tema proposto. Segundo GIL (2008), é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

A pesquisa documental apareceu em 24% dos artigos selecionados. Esse tipo de pesquisa é bastante semelhante à bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois esta forma

vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. É importante salientar que 10% dos trabalhos realizaram pesquisa documental e aplicação de questionário. O questionário geralmente é utilizado para coletar informações sobre opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas ou ainda para descrever as características e medir determinadas variáveis. Pode ser realizado com perguntas abertas e/ou fechadas.

Um número bastante significativo está relacionado aos relatos de experiência. Constatou-se que 16% das pesquisas relataram experiências significativas acerca da temática cidadania e controle social. São descrições de problemas identificados e apontamentos de possíveis providências para sanar os problemas averiguados. Nem todas as experiências mostram resultados positivos, mas, mesmo quando revelam enfrentamentos e dificuldades, os relatos são importantes para alertar outros trabalhadores e indicar novos caminhos.

Os outros 10% escolheram estudo de caso e entrevista. Segundo Lüdke e André (1986, p. 17), o estudo de caso deve ser aplicado quando o pesquisador tiver o interesse em pesquisar uma situação singular, particular. As autoras ainda nos elucidam que “o caso é sempre bem delimitado, devendo ter seus contornos claramente definidos no desenvolver do estudo”. Tal estudo de caso apresenta características fundamentais que são destacadas pelas mencionadas autoras. Essas características são as seguintes:

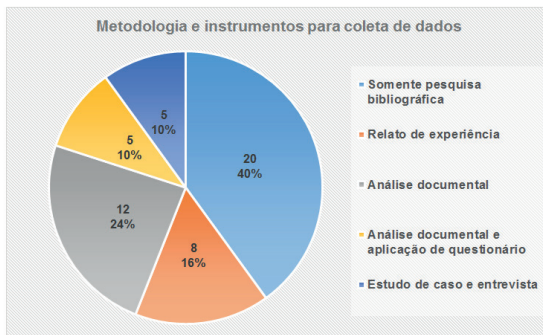
Os estudos de caso visam à descoberta; os estudos de caso enfatizam a interpretação em contexto; os estudos de caso buscam retratar a realidade de forma completa e profunda; os estudos de caso usam uma variedade de fontes de informação; os estudos de caso revelam experiência vicária e

permitted generalizations naturalistic; studies of case seek to represent the different and at times conflicting points of view present in a social situation; the reports of study of case use a language and a form more accessible than the other research reports (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 18-20).

Entende-se que todas essas características apontam para um estudo que se preocupa com a constante reformulação dos seus pressupostos, uma vez que o conhecimento nunca está pronto. Vemos também que a compreensão de determinado objeto será auxiliada, levando-se em conta o contexto em que acontece. Os fatores externos também podem ajudar na apreensão e interpretação da problemática estudada. A preocupação desse tipo de pesquisa é retratar a complexidade de uma situação particular, focalizando o problema em seu aspecto total.

E a entrevista é um instrumento que permite a elaboração e a tomada de consciência com relação a uma problemática. Sua vantagem está na captação imediata da informação desejada, envolvendo um contexto de percepção de elementos que fogem de outros instrumentos, tais como questionários e a observação, aponta Gil (2008).

No gráfico abaixo, tem-se a demonstração das metodologias e instrumentos para coleta de dados de todas as pesquisas selecionadas para este estudo.

Gráfico 1 – Metodologia e instrumentos para coleta de dados

Esses indicadores apontam, aproximam, traduzem as dimensões sociais tanto para obter informações que venham a respaldar as ações governamentais quanto para trazer informações que indiquem a eficácia da aplicação dos recursos para alterar uma determinada condição social.

Sabemos que a Constituição Federal de 1988 assegura a participação dos cidadãos na esfera da sociedade política. Porém, a nossa frágil cultura democrática impõe-nos mobilização e organização dos movimentos sociais de base e de movimentos combativos, propostos por entidades sociais e por sindicatos politizados e comprometidos com a defesa dos interesses dos trabalhadores.

Percebe-se a diversidade de público e de técnicas de coleta de dados nos diferentes trabalhos selecionados. No próximo subcapítulo, serão apresentadas as temáticas relacionadas aos diferentes trabalhos.

4. Sobre as pesquisas realizadas

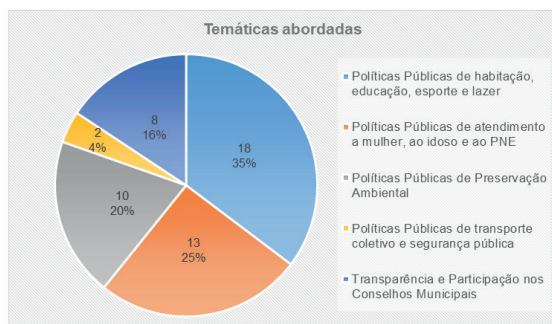
Os trabalhos analisados evidenciaram a participação e também a importância da fiscalização das atividades do administrador público

que tem o dever de assegurar ao cidadão a sua participação em definições de prioridades de interesse da coletividade, bem como o de prestar contas da sua atuação junto ao povo. Com esse comportamento com os cidadãos e organismos de controle, o administrador público compartilha a responsabilidade da gestão dos recursos públicos e dos resultados alcançados (TCE-MT, 2008).

A análise realizada sobre todos os artigos selecionados evidencia que as temáticas abordadas foram extremamente variadas. Parece haver uma preocupação maior com as políticas públicas voltadas à preservação ambiental e à educação, esporte e lazer. Salientamos que os trabalhos analisados envolvendo políticas públicas educacionais enfatizavam alunos da educação básica. A preocupação com a atuação junto aos Conselhos Municipais também aparece de forma bastante significativa.

No gráfico abaixo, apresenta-se as temáticas abordadas para a construção dos trabalhos finais do Curso de Cidadania e Controle Social. São pesquisas voltadas para as Políticas Públicas dos municípios nos quais estavam inseridos os cinquenta trabalhos selecionados.

Gráfico 2 – Temáticas abordadas



Na representação gráfica, é possível perceber a preocupação com diversas temáticas quando se fala em Políticas Públicas. A maior preocupação trazida nos textos reflexivos refere-se às políticas de habitação, educação, esporte e lazer. Viu-se que 35% das pesquisas selecionadas demonstram a necessidade da garantia das condições mínimas de sobrevivência quando se fala em cidadania. Talvez seja importante enfatizar que ter essa consciência perpassa todo um processo de sensibilização, de empoderamento das questões sociais em busca da garantia dos direitos e conseqüentemente do exercício da cidadania plena.

Outra preocupação bastante evidente nos textos refere-se às políticas públicas de atendimento à mulher, ao idoso e ao portador de necessidades especiais. Identifica-se 25% dos trabalhos envolvidos com essa temática. As discussões realizadas ao longo do curso possibilitaram uma sensibilização com as minorias. É importante salientar que a temática saúde apareceu significativamente nas reflexões dos trabalhos voltados à mulher e ao idoso, bem como reflexões pertinentes sobre a acessibilidade dos que possuem alguma necessidade especial. Os trabalhos mostram como o atendimento à saúde tem sido precário especialmente quando reporta-se à mulher e ao idoso.

Nos 20% dos trabalhos que tratam de políticas públicas voltadas à preservação ambiental, percebe-se uma grande preocupação com a destinação dos resíduos sólidos. Os trabalhos apontam que ainda não há efetivamente políticas públicas eficazes que consigam resolver o problema da destinação dos resíduos sólidos e de saneamento básico. As pesquisas denunciam inúmeras situações de descaso público nos municípios e apontam necessidade de urgência na resolução dos problemas. Essa situação fica mais evidente nos grandes centros, já que possuem uma enorme extensão demográfica e populacional.

Ainda nesse contexto das temáticas abordadas, temos 16% dos trabalhos preocupados com a Transparência e fiscalização dos conselhos Municipais. Os dados coletados apontam que a população ainda não tem consciência da importância da participação efetiva nos diversos conselhos existentes.

Percebe-se que, nesse contexto, a transparência ganha expressão como um dos temas mais estratégicos da agenda pública do país e se consagra como instrumento fundamental para se trabalhar com a complexa relação entre os cidadãos e seus agentes. A utilização efetiva de ferramentas e tecnologias de informação, especialmente da internet, torna-se importante aliada e apresenta-se como processo democrático que integra uma rede capaz de dar visibilidade e transparência às decisões e aos resultados alcançados, através da criação de condições favoráveis de acesso aos dados públicos.

Os outros 4% dos trabalhos preocuparam-se com o transporte e a segurança pública. A preocupação maior esteve voltada para a qualidade do transporte público e a segurança nos pontos de ônibus.

Além da necessidade do fortalecimento de políticas para proteção do usuário do transporte público, as pesquisas também mostram a necessidade de priorizar os deslocamentos coletivos nos espaços urbanos para diminuir o tempo de viagem da população nas cidades.

5. Considerações Finais

Em linhas gerais, entende-se que o curso contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento de uma consciência voltada para o efetivo exercício da Cidadania e de práticas que visam o controle social.

Nesse sentido, o curso de Cidadania e Controle Social trouxe importantes reflexões com o objetivo de pensar questões como: o

que é ser cidadão? Quem sou eu na sociedade? De que forma posso contribuir para melhorar as condições sociais do meu país e exercer efetivamente a cidadania? Como realizar uma denúncia e acompanhar as ações tomadas na resolução dos problemas? Entende-se que a conscientização é o ponto de partida para que o cidadão possa repensar e transformar sua práxis. Nesse sentido, salienta-se a importância do Curso de Cidadania e Controle Social na preparação dos conselheiros que fazem parte dos conselhos e do cidadão comum que atua, interage e pode intervir na sociedade de forma a garantir seus direitos e estar consciente de seus deveres.

As práticas realizadas durante o desenvolvimento do Curso contribuíram significativamente para que essas reflexões e tomadas de decisões fossem pensadas de forma consciente, pautadas nas legislações existentes e visando sempre o bem comum.

Nesse contexto, o exercício da cidadania acontece quando temos efetivamente a consciência da participação da sociedade como um todo nos conselhos municipais, na elaboração de políticas públicas, nas decisões sobre o orçamento do nosso município – ou seja, em todas as esferas que permitem a participação e nas quais as decisões são tomadas democraticamente.

A participação da sociedade, debatendo em suas organizações, dialogando com o Estado e realizando o controle social, é muito importante para garantir que as políticas públicas atendam, de fato, às necessidades da população, melhorando os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. São exemplos de instrumentos de controle social as Conferências, os Conselhos de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos (Instituto Pólis, 2008, p.01)

Aqui, é importante destacar a importância da viabilidade que o ambiente virtual de aprendizagem nos disponibiliza no sentido de realizar essas ponderações com pessoas de vários municípios e de diferentes realidades. Valente (2002) destaca a importância de enriquecer os ambientes de aprendizagem, incorporando as tecnologias digitais, nos quais os sujeitos podem atuar e ser capazes de construir os conceitos e ideias que impregnam esses ambientes.

Tem-se a convicção de que essas interações, tanto no ambiente virtual de aprendizagem quanto nos encontros presenciais, possibilitaram a construção do conhecimento sobre o conceito de Cidadania e Controle Social, bem como o exercício de ser cidadão reflexivo e atuante na sociedade.

Referências

CRUZ, F. **Auditoria e Controladoria**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS – PÓLIS. **Jornal Repelente. Controle social das políticas públicas**. no 29 – Agosto/08.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MILL, Daniel. **Das inovações tecnológicas às inovações pedagógicas: considerações sobre o uso das tecnologias na educação a distância**. In: MILL, D. PIMENTEL, N. Educação a Distância: desafios contemporâneos. São Carlos: EdUFSCar, 2010.

OLIVEIRA, D.P. R. **Planejamento estratégico**. 31. ed. Atlas, 2013.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Somar forças para multiplicar resultados. Esta é a nossa conta**. Cuiabá – MT: TCE-MT, s/d.

VALENTE, J. A. **A espiral da aprendizagem e as tecnologias da informação e comunicação: repensando conceitos**. In: Joly, M. C. (Ed) Tecnologia no Ensino: implicações para a aprendizagem. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002, p. 15-37.

The background is a complex, monochromatic composition of overlapping, semi-transparent geometric shapes. These shapes include large, curved planes that create a sense of depth and perspective, as if they are parts of a 3D structure. In the lower center, there is a small, solid sphere surrounded by several concentric, slightly offset rings, resembling a stylized atom or a celestial body. The overall effect is one of dynamic, layered space.

ANEXOS

A exploração sexual infantil em Mato Grosso e um programa de prevenção eficiente em Cáceres

Liliane Durão Gomes¹

RESUMO

Este artigo procura apresentar de forma resumida uma problemática recorrente em Mato Grosso, a exploração sexual infantil. É uma pesquisa bibliográfica que tem por objetivo apresentar um programa que vem sendo desenvolvido com crianças e adolescentes em Cáceres como uma política pública eficiente para o combate à exploração sexual infantil. Tem como base teórica o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), 2012; Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (vol. 1,1998); site Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Verificamos que as crianças estavam vulneráveis, com uma família desestruturada, desprovido de recursos financeiros e vagando pelas ruas. Sendo assim, foram realizadas palestras de orientação e informação relativas aos cuidados com o próprio corpo e atividades pedagógicas no sentido de amenizar essa problemática.

Palavras-chave: exploração sexual, criança e educação.

¹ Graduação em Pedagogia pela Universidade do Estado de Mato Grosso(2012), especialização com ênfase em Libras Curso de Pós-graduação “Lato Sensu” pela Faculdade do Pantanal (2014). Cursista do curso Cidadania e Controle Social, turma 33.

Introdução

O artigo intitulado “A exploração sexual infantil em Mato Grosso e uma política pública eficiente em Cáceres” teve por objetivo apresentar o resultado de um projeto que vem sendo desenvolvido com crianças e adolescentes em Cáceres como uma política pública eficiente para o combate à exploração sexual infantil.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, em seu art. 4º, preceitua que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público, assegurar a infância e a juventude, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes a vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, a profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e convivência familiar e comunitária, bem como colocá-los a salvo de toda e qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Porém, mesmo previsto legalmente, existem diversas crianças e adolescentes, sendo arrastados por um conjunto de fatores, para a exploração sexual infantil, e até muitas vezes estão sendo ceifadas.

Neste contexto, busco primeiramente conceituar exploração sexual infantil, visando favorecer a compreensão do leitor. Segundo, apresento “VAMOS: um programa social em Cáceres”. Finalizo com as considerações finais, uma breve reflexão de tudo o que foi possível perceber no decorrer do presente artigo.

1. Exploração sexual infantil

Para uma melhor compreensão do leitor sobre o tema aqui proposto faz-se necessário uma breve explanação do conceito de Exploração sexual Infantil na visão de alguns autores.

De acordo com Faleiros (2000) podemos entender a exploração sexual como uma violência contra a criança, e a violência engloba tanto as questões de abuso sexual intrafamiliar e extrafamiliar com caráter comercial. E ainda, é uma violência sistemática que se apropria do corpo, como mercadoria, em troca de dinheiro, para usufruir lucros reforçando os processos simbólicos culturais machistas, patriarcais, discriminatórios e autoritários.

Segundo Duarte (2009) a exploração sexual de meninos e meninas se remete logo a prostituição infantil, pornografia, turismo sexual e tráfico de pessoas para fins sexuais. Cada uma dessas modalidades são uma violência contra a criança uma vez que ela não optou por aquilo, foi forçada a esta situação.

Como podemos perceber a exploração sexual infantil é qualquer situação na qual uma criança é usada para satisfazer sexualmente uma pessoa mais velha, adulta ou que seja superior numa relação de poder, podendo acontecer por imposição de força física, ameaça, constrangimento, demonstração de material pornográfico, enganação ou ainda por oferta de dinheiro, presentes.

Sendo assim, cabe ao poder público criar mecanismos de prevenção, proteção e auxílio a criança e adolescentes contra a violência sexual, até porque existem muitas que estão sendo vítimas, sofrem sem saber onde buscar ajuda.

1.1 A prevenção é o melhor caminho

Conforme publicado no site UNICEF, analisando os fatores por trás da exploração sexual infantil é importante considerar que a desigualdade estrutural da sociedade brasileira é constituída não só pela dominação de classes, de gênero e de raça. É também marcada pelo adultocentrismo nas relações entre adultos e crianças. Dessa

forma, a prevenção a todo e qualquer tipo de violência, contra crianças e adolescentes ou não, será sempre o caminho mais viável. Infelizmente a sociedade ainda não se deu conta de que seus recursos devem centrar-se na prevenção, especialmente na primeira infância, fase do desenvolvimento humano que marcará profundamente as etapas posteriores.

Como podemos ver em programas televisivos, é possível identificar desde cedo os fatores que levam crianças e adolescentes à exploração sexual, possibilitando uma atuação preventiva. Dentre estes fatores estão a ausência das políticas sociais básicas como educação, saúde, assistência, habitação, transporte, lazer, atenção integral, etc, devendo a satisfação destas necessidades ser foco da atuação dos seguimentos envolvidos. Além dos aspectos assinalados, é necessário o investimento nas três esferas de prevenção: primária, secundária e terciária, na perspectiva de evitarmos a inserção e a permanência de crianças e adolescentes na exploração. E também, buscar realizar ações de mobilização e conscientização da sociedade (com a realização da palestras, campanhas..); o fortalecimento das denúncias e a identificação precoce da população vulnerável a esta exploração, bem como adequados encaminhamentos e tratamentos para vítimas, famílias e agressores, podem contribuir em muito para evitar esta cruel violação de direitos.

Assim, para contribuir com a prevenção da exploração sexual infantil, de acordo com site UNICEF, as organizações internacionais que apresentaram maior número de programas foram: UNICEF (33), Embaixada da Itália (30), Partners of America (22), OIT (21) e CIDA/Fundo Canadá (21). De posse de todas as informações, o governo federal articula com ministérios, estados e municípios planos de ação para enfrentar o problema nos locais onde ele foi identificado, reforçar a proteção e o atendimento às vítimas, bem como a defesa

e a responsabilização dos culpados. Além desse trabalho, a Comissão Intersetorial criou subcomissões temáticas. Uma delas se dedica ao combate à pornografia infantil, que já elaborou uma proposta de plano nacional para o enfrentamento do fenômeno e que conta com a participação de várias polícias, empresas e associações, como a Associação Brasileira de Provedores de Internet (ABRANET). Outra subcomissão temática se ocupa da elaboração de ações de governo contra o turismo sexual envolvendo crianças e adolescentes

2. VAMOS: um programa social em Cáceres – MT

VAMOS - Valoração Agregada de Movimento e Organização Social – é um programa que tem por objetivo desenvolver ações de combate ao Uso Indevido De Drogas, a Prostituição Infantil e a Violência. Tem por meta provocar não apenas o debate das questões sociais mais críticas, mas também promover ações comunitárias que viabilize encontrar soluções para problemas já concretos, e também, prevenir a incidência através da conscientização e fortalecimento dos valores sociais, e culturais, minimizando assim os efeitos maléficos do uso de substâncias indevidas, Violência e prostituição infantil. As ofertas são de cunho formativo comunitário, procurando envolver as crianças e adolescentes em atividades educativas culturais e esportivas, bem como fortalecimento dos laços familiares moldados pela cultura e valores cristãos, que primam pela liberdade, igualdade e fraternidade e respeito mútuo entre os indivíduos.

E Cáceres, cidade fundada em 06 de outubro de 1778, situada a noroeste do Estado de Mato Grosso, distante a 220 quilômetros da capital Cuiabá, com uma população segundo o IBGE de 90.881, tem enfrentado esta problemática, conforme tema do artigo, de exploração

sexual infantil abalando a sociedade e as famílias cacerenses, porém foi apresentada com esse programa VAMOS.

Segundo Conselho Tutelar existem inúmeros casos com maior incidência na periferia da cidade em que a maioria das vítimas são de família de baixa renda, e com mais frequência no meio familiar (intrafamiliar), sem levar em conta aquelas que muitas vezes não denunciam por vergonha ou medo.

E ainda, buscando saber da Delegacia de Defesa da Mulher outros índices de ocorrência de exploração sexual de menor provém da Praça Barão do Rio Branco, um lugar onde várias pessoas de classe média e alta frequentam.

O mecanismo de combate que tem se mostrado útil, não a curto prazo, mas eficiente é a prevenção, e isso acontece pela conscientização da comunidade de forma geral, dando condições sociais de bem estar à criança, jovem e adolescente.

3. Material e Métodos

O programa VAMOS, apesar de ser cadastrado no conselho de Assistência Social do Município de Cáceres não recebe nenhuma ajuda de custo do município, tem sido mantido por doações de pessoas voluntárias, mesmo assim oferece alimento, roupas, brinquedos, busca prevenir que crianças e adolescentes fique vulneráveis a essa situação, tratada neste artigo, realizando encontros semanalmente aos sábados pela manhã, acompanhados por professores, psicólogo, enfermeiros, policiais, cozinheira voluntários e local cedido por uma família, e em dias de feriado passeios em pontos turísticos, chácaras, (com autorização dos pais) com os seguintes recursos oferecidos:

Música: De acordo com o Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil (RCNEI, 1998) a música leva à criança ouvir, perceber, diferenciar os diversos sons, explorar e identificar elementos musicais, expressar sensações, sentimentos e pensamentos, além de fazer parte da cultura e da vida de uma sociedade. Entendemos a música como um “dom natural” e segundo Platão ela é um instrumento educacional mais potente do que qualquer outro. Cientistas modernos afirmam que ela é capaz de treinar o cérebro para atividades de raciocínios mais elevados. Sempre presente nas sociedades, influencia diretamente na formação do caráter e cidadania.

Esportes: Este recurso tem a função básica de promover o desenvolvimento físico e mental, físico no fortalecimento das funções anatômica e mental no auxílio de equilíbrio produtivo. Recurso potencial na formação do cidadão com capacidade de interação social e presteza à comunidade. Através de esportes praticados em equipe o indivíduo tende a desenvolver práticas sociais dependentes de interação, bem como de cooperação. Individualmente o esporte contribui para a aquisição de agilidade, desenvolvimento de raciocínio, capacidade de tomada de decisão, conhecimento e capacidade de calcular espaço, tempo e distância.

Os esportes coletivos são ideais para a interação social. Na prática, é uma aula de sociedade devido às suas regras, leis e autoridades, como a do árbitro por exemplo. Ao praticar algum esporte coletivo, a pessoa se submete a um grupo, a um regulamento e vai se formando como ser social. Quando se forma o corpo físico, modula-se a mente. Por isso, é fundamental a prática de esportes e ginástica no final da primeira infância, puberdade e adolescência. (Cobra 2010)

Desse modo a comunidade não deve refutar esse recurso tão útil para as atividades de prevenção contra o uso indevido de drogas bem como da prática de prostituição infantil.

Atividades pedagógicas: Nossas crianças precisarão aprender a iniciação à pesquisa, a realizar trabalhos científicos, a fazer investigação de caráter básico, a socializar estes conhecimentos, a desenvolver competências e atitudes que lhes permitam analisar e discutir criticamente a ciência e suas soluções para os problemas da humanidade como hoje se apresentam e a tomar decisões com responsabilidade. Segundo RCNEI (1998) “as brincadeiras favorecem a autoestima da criança e transformam os conhecimentos prévio em conhecimentos gerais”.

Tecnologia: inclusão digital comunitária, informática básica.

Conscientização: através de palestras, vídeos, filmes, teatros, etc. Uma opção realizada não só com as crianças, mas também com a família, pois conforme RCNEI (1998) “cada família e suas crianças são portadoras de um repertório que se constitui em material rico e farto para o exercício do diálogo, aprendizagem com a diferença”.

Sendo assim, o programa segue cumprindo sua meta no município de Cáceres, ajudar na formação do cidadão, ajudando crianças, jovens e adolescentes a enfrentarem os seus problemas com dignidade, evitando envolverem-se em muitas práticas ilícitas que lhes sejam prejudiciais no futuro, alterando o percurso de formação profissional, psicológica e moral.

- a) Ocupar o tempo disponível do indivíduo com a inclusão digital e social, afastando-os das drogas, álcool, violência e prostituição;
- b) Abrir novas oportunidades de emprego, as famílias, com o conhecimento adquirido nos cursos;

c) Contribuir para a comunidade na possibilidade de uma cultura de paz, harmonização e alegria através da música e outros;

d) Dar oportunidade de conhecimento gratuitamente àqueles que não possuem condições financeiras para pagar por tais cursos.

Por fim, conscientizar dos prejuízos morais, sociais, profissionais, familiares e para a saúde que o uso indevido de qualquer tipo de drogas pode causar, sejam elas lícitas ou não.

Segue abaixo fotos de alguns dias de atividades:



Figuras 1 e 2 – Curso oferecido: artesanato



Figuras 3 e 4 – Acampamentos



Figuras 5 e 6 – Encontros aos sábados



Senhora Elizangela de A. Nascimento e seus filhos



Figuras 7 a 10 – Algumas famílias atendidas pelo programa desde o ano de 2014 e permanecem com seu filhos até hoje ano de 2016, com rendimento no aprendizado escolar e no comportamento disciplinar.

Essas são famílias que foram contempladas com o programa do governo “Minha casa Minha vida”, atualmente são atendidas no programa VAMOS, com frequência aos sábados, 40 crianças e adolescentes.

O presidente do programa VAMOS deixa bem claro no documento que:

Sociedade organizada contra qualquer problema é infalível, a experiência nos prova isso e toda a sociedade é unânime em clamar por solução para os problemas apresentados no programa, por isso mesmo, o programa abre a possibilidade de parceiros de todos os segmentos da sociedade para que juntos possamos desenvolver essas ações que pedagogicamente, já está provado, são benéficos ao desenvolvimento cognitivo e formação comportamental e de caráter das crianças e adolescentes. (VAMOS, 2014)

Em conversa informal com uma das mães ela disse que depois da participação dos filhos dela no programa houve uma mudança tão grande no comportamento, nos estudos, nas amizades que os filhos tinham, no respeito para com ela e com os outros, o mais velho fala em ter uma profissão, ela admirou tanto que passou a ser voluntária também e sempre que pode ela vai aos sábados para ajudar no preparo do alimento das crianças.

Como podemos perceber um programa junto a sociedade tem trazido grandes resultados as famílias cacerenses cadastradas e se houver uma maior integração dos poderes público em Cáceres conseguiremos um menor (ou abolir) registros na Delegacia da Mulher e no Conselho Tutelar, o que seria o melhor para a sociedade em geral.

4. Considerações finais

Após os estudos realizados e o objetivo deste artigo ser alcançado, verifica-se o quanto é preciso aprimorar e avançar para garantir que crianças e adolescentes não continuem sendo arrastados para a exploração sexual comercial. É comum a população em geral, apresentarem idéias e/ou soluções simples para resolver o problema da violência contra crianças e adolescentes, como o programa VAMOS tem feito não para resolver, mas para amenizar a situação em Cáceres, o que é imprescindível. No entanto, analisando os fatores implicados neste tipo de violência (e não só neste), sabe-se que, sem políticas públicas sérias, integradas e comprometidas, pouco se consegue avançar. Embora no entendimento de alguns autores a pobreza não seja considerada uma causa determinante para que crianças e adolescentes sejam explorados, certamente é um dos fatores que torna esta população vulnerável à exploração, de modo que a satisfação das necessidades básicas de alimento, saúde, educação, lazer, assistência, dentre outras, devem estar contempladas em qualquer plano/projeto que busque intervir com eficácia na exploração sexual comercial.

Além das ações preventivas voltadas à satisfação das necessidades básicas referidas, programas/projetos que visem a atenção integral à primeira infância são imprescindíveis. Uma vez que abrangem as famílias, o programa VAMOS vem auxiliando para que as crianças tenham suas necessidades de afeto e limites atendidos, bem como, com a presença dos profissionais de saúde nas residências, violências (maus-tratos, abuso sexual, negligência) podem ser detectados e encaminhados/denunciados/tratados, diminuindo, assim, os riscos de futuro ingresso na exploração.

Enfim, cabe salientar que, embora sem a integração e estruturação desejadas, muitas ações voltadas ao enfrentamento da exploração

sexual comercial estão sendo desenvolvidas por diversos órgãos e instituições. É necessário, e possivelmente este seja o maior desafio, integrar as iniciativas das esferas Federais, Estaduais e Municipais, buscando desenvolvê-las de forma programada e sistematizada de modo que haja uma conexão.

Pretendo em trabalhos futuros buscar acompanhar e estudar melhor como membra no conselho as política públicas voltadas ao desenvolvimento da população cacerense em combate a violência e exploração sexual infantil.

Referências

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. A. **Mania de bater**: a punição corporal doméstica de crianças e adolescentes no Brasil. São Paulo: Iglu, 2001. 386 p.

COBRA, Nuno. **Esporte aprimora inteligência espiritual e capacita o homem para vencer na vida**: <http://www2.uol.com.br/vyaestelar/nunocobra12.htm>. Acessado em outubro de 2016.

Estatuto da Criança e do Adolescente e Legislação Pertinente (compilação de) Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude. Ministério Público do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2010.

DUARTE, Luciana da Silva. **Curso Nacional de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes**. Brasília – DF – Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENAS/MJ, atualizado em 14/09/2009. Disponível em: (http://senaspead.ip.tv/modulos/educacional/conteudo/01021/paginas/EnfrentamentoExploracaoCriançasAdolescentes_completo.pdf)

FALEIROS, Eva T. Silveira. **Repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. Brasília: Thesaurus, 2000.

FERREIRA, Rosário. Tipos de Violência contra Crianças e Adolescentes. In: **Capacitação da Rede de Proteção de Porto Alegre**. UFMS/UFRGS-CEP-RUA. 2009-2011

PROSTITUIÇÃO INFANTIL <http://www.brasilecola.com/sociologia/prostituicao-infantil.htm>. Acesso em outubro de 2016.

SILVA, Fabiana Assis. Educação física e a prevenção ao consumo de drogas no “colégio estadual professor Eduardo Mancini”, ipameri/go; **I Simpósio De Educação Física Da Universidade Federal De Goiás** Campus Catalão; Especialização em Educação Física Escolar do UFG/CaC; http://www.catalao.ufg.br/edfisica/cd/anais_gtts/gtt1. Acessado em outubro de 2016.

VALADARES, Antônio Carlos; BUARQUE, Cristovam In: MALTA, Magno. **Comissão de educação, cultura e esporte PLS nº 43**, de 2003; Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2010. <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/85437.pdf>. Acessado em março de 2016.

Os Conselhos Municipais de Saúde: Atuação para o fortalecimento das ações do SUS

Joselia Olimpia da Costa²

RESUMO

O presente estudo aconteceu a partir da realização do Curso Cidadania e Controle Social do TCE/MT. A participação social foi determinante para a criação do Sistema Único de Saúde e construção das políticas públicas de Saúde. A atuação dos conselhos municipais de saúde representa a participação popular em todos os níveis de governo, regulamentadas pela Constituição Federal e demais leis que normatizam seu funcionamento. Com a leitura de fontes bibliográficas e pesquisa de campo, observou-se que é inegável a importância dos conselhos na construção das políticas, fiscalização e deliberações das ações do SUS e que existem muitos desafios para a efetivação da participação popular nessas instâncias. O estudo possibilitou uma reflexão mais clara sobre temática e instigou buscar mais conhecimento e interesse no desenvolvimento de pesquisas sobre o tema.

Palavras-chave: participação social, conselho municipal de saúde, conselheiros, sistema único de saúde.

² Autoria do Trabalho Final – Servidora da Secretaria de Estado de Saúde/Hospital Regional de Cáceres

Apresentação

O presente trabalho é produto da realização do curso de Cidadania e Controle Social, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT. O curso na modalidade de ensino à distância, desenvolvido na plataforma MOODLE de ensino, teve como público alvo os conselheiros e também demais cidadãos que tivessem interesse. O material didático foi disponibilizado em três cadernos digitais e interativos, subdivididos em módulos com temas que oportunizaram um entendimento gradual e consistente sobre a temática Cidadania e Controle Social.

Diante disso, instigou-se a reflexão sobre a relevância dos conselhos de políticas públicas e o estabelecimento da participação social. Em todos os níveis de governo, Federal, Estadual e Municipal, os Conselhos de Saúde, são essenciais para o desenvolvimento das políticas de saúde e aprimoramento do controle social. Assim, buscou-se conhecer as ações desenvolvidas pelos conselhos municipais de saúde intencionando-se materializar essa reflexão.

É inegável que o Sistema Único de Saúde – SUS, é uma das mais importantes conquistas do povo brasileiro. A saúde pública no Brasil, ao longo dos anos, vem passando por importantes mudanças, a participação social e a influência dos conselhos de políticas públicas foram importantes para essa evolução. De acordo com Avritzer (2008), os conselhos são consequências da convergência dos importantes movimentos sanitarista e popular da saúde.

No contexto da saúde municipal, buscou-se informações com o propósito de responder a questão: qual a importância do conselho municipal de saúde no desenvolvimento de ações de controle social e na efetivação do direito à saúde no município?

Diante da oportunidade de estudar a temática sobre cidadania e controle social, e, considerando fundamental reconhecer as ações como importantes para o aprimoramento das políticas públicas de saúde, o presente estudo teve como objetivo conhecer a importância do conselho municipal de saúde no desenvolvimento de ações de controle social para a efetivação do direito à saúde.

O problema da presente pesquisa caracterizou-se predominantemente por uma abordagem qualitativa sobre o significado dos dados.

No desenvolvimento da pesquisa de campo realizada no mês de outubro de 2016, foram utilizados para coleta de dados os instrumentos: observação, entrevista não estruturada.

1. Desenvolvimento

1.1 Revisão Bibliográfica

O processo histórico da participação social no Brasil, traz um universo de informações que conduzem ao reconhecimento da grande importância das ações participativas em várias áreas de políticas públicas. A área da saúde, foi responsável por movimentos populares intensos que foram determinantes para a incorporação de mecanismos de participação que conduziram a democratização das políticas, com destaque a participação impulsionada pelos movimentos sanitários a partir da década de 70 (CÔRTEZ et al., 2009).

A Constituição Federal de 1988, traz o preceito constitucional da participação da comunidade na saúde em seu artigo 198:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade (BRASIL, 1988).

Neste sentido, a participação da comunidade é importante para garantia do direito à saúde previsto na CF, artigo 196. Logo, o controle social é um dos fundamentos do SUS, e os conselhos da saúde tem um importante papel no controle social na área da saúde (BRASIL,2015).

Esse caráter participativo foi regulamentado pela Lei n.º 8.142/1990, garantindo assim o controle social e regulamentação dos recursos financeiros destinados à área da saúde. No segundo parágrafo da Lei 8.142/1990, ficou estabelecido que:

O Conselho de Saúde, tem caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (BRASIL, 1990. p.?).

Deste modo, a Lei n. 8.142/90, garante a obrigatoriedade de organização e funcionamento dos conselhos municipais de saúde em caráter permanente e deliberativo, composto por representantes dos trabalhadores de saúde, usuários, gestores e prestadores de serviços, e também vincula a transferência de recursos à existência dos conselhos de saúde em cada esfera. (BRASIL, 1990).

A população, portanto, conforme previsto na Constituição e na Lei 8.142/1990, participam legitimamente na formulação das políticas da saúde e no controle das ações.

Assim, a participação social na saúde “é um direito e um dever da sociedade em participar das gestões públicas em geral e da saúde pública em particular; é dever do Poder Público garantir as condições para essa participação” (BRASIL, 2009, p. 12).

Para a prática do controle social na saúde, de acordo com Ministério da Saúde no Manual para Entender o Controle Social na Saúde (BRASIL, 2013), está envolvido atitudes como: saber do dia a dia do conselheiro de saúde, conhecer e fiscalizar os serviços do município ou estado, analisar o Relatório de Gestão, acompanhar a execução dos convênios, fiscalização de medicamentos, acompanhamento de licitações e contratos, promoção de conferências de saúde e também a divulgação das ações do conselho. Para essa participação é preciso acompanhar e conhecer os assuntos relacionados à saúde de modo abrangente.

Não obstante, para uma atuação com maior segurança e propriedade é fundamental aos conselheiros conhecer o significado do Sistema Único de Saúde – SUS e o que ele representa, e seus princípios estabelecidos na Constituição Federal, que regem a sua organização (BRASIL, 2015).

O Tribunal de Contas da União na cartilha -Orientação para conselheiros de saúde, explica claramente esses princípios:

UNIVERSALIDADE: Todas as pessoas têm garantido o acesso a todo e qualquer serviço de saúde. O SUS alcança a todos os brasileiros e estrangeiros que estejam no território nacional, independente de sexo, idade ou condição social.

EQUIDADE: Todos os cidadãos terão acesso à saúde, de igual forma e em igualdade de condições, independentemente da complexidade de cada caso. Assim, todo cidadão é igual perante o SUS, e será atendido conforme suas necessidades e, ainda, considerando as necessidades coletivas e os riscos.

INTEGRALIDADE: O SUS deve atender a todos em todas as suas necessidades. As ações do SUS são muito abrangentes, envolvendo desde campanhas de vacinação até programas, palestras, exames, internações e outros. A prioridade no atendimento deve ser dada às atividades de prevenção, mas sem prejuízo dos serviços assistenciais.

GRATUIDADE: O atendimento no SUS é gratuito, isto é, não será cobrado diretamente do cidadão nenhum valor, total ou parcial, referente a serviços prestados por meio do SUS (Lei 8.080/1990, art. 43). (BRASIL, 2015, p.50)

A Resolução n. 453 de 10 de maio de 2012, reformulou e atualizou o funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde, determinando como terceira diretriz:

a participação da sociedade organizada, garantida na legislação, torna os Conselhos de Saúde uma instância privilegiada na proposição, discussão, acompanhamento, deliberação, avaliação e

fiscalização da implementação da Política de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros. A legislação estabelece, ainda, a composição paritária de usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos representados. O Conselho de Saúde será composto por representantes de entidades, instituições e movimentos representativos de usuários, de entidades representativas de trabalhadores da área da saúde, do governo e de entidades representativas de prestadores de serviços de saúde, sendo o seu presidente eleito entre os membros do Conselho, em reunião plenária. Nos Municípios onde não existem entidades, instituições e movimentos organizados em número suficiente para compor o Conselho, a eleição da representação será realizada em plenária no Município, promovida pelo Conselho Municipal de maneira ampla e democrática. (BRASIL, 2012, p. 01)

De acordo com a Resolução 453/2012, a composição paritária deve ocorrer da seguinte forma (BRASIL, 2012):

Quadro 1 - Distribuição dos trabalhos selecionados por município.

CONSELHO DE SAÚDE		
50% de usuários de Saúde (sindicatos, associações, movimentos sociais, etc)	25% de profissionais de saúde (médicos, enfermeiros, sindicatos e conselhos profissionais)	25% de prestadores de serviços aos SUS e gestores (instituições filantrópicas ou conveniadas e representantes do governo)

Adaptado: Brasil (2012)

Desse modo, para garantir a melhoria do SUS, a representação de 50% dos usuários é fundamental. Além disso, a diversidade

da composição dos conselhos de saúde contribui para uma visão abrangente, diante de opiniões que divergem, mas que não obstante, possam aprimorar as ações em busca de melhorias e qualidade. (BRASIL, 2015)

Assim, conforme apontado como orientações aos conselheiros:

Cada conselheiro representa uma parte da sociedade e está no conselho para levar as necessidades e as sugestões da sua comunidade para as políticas de saúde. Os conselhos de saúde são aliados da secretaria de saúde na busca de um sistema de saúde melhor para todos. Não há subordinação entre conselho de saúde e prefeitura ou secretaria de saúde. Todos devem atuar com o objetivo de beneficiar a sociedade. (BRASIL, 2015, p.24)

No exercício do controle social na saúde, é papel dos conselheiros conhecerem os serviços de saúde do município, ou seja, as unidades de saúde, os usuários, as condições de saúde da população. Ademais, conforme observado por Gerschman (2004), a força dos conselheiros provém do vínculo com a sociedade, por meio das entidades representadas e do desenvolvimento de processos junto à população.

Por outro lado, Hartcoph et al. (2015), comenta que as pesquisas revelam que existem problemas na participação dos conselheiros, e que não raro apenas aprovam e legitima as decisões governamentais, deixando de exercer a sua autêntica função, inclusive a de influenciar as decisões do governo relacionadas à saúde.

Diante dessa complicada relação, Bispo Júnior e Gerschman (2013, p.9), afirmam: “os conselhos só conseguem exercer eficazmente o papel de instância democrática, participativa e deliberativa em ambientes onde os valores democráticos são respeitados e valorizados”.

1.2 Pesquisa de Campo

A partir de dados empíricos coletados mediante observação e entrevistas com conselheiros de Saúde, observou-se que conselho municipal de saúde de Cáceres possui um local com boa estrutura física, localizado no centro da cidade. Em sua fachada destaca-se o adesivamento da porta com dizeres que chamam a atenção para a participação da população: “Participe das Reuniões: Primeira quinta-feira de cada mês, 18:00 h”, outra frase: “Saúde Pública de Qualidade para cuidar das pessoas: Direito do povo Brasileiro”, e ainda: “Como você foi atendido pelo SUS? “Denúncias, Reclamações, Elogios, Sugestões”.

Com relação a divulgação das atividades do conselho é importante que a comunidade local entenda as atividades do conselho, dessa forma a divulgação é necessária para despertar o interesse no



Figura 1 - Conselho Municipal de Saúde

Fonte: Autor do Artigo

controle social, dando condições de manifestar a favor do conselho, pressionando os gestores em caso de desinteresse. (BRASIL, 2015).

Coelho (2008) aponta como dificuldade para a organicidade de muitos conselhos os os problemas estruturais e políticos, o que mostra o descompromimento da legislação que instiu a estruturação e

funcionamento dos conselhos de saúde.

Considerando os relatos dos conselheiros entrevistados, após abordagem sobre a atuação do conselho de saúde do município, observou-se na fala dos mesmos que apesar de ter um espaço estruturado fisicamente, há grande necessidade de melhores condições para operacionalizar esse espaço.

Ademais, conforme apontado por um dos conselheiros entrevistados, um dos maiores desafios enfrentados pelo conselho é referente a problemas políticos, que diminuem a autonomia do Conselho pela não observância das deliberações, o que tem impossibilitado a concretização de ações prioritárias para melhoria da saúde no município.

Durante as semanas de observação, participou-se na reunião de integração dos conselhos realizada no dia 21/10/2016, com a intenção de acompanhar e conhecer as deliberações dos conselhos. Nessa reunião, estavam presentes membros representantes dos conselhos municipais de Educação, Mulher, Saúde, Ação Social e Meio Ambiente. Verificou-se que os conselhos estavam reunidos para dar continuidade a proposta de estruturar um fórum permanente de discussão e integração dos conselhos, denominado Fórum Municipal de Participação e Controle Social. Quanto aos assuntos tratados nessa reunião, é interessante mencionar que a questão predominante foi em torno da dificuldade dos conselhos em cumprirem seu papel. Para a condução da reunião, foi promovida uma dinâmica reflexiva com a finalidade de situar aos presentes, com o levantamento de questões para condução da reflexão: “1) Onde é que estamos? 2) Onde queremos chegar? 3) Qual o caminho para chegar onde queremos, partindo de onde estamos? 4) Se esse desejo for satisfeito, que contribuição trará para a comunidade?”. Dessa forma, após a

explicação da dinâmica, como pontapé da discussão, foi solicitado aos presentes que apontassem com base em uma lista (Grandes desafios, que necessitam para serem superados de mudanças em várias dimensões, na temática da participação social, das políticas públicas e do Controle Social do Estado), onde estavam listados vinte três pontos referente às dificuldades comuns a todos os conselhos.

Nessa lista, dentre os problemas elencados, os primeiros itens foram apontados por todos os presentes sendo eles:

- Falta de clareza das funções, atribuições e competências os Conselhos Municipais por parte dos representantes da sociedade civil e do poder público;
- Dificuldade no relacionamento entre os representantes do poder público e da sociedade civil, principalmente no que se refere à participação efetiva de seus representantes;
- Omissão, por parte do poder público, no processo de consolidação dos Conselhos, dificultando a articulação tanto da sociedade civil, quanto do próprio poder público, na estruturação/reestruturação dos Conselhos.

Dessa forma, observou-se que as discussões estavam voltadas nos desafios que todos os conselhos enfrentam. Contudo, notou-se que a intenção não consistia em apenas abordar as dificuldades, mas o maior objetivo foi traçar estratégias e metas para romper essas dificuldades com a proposta de apoio mútuo entre os conselhos.

2. Conclusão

Os conselhos municipais de saúde são determinantes e de relevância pública na condução políticas públicas de saúde. Os

conselhos de saúde representam a participação popular, que foram fundamentais na definição de políticas públicas de saúde e na criação de um dos maiores sistemas de saúde do mundo, o SUS. Sabe-se também que no Brasil, são muitos os problemas na área da saúde, mas a atuação dos conselhos deve representar uma busca incansável para a garantia do direito à saúde com base nos princípios do SUS e do controle social.

Na atuação dos conselhos, os desafios são de ordem diversa como falta de cumprimento da legislação regulamenta seu funcionamento e questões políticas que acabam por limitar essa atuação de forma efetiva.

Dessa forma, o objetivo dessa pesquisa foi alcançado, pois conhecer as ações desenvolvidas pelos conselhos municipais de saúde, a partir da reflexão com base nos conhecimentos adquiridos no curso Controle Social e Cidadania/TCE/MT, leituras de fontes bibliográficas como artigos, livros, legislação e uma observação focada na atuação do conselho de saúde do município de Cáceres, produziu um entendimento mais sólido sobre essa temática tão importante.

Como cidadã, enfatizo que esse breve percurso, durante o curso e a pesquisa, possibilitou um olhar mais iluminado sobre a importância da participação social. São muitos os desafios para a concretização de uma sociedade democrática. Contudo, os avanços também são muitos, e cabe a cada cidadão, procurar os meios de conhecer e fazer valer os seus direitos de forma proativa.

Destaco que, evidentemente não foi possível externar neste texto claramente a intensidade da experiência vivenciada, mas com certeza houve a ampliação do desejo de buscar mais conhecimento e também de desenvolver futuras pesquisas, vislumbrando não apenas conhecer,

mas, sobretudo contribuir para o fortalecimento do controle social na saúde pública.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext. Acesso em 11/10/2016

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

_____. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselheiros de saúde**. – 2. ed. – Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2703845.PDF>; Acesso em: 03/10/16

_____. Ministério da Saúde. **Para entender o controle social na saúde** / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

_____. **Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em 20/10/2016.

_____. **Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012**. Aprova as diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. **O SUS no seu município**: garantindo saúde para todos / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Departamento de Apoio

à Descentralização. – 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

_____. Ministério da Saúde. **Para entender o controle social na saúde /** Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BISPO Júnior JP, GERSCHMAN S. **Potencial participativo e função deliberativa:** um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. *Ciênc Saúde Coletiva*. 2013;18(1):7-16.

COELHO, Vera Schattan P; COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando. **Participação e Deliberação:** Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo, Editora, v. 34, p. 255-269, 2004

CÔRTEZ, SV., org. **Participação e saúde no Brasil**[online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009. Disponível em : <http://static.scielo.org/scielobooks/8znq5/pdf/cortes-9788575413463.pdf>. Acesso em: 10/10/2016

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, 2004. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v20n6/26.pdf>. Acesso em: 19/10/2016

HARTCOPH, Marina; DA ROS, Marco Aurélio; WENDHAUSEN, Agueda Lenita. Processo decisório e conselhos municipais de saúde: um estudo da realidade atual. **Revista Brasileira de Tecnologias Sociais**, v. 2, n. 1, p. 67-75, 2015. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rbts/article/view/8345>. Acesso em: 19/10/2016

Autonomia financeira dos Conselhos: desafios e possibilidades.

Agnaldo Batista de Lima¹

RESUMO

Este trabalho com o título - Autonomia Financeira dos Conselhos: Desafios e Possibilidades, surgiu durante o percurso do Curso de Extensão promovido pela Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso com parceria da Universidade Federal de Mato Grosso – Agosto à Outubro/2016 – modalidade Educação a Distância – Ambiente Virtual de Aprendizagem – Moodle – com o objetivo de refletir os principais desafios dos colegiados junto a administração pública e propor medidas para diminuir os desafios e problemas vivenciados no Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta. Mesmo com pouco tempo foi possível aplicar a Pesquisa de Campo junto à Pesquisa Bibliográfica. Aplicou-se um questionário com quatro questões a dois membros do conselho, sendo um da Câmara de Educação Básica e outro da Câmara do Fundeb. Quando se concluiu que nos planejamentos e orçamentos da prefeitura estão assegurados repasses necessários à manutenção do conselho, mas que, na prática, são gerenciados e aplicados de forma insuficiente e influenciados de forma direta na manutenção administrativa e no programa de formação dos membros. Levando-se a concluir que se faz necessário e urgente o estabelecimento da autonomia financeira deste órgão colegiado.

Palavras-chave: Conselho; Autonomia Financeira; Política Pública.

¹ Autoria - Graduado em Letras/Unemat, Pós em Língua Portuguesa e Literatura/ICE/MT e Pós em Gestão Escolar/UFMT. Ablima07@hotmail.com.

Apresentação

O Curso de Extensão - Cidadania e Controle Social foi uma realização da Escola Superior de Contas, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), que ofereceu a partir da modalidade de Educação à Distância (EAD), em Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) - Moodle, que motivou à Pesquisa Bibliográfica e de Campo na busca dos seguintes questionamentos: Quais fatores impedem o avanço dos conselhos acerca de seu papel/função junto a sociedade?

Reconheceu-se a partir das leituras e discussões dos Fóruns de Aprendizagens, diálogo com autores – textos/material didático disponibilizado no AVA do Curso – troca/discussões colegas - que a autonomia dos conselhos é uma questão emergente e um desafio a ser perseguido e alcançado pelos conselhos.

Assim, com este trabalho objetivou-se abordar acerca do papel dos conselhos de educação frente aos processos de gestão pública, refletir a importância da autonomia financeira dos conselhos, com ênfase na percepção de como o Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta realiza sua gestão financeira e quais as principais dificuldades vivenciadas pelos seus membros no desempenho das funções. Como perseguir a questão: a falta de autonomia financeira configura-se de fato, uma das questões que delimitam o real papel deste colegiado?

A função mobilizadora que traz à tona uma emergente necessidade de refletir os principais desafios dos colegiados junto a administração pública. Além disso, justifica-se a necessidade de discutir e propor estratégias sobre este tema tão importante aos conselhos. Por outro lado, esta proposta apresenta-se em consonância

com a proposta do curso; escrever sobre determinada política pública, relatar um problema na prestação de um serviço público relacionado a essa política pública local e propor soluções para o problema.

Para tanto, recorreu-se à Metodologia da Pesquisa Qualitativa - estudo bibliográfico, leitura de dois documentos básicos de planejamento e dotação orçamentária do município de Alta Floresta, o Plano Municipal de Educação, e o Plano Plurianual, além do Plano Nacional de Educação, dentre outros documentos do governo federal. À Pesquisa de Campo, foi realizada com dois membros do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta, sendo um da Câmara de Educação Básica e outro da Câmara do Fundeb, aplicação de um questionário com quatro questões específicas. Em seguida foi feita uma leitura crítica para confrontar os dados obtidos em conselho, àqueles apresentados nos documentos, com o resultado apresentado na pesquisa de campo evidenciando a compreensão e a real situação vivenciada pelo conselho local.

Por fim, este Trabalho Final foi possível ser concluído a partir das leituras do Material Didático disponibilizado no AVA-Moodle Curso de Cidadania e Controle Social, Agosto-Outubro/2016, que deu sustentação teórica para o mesmo, junto à Pesquisa de Campo, que fora objeto de análise e reflexões que apontaram os resultados e estratégias aqui sugeridos – organizados e apresentados, a seguir – primeiro item – 1.Discussões Teóricas; 2.Análise dos Resultados; finalizando com a Conclusão.

Na conclusão, preocupou-se em fazer uma retrospectiva do Curso de Extensão - Cidadania e Controle Social, Modalidade Educação à Distância, na tentativa de avaliar os pontos positivos e negativos deste percurso: material de estudo, suporte técnico e da forma de orientação/tutoria do mesmo. Aproveitou-se para apontamentos de

possíveis estratégias para a criação de políticas públicas que possam diminuir problemas vivenciados dentro dos conselhos, em especial, do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta.

1. Discussões teóricas

O texto básico do Ministério da Educação, sobre os conselhos apresenta: (MEC. SEB, 2004. Pág. 11), *são órgãos colegiados, no caso da administração pública, é aquele que decide um assunto ligado ao exercício de uma função pública, nos limites de sua atribuição legal (...) os membros desse colegiado possuem poderes idênticos dentro de funções compartilhadas.*

A despeito dos problemas e desafios encontrados na composição dos conselhos, da precariedade do atendimento devido às questões de ordem física, falta de recurso e falta da participação social, Abramovay (2001), justifica: Os maiores desafios, não está na capacidade de reunir um grupo composto por representantes dos poderes públicos locais e de representantes. A questão é saber se o conselho tem a capacidade de representar mudança no “ambiente institucional”. (...), não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão frequente submissão a poderes locais dominantes (op.cit, p.121).

Assim, reforça a ideia da necessidade de criação de estratégias para a formação dos membros dos conselhos, em especial da necessidade de levar a comunidade ao conhecimento dos benefícios do papel/função dos colegiados na administração pública.

O Guia de Consulta do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação do Ministério da Educação,

também aponta a importância e a necessidade da gestão financeira dos conselhos, sobretudo na forma de aplicação dos recursos destinados aos mesmos, como uma das possibilidades do estabelecimento de políticas para refletir, propor e criar estratégias de implantação de autonomia financeira e que estes colegiados realizem a gestão de seus próprios recursos.

Portanto, sem condições de funcionamento próprias, pela dependência administrativa e/ou financeira, os conselhos perdem sua autonomia, submetendo-se à vontade do secretário ou do prefeito e às suas demandas, esvaziando o papel que devem desempenhar na representação da sociedade. Uma garantia para a autonomia financeira do CME é a dotação de recursos específicos no orçamento da educação, que poderão ser gerenciados pelo próprio conselho, resguardadas as normas gerais de direito financeiro público. (MEC, BRASÍLIA – Abril de 2007, p. 24-25.).

A previsão para o fortalecimento dos conselhos, através de programas de formação dos conselheiros e de políticas públicas, assegurando inclusive, condições para o funcionamento autônomo, é uma das ideias defendidas no Plano Nacional de Educação (2014/2024). Em seu texto, a meta 19, complementa:

Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na 'gestão escolar e educacional', inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo. (PNE, Item 19.5 06/2014).

Na sequência, a respeito da garantia de recursos financeiros destinados ao orçamento dos conselhos e do fortalecimento do plano

de formação de seus membros conselheiros, a meta 23 do Plano Municipal de Educação reforça:

Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, de alimentação escolar e aos (às) representantes educacionais dos demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaços físicos adequados, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar. (PME, Item 23.1, p. 41/42).

De acordo com a meta 20, (PME, Item 23.5, pg. 42), o município deve: Fortalecer o Conselho Municipal de Educação em suas ações de acompanhamento da aplicação dos recursos destinados ao financiamento da educação (cota municipal do salário-educação, FUNDEB, recursos próprios etc.).

Nesta observação dos planos de educação, constata-se também que há metas voltadas ao fortalecimento dos conselhos em suas ações de acompanhamento da aplicação dos recursos de orçamento da educação. Na Meta 20, afirma: (PME Item 20.15, pág.37), Assegurar condições materiais para o funcionamento do Conselho Municipal de Educação em conformidade com a lei vigente.

Outro fato importante, é que em relação a gestão financeira do Conselho Municipal de Educação, nos documentos do governo municipal de Alta Floresta, estão relacionadas as fontes de onde serão originados os recursos para a manutenção e fortalecimento das ações deste colegiado.

O Plano Plurianual (PPA, 2014 – 2017), do município de Alta Floresta prevê para o quadriênio de 2014 a 2017, recursos para as

atividades gerais administrativas e de gerenciamento global e registra-se em seu orçamento: o valor de R\$ 402.720,00 para Atividade Administrativa do Conselho da Educação e, como gerenciamento global da educação, um valor de R\$ 46.680,00 para a construção das sedes próprias do “Conselho Municipal de Educação” e construção do Conselho de Alimentação Escolar.

2. Análise dos resultados

Apresenta-se neste item algumas reflexões considerando a pesquisa de campo realizada com dois membros do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta, sendo um da Câmara de Educação Básica e outro da Câmara do Fundeb, resultado da aplicação de um questionário com quatro questões específicas apresentadas a eles:

1. Qual a principal importância do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta?
2. Os documentos bases de dotação orçamentária e planejamento do município (PME, PPA, etc.) preveem recursos para o Conselho Municipal de Educação?
3. Os recursos atuais disponibilizados ao conselho são suficientes para a sua manutenção (Sede Própria, material administrativo, transporte, viagens e formação dos membros)?
4. Você considera importante que o conselho tenha autonomia financeira na gestão de seus recursos?

Essas questões serviram como suporte para se refletir a forma de gestão financeira deste colegiado e assim reconhecer/confrontar

a realidade vivenciada em relação aos dados apresentados nos documentos de planejamento e dotação orçamentária do governo municipal.

Com a primeira questão - Qual a principal importância do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta, pode-se refletir a visão que estes membros têm do real papel e função do conselho para a sociedade. O respondente da Câmara do Fundeb enfatizou:

Uma das principais importâncias estaria relacionada a fiscalização dos recursos recebidos e aplicados, orientação para aplicação dos mesmos junto a secretaria de educação. Organização de discussão sobre medidas que venham a contribuir com a melhoria da educação, junto aos recursos recebidos para o investimento destes. (Informante da Câmara do Fundeb).

Em seguida, ao discorrer sobre a mesma questão acima, a qual trata da “a importância do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta”, o representante da Câmara de Educação Básica apresentou um importante relato que demonstra o seu conhecimento do papel deste colegiado e assim o descreve:

O Conselho Municipal de Educação é um órgão que possibilita a participação e o controle social das políticas educacionais, reunindo representantes da comunidade escolar e da sociedade civil. Embora não exista legislação federal que determine sua criação, a existência do conselho como instituição encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96. O Conselho Municipal de Educação (CME) é órgão colegiado integrante do Sistema; apesar de seu orçamento estar vinculado à Secretaria Municipal

de Educação tem seu âmbito de atuação pautado na autonomia seguindo de perto as premissas básicas de suas funções: normativa, deliberativa, propositiva, fiscalizadora e consultiva. As principais competências do Conselho passam pela autorização, credenciamento e supervisão dos estabelecimentos de ensino além da proposição de medidas que viabilizem a universalização da Educação no município com o poder de também mobilizar a sociedade civil para participar de decisões. A câmara de Educação Básica: tem como função principal normatização das escolas que fazem parte do Sistema Municipal de Educação. A câmara do Fundeb: tem como função principal fiscalizar os recursos financeiros tanto do Fundeb como também dos recursos próprio (25%). (Informante da Câmara de Educação Básica).

Pode-se observar que um dos trechos de sua argumentação é bastante instigante para o propósito deste estudo, quando afirma: *apesar de seu orçamento estar vinculado à Secretaria Municipal de Educação tem seu âmbito de atuação pautado na autonomia seguindo de perto as premissas básicas de suas funções*. Que aponta para a hipótese de que mais uma vez o informante defende a descentralização da gestão dos recursos financeiros destinados ao funcionamento do conselho.

Em seguida foi questionado: Os documentos bases de dotação orçamentária e planejamento do município (PME, PPA, dentre outros), preveem recursos para o Conselho Municipal de Educação? O questionado da Câmara do Fundeb argumentou: *Os recursos vêm para serem investidos na educação do município de acordo com o número de alunos da forma como está sendo aplicado, mas cabe ao conselho apenas a fiscalização*.

No mesmo horizonte, o informante da Câmara de Educação Básica, demonstrou que tem conhecimento da previsão de recursos

destinados ao conselho e que os mesmos estão disponibilizados juntos com o montante da Secretaria Municipal de Educação. Afirma: *a dotação orçamentária do conselho de educação está inclusa junto com a Secretaria de Educação os principais são: material expediente, água, luz, telefone, dias, passagem para os encontro e formação da equipe e conselheiros entre outros.*

Em contrapartida, ao responder a questão número três, *Os recursos atuais disponibilizados ao conselho são suficientes para a sua manutenção (Sede Própria, material administrativo, transporte, viagens e formação dos membros,* o informante da Câmara do Fundeb fez a seguinte afirmação:

Com os recursos atuais, não é possível atender a todas demandas, a sede apresenta precárias condições, correndo risco de perder arquivos e registros. O carro utilizado para realizar visita as escolas, também já está bem deprecado, pela péssima qualidade das estradas, quando da realização de visitas em escolas rurais. Poucos são os recursos disponíveis para manutenção. Viagens para atualização são fornecidas, mas com restrições por conta do recurso ser pouco. (Informante Câmara do Fundeb).

Na sequência, a respeito da questão acima em relação aos recursos disponibilizados ao Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta, o respondente da Câmara de Educação Básica assinala: *Sim seria suficiente, no entanto quando chega o meio do 2º semestre a secretaria começa a cortar os recursos para viagens e diárias alegando que não tem recursos.*

Assim, ao confrontar as respostas do Orçamento do Plano Plurianual e as metas do Plano Municipal de Educação de Alta Floresta, constata-se que em relação aos recursos orçados ao conselho,

há falhas de gestão e aponta para a necessidade de redimensionar o planejamento e a execução destes recursos para o aprimoramento das funções do mesmo. Por outro lado, notamos uma enorme distância da realidade apontada nos documentos orçamentários do governo municipal, em relação àquela vivida pelos membros do conselho.

Nota-se, neste caso, que embora não tenham assinalados em quais documento estão previstos os recursos destinados ao conselho, em ambos os casos há a percepção de que há sim orçamento e estão vinculados aos recursos da educação, que hora são gerenciados pela Secretaria Municipal de Educação.

A quarta e última questão, tratou-se especificamente do foco principal deste estudo e perguntou-se: Você considera importante que o conselho tenha autonomia financeira na gestão de seus recursos? E, o informante da Câmara de Educação Básica concluiu: *Sim, a ausência de recursos financeiros impede os CMEs de ser independente da Secretaria; de participação em encontros nacionais e estaduais; Busca da sede própria; compra de materiais de consumo; possibilidade de efetivar outras ações de competência dos CMEs.*

Ao apresentar sua resposta, o mesmo defende a ideia de que os recursos devem ser gerenciados pelo próprio conselho, pois a centralização destes recursos sob a gestão do governo municipal acaba sendo administrada de forma inadequada.

Em contrapartida, para responder a mesma questão, se “considera importante que os conselhos tenham autonomia financeira para gerenciar seus próprios recursos”, o informante da Câmara do Fundeb defendeu uma posição contrária. Acredita que a gestão financeira dos conselhos deve ser de responsabilidade da Secretaria de Educação, através de um melhor planejamento e criação de medidas para aprimorar a qualidade da educação.

Não, porque o período de gestão é curto dos conselheiros, poucos muitas vezes tem experiência para gerenciar. Cabe melhor organização, respeito aos prazos estipulados do conselho junto a secretaria de educação para o cumprimento da apresentação das prestações de contas. Seriam importante o planejamento e a criação de medidas que viessem a melhorar a qualidade da educação. Que “acredito não estar associada com a autonomia financeira” mas sim um planejamento educacional junto a secretaria. Estimulando os docentes e TDIs a se qualificarem, garantir melhorias na qualidade alimentar das crianças nas escolas, trabalhando junto aos agricultores familiares, buscando atender outros setores e fortalecendo a comunidade, chamar outras comunidades educacionais para participar de projetos que vissem melhorias nas escolas (trabalhos de fortalecimento em atividades literárias, lúdicas, vivencia familiar, psicológica, artística etc.). E por fim, as atividades já desempenhadas pelo conselho são várias que sobrecarregaria e teríamos que ter mais um conselho fiscal. (Informante da Câmara do Fundeb).

De maneira geral, pode-se concluir que há, tanto nos documentos oficiais, quanto na visão dos questionados que há consciência da precariedade do atendimento do conselho inerente ao espaço físico, materiais administrativos e, sobretudo no fortalecimento da capacitação dos membros em importantes eventos e cursos específicos. Por outro lado, comungam-se a ideia de que os recursos destinados ao colegiado, devem ser gerenciados pelo próprio conselho, no sentido de uma melhor aplicação e fortalecer o desenvolvimento das suas principais funções.

3. Conclusão

Tendo em vista os aspectos observados na realização deste estudo, acredita-se que o mesmo foi de fundamental importância ao refletir a atual forma de orçamento e gerenciamento dos recursos destinados aos conselhos, em especial do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta. O estudo bibliográfico e a pesquisa de campo ratificam que ainda há muito o que se fazer para a consolidação e o estabelecimento da autonomia de gestão dos conselhos, sobretudo da autonomia financeira.

Com essas pesquisas, verificou-se que nos planejamentos e orçamento anual da prefeitura municipal de Alta Floresta, tanto no Plano Plurianual, quanto no Plano Municipal de Educação, estão previstos e assegurados repasses necessários a manutenção do conselho, mas, que na prática, estes recursos são gerenciados e aplicados de forma insuficiente e influenciados de forma direta na manutenção administrativa e no programa de formação dos membros para o fortalecimento de sua representatividade.

A conclusão que se chegou com as pesquisas foi que seus membros têm plena consciência do importante papel que o colegiado desenvolve, frente à participação - Cidadania e Controle Social das Políticas Públicas Educacional. Que as competências do Conselho Municipal de Educação passam pela autorização, credenciamento e supervisão dos estabelecimentos de ensino além da proposição de medidas que viabilizem a universalização da educação no município com o poder de também mobilizar a sociedade civil para participar de decisões.

Conselheiros que por sua vez reconhecem a fragilidade do conselho, por não possuir sede própria, local para exercício de suas

funções... trabalham em condições precárias, carro depredado, pouco recurso para a manutenção em geral... repasses para as viagens limitados. Reconhecem ainda que a forma atual de gerenciamento financeiro dos recursos destinados ao colegiado apresentam falhas e defendem a necessidade da autonomia financeira do mesmo para o melhor desempenho desse papel.

Com este estudo, afloraram-se dois pontos fundamentais para reflexão. Primeiro, no Plano de Educação para os próximos dez anos existem metas claras da necessidade de melhorias e ampliação dos recursos para o fortalecimento e o estabelecimento da autonomia dos conselhos. Daí a necessidade da sociedade civil organizada acompanhar para que os governos constituam políticas públicas. Segundo, que, há a necessidade do gestor público municipal reconhecer o conselho como um órgão de fundamental importância para a sua governabilidade, criar estratégias para estabelecer a autonomia financeira do mesmo e garantir que o orçamento destinado ao mesmo, seja de fato, aplicado e revertido para seu fortalecimento.

Pela observação dos aspectos analisados com este percurso teórico-prático, em que o Curso de Extensão - Cidadania e Controle Social realizado pela Escola Superior de Contas, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), ofereceu a partir da modalidade de Educação à Distância (EAD), em Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) - Moodle, acredita-se que é de fundamental importância. Por um lado, por esta modalidade de estudo ser acessível a toda a sociedade, por capacitar para o exercício do controle social de competência da função de conselheiro (a), e ainda, por oferecer uma dinâmica de estudo através de uma tutoria capacitada e responsável e promover o fortalecimento institucional dos conselhos de políticas públicas.

Por outro lado, é uma prática relevante para a sociedade. Além disso, os seus fins sociais pressupõem a melhoria da implementação das políticas públicas e de seus resultados à coletividade. Neste sentido, pela imprescindível importância do Curso Cidadania e Controle Social, acredita-se que os próximos cursos de formação passam ter uma carga horária maior e se concretizar como curso de especialização e abranger um número maior de pessoas na sociedade.

Por fim, pode-se refletir em relação à autonomia dos conselhos, sobretudo da autonomia financeira, e, assim, espera-se que, mesmo com todas as dificuldades que os mesmos encontram-se no desempenho de suas funções e da importância que os mesmos exercem na sociedade no exercício de suas atividades básicas, tais como: normativa, deliberativa, propositiva, fiscalizadora e consultiva...é possível fazer algumas mudanças – urgentes e necessárias, em prol de uma sociedade mais justa que tanto precisam dessas Políticas Públicas.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites. Estudos Avançados.** n. 15 (43), 2001.

BRASIL. Ministério da Educação: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, **Pró-Conselho - Guia de Consulta.** Brasília – DF, Abril de 2007.

_____. Ministério da Educação. **Conselhos Escolares:** uma estratégia de gestão democrática da Educação Pública. Brasília. MEC, SEB, 2004.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

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

VUOLO, Cassyra L.C. Barros. **O Tribunal de Contas como instrumento de cidadania**. Cuiabá: Ed. Tanta Tinta, 2007.

_____. PPA - **Plano Plurianual. Prefeitura Municipal de Alta Floresta**. 2014/2017.

_____. PME – **Plano Municipal de Educação de Alta Floresta**. Maio de 2015.

_____. PNE - **Plano Nacional de Educação**: LEI Nº 13.005, Junho de 2014.

A democracia participativa instituída por meio dos Conselhos Municipais

Shirlei Mesquita Sandim
Marineide de Oliveira da Silva

RESUMO

Objetiva-se com este trabalho, pesquisar o número de conselhos existentes no Município de Rondonópolis/MT e conhecer quais deles exercem suas funções e quais existem apenas formalmente. A metodologia adotada foi de suporte qualitativo, que buscou embasamento em dados de coletas junto à Prefeitura Municipal de Rondonópolis/MT, levantando os dados existentes sobre os conselhos; pesquisa de atas de reuniões e revisão de bibliografia, para a análise dos resultados. Os resultados indicam que ainda há muitos entraves na criação e implementação dos Conselhos e que a falta de informação é um dos fatores complicadores para a não participação popular.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Conselho. Participação Popular.

Introdução

O Brasil, como um todo, tem passado por diversas crises que decorrem de problemas graves, como a corrupção em níveis estrondosos, que torna impossibilitada qualquer ideia de democracia e desenvolvimento sustentável, quebrando a confiança dos cidadãos, com repercussões na área econômica e social, trazendo um estado caótico que se reflete na vida de cada cidadão.

O município, a seu turno, também enfrenta problemas da mesma ordem, existindo casos de corrupção que acabam acontecendo em diversas obras públicas, serviços de baixa qualidade, resultante da falta de fiscalização mais direta, dentre outros problemas. Diante deste estado de coisas, o cidadão se sente desestimulado, desconhecendo os caminhos que pode percorrer para contribuir para a melhoria da gestão, bem como enfrentando entraves para obter informações, já que a transparência ativa não é observada de conformidade com a legislação que rege este tema, sendo que o que se observa são portais que estão mais para portais da aparência, do que da transparência, como se propõem a ser.

A democracia fica, assim, arranhada, formando-se um círculo vicioso, ou seja, os cidadãos não conseguem obter informações que deveriam estar disponíveis, dificultando seu conhecimento, desestimulando o controle social e o abandono pelo cidadão de seu direito-dever de fiscalizar, favorecendo os atos de corrupção, fomentando o autoritarismo daquele que governa sozinho com auxílio de um pequeno grupo e tem liberdade total de atuação, em estado que se demonstra ser a “monarquia” moderna, pelo exercício do poder discricionário.

Além do aspecto fiscalizatório que também cabe ao cidadão, tem-se que não há preocupação do gestor em conhecer as demandas

e posicionamentos dos cidadãos para que ele embase suas decisões e planejamentos.

Denota-se um ranço do personalismo que atinge os gestores e seus egos inflamados, pretendendo realizar obras que lhes tragam reconhecimento. Na verdade, não se observa a preocupação de buscar construir um plano de governo com abertura para que a população participe efetivamente, contribuindo com posicionamentos, fazendo com que a participação popular esteja limitada ao momento do exercício do voto.

Neste sentido, é fundamental aparelhar os Conselhos, fazendo com que eles se transformem em canal de participação social com habilidade para ser ouvido e que tenha poder efetivo para influenciar nas diretrizes a serem traçadas e seguidas pelo gestor público.

Este é, sem dúvida, um caminho para a realização de uma democracia participativa, que englobe de forma mais ampla, as verdadeiras aspirações sociais, por meio de representações diversas que ocorrerão através de cada conselho, possibilitando um debate mais amplo e favorecendo a sociedade a se tornar mais politizada e participativa nas decisões que orientam seu próprio futuro.

O presente trabalho pretende identificar os conselhos existentes no Município de Rondonópolis/MT, conhecer quais deles exercem suas funções e quais existem apenas formalmente, buscando estimular o restabelecimento daqueles que estejam inativos, conhecendo a atuação dos que são ativos e apontando a criação de outros que ainda não existam e que são importantes para a sociedade rondonopolitana.

A metodologia a ser utilizada pautou-se na pesquisa qualitativa, descritiva e coleta de dados junto à Prefeitura Municipal, levantando os dados existentes sobre os conselhos; levantamento de atas de reuniões e revisão de bibliografia.

1. Criação dos conselhos no Brasil

A democracia brasileira vem amadurecendo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 que se propôs a instituir um Estado Democrático de Direito, onde todo o poder emana do povo e deve ser exercido em seu nome por representantes eleitos, por meio do voto, de forma que se denota a preferência, em primeiro plano, pela democracia representativa. Contudo, diversamente do que se percebe da realidade, a representatividade efetivada por meio do voto não parece ser suficiente para garantir a participação da sociedade nas decisões dos governantes, surgindo problemas de diversas ordens que se mostram um grave entrave para o desenvolvimento do país e a construção da sociedade livre e igualitária que se pretende, distanciando-se da verdadeira resolução dos problemas persistentes que atingem a população, em especial, os mais pobres.

Sobremais disso continuam os problemas severos em áreas fundamentais como a saúde e a educação, sendo que os diversos programas propostos e instituídos pelos sucessivos governos se mostraram insuficientes para prestar um bom atendimento ao cidadão.

Neste sentido, nota-se, no que atina à educação, a existência de um grande número de analfabetos completos e os chamados analfabetos funcionais. Não é incomum ver pessoas que conseguem ingressar em um curso superior, sem apresentar habilidades suficientes para conseguir apreender os conteúdos que são ministrados, resultando em mais uma frustração para o cidadão que não encontra possibilidades de melhorias em sua vida, porque continua desqualificado para o mercado de trabalho.

A saúde também se mostra bastante deficitária, em razão de

não conseguir cumprir a obrigação constitucional acoimada ao Poder Público de dar atendimento suficiente que conduza “à redução do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. [BRASIL, Constituição Federal 1988].

O serviço de saúde ofertado é insuficiente, profissionais médicos são mal remunerados, fazendo com que eles acumulem empregos, favorecendo a corrupção por aqueles que recebem sem cumprir a carga horária contratada, aumentando a falta de profissionais, sem que seja apresentada solução para o problema em sua gênese, posto que ninguém aborda a necessidade de estruturar adequadamente as carreiras da área de saúde.

No município, a realidade não se mostra diversa, já que o prefeito administra a cidade a seu bel prazer, sem se importar em ouvir a sociedade. Esta, a seu turno, se mantém distante, deixando de buscar uma participação mais efetiva, possibilitada por lei que obriga o gestor a realizar audiências públicas (como se dá com a elaboração da LOA – Lei Orçamentária Anual; PPA – Plano Pluri Anual e LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias), transformando este ato em mero formalismo, tornando-se desinteressante tanto para o prefeito, que não acredita na participação popular e mesmo para a sociedade que não recebe nenhum estímulo para participar, já que em realidade, desconhece estas possibilidades.

Os conselhos, que deveriam ser canais de participação e influência efetiva nas políticas públicas, são muitas vezes esquecidos e existem apenas formalmente, vez que muitos de seus componentes não têm compromisso com o papel que desempenham, ignorando a importância desta instituição, realizando trabalhos burocráticos, seguindo as diretrizes que lhe são apontadas de acordo com os planos do governo já estabelecidos.

A ideia de Conselhos surge quando principia a organização da população que era excluída do poder, que passam a exigir o reconhecimento de direitos sociais mínimos a que todo ser humano deveria ter acesso como saúde, alimentação, moradia, como itens mínimos que possibilitam a dignidade humana.

No Brasil, principia-se a ideia de conselhos como modo de participação social na discussão para a orientação das políticas a serem adotadas em áreas em que se percebe a essencialidade do debate por aqueles que são menos favorecidos e carecem da atuação governamental de proteção como se dá com a Previdência Social e, em especial, com saúde pública ampla, já que era gritante a situação daqueles que não estavam abarcados pelo atendimento público, que não era universal.

Assim, ainda sob o regime militar começou a organização de um movimento que procurou discutir a política pública de saúde, de forma que fosse possível um sistema universal que proporcionasse atendimento a todos, sem distinção, abandonando a ideia de “indigente” que até então prevalecia, com a classificação daqueles que não participavam do sistema, não obtendo trabalho com carteira assinada.

O ápice tal movimento se deu com a Conferência Nacional de Saúde em 1985, presidida pelo médico sanitário Sérgio Arouca, onde foram debatidos e estabelecidos princípios que influenciaram o estabelecimento do SUS pela Constituição Federal de 1988, já prevendo a participação social por meio de Conselho.

De efeito, a Constituição Cidadã estabeleceu vários mecanismos de participação direta do cidadão no controle social, que por meio de consulta que se dá por meio de plebiscito e referendo, como também por meio de Conselhos, com abertura, ainda para participação direta

por meio de organismos sociais que têm sido criados, em especial nos últimos anos.

Em discurso, Ulisses Guimarães, apontou a imprescindível participação popular na construção da nova constituição que traz o sustentáculo da democracia que se pretende instituir no Brasil:

É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos Cidadãos. Do presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da pátria”. (GUIMARÃES apud ROCHA, 2008, p. 35).

De efeito, foram inseridos na Constituição Federal mecanismos de controle popular resultantes de movimentos sociais que principiaram ainda sob o governo totalitário militar, em razão da necessidade de atendimento a demandas públicas que se fizeram sentir mais fortemente nas áreas da saúde, previdência social e também resultante da experiência gaúcha da participação popular nas discussões das leis orçamentárias.

Assim, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi ampliando o espaço de atuação de Conselhos, surgindo novos com a edição de Leis que tratam de políticas públicas de proteção como o Estatuto da Criança e do Adolescente, além de políticas urbanas, questões ambientais e outros campos que influenciam diretamente a vida dos cidadãos.

Enid Rocha, aponta o crescimento dos conselhos e sua importância como espaços de debate amplo pela sociedade:

Hoje, após duas décadas dos avanços inseridos na Constituição, quase a totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca, etc. - contam com espaços institucionalizados de participação social, denominados conselhos, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público. Muitos deles passaram a desenvolver também conferências nacionais, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas. Algumas conferências são regulamentadas por lei (conferências nacionais, estaduais e municipais da Saúde e da Assistência Social); outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo, e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização. (ROCHA, 2008, p. 37).

Sobre os conselhos, Gohn (2002) esclarece que estes foram instituídos na Carta Constitucional do Brasil em 1988 como instrumento expressão, representação e participação popular. A autora acrescenta ainda que:

O número de conselhos está crescendo progressivamente dado o fato de serem exigências da Constituição. Entretanto, para sua implementação, eles dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas essas

leis já foram estabelecidas ou há prazos para sua criação (GOHN, 2002, p. 22).

Dessa forma, a criação dos Conselhos fica submetidos as Leis estaduais e municipais, o que torna o processo moroso. Por isso, há que se encontrar uma resposta para a indagação: Como tornar os diversos conselhos operantes e eficientes de forma que possam ter uma influência positiva junto ao Prefeito em suas decisões na elaboração das políticas públicas e de gestão que implanta?

Em Rondonópolis, existem 27 (vinte e sete) Conselhos Municipais, sendo que 18 (dezoito) aparecem como ativos e 09 (nove) estão inoperantes. As informações sobre as atividades dos mesmos não figuram no portal da transparência, de forma que não é possível à população acompanhar esta atuação, não sendo disponibilizada, nem mesmo, a relação de todos os conselhos existentes, havendo a declinação de apenas alguns nomes de componentes de um ou outro conselho, não sendo possível identificar quais entidades estão representando, nem mesmo se possuem qualificação adequada para ali atuar, de forma que não são fornecidas informações precisas e claras que pudessem trazer aos cidadãos a ciência necessária sobre o desenvolvimento dos trabalhos dos conselhos, se é que eles efetivamente ocorrem.

Percebe-se que a existência destes Conselhos passa despercebida à maioria da população que desconhece este canal de atuação do cidadão. Este enfraquecimento dos Conselhos resulta no baixíssimo poder de influência na determinação da gestão pública. No entanto, este quadro necessita ser alterado, a fim de que o cidadão se empodere deste meio de atuação mais direta na gestão pública, de forma que se estabeleça a democracia pretendida pela Constituição Federal.

2. Os conselhos existentes em Rondonópolis/MT

O Município de Rondonópolis conta com um total de vinte e sete (27) Conselhos Municipais, sendo que tem como atuantes o total de dezoito (18) Conselhos, conquanto nove (9) deles estariam inativos. Assim, segundo a Prefeitura Municipal de Rondonópolis a situação dos Conselhos existentes pode ser assim definida:

Quadro 1 - Conselhos em Rondonópolis

NOME DO CONSELHO	NÚMERO DE MEMBROS	LEIS QUE OS REGULAMENTAM	SITUAÇÃO
01 - CMDM – Conselho Municipal de Defesa da Mulher	28 – vinte e oito entre suplentes e titulares	Lei n. 3.234/2000 Alteração – Lei n. 4.449/2005	Ativo
02 - CMI – Conselho Municipal do Idoso	18 – dezoito membros entre suplentes e titulares	Lei n. 3.494/2001; Lei n. 5.643/2009 e Lei n. 7.440/2012	Ativo
03 - COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar	34 (trinta e quatro) membros entre titulares e suplentes	Decreto n. 3.742/2003	Inativo
04 - CAE – Conselho Municipal de Alimentação Escolar	14 (quatorze) membros entre titulares e suplentes	Lei 3.338/2000	Ativo
05 - CMDMA – Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio ambiente	28 (vinte e oito) membros entre titulares e suplentes	Decreto n. 4.607/2007 Decreto n. 7.894/2016	Ativo
06 - CMA – Conselho Municipal Antidrogas	24 (vinte e quatro) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 3.613/2001 Lei n. 7.442/2012	Inativo
07 – CMS – Conselho Municipal de Saúde	Não informado	Regimento Interno	Ativo

cont.

NOME DO CONSELHO	NÚMERO DE MEMBROS	LEIS QUE OS REGULAMENTAM	SITUAÇÃO
08 - CMDC – Conselho Municipal de Defesa Civil	14 (quatorze) membros entre titulares e suplentes	Lei n 2389/1995	Inativo
09 – CME – Conselho Municipal de Educação	34 (trinta e quatro) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 7.725/2013	Ativo
10 - CONDEVAN – FUNDEB - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Municipal Fundamental e Valorização do Magistério	34 (Trinta e quatro) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 6.087/2009	Ativo
11 – CMTT – Conselho Municipal de Transporte e Trânsito	28 (vinte e oito) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 3.038/1999	Ativo
12 – CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	24 (vinte e quatro) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 8.404/2015	Ativo
13 - CMDC – Conselho Municipal de Defesa do Consumidor	24 (vinte e quatro) membros entre titulares e suplentes	Lei Complementar n. 030/2005	Inativo
14 – CMT – Conselho Municipal de Turismo	06 (seis) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 3.141/1999 alterada pela Lei n. 4.495/2006	Ativo
15 – CODIPI – Conselho Diretoria de Política de Desenvolvimento Industrial	18 (dezoito) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 2.213/94 e alterações	Ativo

cont.

NOME DO CONSELHO	NÚMERO DE MEMBROS	LEIS QUE OS REGULAMENTAM	SITUAÇÃO
16 – Conselho Curador do IMPRO	08 (oito) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 4.614/2005 e alterações	Ativo
17 – Conselho Fiscal do IMPRO	08 (oito) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 4.614/2005 e suas alterações	Ativo
18 – Conselho Municipal de Esporte e Lazer	10 (dez) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 3.369/2000	Inativo
19 – CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social	34 (trinta e quatro) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 2.441/1995 e Lei n. 4.236/2004	Ativo
20 – CMC Conselho Municipal de Cultura	12 (doze) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 2.871/1998	Inativo
21 – COMSEP – Conselho Municipal de Segurança Pública	42 (quarente e dois) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 5.731/2009	Inativo
22 – CMH – Conselho Municipal de Habitação	36 (trinta e seis) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 5.932/2009, Lei n. 7.651/2013 e Lei n. 7.711/2013	Ativo
23 – CMDPD – Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	28 (vinte e oito) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 8.346/2015	Ativo

cont.

NOME DO CONSELHO	NÚMERO DE MEMBROS	LEIS QUE OS REGULAMENTAM	SITUAÇÃO
24 – CMES – Conselho Municipal de Economia Solidária e Fundo Municipal de Fomento à Economia Solidária	14 (quatorze) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 7.439/2012	Ativo
25 – CMCT – Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	22 (vinte e dois) membros entre titulares e suplentes	Lei n. 8.593/2015	Ativo
26 - CMPPJ – Conselho Municipal de Políticas Públicas para a Juventude	Não há informação	Lei n. 7.173/2012 e Lei n. 7.983/2014	Inativo
27 – CMPC - Conselho Municipal de Política Cultural	Não há informação e Lei n. 7.443/2012 e Lei n. 7.457/2012	Não há informação	Inativo

Fonte: Prefeitura Municipal de Rondonópolis, 2016.

É bastante perceptível que dentre os Conselhos existentes no Município de Rondonópolis, aqueles que se encontram em atividade e que são presididos por Secretários e pessoas de confiança do gestor são os apontados por lei como necessários para a liberação de verbas. Tal situação é vista no CAE, CME e CONDEVAN – FINDEB, todos presididos por Ana Carla Borges Leal Muniz, secretária de educação e esposa do prefeito Percival Muniz e que recebe verbas federais.

Esta informação já induz a conclusão de que os conselhos são largamente manipulados para atender o direcionamento dado pelo gestor público, afastando-se de sua função de expressar a vontade popular, que seria natural e desejável a este âmbito.

Em realidade, fica patente, não só no Município de Rondonópolis que a ideia dos Conselhos ainda não atingiu seu fanal, ou seja, não se tornaram espaços em que possa abrigar parte expressiva da sociedade para que esta se manifeste e influencie positivamente nas decisões tomadas pelo gestor público na condução da adoção das políticas públicas que serão implementadas em favor daquela comunidade.

De efeito, os Conselhos que são apontados por lei que detém poder de atuação para liberação de verba pública para a realização de projetos são aqueles que importam para a Administração Pública, estando ativos e presididos por pessoa de confiança do Prefeito.

Neste aspecto, tem-se que os Conselhos não cumprem o papel que lhes são próprios, como âmbito de discussão social dos temas que lhe são afetos, mas são naturalmente manipulados para o atendimento de diretrizes já traçadas, que vêm de cima para baixo.

Desta forma, nota-se a falta de participação efetiva da população, promovendo desinteresse em seu funcionamento, de forma que importantes conselhos são relegados pelo Poder Público, deixando de funcionar, como se percebe com os Conselhos de Segurança Alimentar, Antidrogas, de Segurança Pública e de Esportes, apontados pelo gestor como inoperantes.

A falta de participação nos Conselhos, transformando-os em espaços legítimos de expressão popular com influência concreta nas diretrizes da política pública deixa entrever que a democracia brasileira ainda está longe de oportunizar a participação efetiva dos cidadãos, sendo ela governada pelos grupos que ocupam o poder, mesmo que se auto-intitulem populistas, mascarados para a defesa de interesses pessoais de lideranças e de grupos minoritários.

Nesta senda, tem-se a expressão de Marcello Barquero, que já havia pontuado a necessidade de uma cidadania ativa para construção da democracia, como se vê:

A democracia contemporânea requer uma cidadania ativa que se envolva na arena política via discussões, deliberações, referendos e plebiscitos, ou seja, por meio de mecanismos formais e informais, sem que isso comprometa as instituições convencionais de mediação política. Há um consenso de que sem o envolvimento popular no processo de construção democrática ela perde em legitimidade, mantendo simplesmente sua dimensão formal (BARQUERO, 2008, p.380-413).

Os Conselhos com pouca atuação demonstram que não há ainda a cultura da participação efetiva nas discussões das políticas públicas. Há vários Conselhos que tratam de temas diversos, devendo oportunizar a participação da sociedade considerando a capacitação de grupos de acordo com a temática abordada, a fim de que cada um pudesse dar sua contribuição, de acordo com os conhecimentos específicos de que são portadores.

Naturalmente, esta possibilidade de participação enriquece o debate, dado que possibilita trazer, em conjunto, o conhecimento empírico de quem vivencia a situação tratada, bem como os conhecimentos acadêmicos trazidos por outros grupos que possam compor o Conselho, carregando importantes informações para o direcionamento a ser dado pelo gestor.

Este modelo, como se denota, implica numa partição de poder, à medida que possibilita que outros membros da sociedade atuem positivamente, apontando situações e ideias para que se construa uma política pública, que não será mais de uma pessoa, ou de um partido, mas de toda sociedade.

Este modelo é a prática da democracia que nasce de cima para baixo, como se viu na experiência do orçamento participativo iniciado

no Rio Grande do Sul, que surgiu como movimento iniciado pela sociedade e referendado pelo Poder Público que o adotou. Assim:

Neste caso, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. Ambos os processos ocorrem de baixo para cima. Neste caso, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. Ambos os processos ocorrem de baixo para cima. (AVRITZER, 2008, p. 45).

Em realidade, torna-se bastante perceptível que os movimentos que redundam em busca de cidadãos em prol de uma participação mais efetiva na Administração Pública tendem a proporcionar um maior engajamento, em especial, no início do movimento que pugna por este espaço maior de participação, já que decorre da manifestação da consciência de cidadãos que conseguem entrever que a participação política ativa, sem cunho partidário, é fundamental no direcionamento da política pública adotada e que influenciará e determinará a vida de todos que vivem naquele Estado.

O mesmo se dá com vários movimentos que vem surgindo em que cidadãos compreendem a necessidade de exercer o controle

social, com participação efetiva na gestão, em atividades de controle, fiscalização e influência em decisões, como se dá, por exemplo, com a criação de ONGs como o Observatório Social, a ONG MORAL, dentre outras existentes no país.

A proposta de participação decorativa que foi e ainda é a tônica em muitos conselhos, demonstra que a outorga “de cima para baixo” da disposição de participação popular como complemento de quórum, sem efetividade, gera descrédito no sistema, conduzindo ao esvaziamento dos conselhos, perdendo-se a oportunidade de se ter espaços efetivos em que os cidadãos pudessem, ampliando os debates, trazer contribuições positivas para que sejam traçados os rumos a serem adotados.

Na verdade, os Conselhos que cumprem seu papel são minimizados, porque se traduzem em mais um sistema de controle e contrapeso para o Poder Executivo, que passa a não mais governar sozinho, em razão dos votos atribuídos e que baseia a democracia representativa, mas se vê atrelado à vontade popular expressa cotidianamente, em razão dos debates travados em relação a cada tema submetido aos conselhos.

Por evidente, apenas com a existência de conselhos de direito e de fato que atuem positivamente, com poder de influência nas decisões e com transparência é que será possível falar em democracia participativa, que é afinal, a verdadeira democracia, para o povo e pelo povo, realizando o conceito de sociedade traçado por RUA (2009, p. 14): “Sociedade é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferencia, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades”.

Os Conselhos, atualmente, além de serem expressões de um modelo construído de cima para baixo, sem muito aproveitamento

e apropriação pela sociedade, ainda se tornam espaços esvaziados de poder, à medida que o gestor não se preocupa em fomentá-lo, trazendo os diversos atores sociais que muito poderiam contribuir nas discussões que ali são travadas.

Não é desconhecida, também, a pouca importância que o gestor dá aos conselhos e suas deliberações, quando elas não se enquadram nos ditames legais, exigidos, em especial para a liberação de verbas vindas de outras esferas, já que é bastante comum o engavetamento das orientações e pleitos formulados, contribuindo para o descrédito cada vez maior nesta importante via de controle e participação social.

As demandas da sociedade não podem ser analisadas apenas sob a ótica dos burocratas e de acadêmicos que pesquisam a situação em que elas surgem, mas não possuem a vivência que conduz a uma percepção concreta das demandas sociais. Os Conselhos, assim, se mostram com âmbito perfeito para fomentar o debate entre aqueles que têm o conhecimento empírico, resultado de sua vivência, somado com a visão do que está de fora, do representante do Poder que possui a ótica do gestor e outras visões que possam vir somar, com a possibilidade de participação de outras entidades, como acadêmicas e associativas específicas de cada temário.

É patente a riqueza de discussão que é possível atingir, por exemplo, em um conselho de segurança pública, onde tenha assento membros de representantes de moradores, comerciantes, educadores, especialistas em segurança pública, as polícias, todos compartilhando conhecimentos, pontos de vista para a construção de uma atuação mais efetiva.

Nenhum governo é realmente democrático se não possibilita a participação efetiva da população, ampliando os canais em que os cidadãos possam ser ouvidos.

Outro ponto importantíssimo é a transparência essencial para as atividades dos Conselhos. Tem-se por imprescindível que seja disponibilizado no portal da transparência a relação de todos os conselhos existentes, apontando-se os que estão ativos ou não, sua composição, nominando os conselheiros e as entidades que representam, além das atas, para que a população possa ter conhecimento imediato das discussões que são travadas neste âmbito.

A transparência faz com que haja uma maior cobrança e participação social, despertando os cidadãos para a necessidade de se manifestarem por meio desses canais de tamanha importância, participando ativamente da gestão, já que não adianta apenas ficar assistindo as outras pessoas decidirem e chegarem a resultados insatisfatórios e isso já está por demais claro no Brasil.

Ademais, está também bastante clara a necessidade de empoderamento dos conselhos, não só no sentido de se fazer necessário ouvir suas deliberações, como também, promover os conselheiros, possibilitando que eles tenham conhecimento do importante papel que exercem, de forma que não tenham uma atuação meramente formal, mas que estejam capacitados para o debate das propostas, colaborando ativamente com ideias e manifestando-se, através de sua representação, para que sejam discutidas, votadas e acatadas as questões que expressem os anseios e necessidades de seus representados.

Acredita-se que somente quando este sistema estiver devidamente estruturado e atuante, será possível pensar que estejamos vivenciando uma democracia mais verdadeira, baseada na transparência e debate de ideias que contribuam para o bem-estar de todos.

3. Considerações finais

Os conselhos ainda são muito incipientes, verificando-se que o Município de Rondonópolis não lhes dá o devido valor, nem mesmo os promove e estimula para que tenham o funcionamento adequado, exercendo o papel que lhes compete.

Em realidade, vê-se que os gestores são centralizadores e buscam governar segundo seu próprio entendimento, valorizando e atuando em áreas de acordo com suas convicções pessoais, ou quando muito, atendendo a arranjos político-partidários, sem um planejamento estratégico e sem ouvir o maior interessado, que é a população.

Neste tanto, basta notar que os conselhos que tem uma atuação maior são aqueles em que sua existência é imposta para o recebimento de verbas federais e estão sob a presidência de pessoas ocupantes de cargos públicos de confiança, sem possibilitar qualquer ambiente para que os conselheiros possam atuar de forma mais ativa, limitando-se a atividades burocráticas e de referendo, tornando-se totalmente inexpressivo.

Frisa-se que os conselheiros nomeados, em muitos casos, não possuem qualificação nenhuma e nem se dão conta de seu importante papel, passando a ser um mero burocrata que concorda com tudo o que lhe é apresentado.

De efeito, a democracia participativa que possibilita uma atuação mais efetiva da população que vai muito além do voto, cobrando e fiscalizando o eleito e apontando suas necessidades encontra no âmbito dos conselhos um terreno fértil para se desenvolver.

Por isso, os conselheiros devem ser devidamente preparados e ter uma atitude positiva, prestando contas para a entidade e pessoas que representa, atuando em sinergia entre sociedade e Poder Público para engrandecer e ampliar as discussões que são possíveis de serem

travadas na busca da construção de uma sociedade melhor, inclusiva e equilibrada.

Logo, o empoderamento dos conselheiros, por meio de uma qualificação continuada, bem como da própria sociedade, majorando a transparência na atuação dos conselheiros, disponibilizando nos portais de transparência maiores informações sobre os conselhos, sua composição, finalidade, reuniões, atas e canal de comunicação com o cidadão, além de uma possível vinculação de suas decisões pelo gestor ou, ao menos servir de norte ao ser poder discricionário que já não pode mais ser entendido como pleno e limitado apenas pela lei, já que ele representa a população, que deve ser ouvida e não enganada por promessas de campanha. Quando tais providências puderem ser uma realidade, certamente, terá início o desenvolvimento de um sistema que trará ganhos para todos, tendo na figura do gestor um timoneiro seguro que atuará em rumo aos verdadeiros anseios e necessidades da sociedade que representa.

Referências

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. 2008. <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acessado em 02/10/2016.

BARQUERO, Marcello. **Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil**. 2008. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200005. Acessado em 04/10/2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em 05/10/2016.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. 2002. <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Participa%C3%A7%C3%A3o-Social-M-G-Gonh.pdf>. Acessado em 05/10/2016.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**, p. 35. http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf. Acessado em 07/10/2016.

Transparência e Publicidade nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas pelas Redes Sociais

Eliane de Oliveira Alves

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar um breve estudo bibliográfico sobre a importância da transparência e publicidade das ações dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, visando assim contribuir nas discussões referentes à legitimidade de sua representação e da sua principal função de democratizar as políticas públicas, a partir de mecanismos de participação advindos da internet.

Palavras-chave: Transparência; Publicidade; Conselhos Gestores; Internet; Rede Social

Introdução

O presente artigo tem como objetivo apresentar um breve estudo bibliográfico sobre a importância da transparência e publicidade das ações dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, visando assim contribuir nas discussões referentes à legitimidade de sua representação e da sua principal função de democratizar as políticas públicas, a partir de mecanismos de participação advindos da internet.

Para tanto o presente artigo está dividido em quatro partes, a primeira parte discute o conceito de controle social, qual sua finalidade e quem exerce, na segunda parte discutimos o conceito de transparência e publicidade e onde estão previstos na legislação brasileira, na terceira comentamos sobre os Conselhos Gestores como surgiram, e as contribuições dessa instituição para controle social e na quarta e última parte comentamos um pouco sobre o surgimento da internet e suas contribuições e importância para a sociedade civil.

1. Controle Social

Nos últimos anos, o Brasil tem se defrontado com inúmeros casos de desvios de recursos e impropriedades na execução do gasto público. Muitas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) são criadas a fim de esclarecer casos de corrupção e desmandos na Administração Pública por práticas neopatrimoniais, porém sem grandes resultados na punição dos autores. Tais acontecimentos acabam reforçando a urgência de uma discussão profunda sobre o tema controle, pois a sociedade tem acumulado rotineiramente um elevado custo social pela má utilização de recursos públicos (SILVA, 2002).

Considerando que o Estado e o povo estão permanentemente implicados num processo de decisões políticas, sendo esta a “arte” de unificar e organizar as ações humanas e dirigi-las para um fim comum (DALLARI, 1931), cabe a necessidade de mudanças nas formas de controle existente caminhando para ampliação e consolidação da democracia no Brasil.

Gomes (2003) esclarece que o deslocamento da responsabilidade pela gestão da coisa pública do governo para outros atores sociais enseja a criação de novas formas de controle, em complementação aos controles clássicos, parlamentar e judicial.

Segundo Silva (2002) o conceito de controle social tem origem na sociologia. LaPiere (1954) faz uma larga construção sobre controle social em seu Livro *A Theory of Social Control*. A base desse trabalho está na redescoberta dos grupos primários da sociedade como elementos-chave no estabelecimento das normas de conduta sociais. A ação de grupos primários, não necessariamente planejada, que modifica a conduta social por meio de um sistema dinâmico de punições é o que se chama de controle social. Entretanto, esse conceito de controle social tem características muito diversas do conceito que tem sido utilizado para o estudo da Administração Pública, onde o termo controle social tem se referido à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos.

No Brasil a questão do controle da sociedade sobre as políticas públicas ganhou contornos diferentes, com a Constituição de 1988, que trouxe maior participação popular, podemos constatar nas várias disposições reguladoras de ingerência decisória da sociedade civil nas ações do governo. O artigo 14, por exemplo, estabelece que “a soberania

popular será exercida pelo sufrágio universal (...) e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular. No capítulo sobre Seguridade Social, o artigo 194 estabelece: “Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (inciso VII). No artigo 198, inciso III: “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade.” Já na seção sobre Assistência Social, encontramos no artigo 204: “As ações governamentais na área de assistência social serão (...) organizadas com base nas seguintes diretrizes: participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis” (inciso II) (GOMES apud MOREIRA, 2002).

Para Helio Saul Mileski (apud MEDAUAR, 2012), no controle social, o cidadão é o “executor do controle”, daí ligar-se à participação e transparência. A transparência facilita a participação e também o controle das atividades administrativas. Um dos meios de efetivação da transparência e do controle se encontra no acesso a informações relativas a atuações, planos, projetos, orçamento e despesas.

2. Transparência

A viabilidade do controle de políticas públicas depende essencialmente do acesso à informação sobre as políticas, programas e projetos dos órgãos e entidades da Administração Pública, os

quais devem ser obrigatoriamente publicizados e transparentes, em conformidade com o princípio da transparência, que apesar de não ser explícito, está previsto na Constituição Federal, no art. 5º, inciso XXXIII, que assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.

A Lei Federal de Acesso a Informação 12.527 de 18.11.2011, no seu Art.7º, inclui no acesso à informação, o direito de obter informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive quanto a sua política, organização e serviços, e sobre a implementação, acompanhamento e resultados dos seus programas, projetos e ações, metas e indicadores propostos, e o Art. 8º fixa, para os órgãos e entidades públicas o dever de promover a divulgação, inclusive por meio eletrônicos, dos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras (MEDAUAR, 2012).

Cruz (2010 (apud NUNES, 2013) afirma que a transparência só se realiza, efetivamente, quando é compreensível para qualquer cidadão, de forma clara, aberta e simples que tem como objetivo:

[...] garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas (SILVA, 2000, p. 10 apud NUNES , 2013)

Quanto a publicidade na administração pública brasileira está estabelecida como princípio no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e detalhada em seu § 1º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Extraí-se do princípio da publicidade que a sociedade tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático. Destaca-se o “caráter educativo, informativo ou de orientação social” das divulgações, exigido pela Constituição Federal que revela a preocupação com a compreensibilidade das informações para o controle social (CRUZ, 2007).

Constata-se desse modo que, a publicidade e transparência são importantes fatores de abertura de espaços para participação popular e para o controle social facilitando a obtenção de respostas para as demandas da sociedade, ampliando a comunicação entre o Estado e o povo e fornecendo melhores parâmetros para a tomada de decisões que assistam a todos. A inviabilização da efetivação desses princípios constitui o maior obstáculo para a concretização da gestão participativa e da democracia.

3. Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Cunha (2011, apud FIGUEIREDO e SANTOS, 2013) afirma que as principais ferramentas de controle social no Brasil são: Conselhos de Política Pública, Observatório Social, Orçamento Participativo, Audiência Pública e Ouvidoria, os primeiros se diferenciam quanto à sua natureza e atribuições, existindo conselhos consultivos e deliberativos. Os consultivos reúnem pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área de política e são considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisões pelos governantes. Já os conselhos deliberativos são responsáveis por decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, assim como por exercer o controle público sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações.

Cunha (2003) esclarece que os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visam, sobretudo, a indicar caminhos, propor idéias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.

Como comentado anteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve ampliação da participação popular, por meio dos princípios constitucionais de participação popular e as legislações regulamentadoras das políticas sociais e o processo de descentralização acabaram por estimular a implantação de diversos conselhos setoriais nos estados e municípios que surgem como instâncias para o melhor controle na gestão das políticas públicas

Sucintamente, os conselhos são canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade

ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, os conselhos possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança do executivo. Constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. Seus formatos variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, financiamento), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade (direitos humanos, violência contra a mulher, etc.) (GOMES, 2003).

4. Conselhos, Transparência, Publicidade, Internet e Redes Sociais

A institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros os tornaram importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas. No entanto, alguns estudiosos apontam que tais instrumentos possuem mais potencial do que eficácia, nas

atuais condições. Problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados no dia a dia dos conselhos, (GOMES, 2003).

Considerando que os conselhos têm como principal função democratizar as políticas públicas, a ampliação do acesso a informações relacionadas as suas práticas cotidianas, é mais uma forma de democratização de direitos. A falta de visibilidade e transparência de alguns conselhos é uma barreira ao controle social e a própria concretização da democracia (ALMEIDA e TATAGIVA, 2012).

São necessárias mudanças na organização dessas instituições para que essas não se tornem nichos secretos do Estado, medidas realizadas às ocultas e postas em prática de imediato enfraquecem o controle social e distanciam cada vez mais os governantes dos governados. Dessa forma não há possibilidade de reação dos populares diante das medidas adotadas (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). A transparência estimula a participação social e para participação social necessita-se de dispositivos formais de atuação da sociedade e, ainda, que esses dispositivos sejam ágeis e amplamente conhecidos.

Segundo Silva (2002), faltam vias de atuação para o cidadão, que não sabe como atuar e tem medo de exercer a sua cidadania por falta de informação e receio das repercussões que possam advir dos seus atos. Para reduzir essas incertezas, é preciso viabilizar canais formais de acolhimento de denúncias e disponibilização de informação simples, consistente e por meio de regras claras. A internet se apresenta assim, como um importante canal para o controle efetivo das ações e projetos das instituições públicas, onde Pimenta (1998) vê no progresso da tecnologia de informação e no avanço das mídias de massa, como a Internet, uma real possibilidade de aumento da

participação social na formulação das políticas, na definição do gasto público e nos processos legislativos e judiciários. A informatização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas torna-se a grande arma dos sistemas de controle e para a democracia.

Segundo Paesani, (2008), a liberdade informática, ou seja, a utilização de instrumentos informáticos para informar e para informar-se não é uma consequência natural da configuração da internet, é uma decorrência direta da liberdade de informação que se fundamenta em preceito constitucional. Conforme dispõe o art. 220 da Constituição Federal do Brasil, in verbis:

Art.220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

Pode-se afirmar que o grau de democracia de um sistema pode ser medido pela qualidade da informação transmitida e pelo número de sujeitos que a ela tem acesso. Conseqüentemente, não deve causar espanto se alguns estudiosos não falam mais no direito à informação, mas simplesmente mencionam o direito à democracia. A internet é uma imensa rede que liga elevado número de computadores em todo o planeta. As ligações surgem de várias maneiras: redes telefônicas, cabos e satélites. Existem aspectos relevantes na internet: a constatação de que se depara com uma gigantesca fonte de informações destinadas ao navegador da Internet, que é uma pessoa. Portanto, a rede telemática é uma oportunidade de encontro, de confronto, de troca de opiniões, de crescimento de relações interpessoais, com todas as vantagens e os riscos das relações sociais (PAESANI, 2008).

O mundo virtual permite uma maior visibilidade e transparência, o que conseqüentemente traz mais liberdade e mais responsabilidade

para o cidadão. As novas tecnologias trazem uma nova maneira de interação com a democracia, modificando a participação política nas sociedades democráticas. Um inédito espaço de comunicação, transparente e universal se abre em virtude dos contemporâneos meios de comunicação e das novas tecnologias, apoiados principalmente pelas redes sociais (ou comunidades virtuais) e pela liberdade de expressão amplamente permitida na Internet (FERREIRA).

Vários mecanismos, disponibilizados no mundo digital, contribuem deste modo para que sociedade civil tenha maior acesso à informação pública e possa utilizar esses recursos de colaboração e discussão para engajar-se no cenário político e exercer a cidadania. Os acontecimentos recentes no Brasil demonstraram, por exemplo, que as redes sociais se tornaram uma das formas encontradas pelas pessoas para participar dos acontecimentos políticos do país, legitimando o viés democrático por meio de novos mecanismos de participação, como chats, fóruns de discussão, boletins de informação, entre outros.

Nas redes sociais, estabelecem-se canais de relações entre diferentes elementos, nesse sentido torna-se cada vez mais urgente que os Conselhos Gestores enxerguem nas redes sociais um importante aliado de ligação com o público de fora, buscando atuar ativamente nas demandas dessa rede, possibilitando ainda a mobilização social em torno das demandas sociais, garantindo assim segundo Young (2006 apud ALMEIDA; TATAGIBA, 2012), legitimidade e a qualidade da representação exercida pelos atores sociais dos conselhos e o fortalecimento dessa instância junto à sociedade.

Dessa forma, entende-se que a publicidade e transparência, aplicada de maneira efetiva nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas por meio da utilização das Redes Sociais, produzem grandes benefícios para a fomentação da participação da sociedade civil,

propiciando a esses exercerem o controle social sobre a gestão pública, e ainda desenvolverem maior consciência dos seus direitos como um todo, além de poderem contribuir decisivamente no combate à corrupção.

5. Considerações Finais

Concluimos a partir da discussão do trabalho que, no momento em que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas assegurarem à sociedade civil um maior nível de informação sobre suas próprias ações e objetivos, um controle mais amplo sobre a gestão pública será estabelecido pelos conselhos juntos com cidadãos.

Observou-se ainda que a não utilização de práticas de publicidade e transparência pelos conselhos revelam que muitos podem se transformar em mais um dos nichos secretos do Estado, não contribuindo para o controle social e a democracia. Não é bastante os Conselhos são pouco conhecidos para além do universo das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas com a temática.

Assim completamos que é cada vez mais urgente que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas enxerguem na Internet e nas Redes Sociais um importante meio de legitimar a sua representação social e local de espaço democrático fornecendo aos cidadãos mecanismos de informação e participação e novas formas de relacionamento com a sociedade daí podendo até amenizar a amplitude da corrupção tão “bem” instalada em nosso país.

Referências

ALMEIDA, Carla e TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores sob o Crivo da Política: Balanços e Perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo. n. 109, Jan/Mar 2012. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005. Acesso em: 03 out. 2016.

AZEVEDO, Sandson Barboza. **A Construção da Democracia Através das Redes Sociais**. In: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 06/017, 2014, Brasília. Anais...Brasília, 2014. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/CONSAD/017_A_Construcao_da_democracia_Atraves_das_Redess_Sociais.pdf. Acesso em: 22 out. 2016.

CRUZ, Flávio et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contab. Vista & Rev.** Florianópolis. Vol 18, n. 1, p. 75-94, Jan/Mar 2007. Disponível em: <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>. Acesso em: 08 nov. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

FERREIRA, Natasha Alves. Movimentos Sociais em Rede e a Busca pela Democracia. In: **Plataforma Publica Direito**. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e5c28ccc603c4472>. Acesso em: 22 out. 2016.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva e SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. **Transparência e Controle Social na Administração Pública**. Disponível em: http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/FIGUEIREDO_transparencia.pdf. Acesso em: 08 nov. 2016.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. Dissertação de

Mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2003. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/dissertacao_eduardogranha.pdf. Acesso em: 01 nov. 2016.

HOCH, Patrícia Adriani. O Potencial Democrático do Acesso à Informação Pública e da Transparência Governamental no Contexto da Sociedade Informacional. In: **3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**, 2015, Santa Maria. Anais...Santa Maria, 2015. Disponível em: <http://www.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/8-5.pdf>. Acesso em: 22 out. 2016.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

NUNES, Gissele Souza de Franceschi. **Avaliação da Transparência Pública à Luz da Legislação Brasileira**: Um Estudo nos Municípios da Região Sul do Brasil. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina: 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123151/324031.pdf?sequence=>. Acesso em: 20 out. 2016.

PAESANI, Liliana Minardi. **Direito e Internet**: Liberdade de Informação, Privacidade e Responsabilidade Civil. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva e PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na Administração Pública: O que Mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um Estudo Exploratório em seis Municípios da Região Metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**. Salvador. Vol. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/viewArticle/2579> . Acesso em: 08 nov. 2016.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para Sociedade. **Organização e Sociedade**. Salvador. Vol. 9, n. 24, Maio/Agos 2002. ISSN 1984-9230. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302002000200008. Acesso em: 08 nov. 2016.

A Política Pública de habitação no município de Nossa Senhora do Livramento - MT: avanços e possibilidades

Elizabeth Leite de Oliveira Teodoro¹

Adriana Lucinda de Oliveira²

RESUMO

A proposta deste artigo é apresentar a Política Pública de Habitação do Município de Nossa Senhora do Livramento – MT e sua interface no processo de aquisição de habitação de interesse social e, a importância do papel do/a profissional de Serviço Social nesse processo de garantia de direitos. Para o desenvolvimento deste artigo fez-se uma contextualização da política de Habitação no Brasil. Posteriormente, foi feita um panoramada realidade habitacional do município de Nossa Senhora do Livramento - MT. Em seguida buscou-se uma reflexão sobre o papel do profissional de Serviço Social na política de habitação de interesse social desde o seu surgimento até os dias atuais, no Brasil e em Nossa Senhora do Livramento. Trata-se do resultado de uma pesquisa qualitativa, apoiada no estudo de caso, cuja origem está vinculada à nossa experiência e formação profissional. Um dos apontamentos das considerações finais é de que houve conquistas e desenvolvimento da política de habitação no município, porém ainda é necessário que essa política seja desenvolvida garantindo a sustentabilidade local para as famílias beneficiadas. Este artigo deve servir como contribuição aos municípios, uma vez que não se tem produção teórica a respeito da Política de Habitação local.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social, Política Pública de Habitação, Nossa Senhora do Livramento.

¹ Assistente Social/ Especialista em Serviço Social e os fundamentos da Prática Profissional/ Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social – Setor de Habitação e Professora do Instituto de Ensino Superior de Mato Grosso e-mail: elizabethleite@yahoo.com.br

² Assistente Social/Doutora em Políticas Públicas/ Professora da Universidade Federal do Paraná – UFRPR e-mail: adriana_ufmt@yahoo.com.br

Introdução

O presente artigo propõe discutir a Política Pública de Habitação do município de Nossa Senhora do Livramento/MT. Para isso, foi dividido em três partes. Primeiramente, foi feita uma contextualização da Política de Habitação no Brasil, com ênfase na Habitação de Interesse Social. Posteriormente foram abordados aspectos da Política Pública de Habitação do município de Nossa Senhora do Livramento/MT tendo como elementos subsidiários dados do IBGE e normativas locais, assim como as fichas de levantamento socioeconômico e familiar das/os proponentes e contemplados com suas características de enfrentamento à pobreza. Após esse panorama da política de habitação buscou-se uma reflexão sobre a importância do papel do/a profissional de Serviço Social desde o surgimento da habitação de interesse social e como esta questão se dá no município de Nossa Senhora do Livramento.

Por fim, apresentaram-se aspectos que foram percebidos durante a execução da prática profissional e sistematização deste trabalho com o intuito de fomentar discussões sobre as possibilidades de intervenções que contribuam para que as famílias livramentenses que vivem em situação de vulnerabilidade social tenham melhores condições de habitação.

1. A Política de Habitação de Interesse Social no Brasil: Novas ou velhas expressões

A Habitação de Interesse Social no Brasil teve avanços significativos quando foi estabelecida como prioridade na Constituição Federal de 1988 e, também quando houve investimentos

federais especificamente para esta área, atribuindo para os estados e municípios a gestão dos programas sociais, dentre eles o de habitação. Com isso definiu-se alguns instrumentos para subsidiar a efetivação de programas habitacionais, dentre eles os mais recentes: Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Através dessa montagem institucional, da criação do Ministério das Cidades e de seus mecanismos institucionais para atender a população, o Estado tentou atender as prioridades estabelecidas pela Carta Magna brasileira, porém ainda não dão conta do déficit habitacional existente.

Apesar dos avanços sabe-se que os mesmos ainda são insuficientes para atender a demanda habitacional que se tem no país. A ausência de habitação e os conflitos por conta dela no Brasil não são recentes, a autora Maricato (2015:21) evidencia esses dados quando diz que “os confrontos não se dão apenas no chão da fábrica, como pretendia a herança histórica do movimento operário”, que sabemos se iniciou nas décadas de 20 e 30 no Brasil. Na década de 20, com as protoformas do Serviço Social já se percebia os conflitos por moradias, uma vez que muitos operários se deslocavam de vários locais do país para trabalhar nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo em busca de melhoria nas condições de vida, porém trabalhavam em espaços físicos extremamente precários, alugados, sujos, com péssimas instalações e nenhuma condição de trabalho para os funcionários, e ainda tinham que residir em pequenos espaços próximos às fábricas, que também não tinham a menor condição de subsistência.

“...a população operária se constitui em uma minoria – composta majoritariamente por imigrantes – marginalizada social e ecologicamente dentro das cidades, algumas já bastante desenvolvidas. Historiadores e sociólogos

que estudaram a situação do proletariado nesse período são concordes em que essa parcela da população urbana vivia em condições angustiantes. Amontoam-se em bairros insalubres junto às aglomerações industriais, em casas infectas, sendo muito frequente a carência – ou mesmo falta absoluta – de água, esgoto e luz. Grande parte das empresas funciona em prédios adaptados, onde são mínimas as condições de higiene e segurança, e muito frequente os acidentes.” (IAMAMOTO, 2006:128)

É evidente que a luta por melhorias nas condições de vida e de trabalho remontam a tempos anteriores a promulgação da Constituição Federal brasileira e nota-se que com o passar dos anos a globalização e a ascensão do neoliberalismo trouxeram várias consequências para o país, entre elas a ampliação da desigualdade – que já era percebida em anos anteriores, envolvendo a questão do déficit habitacional, quando a distribuição de renda, que é extremamente desigual, não resolve o problema de falta de habitação no país, como mostra Maricato:

“As cidades na globalização também se tornaram objetos de estudos específicos, já que a reestruturação produtiva tem forte impacto sobre o território, e os ajustes impostos pelo ideário neoliberal enfraqueceram os investimentos em políticas sociais; entre elas figuram as políticas urbanas estruturadoras como: transporte, habitação e saneamento.” (MARICATO, 2015:13)

Segundo Maricato “as três políticas públicas urbanas estruturais (ligadas à produção do ambiente construído) – transporte, habitação e saneamento – foram ignoradas ou tiveram um rumo errático, com baixo investimento, por mais de 20 anos”. Somente no governo Lula

até os dias atuais é que houve a valorização destas políticas.

Apesar dos significativos recursos destinados a Habitação de Interesse Social para reverter o processo de desigualdade social, sabe-se que ainda não foram suficientes para minimizar os problemas de déficit habitacional do país, pois esta questão envolve vários aspectos sociais, econômicos e políticos.

As sociedades periféricas têm tradição de ignorar, ou melhor, não reconhecer a existência dos conflitos sociais. No lugar do debate democrático pratica-se a criminalização, a repressão ou a desmoralização do interlocutor, quando o conflito envolve antagonismos de classe. (MARICATO, 2015: 93)

O município de Nossa Senhora do Livramento foi beneficiado com alguns programas habitacionais federais, mudando o cenário na área habitacional, porém apesar dos esforços e investimentos na política pública de habitação, o déficit habitacional continua a crescer.

2. Nossa Senhora do Livramento e a Política de Habitação de Interesse Social

O município de Nossa Senhora do Livramento foi criado pela Lei Provincial n.º 598, de 19 de 1883. Em 31 de dezembro de 1943, houve alteração na denominação, passando para São José dos Cocais. Tratava-se de retomar o primeiro nome da localidade.

A Lei n.º 179, de 30 de outubro de 1948, alterou o nome de São José dos Cocais para Nossa Senhora do Livramento, voltando à antiga denominação.

A crendice popular livramentense conta que, durante uma viagem, ainda no começo do século XIX, a imagem de Nossa Senhora do Livramento passava pelo povoado de São José dos Cocais, vinda de Portugal, carregada em cima do lombo de um burro. A comitiva parou para descansar e na saída o animal que carregava a santa empacou. Não queria mais sair do lugar. Ao ser tirada a imagem de cima do lombo do animal, este punha-se a andar. A cada tentativa de colocá-la no lombo do burro observava-se nova empacada. Com isso os chefes da comitiva decidiram desistir de ir adiante e construíram um pequeno rancho, no qual entronizaram a imagem de Nossa Senhora do Livramento. A partir daí a santa emprestou seu nome à localidade, que é eminentemente católica, pois apresenta 9.921 pessoas com a religião católica apostólica romana, representando 85,4%³ da população da cidade.

Segundo o Censo do IBGE, o município de Nossa Senhora do Livramento tem uma área de 5.540,70Km² e uma população de 11.609 habitantes. Destes, 63,4% vive em comunidades da zona rural, vivendo dificuldades como acesso a transporte, moradia adequada, saúde e assistência, dentre outros.

A economia local gira em torno da pecuária (sistema de cria, recria e corte), agricultura de subsistência, com destaque para a produção de bananas. O extrativismo mineral é bastante praticado no município, o qual possui várias jazidas de ouro. O município é rico também em cultura popular e folclórica, onde são realizadas as festas de São Benedito, do Divino Espírito Santo e do Senhor Bom Jesus. A dança do congo, o Siriri, o Cururu e o rasqueado fazem parte das festas de adoração dos tradicionais santos. Os moradores do município são conhecidos como papa-bananas.

³ Dados do IBGE

Em Nossa Senhora do Livramento existe a comunidade Mata Cavalo, local onde residem as famílias remanescentes de quilombos. Segundo o Censo do IBGE 2010, 63,4% da população reside na zona rural e 36,6% reside no perímetro urbano.

2.1 - Habitação de Interesse Social Livramentense: Cenário atual

Diante do cenário apresentado, destacaremos a Habitação de Interesse Social do município de Nossa Senhora do Livramento. O Setor de Habitação envolve três Secretarias da Prefeitura que dispõe sobre as atividades que envolvem a habitação: Secretaria Municipal de Assistência Social que tem como objetivo desenvolver os projetos e programas sociais municipais, estaduais e federais, combater as carências individuais e coletivas, com ênfase no desenvolvimento humano, promovendo geração de emprego e renda e garantindo a autonomia das famílias, assim como a efetivação de seus direitos.

A Secretaria de Obras e Infraestrutura tem como objetivo a coordenação, planejamento e execução das políticas de transporte, obras públicas, saneamento e a ampliação do sistema viário do município.

À Secretaria de Administração, Planejamento e Finanças compete a normatização execução e controle das atividades ligadas a pessoal, material e patrimônio, a execução da política financeira e tributária, elaborar, controlar o orçamento, além de coordenar a política de planejamento e sua execução.

Atualmente existe no município o Setor de Habitação, que é coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social. O mesmo foi efetivado em 2012 com o objetivo de atender a população com déficit habitacional e organizar a parte burocrática

exigida pela Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades. Naquele momento, os contratos de Projetos de Trabalho Técnico Social estavam atrasados por uma série de fatores, como: falta de equipe para desenvolver o trabalho técnico social, atraso na execução da obra, demora na entrega das unidades habitacionais, falta de articulação entre Equipe Social, engenharia e Setor Jurídico que são os principais atores, além dos próprios beneficiários, na execução dos projetos e entrega das unidades habitacionais. A partir de 2012 o Setor de Habitação fica então consolidado com uma técnica de Serviço Social, com apoio técnico de profissionais de nível médio e fundamental do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. A partir de então foi organizada a parte burocrática dos processos de cada família contemplada, pois no Setor não constava documentos que comprovassem a veracidade dos processos de entrega das casas assim como os levantamentos socioeconômico e familiar de cada beneficiário/a. Assim, atualmente, o Setor de Habitação possui todo o mapeamento das famílias contempladas com suas composições familiares e realidade socioeconômica.

No município existem 398 famílias contempladas com unidades habitacionais. No ano de 2006 foi entregue a primeira etapa do Núcleo Habitacional Frei Salvador Rouquette, com um total de 50 casas. Dando continuidade a construção do núcleo habitacional, no ano de 2009 foi entregue a segunda etapa, com a conclusão de mais 25 unidades habitacionais para as famílias de baixa renda. No ano de 2010, o município entregou 20 casas, concluindo assim a terceira etapa e em 2011, foi entregue um total de 53 unidades habitacionais para a população concluindo o Núcleo Habitacional Frei Salvador Rouquette.

Em 2012, o município entregou 55 unidades habitacionais para as famílias carentes do Morro da Boa Vista, no Núcleo Habitacional

Maria Edite de Campos – Etapa I e no mesmo ano entregou também a segunda etapa deste mesmo Núcleo Habitacional, contemplando mais 55 famílias.

Está em fase de execução, o Residencial Gregório Pires de Miranda, onde serão entregues 100 unidades habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida onde as famílias já foram selecionadas e a obra está em fase de acabamento, com previsão de entrega para 2016.

Também foram entregues no município⁴⁰ unidades pulverizadas, denominadas Bolsa Material de Construção, benefício concedido para famílias que possuem o terreno com uma casa precária e não tem condições de arcar com as despesas para construção de uma nova casa.

Mesmo diante da entrega dessas casas no município, ainda existe um grande déficit habitacional com 366 famílias necessitando de casa para morar. Dentre os motivos estão: a situação de coabitação onde as famílias moram com outras famílias por motivos financeiros ou falta de moradia e isso se deve ao fato da formação de novas famílias e, principalmente, ao fato das famílias que residem nas comunidades rurais buscarem melhor qualidade de vida, estando mais perto da infraestrutura do município, pois se sabe que a zona rural é desprovida de condições básicas de sobrevivência.

Para que os Programas e recursos federais na área da habitação sejam executados nos municípios são exigidas algumas prerrogativas como criação de leis, fundos e Comissões ou Conselhos Gestores, para que assim a Política Habitacional possa ser efetivada.

O município dispõe da seguinte legislação urbanística: **Código de Posturas** – Lei Complementar n.º 001/2001, que define as normas de posturas municipais, visando à organização do meio

urbano e preservação de sua identidade como fator essencial para o bem estar da população.

A **Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano** – n.º 509 de 2005, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes em padrões dignos de conforto, através de intervenções que assegurem condições de convivência entre diversas funções urbanas e que assegurem padrões mínimos e máximos de intensidade de Ocupações de solo.

A **Lei de Regularização Fundiária** – n.º 492/2004 que visa regularizar o perímetro urbano do município, instaurando processo discriminatório e arrecadatário administrativo, registrando os lotes irregulares em nome da municipalidade, para posterior emissão de títulos de propriedade aos atuais ocupantes.

A **Lei da Política Municipal de Habitação** – n.º 639/2009 tem como objetivo orientar as ações voltadas ao Plano Habitacional de Interesse Social, desenvolvendo estratégias para o acesso a terras urbanizadas e a moradia às famílias de baixa renda, articulada com as demais políticas públicas, nos três níveis do governo, estabelecendo base para o desenvolvimento urbano integrado na busca de garantia do direito à moradia digna.

Nessa mesma Lei (n.º 639/2009), dispõe sobre a regulamentação do **Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social** e também institui o **Conselho Gestor Municipal de Habitação**. O Conselho Gestor é bastante atuante, deliberando sobre as irregularidades existentes nos Núcleos Habitacionais, assim como participando de todo o processo de seleção das famílias adquirentes de unidades habitacionais em novos núcleos habitacionais.

O **Plano Local de Habitação de Interesse Social** do município de Nossa Senhora do Livramento tem como objetivo diagnosticar a

situação habitacional do município e dar as orientações e diretrizes para o planejamento do setor habitacional local, tanto na área rural quanto urbana.

3. O papel do profissional de Serviço Social

Para falarmos da atuação do/a profissional de Serviço Social na habitação de interesse social, se faz importante compreender o contexto da questão urbana para que assim possamos entender a importância do/a Assistente Social nesse processo. (Paz & Taboada 2010) vão esclarecer que:

o trabalho social em habitação deve ser compreendido no contexto da configuração da questão urbana, a partir da segunda metade do século XX, marcada pela desigualdade social e segregação socioespacial, decorrentes do modelo político e econômico adotado nos diferentes momentos históricos, mas que se agravou, consideravelmente, a partir do governo autoritário militar (1964 a 1984).

O trabalho social na área de habitação de interesse social surgiu no Brasil desde a criação da Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) no período de 1968 – 1986. Naquela época o trabalho social tinha um caráter mais administrativo, o acompanhamento da adimplência e a organização comunitária. Isso nos remete a uma contextualização da profissão de Serviço Social, que até o movimento de reconceituação se atinha as ações interventivas. As ações eram pensadas pelo Estado e pela iniciativa privada e o profissional de Serviço Social era um mero executor das políticas

públicas. Os profissionais de Serviço Social só começam a pensar as ações a partir do movimento de reconceituação, mais precisamente com o que José Paulo Netto convencionou de Movimento de Ruptura.

A partir de 1975 o trabalho social passou a ser uma exigência nos programas habitacionais, adquirindo assim um caráter menos administrativo, onde o/a Assistente Social orienta o mutuário a se perceber enquanto cidadão consciente de seus direitos e deveres e da sua participação. Dessa forma a atuação das equipes técnicas envolvidas nos projetos habitacionais tinha a finalidade de apoiar as reivindicações e a organização popular.

Nesta época, começa-se a ter a preocupação também com o meio ambiente e com a sustentabilidade das famílias, iniciando-se algumas ações voltadas para o meio ambiente e a sustentabilidade das famílias em seu novo espaço de moradia. Essa preocupação não foi apenas dos profissionais de Serviço Social, envolvia profissionais de outras áreas como urbanistas, arquitetos, psicólogos, assistentes sociais, economistas, dentre outros profissionais. A preocupação era a de manter essas famílias em seus novos espaços de moradia com a garantia de possibilidade de emprego para dar conta dos novos gastos a partir da aquisição da nova unidade habitacional.

A partir da década de 90, o desenvolvimento de trabalho social junto às populações beneficiárias passou a ser uma exigência para os programas e projetos com recursos advindos do Orçamento Geral da União - OGU. Como a experiência obteve êxito, se estendeu para os demais programas habitacionais e de Saneamento Básico do Governo Federal, uma vez que comparados ao modelo de trabalho anterior, onde essa integração não era exigida, percebeu-se que os projetos tiveram muito mais eficácia. Paz e Taboada (2010) explica que “a

partir de 2003, a exigência do trabalho social estende-se a todos os programas em que o Ministério das Cidades concedesse recursos a fundo perdido e naqueles obtidos através de empréstimos a Estados e Municípios”.

3.1 Metodologias do trabalho social em habitação

A palavra metodologia nos remete ao caminho para chegar a um fim. É a explicação minuciosa, detalhada, rigorosa e exata de toda ação desenvolvida no método. Para se construir uma metodologia relacionada à habitação de interesse social é necessário um amplo conhecimento da realidade territorial, do perfil da população e das suas relações no território, também é preciso fazer um levantamento dos serviços, programas e projetos ofertados através das várias políticas públicas no espaço territorial. Milton Santos fala que o território é o dado essencial da condição da vida cotidiana. É no território que se vive e constrói a história, é no território que a comunidade vai “tecer” suas relações sociais, imprimindo uma identidade, na qual cada indivíduo se reconhece como parte dela.

(...) o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 1999, p. 08)

Partindo dessa premissa, o trabalho social se faz extremamente importante, uma vez que lida com o cotidiano dessas famílias, levando-

se em consideração suas vivências, suas formas de se relacionarem e de aceitarem o outro. O trabalho social lida com pessoas de diversos espaços da cidade que vão viver e conviver num mesmo espaço que é o novo espaço construído, “o chão mais a identidade” como bem coloca Milton Santos.

O trabalho social na urbanização de assentamentos precários ou de favelas é um conjunto de ações que visa promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda (MCIDADES, IN08/2009, p.3).

A mesma Instrução Normativa também vai esclarecer que o objetivo geral do trabalho social é viabilizar o exercício da participação cidadã, promovendo a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas no projeto, desenvolvendo ações que, facilitem o acesso ao trabalho e a melhoria da renda familiar, de acordo com as necessidades das famílias contempladas.

É preciso considerar que as ações desenvolvidas devem ser realizadas por equipes integradas, buscando as necessárias parcerias para que cheguem à população beneficiária as políticas públicas locais, principalmente aqueles voltados ao atendimento da saúde, educação, esporte, lazer, cultura, assistência social e outros.

Assim, as diretrizes e os princípios estabelecidos pelo Ministério das Cidades para as intervenções em habitação de interesse social se pautam pelo direito dos moradores a informação, a participação, a soluções habitacionais adequadas, como também ao respeito e a convivência comunitária.

Para que o trabalho social seja realizado com êxito é necessário

que haja integração entre os técnicos da área social, de engenharia, ambiental e fundiário com os projetistas. Pois é necessário que haja interlocução entre os profissionais das áreas citadas afim de que sejam ouvidas e discutidas todas as etapas do processo do projeto de habitação.

O trabalho técnico social envolve a presença dos profissionais nas várias fases da intervenção, a saber: período pré-obras, período de obras, período pós-ocupação. As normatizações sobre o trabalho social do Ministério das Cidades representam grandes avanços para a intervenção das equipes profissionais, pois assegura o trabalho social nas mobilizações, a participação e organização dos moradores, educação sanitária e ambiental, gestão comunitária e ações de geração de renda com a finalidade de proporcionar a autonomia das famílias.

3.2 Contribuição do Serviço Social para o trabalho social em habitação no município de Nossa Senhora do Livramento

O trabalho social em habitação recebeu diferentes contribuições teóricas de diferentes orientações, uma vez que perpassa por todos os processos emancipatórios da profissão de Serviço Social desde o seu surgimento até os dias atuais. Assim, vivenciou as transformações deste processo onde o movimento recebeu contribuições ao longo do Movimento de Reconceituação com diferentes vertentes como bem afirma José Paulo Netto (2006): a modernização conservadora, a reatualização do tradicionalismo profissional e a intenção de ruptura.

Na erosão da base do Serviço Social tradicional, “a reflexão profissional se desenvolveu em três direções: a perspectiva modernizadora, a perspectiva da reatualização do conservadorismo

e a perspectiva da intenção de ruptura. Foi assim o início da renovação do Serviço Social brasileiro”.

Inicialmente, o trabalho social em habitação tinha uma base conservadora, e tinha orientação do chamado Desenvolvimento de Comunidade (DC)⁴, que era uma estratégia das agências internacionais e foi adotada pelo governo nacional.

O Serviço Social é uma profissão essencialmente interventiva, inserida na divisão sociotécnica do trabalho e atua nas diferentes expressões da “questão Social”, planejando, gerenciando, administrando, executando e assessorando políticas, programas e serviços sociais. Na área da habitação os/as assistentes sociais participaram do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), além de assessorar diversos movimentos sociais, na defesa do direito à cidade e a moradia digna.

No município de Nossa Senhora do Livramento o trabalho social começou o seu desenvolvimento desde a construção do primeiro núcleo habitacional, na década de 90. Após o processo de seleção das famílias pelo Conselho Gestor Municipal de Habitação - que naquela época era constituído através de uma Comissão, a/o profissional de Serviço Social desenvolvia ações que iam de encontro ao que estava estabelecido no Caderno de Orientações Técnicas – COTS desenhado pelo Ministério das Cidades para que os municípios seguissem a

⁴ O Serviço Social tradicional ou pré-reconceituado caracterizava-se por uma ação fragmentada (Serviço Social de Caso, Serviço Social de Grupo, Serviço Social de Comunidade), o que propiciava a visão isolada do problema social, ou seja, desligado do todo. Uma exacerbada preocupação tecnicista e uma ilusória neutralidade profissional. Questionado em suas bases por um movimento que envolveu as Ciências Humanas e Sociais da época, evidenciando que seus postulados e a teoria que os embasava refletiam propostas da sociedade norte-americana marcadas por uma visão positivista da ciência (LEMOS 2009:97)

mesma linha de atuação. Desta forma, as famílias eram inseridas num processo de aquisição de casas e também de sustentabilidade local. Porém o município possui algumas peculiaridades que dificultam a sustentabilidade das famílias, uma vez que a cidade tem dificuldades para manter os munícipes na própria cidade, fazendo com que muitos saiam para trabalhar nas cidades vizinhas ou em comunidades rurais distantes da zona urbana.

Atualmente o trabalho técnico social é amparado pela Portaria n.º 21, de 22 de Janeiro de 2014 que aprova o manual de instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. O manual, dentre outros aspectos, traz orientações para a execução do trabalho social, estabelecendo como objetivo geral a promoção da participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção.

A elaboração do Projeto de trabalho técnico social deve contemplar quatro eixos estabelecidos pela Portaria n.º 21: 1) Mobilização, Organização e Fortalecimento Social; 2) Acompanhamento e Gestão Social da Intervenção; 3) Educação Ambiental e Patrimonial e; 4) Desenvolvimento Socioeconômico. Assim devem ser pensadas ações como palestras, reuniões, cursos e oficinas com as famílias devendo perpassar pelos eixos acima citados, levando-se em consideração as características da área de intervenção.

Os últimos Programas habitacionais do município já foram atendidos com base nesta Portaria. Além de entregar a unidade habitacional, deve ser realizado um trabalho com informações sobre os procedimentos e a intervenção e, fazer com que os mesmos façam parte de todo o processo de aquisição desde o período pré-obras até mesmo depois de concluídas as fases exigidas pelo governo federal. A Portaria 21, que dá grande importância ao trabalho social, define

o mesmo como um conjunto de ações, estratégias para acesso de famílias a uma unidade habitacional, buscando a autonomia da população, no sentido de pertencimento.

Através da base teórica, metodológica e normativa da Portaria 21, tenta-se garantir às famílias livramentenses em situação de vulnerabilidade a aquisição da habitação de interesse social. Porém, percebe-se alguns impasses dentre eles, a dificuldade dos municípios para conseguir emprego na própria cidade e o déficit habitacional não diminuiu ao longo dos anos, conforme nos mostra o bando de dados do Setor de Habitação que apresenta o número de 366 famílias em déficit habitacional.

4. Considerações Finais

O trabalho social junto à habitação de interesse social foi ganhando concretude ao longo dos anos, pois envolve várias dimensões, política, ética, técnica e educativa, que se combinam na prática profissional, contribuindo para a efetividade da política habitacional e o atendimento das demandas por moradia.

O estudo sobre a trajetória do trabalho social em habitação mostra momentos importantes de protagonismo e contribuição dos profissionais com a construção de uma política habitacional e urbana conectadas com a democracia, cidadania, participação e atendimento as demandas da população, um processo permeado de contradições, limites e desafios.

É necessário que as equipes, a partir dos diagnósticos, discutam, planejem e criem novas abordagens de trabalho que melhor respondam as demandas e realidades locais, ampliando as possibilidades de

estratégias e alternativas para o enfrentamento dos problemas de cada realidade. O trabalho intersetorial é fundamental e o apoio do setor de engenharia, jurídico e do Conselho ou Comissão de Habitação e, principalmente do administrador local, é imprescindível. Caso contrário, é impossível desenvolver um bom trabalho social com as famílias.

É um desafio cotidiano trabalhar com a política de habitação, pois lidamos por um lado com diferentes contextos familiares, com objetivos comuns da aquisição da casa e; por outro lado com a lógica mercantilista que se utiliza das construções de núcleos habitacionais para beneficiar empreiteiras, dentre outros aspectos.

O profissional de Serviço Social na Política de Habitação de Interesse Social é o elo entre essas famílias e a Administração Pública quando as mesmas não conseguem por si só resolver os percalços que surgem no processo pré, durante e pós-obra, e mesmo quando as famílias já estão residindo nas unidades habitacionais. O/A Assistente Social é o interlocutor para dirimir as dúvidas que surgem ao longo do processo de construção das unidades habitacionais, assim como o articulador dessas famílias no processo de transferência de local de moradia, onde precisam passar por um processo de aproximação, uma vez que residiam em diversos locais do município e passarão a conviver na mesma comunidade.

O apontamento que se traz, através deste artigo, é que assim como no cenário nacional a habitação de interesse social no município de Nossa Senhora do Livramento teve seus avanços com o acesso de várias famílias a uma moradia digna. A atuação do/a profissional de Serviço Social também trouxe grandes contribuições para a formação desses novos núcleos habitacionais, uma vez que buscou a parceria entre vários atores desse processo de garantias de direitos.

Porém existem alguns percalços que precisam ser pensados pela administração pública de forma prioritária, uma vez que a cidade não possui muitas opções de emprego para a população fazendo com que muitos moradores busquem sua sustentabilidade nas cidades vizinhas como Cuiabá, Várzea Grande e Poconé, não se estabelecendo de fato, na cidade em que residem.

Referências

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Instrução Normativa n.º 08/2009**. Brasília, DF, 2009.

_____, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria n.º 21**, de 22 de Janeiro de 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/fgts/Paginas/default.aspx> Acesso em: 27 jan.2016.

Caderno de Orientação Técnico Social – COTS. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Superintendência Nacional Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável – SUDES. Gerência Nacional Gestão Padronização e Normas Técnicas – GEPAD, nov. 2010.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de Ética Profissional**. Resolução n.º 123/93. Brasília, 1993.

O Estado e a Sociedade Civil: considerações ao controle social na Política de Assistência Social

Rafaella Pereira França de Paula

RESUMO

O presente artigo busca por meio das reflexões dos teóricos clássicos apontar as concepções de Estado e da sociedade civil a fim de contribuir na construção de análise do Estado a partir de uma perspectiva marxista, em Gramsci. Tais apontamentos permite discutir a sociedade civil como arena de luta de classes e sua relação com o controle social na política de assistência social no Brasil. Para isso, considerar o movimento neoliberal e seu contexto sócio-histórico, econômico e cultural é necessário para entender os desafios colocados à sociedade contemporânea.

Palavras-chave: Estado. Sociedade Civil. Controle Social. Política de Assistência Social.

Introdução

Repensar a política de assistência social no atual contexto sociohistórico implica considerar a relação existente entre sociedade civil e Estado. Para tanto, faz-se pertinente uma análise sobre a concepção de Estado desde o liberalismo procurando relacionar à concepção de sociedade civil no intuito de situar a condição atual da política de assistência social, frente ao contexto neoliberal. Nessa mesma direção, o presente artigo busca por meio das reflexões dos teóricos clássicos elucidar as concepções de Estado e sociedade civil visando contribuir na análise de Estado a partir de uma perspectiva marxista, a qual se pretende nesse estudo. Para além dessa discussão, tem-se a intenção de ao discorrer sobre Estado e sociedade civil, perpassar pela temática dos conselhos, enquanto espaço de controle social e luta da população para garantia de direitos já conquistados. Por isso, a relevância em considerar os conselhos de assistência social e seu papel nesse processo.

Entende-se, assim como em Couto et al. (2010, p.248) que o controle social depende também dos espaços democráticos e de decisões coletivas. Estes espaços devem ser organizados em vista das mobilizações da sociedade e os interesses públicos. Pensar não só os conselhos, mas os fóruns, as assembleias como espaços para efetivar o controle social e a participação nas decisões que darão o rumo para a política, em particular, para a política de assistência social é fundamental nesse processo.

1. Liberalismo, Estado E Sociedade Civil

Tratar as concepções de Estado e sociedade civil nos dias de

hoje remete a uma prévia discussão a respeito do projeto ideológico do liberalismo. Assim, cumpre resgatar que o liberalismo nasce como um conjunto de formulações teóricas que defendem um Estado constitucional, isto é, um Estado em que a autoridade central é exercida nas formas do direito e com garantias jurídicas preestabelecidas. Logo, este Estado tem como função principal a instituição de um estado jurídico, no qual a liberdade de cada indivíduo possa coexistir com os outros segundo um conjunto de leis expressas num código ou numa constituição. O Estado liberal tem como pressuposto filosófico a doutrina dos direitos do homem elaborada pela escola do direito natural ou jusnaturalismo. Nela os indivíduos têm por natureza e, portanto, independentemente de sua própria vontade, e menos ainda da vontade de alguns poucos, certos direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à felicidade e à propriedade. Dessa forma, a doutrina jusnaturalista afirma que o Estado tem um limite externo que impede que a ação do poder político seja exercida contra os direitos de liberdade dos indivíduos. Este limite externo são os direitos naturais, que nascem com os indivíduos e são imanentes à natureza humana enquanto tal, independentemente da constituição de qualquer comunidade política.

O termo jusnaturalismo refere-se ao desenvolvimento da ideia do direito natural entre o início do século XVII e o fim do século XVIII. Essas teorias moldam as doutrinas políticas de tendências individualistas e liberal, que afirmam a necessidade de o Estado respeitar e legitimar os direitos inatos dos indivíduos, o que reduz o exercício do poder estatal a uma função derivada dos direitos individuais (MONTAÑO; DORIGUETTO, 2010, p. 22).

A teoria clássica do Estado surgiu a partir da mudança das condições do poder econômico e político na Europa do século XVII. Como o sistema feudal, já transformado pelo desenvolvimento

das monarquias nacionais centralizadas e autoritárias, declinava mais ainda, a existência dos mecanismos de limitação do Estado estabelecido e do Estado virtual (como a Igreja Católica, por exemplo) foi não somente questionada, mas também atacada. O resultado foi uma série de guerras civis que devastaram a Europa no final do século XVI e durante todo o século XVII (MONTAÑO; DORIGUETTO, 2010, p. 22). É nesse contexto, portanto, que se desenvolveu a teoria do Estado liberal, baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o “bem comum” a fim de controlar as paixões dos homens, possibilitando que seus interesses se sobreponham a essas paixões. [...] a versão específica da teoria que, afinal, se tomou dominante na Inglaterra e nos Estados Unidos era de que os interesses dos homens - especialmente seu desejo insaciável de vantagens materiais - os oporiam uns aos outros e controlariam suas paixões; e o papel do Estado que melhor serviria à humanidade era aquele que desse conta disso e garantisse o funcionamento de um mercado livre na sociedade civil (CARNOY 1990, p. 23).

Ainda, se apoiando nas reflexões de Carnoy, (1990, p. 23) a teoria do Estado liberal surgiu por meio de importantes mudanças, que refletem as lutas políticas ocorridas durante o desenvolvimento do capitalismo inglês e francês. O autor considera que não há verdadeiramente um método adequado para balizar a discussão de tal Estado, já que qualquer mudança na teoria tem suas raízes em escritos anteriores e numa reação frente à realidade política. Para a análise que se pretende fazer do Estado torna-se fundamental retomar os clássicos liberais, uma vez que em suas obras encontra-se a discussão em relação a criação de um princípio novo de legitimação do poder político ou do Estado moderno, conforme pontua Montaño; Duriguetto, (2010, p.22). Assim, apesar do ponto em comum entre Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau

(1712-1778), sobre o conceito de sociedade civil, há que se destacar uma clara diferença entre esses pensadores contratualistas no que se refere ao tipo de contrato regido pelo Estado. A esse aspecto, pretende-se tecer algumas considerações a seguir.

Iniciando por Thomas Hobbes, Carnoy (1990, p. 25) considera sua obra *Leviatã* (*Leviatham* – originalmente publicada em 1651), uma das primeiras experiências em sistematizar o comportamento político dos seres humanos, conforme a lógica dedutiva, as leis do movimento e os conceitos do século XVII, que tanto revolucionaram a investigação científica. Ribeiro (2003, p. 53) afirma que a chave para entender o pensamento de Hobbes é o que ele diz do estado de natureza. Assim, o “estado de natureza” é um estado configurado pela existência de um desejo perpétuo de poder pelos homens. O poder é definido pela capacidade individual de adquirir riqueza, reputação e de comandar e dominar os outros. No estado de natureza, todo homem vê os outros como concorrentes, pois todos são iguais na capacidade de alcançar seus fins, podendo até causar um ao outro a morte, na defesa dos seus interesses (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 23).

Neste estado, não há propriedade, nem domínio, nem distinção entre o meu e o teu, só pertence a cada homem aquilo que é capaz de conseguir, e apenas enquanto for capaz de conservá-lo (HOBBS, 1997, apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 23). Portanto, para Hobbes, vivendo no estado de natureza, a humanidade tendia a viver sempre em conflito, guerras e disputas entre si. Para romper com esse conflito, os homens deveriam se reunir e celebrar um pacto social, através do qual abdicavam de parte de sua liberdade, em favor do soberano, que passaria a ter plenos poderes para organizar a sociedade e amenizar os conflitos, impondo aos indivíduos a sua decisão.

Assim, a origem do Estado e/ou sociedade, para Hobbes, está em um contrato, ou seja, um pacto firmado entre os homens, para estabelecer as regras de convívio social e de subordinação política (RIBEIRO, 2003, p.53). Vale destacar ainda, que Hobbes foi um defensor do absolutismo. Para ele, apenas dispondo de plenos poderes (já que fora o único a não participar do pacto), o soberano poderia manter a paz e a ordem na sociedade. Se julgasse necessário, poderia matar, mentir, dentre outros, sem dever quaisquer satisfações a quem quer que fosse.

A importância das ideias de Locke para o desenvolvimento do pensamento político ocidental parece não ter, à primeira vista, tanto relevo. O que chama a atenção, em verdade, é o fato de Locke haver representado, talvez pela primeira vez, o ideal político de uma classe (da burguesia), naquele momento em franca ascensão no cenário político e econômico europeu (MELLO, 2003). Para Locke, como para Hobbes, a condição política original do homem é um singular “estado de natureza” não-primitivo [...] onde o homem poderia não apenas assegurar e preservar sua propriedade mas ser, ao mesmo tempo, juiz e executor da lei natural. Porém, esse estado de natureza pode degenerar em um estado de guerra: um homem pode tentar submeter outro homem a seu poder absoluto (CARNOY, 1990, p.28).

De acordo com Mello (2003, p. 84) o modelo jusnaturalista de Locke é similar ao de Hobbes, uma vez que ambos partem do estado de natureza que, pela mediação do contrato social, realiza a passagem para o estado civil. Porém, avesso ao ideal político hobbesiano, Locke foi o defensor por excelência da manutenção do poder político do Parlamento inglês, em contraposição ao absolutismo do rei. Locke preconizava que o pacto social tinha por fim a proteção da propriedade privada pelo Estado. Segundo o mesmo: embora a

terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma “propriedade” em sua própria “pessoa”; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo (LOCKE, 1966 apud MELLO, 2003, p. 94). Para ele, cabia ao Estado proteger a propriedade privada, a ordem e a paz, e que, na medida em que não o estivesse fazendo a contento, seria perfeitamente possível e lícito desfazer o pacto, já que o mesmo não cumpria sua finalidade.

Assim, Hobbes e Locke diferem fundamentalmente na forma de perceber a natureza da relação entre soberano e súditos, sendo o pacto social, para Locke, um pacto de confiança, onde os indivíduos se põem livres diante do Estado, e não de submissão, como em Hobbes, que vislumbra no pacto um único acordo que cria e separa governo e sociedade, numa relação de submissão vertical desta para com aquele. Já Jean-Jacques Rousseau foi um iluminista. Seu ideal político serviu como lema para a Revolução Francesa de 1789. Este pensador também foi um contratualista. Porém, ao contrário de Hobbes, acreditava que o homem era essencialmente bom: vivendo no “estado de natureza”, não era capaz de fazer o mal, exceto para se defender; sendo tudo acessível a todos, não havia motivo para disputas interpessoais. Para Rousseau, os homens seriam naturalmente bons, e seria a sociedade a lhes corromper. Para ele, o estado de natureza seria melhor do que a sociedade civil. Entretanto, não sendo possível voltar ao estado de natureza, buscaram desenvolver um sistema político que amenize as diferenças entre os homens, criadas pela sociedade civil. Rousseau se referia, principalmente, à propriedade ao falar em “diferenças”. Na concepção de Rousseau, os homens firmaram um pacto, o contrato social, segundo o qual todos governariam juntos, em prol do bem comum. Rousseau afirmava, ainda, que o Estado existia não para defender interesses particulares, e sim para defender a “vontade geral”. Isso foi tão enfatizado por Rousseau, que ele chamou

a vontade geral, ou seja, a opinião comum de todos os cidadãos de “soberano”.

Ao contrário de Hobbes para quem soberano era o rei (NASCIMENTO, 2003). Percebe-se que, em Rousseau, ao soberano não é legítimo nem permitido agir senão a partir de uma vontade geral, numa ordem jurídica e corpo político constituídos a partir da criação de uma força geral e impessoal que a todos regula e moraliza, igualmente. Dessa maneira, o fio condutor dos pensamentos de Hobbes, Locke e Rousseau, acerca do que leva o indivíduo a se organizar e conviver em sociedade, é a preocupação com a sobrevivência individual, ora advinda da preocupação com a manutenção da vida (Hobbes), ora advinda da preocupação com a manutenção da propriedade (Locke), e ora advinda da preocupação com o restabelecimento da igualdade (Rousseau), porém todas elas relacionadas de uma forma a irem ao encontro da nova ordem econômica que penetrava suas raízes como constituinte do capitalismo moderno, capitalismo este centrado no individualismo e na acumulação. Ainda em relação às concepções de Estado e sociedade civil, cumpre apontar que Hegel (1770-1831) foi o primeiro teórico a trazer o conceito de sociedade civil como algo distinto e separado do Estado político. Dessa forma, ao contrário do que considerava os jusnaturalistas, em Hegel, a sociedade civil é vista como esfera das relações econômicas, jurídicas e administrativas, não há mais a diferenciação entre estado de natureza e estado civil por meio de um contrato, conforme propunha os autores clássicos já abordados anteriormente nesse artigo. [...] o Estado mantém e organiza a ordem social produzida pelo desenvolvimento histórico, tal como se manifesta no nível da sociedade civil, e configura-se como esfera superior da sociedade, que determina e contrapõe a finalidade coletiva ao interesse individual, o bem público ao bem-estar particular

(MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 32).

Para este autor, o Estado tem a função de garantir o bem público, além de preservar a sociedade civil e seus fundamentos, sendo a propriedade privada um deles. Nessa direção, aquilo que fosse demandado ao Estado só seria atendido se ao mesmo tempo fosse interesse comum. Em Marx (1818-1883), Montaño e Duriguetto (2010, p. 34) afirmam que não há uma teoria do Estado completa e acabada, mas determinações diversas sobre o Estado em contextos variados. Logo, o que se tem são observações das determinações que o Estado vai assumindo e quanto a esse aspecto Gramsci traz contribuições riquíssimas, nas quais se pretende debruçar nesse momento do estudo. Nos escritos de Carnoy, Marx e Gramsci compreende a sociedade civil como: [...] o fator chave na compreensão do desenvolvimento capitalista, mas para Marx a sociedade civil é estrutura (relação de produção). Para Gramsci, ao contrário, ela é superestrutura, que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico: é o complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações torna-se o centro da análise, e não a estrutura. (1990, p.93).

De acordo com Coutinho (2008) se para Marx a sociedade civil é o conjunto da estrutura econômica e social de um determinado período histórico, em Gramsci há uma ampliação dessa interpretação, pois para ele a sociedade civil é o espaço onde se organizam os interesses em confronto, o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições. O Estado pensado em Gramsci traz como categorias para análise duas esferas, a sociedade civil e a sociedade política. Mais a diante, Gramsci apresenta uma terceira esfera dentro desse Estado, a sociedade econômica³. A fim de identificar a esfera sociedade civil, entende-se que: A “sociedade civil”, em Gramsci, é uma importante arena da luta de classes: a partir de seu surgimento,

é sobretudo nela que as classes lutam para obter hegemonia, ou seja, direção política fundada no consenso, capacitando-se assim para a conquista e o exercício efetivo do poder governamental. A “sociedade civil” gramsciana nada tem a ver com essa coisa amorfa que hoje chamam de “terceiro setor”, pretensamente situado para além do Estado e do mercado (COUTINHO, 2008, p. 195).

A realidade histórico-social do Estado analisada por Gramsci é formada também pela sociedade política que para ele é a esfera estatal, cuja função é a dominação de uma classe, conformada pelo conjunto de Aparelhos de Coerção e Repressão pelos quais a classe dominante impõe coercitivamente a sua dominação (aparato policial, militar, sistema judiciário e administrativo) (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 44-45).

Compreende-se que para Gramsci a principal crise do desenvolvimento capitalista não é econômica, mas sim hegemônica. É somente quando o “consenso” subjacente ao desenvolvimento capitalista começa a desmoronar que a sociedade pode se transformar. A política revolucionária é a luta contra a hegemonia, incluindo o desenvolvimento, como parte dessa luta, de uma “contra-hegemonia”, baseada nos valores e cultura da classe operária (CARNOY, 1990, p.12). Assim como Gramsci, Poulantzas também contribui, a partir de uma perspectiva marxista, para as análises do Estado. Porém, ressalta-se que há algumas diferenciações em relação à forma e categorias de cada autor, conforme nota-se no exposto: Antonio Gramsci (1891-1937) e Nicos Poulantzas (1936-79), cada um a seu modo e em seu tempo, avançaram no tratamento do Estado burguês, agregando categorias aos constructos marxianos. O primeiro tratando a correlação de forças entre sociedade política e sociedade civil, de modo a demonstrar como os diferentes e divergentes interesses podem ser hegemonzados, e o segundo demonstrando como, por

meio das instâncias econômica, política e ideológica, as práticas sociais formam-se e sustentam-se, determinando o modo de produção capitalista, fazendo do Estado uma condensação de relações de forças (PAULA, 2012, p. 133).

De tal modo, a relevância do resgate teórico que se buscou fazer com esse estudo, desde os clássicos do jusnaturalismo aos clássicos da tradição marxista sobre a teoria de Estado, se justifica com base nas considerações de Carnoy, as diferenças entre as concepções gerais de teoria de Estado e as diferenças internas de cada uma são a base para a compreensão das diferentes estratégias político-econômicas de mudança e controle sociais nas sociedades capitalistas avançadas e no Terceiro Mundo. As teorias de Estado são, pois, teorias de política (1990, p. 11).

Assim, a partir das pontuações trazidas em relação às concepções gerais de Estado e o contexto atual em que vive a sociedade, não se pode fugir da ideia de Estado como aparelho hegemônico de uma classe dominante. Portanto, considerando o desafio desse estudo em relacionar à discussão de Estado e Sociedade civil os Conselhos de Assistência Social, bem como os desdobramentos da própria política de assistência social, faz-se pertinente pensar esse Estado a partir da perspectiva gramsciana. Pois, entendendo a perspectiva de Marx como a mais completa, capaz de dar conta da discussão que se pretende, Gramsci é o teórico marxista que mais se aproxima da análise pretendida nesse artigo, uma vez que ele atualiza a discussão para o século XXI, mantendo a ortodoxia do método.

2. Controle Social na Política de Assistência Social

Compreender as transformações e redefinições do processo

histórico da assistência social no Brasil implica considerar como marco legal a Constituição Federal de 1988, pois é esse documento que a qualifica como política de seguridade social, conforme consta no art. 194 da Constituição Federal de 1988: Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Desta forma, a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, passa a ser assim reconhecida com a promulgação da Carta Magna de 1988. Inserida no campo de Seguridade Social ao lado de saúde e previdência vem proclamar um direito de cidadania social (PEREIRA, 1996, p. 88). Em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Assistência social foi ordenada política pública, reafirmando sua concepção de política na perspectiva de direito social universalizante. Nesse contexto de implantação da LOAS, vale ressaltar que há uma conjuntura adversa e contraditória, evidenciada na expansão das reformas neoliberais e do ajuste fiscal; e os investimentos sociais do Estado.

Decorridos mais de uma década da aprovação da LOAS e com intenso debate nacional tem-se, em 2004, a aprovação de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que vem tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada, pautada no pacto federativo garantindo autonomias legais em regime de mútua colaboração institucional. O Sistema Único de Assistência Social (Suas), produto da PNAS de 2004, efetiva a Assistência Social como política pública de Estado imprimindo um novo modelo de gestão da PNAS.

Por conta desse contexto, faz-se pertinente uma análise, ainda

que breve, sobre o movimento neoliberal visto que as transformações ocorridas nas relações sociais não são alheias aos fundamentos da proposta neoliberal e nem aos seus impactos políticos. Isto implica relacionar o neoliberalismo às novas exigências para construir as condições necessárias ao desenvolvimento da acumulação flexível e às mudanças no Estado e nas políticas. De tal modo, vale assinalar as pontuações de Montaño frente à esse modelo de acumulação: Diversos fatores conjunturais da economia japonesa nos anos 50 – 60 constituem o marco no qual se desenvolve o chamado toyotismo. A empresa japonesa enfrentava crises financeiras num país com um reduzido e heterogêneo mercado e sem capacidade de exportação. Devia reduzir-se, pois, os custos de produção de forma diferente ao usualmente feito dentro do modelo taylorista/fordista [...] (1997, p. 107).

Com as inovações do modelo de produção japonês, significativas alterações nas relações sociais e trabalhistas vêm ocorrendo. São respostas a situação de vantagem competitiva da produção/comercialização dos países emergentes frente ao conhecido fenômeno da globalização (MONTAÑO, 1997). Vale destacar que os anos 1990 até os dias atuais tem sido de contrarreforma do Estado e de redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derrubadas até mesmo as condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência. Em relação ao Estado, portanto, existem fortes repercussões dos processos delineados anteriormente – a reestruturação produtiva e a mundialização – que configuram as linhas gerais de uma verdadeira contra-reforma. (sic). [...] Trata-se de uma contra-reforma (sic), já que existe uma forte evocação do passado no pensamento neoliberal, bem como um aspecto realmente regressivo quando da implementação de seu receituário, na medida em que são observadas as condições de vida

e de trabalho das maiorias, bem como as condições de participação política (BEHRING, 2008, p. 58-59).

A década de 1990 foi orientada por “reformas” para o mercado, numa conjuntura em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da crise econômica e social vivida no Brasil desde o início de 80. Estaria aberto o caminho para o novo “projeto da modernidade”. A hegemonia neoliberal na década de 1980 nos países capitalistas centrais não foi capaz de resolver a crise do capitalismo nem alterou os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme defendia. As medidas implementadas, contudo, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocavam aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.126).

Sobre esse aspecto cumpre destacar as considerações de Behring e Boschetti em relação à restrição e redução de direitos que, sob argumento da crise fiscal do Estado vem transformando as políticas sociais em atuações pontuais e compensatórias direcionadas para as consequências mais perversas da crise. O que ocorre é que as ações preventivas se tornam limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: “a privatização, a focalização e a descentralização” (2008, p. 156). Vale lembrar que a inclusão da assistência social no Sistema de Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência tem provocado mudanças legais e institucionais pertinentes para o seu avanço. Pois, foi em 1988 com a promulgação da Carta Magna que a assistência social entra para o campo da Política Social. Inscrevendo-a assim, no quadro dos direitos sociais, sob responsabilidade do Estado e direito do cidadão.

Nota-se em Behring, (2008, p.268) uma profunda restrição do daquilo que já era restrito no campo da assistência social, devido à lógica fiscal e da capacidade ao trabalho. Além, claro, da transferência das ações de âmbito assistencial que são direitos da população e terminam perdendo essa conotação, sendo entendidas como critérios privados, responsabilizando ainda mais a sociedade civil. Um aspecto essencial é compreender a assistência social no campo do direito social, enquanto estratégia fundamental para que a população usuária desta política garanta os que lhe é de direito. O Social torna-se campo de lutas e de manifestações dos espoliados, o que não significa uma ruptura com o padrão de dominação e de clientelismo do Estado brasileiro no trato com a questão social. [...] Trata-se de uma relação que, sob a aparência de inclusão reitera a exclusão, pois inclui de forma subalternizada, e oferece como bem-estar o que na verdade é direito. Mas é importante ter presente que a exclusão não é um movimento unívoco do Estado, pois uma relação que contraditoriamente contém um espaço para luta pela conquista de direitos sociais (YAZBEK, 1996, p. 21-22).

A assistência social é parte integrante das ações que visam garantir direito de cidadania e igualdade de condições de vida a todos os brasileiros. Trata-se de um novo paradigma, em que a troca de favores, a atuação paternalista devem ser deixados de lado. E surge então uma política de direitos, que garante ações voltadas para promoção e desenvolvimento humano, autonomia e protagonismo social e político. Esse modo organizado de compreender e conduzir a assistência social como política de direito concede espaço de participação à sociedade civil por meio do controle social. Este objetiva contribuir para uma melhor execução e efetivação da assistência social como política social pública, visando atender diferentes segmentos sociais, sob a ótica da descentralização e democratização, o que rompe

com o estigma da caridade e do favor clientelista, base da assistência social na sua origem. Igualmente, a implantação da PNAS e do Suas [...] tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área (COUTO, et al., 2010, p. 38).

No entanto, a própria organização da sociedade civil, no âmbito do controle social da política de assistência social, especialmente em relação aos usuários, tem se mostrado também como uma questão problemática na medida em que se configura como uma população inorgânica e tradicionalmente concebida em sua relação com o Estado, como não cidadãos. Ao ser esquivada de sua condição de cidadania, desfigura-se como classe e, desordenada e difusa, encontra dificuldade de ser representada ou a representação se dá de forma subalterna (COUTO, 2010, *passim*). É no âmbito do Estado que os cidadãos buscam o cumprimento dos direitos sociais. Como constitutivos de um patamar de sociabilidade, os direitos sociais têm na sociedade contemporânea, grande importância, pois ao tornarem-se públicos, expõem as complexas relações estabelecidas no interior da sociedade, revelando o tenso movimento para serem reconhecidos em lei, protegidos pelo Estado e, mais que isso, vividos cotidianamente por sujeitos reais. O controle social previsto constitucionalmente para todas as políticas sociais do campo da Seguridade Social foi um avanço que apresentou dificuldades no seu processo de desenvolvimento. Como observa Couto, além do Estado brasileiro ser isento ao controle público e popular às suas ações, encontra-se, na área da assistência social um tipo singular de cidadania, a chamada cidadania invertida. Termo utilizado por Fleury (1994) e

se caracteriza pela ausência de cidadania na relação entre o Estado e a população. Para Couto (2010, p. 175), é preciso considerar que dadas as condições históricas brasileiras de não participação, trata-se de um processo lento e gradual, permeado por conflitos, avanços e recuos, mas essencial ao avanço da democracia efetiva. No espaço do controle social evidencia-se os traços conservadores [...] em relação ao controle social das políticas públicas, seja ele do Estado, seja das entidades da rede socioassistencial. É esperado do usuário que apoie o sistema sem questioná-lo. É esperado que o controle social seja exercido pela simples adesão as propostas apresentadas e não como espaço de disputa do fundo público e da concepção da política (COUTO et al. 2010, p. 249).

Por conseguinte, as análises feitas nesse artigo permite considerar que embora se tenha um espaço político de luta da população, conquistado como direito necessário para efetivação de uma política, é imprescindível que esta população esteja engajada e articulada e seja protagonista de sua história com o objetivo de garantir as decisões tomadas em conferências, por exemplo, e reforçar o controle social por meio dos mecanismos explícitos na política de assistência social. No entanto, não se pode esquecer que a articulação política da política somente se efetiva e se materializa na relação que estabelece entre o Estado e a sociedade civil.

3. Considerações finais

Cabe realçar que a proposta de resgatar a discussão de Estado e sociedade civil nos clássicos do jusnaturalismo e chegar à perspectiva gramsciana contribuiu para o processo de amadurecimento teórico, além de permitir tomar esta última como perspectiva de análise do

Estado e sociedade civil na política de assistência social, entendendo não como respostas prontas, mas como caminhos que permitem repensar as contradições e os desafios postos pelas formações socioeconômicas e pelos modos de produção capitalistas em sua complexidade atual.

O Estado, considerado um desencadeador das políticas sociais, em particular da política de assistência social, precisa ser analisado diante das conexões entre os vários processos que compõem o movimento histórico do capitalismo. Acredita-se que no contexto de superação dos desafios postos à política de assistência social e à construção e consolidação dos direitos numa sociedade capitalista, é imprescindível considerar que o controle social, apesar dos limites colocados não só pela desarticulação da população, ou pela forma como se dá a composição dos seus representantes, mas também as consequências que esses aspectos apresentam no decorrer do processo, ainda é um espaço fundamental na luta pela garantia dos direitos. Ressalta ainda que não basta, apenas, que a população que se encontra em situação de vulnerabilidade conheça a lei e saiba de sua existência para que sua vida seja alterada. É fundamental a existência de mecanismos que garantam o protagonismo dessa população. Só no espaço de disputa de projeto social para o país é possível equalizar a Assistência Social como direito social, rompendo assim, definitivamente com a cultura assistencialista que historicamente a tem marcado.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. **Bibliografia Básica de Serviço Social**, V. 2. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2012.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 3ª. Ed. Campinas, SP: Papirus, 1990. [tradução do Instituto de Letras da Puccamp].

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas. et al. (org). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2010.

MELLO, Leonel Henssen Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2003.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O Serviço Social frente ao neoliberalismo: Mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional. In: **Revista Serviço Social e Sociedade nº 53**. São Paulo: Cortez, 1997.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.5).

NASCIMENTO, Milton Meira. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2003.

NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO, **Diagnóstico do Setor Habitacional**. QI Assessoria, Consultoria e Planejamento, Dez. 2011.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <http://www.ibge.br>. Acesso em 02 mar 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Nascimento de; MARINO, Peterson Alexandre. Questão Social e Questão Habitacional: comparações analíticas e sucessivas do caso brasileiro. **Congresso Catarinense de Assistentes Sociais**. De 22 a 24 de Agosto de 2013. Florianópolis.

MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112p.:il

IAMAMOTO, Marilda Villela, CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 19ª ed. São Paulo: Cortez (Lima, Peru – CELATS), 2006.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; TABOADA, Kleyd Junqueira. **Trajetória do Trabalho Social em Habitação**. Set. 2007. p. 45 – 52.

SANTOS, Milton. **O dinheiro e o território**. GEOgraphia, Rio de Janeiro, Ano 1. n. 1, p. 7-13, 1999.

SIQUEIRA, Ana Lucia de Souza. **Quem tem Direito à Moradia?** Uma análise da política nacional de habitação e dos programas de habitação de interesse social (2003 – 2005). UFRN. Natal, RN, 2006.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Estado, gestão pública e elementos condicionantes das metamorfoses na Política de Assistência Social brasileira. In: STUCHI, Carolina Gabas et al. (org). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos**: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. GRAMSCI: Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. Florianópolis: UFSC; São Paulo: Cortez, 2004.
YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1996.

ANEXO VIII

A Importância do Controle Social na Execução das Políticas de Garantia e Defesa de Direitos da Pessoa Idosa em Mirassol D´Oeste-MT

Elisângela Vicentini Fazolo da Silva¹
Anderson Cescon de Moraes²

RESUMO

Este estudo tem como objetivo mostrar a importância do Controle Social na execução das políticas de garantia e defesa de direitos da Pessoa Idosa no âmbito municipal. Procurou-se avaliar em que medida a implantação do CMI- Conselho Municipal do Idoso de Mirassol D´Oeste-MT, constituído pela Lei nº 033 01/12/2003 possibilitou a descentralização política e a democratização das ações, partindo-se do princípio da participação social como processo político de intervenção nas decisões governamentais. Verificou-se a participação efetiva dos conselheiros na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas em consonância com as Leis nº 8.842/94-Política Nacional do Idoso e Lei nº 10.741/2003-Estatuto do Idoso. A pesquisa desenvolveu-se com referências de alguns autores, como: Dagnino (2004); Lubambo (2002); Tatagiba (2002), bem como o levantamento de dados a partir da institucionalização do CMI, elencando-se os avanços significativos ocorridos no biênio 2013/2015, com comprovação dos resultados através de registros dos atos e documentos oficiais constituídos. Conclui-se que os conselhos gestores, enquanto instância de Controle Social contribui significativamente para o fortalecimento de espaços públicos com interesses comuns, constituindo-se como espaços privilegiados de participação popular e controle democrático. A experiência do Conselho Municipal do Idoso de Mirassol D´OesteMT compreende-se em uma valiosa contribuição para a prática de gestão mais democrática com efetiva execução das políticas públicas de garantia e defesa de direitos da pessoa idosa.

Palavras-chave: Controle Social, Políticas Públicas, Conselho Municipal do Idoso.

¹ Acadêmica do Curso de Bacharelado em Administração Pública da Universidade do Estado de Mato Grosso/UAB e Conselheira do CEDEDIPI Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa de Mato Grosso Contato: elisangelafazolo@hotmail.com

² Professor do Curso de Bacharelado em Administração Pública da UNEMAT/UAB. Bacharel em Ciências Contábeis pela UNEMAT com especialização em Gestão Pública. Contato: tutor.andersonmoraes@gmail.com

Introdução

O Controle Social é o resultado da participação direta da população no processo da gestão pública, resultando num instrumento para planejar, fiscalizar e analisar as ações e os serviços. Observa-se que os conselhos de políticas têm sido considerados por estudiosos à exemplo de Dagnino (2004); Lubambo (2002); Tatagiba (2002), como uma ferramenta indispensável de gestão social das políticas públicas, fruto de uma sociedade organizada que constitui espaços importantes para o exercício da cidadania e da democracia.

O surgimento dos Conselhos Municipais resulta das lutas e movimentos sociais processo que ganha força com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esses novos espaços criados propõem a deliberação, a formulação, o controle e avaliação das políticas locais. Diante desse contexto, o trabalho abordou a importância do Controle Social com ênfase no Conselho Municipal do Idoso, instância vinculada administrativamente a Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania da Prefeitura de Mirassol D'Oeste-MT, com colegiado instituído pela Lei Municipal nº 033 de 10/12/2003, órgão permanente, paritário, consultivo, deliberativo, formulador e controlador das políticas públicas no âmbito do município. O Controle Social, exercido pelos Conselhos Municipais tornaram-se um importante elemento para a participação da sociedade na tomada de decisão e em especial na execução das políticas públicas municipais. Esse controle externo é necessário para direcionar as ações governamentais, além de propiciar o fortalecimento da relação: Estado e Sociedade (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2007). A participação da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, por isso tem representatividade na composição dos Conselhos Municipais, permitindo que a

sociedade não só participe da formulação e execução das políticas públicas, mas também fiscalize de forma permanente a aplicação dos recursos públicos. Como garantia do direito à cidadania, o Controle Social pode ser exercido individualmente pelo cidadão, ou por meio de representatividade da sociedade civil organizada para zelar pelo bom uso do dinheiro público de acordo com as demandas sociais existentes e de interesse público. Nesse contexto, surgiu o seguinte questionamento: O Conselho Municipal do idoso de Mirassol D'Oeste-MT exerce com efetividade seu papel para a execução de políticas públicas na garantia e defesa dos direitos da pessoa idosa? O objetivo geral da pesquisa foi mostrar a importância do Controle Social, via Conselho Municipal na execução da política municipal de garantia de direitos e defesa da pessoa idosa e analisar a efetividade dos Conselhos Municipais como instrumento de fiscalização e controle, a apresentação do Plano de Ação do Conselho Municipal do Idoso e as políticas públicas a serem implantadas, bem como a averiguar os avanços e resultados obtidos na política municipal para a pessoa idosa, a partir da institucionalização do Conselho Municipal do Idoso no município de Mirassol D'Oeste-MT.

1. Fundamentação Teórica

O Controle Social é um tema abrangente e que tem sido bastante discutido pela sociedade por fazer parte desse novo conceito de “Gestão Democrática” e, portanto, de extrema relevância no atual contexto político-social brasileiro. Essa discussão apresenta uma síntese dos argumentos da teoria democrática participativa e contribui para debates contemporâneos no Brasil sobre a institucionalização dos conselhos locais de políticas públicas. Objetivando melhor

entendimento desse assunto abordou-se nesse trabalho o conceito de democracia a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Participação Social como instrumento para a efetivação das políticas públicas frente às ações do governo, a institucionalização dos Conselhos Gestores da Política do Idoso que visam formular e acompanhar a execução das políticas públicas de atendimento ao idoso, o Envelhecimento e as políticas de Estado: avanço da demanda e a necessidade da implantação de novas políticas públicas.

1.1 Controle Social

Para Santos (2008), a efetivação do Controle Social acontece de duas formas: o Controle Natural: executado diretamente pelas comunidades, como por exemplo, associações, sindicatos e fundações; e o Controle Institucional: exercido por entidades e órgãos do Poder Público, instituídos de interesse da coletividade, por exemplo, os Procons, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, etc. A evolução do Estado propiciou a existência de 03 (três) formas de controle sobre a Administração Pública previstos na Constituição Federal: Interno, Externo e o Social. O Controle Interno existe para que haja responsabilidade pública sendo realizado pela própria administração sobre seus órgãos ou entidades é tratado na Constituição Federal pelo artigo 74. O Controle Externo é de incumbência dos órgãos externos, tratado na Constituição Federal pelos artigos, 71, 72 e 73 é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas ou exercido diretamente pelo Tribunal de Contas para averiguação do exercício regular de competência atribuída pelas leis. O Controle Social, objeto de estudo desse trabalho, é a integração da sociedade com a administração pública, cujo objetivo é solucionar os problemas e as deficiências acometidas na gestão propondo maior eficiência na

execução das políticas públicas em prol dos cidadãos.

Santos, (2008) afirma que o Controle Social é uma maneira de estabelecer um compromisso entre o Poder Público e a sociedade com a finalidade de encontrar saída para os problemas econômicos e sociais. De acordo com Campos (2009), o Controle Social pressupõe de um lado a existência de uma sociedade civil organizada, representativa e politicamente ativa para a valorização do interesse público, e de outro, a existência de governos democráticos que valorizem o diálogo com a sociedade, culminando para a gestão democrática onde a sociedade civil possa intervir na elaboração das políticas públicas e na fiscalização das ações governamentais. A organização de uma sociedade democrática, sob os princípios da Constituição Federal de 1988, regulamentou a participação popular como elemento fundamental no processo político do país, introduzindo mecanismos para que a sociedade civil participasse das tomadas de decisões sobre os problemas públicos. Portanto, o Controle Social é uma forma do poder público estabelecer um compromisso com a sociedade civil visando encontrar soluções para os problemas econômicos e sociais do país. Por controle social temos:

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. (CGU, 2010)

O Controle Social é uma realidade que propõe maior eficiência e eficácia na execução das políticas públicas, cabe ao Estado fazer esse alinhamento e ao cidadão, o dever de participar das ações do Poder Público e de fiscalizá-las. O Controle Social é, portanto, um instrumento democrático onde Estado e sociedade compartilham de

responsabilidades com o objetivo de tornar mais eficazes as políticas públicas. A democracia representa o caminho pelo qual um país chega ao seu desenvolvimento, assim o exercício do Controle Social que surgiu com a mobilização da sociedade, através dos seus movimentos e lutas e se concretizou com o advento da Constituição Federal de 1988 é um dos pilares de sustentação dessa democracia.

1.2 A Democracia e a Constituição Federal de 1988

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a Cidadania transformou-se em sinônimo de garantia de direitos culminando com a ascensão aos agentes sociais até então excluídos da sociedade, a noção de cidadania passa a ter uma nova concepção, ou seja, cidadania passa a ser o direito a ter direitos. Para Dagnino (1984), é dessa forma que surgiu a criação de novos direitos que emergem de lutas específicas e da sua prática.

A Constituição Federal de 1988 fez avançar esse processo de institucionalização do direito que a sociedade deve participar na tomada de decisões referentes às políticas públicas e ações do Estado, objetivando a democracia como forma de participação e não apenas de representação. Vejamos o que diz o seu artigo 14:

Art.14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei mediante: I- Plebiscito, II- Referendo, III- Iniciativa Popular CF (BRASIL,1988)

O Plebiscito foi o primeiro instrumento de participação, que consiste numa consulta prévia popular onde o povo decide sobre questões de interesse da sociedade. O Referendo também

é a participação do povo através do voto para confirmar ou não um ato legislativo. A Iniciativa Popular busca a participação da sociedade na criação de leis e assuntos de interesse da coletividade. Dentre as Constituições Brasileiras, a Constituição de 1988 é a mais democrática, ficou conhecida também como a “Constituição Cidadã”, pois ampliou os direitos sociais e econômicos do povo, bem como aos direitos fundamentais. Ao criar esses mecanismos de participação popular, o constituinte trouxe o cidadão mais próximo das decisões políticas acreditando-se que a sociedade pode e deve opinar e decidir sobre questões de interesse da coletividade.

Vale salientar que nos Estados democráticos modernos, o conceito de política pública tem ligação direta com o de cidadania, pensada como o conjunto das liberdades individuais, expressas pelos direitos civis e políticos. De acordo com Carvalho (1988) sob o pressuposto de um Estado descentralizado, os conceitos de Gestão Participativa e Controle Social foram arraigados na cultura popular e nesse contexto, surge a abertura de um canal de comunicação entre a sociedade civil e o poder público constituído através dos Conselhos, Orçamento Participativo, Referendos, Conferências dentre outros.

1.3 Participação: Um caminho para o Controle Social

O surgimento dos Conselhos gestores é o resultado da participação popular nas lutas sociais e atuação de governos, produtos de diversas reivindicações dos movimentos sociais engajados a partir da década de 70. As políticas públicas que até então eram instrumentos de dominação passaram a ser discutidas nos Conselhos. Esse modelo de cidadania propulsionou a institucionalização de sujeitos sociais ativos, capazes de lutar por uma sociedade mais igualitária onde os direitos declarados: sociais, civis e políticos somente se efetivam

quando são aplicados através de políticas públicas, por exemplo: programas, projetos, ações, serviços e planos. Nesse contexto, os Conselhos são apresentados como uma ferramenta importante de representação de interesses, bem como de fiscalização e controle e na execução das políticas públicas. São considerados espaços públicos democráticos e paritários onde o governo e a sociedade civil debatem, analisam e propõem acordos para a elaboração, execução e acompanhamento de políticas públicas. Por outro lado, constitui-se espaço privilegiado para a apresentação de interesses e desejos, das diferenças, da legitimidade e do conflito enquanto artifício político. É a partir da troca de ideias, enquanto ferramenta de tomada de decisões, que se estabelecem a elaboração, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação das políticas públicas (TATAGIBA, 2002, p. 47).

Dessa forma, os Conselhos Gestores devem ser constituídos e formulados para realizar o acompanhamento e a fiscalização das políticas públicas de diversos setores da sociedade, como por exemplo: Assistência Social, Idoso, Saúde, Educação, Habitação, Criança e Adolescente, Mulher, Trabalho, etc. Existe uma relevante importância na participação dos cidadãos na gestão pública, pois os mesmos podem intervir na tomada da decisão e ainda orientar a Administração para que executem as políticas públicas que atendam ao interesse público, bem como garantam os seus direitos.

1.4 Conselhos Gestores da Política do Idoso

Analisando-se a evolução do Estado Democrático, a institucionalização de Conselhos municipais do Idoso é fato historicamente novo, pois esse processo culmina com a Constituição Federal de 1988 e as Leis 8.842/94 e 10.741/03. Cabe ao Estado

a obrigatoriedade da constitucionalização dos conselhos gestores da política do idoso, haja vista que os órgãos normativos: Lei nº 8.842/94 a PNI (Política Nacional do Idoso) e a Lei nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso) impõem a criação de conselhos de direitos dos idosos nas 03 (três) esferas: Federal, Estadual e Municipal.

O Conselho Nacional de Direitos do Idoso (CNDI), instituído pela Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994 contempla que os Conselhos dos Direitos do Idoso são órgãos deliberativos, constituídos de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil, com o objetivo de formular e acompanhar, na União, nos estados e nos municípios, a execução das políticas públicas de atendimento ao idoso. O principal objetivo do CNDI é a elaboração das diretrizes para implementar a Política Nacional do Idoso, além de acompanhar e avaliar a execução do Estatuto do Idoso. A publicização da criação do Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos (CNDI) ocorreu através do Decreto Federal nº 5.109 de 17 de junho de 2004 e significou um grande avanço não só para os idosos, mas principalmente para os Conselhos Municipais.

Esse marco legal possibilitou a ambos, idosos e Conselhos, obter maior visibilidade no cenário nacional, gerando autonomia e empoderamento dos mesmos, enfatizando-se o direito do cidadão em ter um envelhecimento digno e o exercício de cidadania como instrumento auxiliar na melhoria da qualidade de vida daqueles que tanto contribuíram para a nossa nação. Outra conquista não menos importante foi a institucionalização do Fundo Nacional para o Idoso, através da Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010. Os Conselhos, bem como seus respectivos fundos devem ser instituídos por lei do ente federado (Nacional, Estadual ou Municipal) ao qual eles estiverem vinculados, cabendo aos Conselhos correspondentes formular, deliberar e controlar as ações de implementação da política

dos direitos do idoso, assim como gerir os fundos e fixar critérios de utilização e o plano de aplicação dos seus recursos. Entende-se que os Conselhos surgem como uma estratégia para publicizar o dinheiro público, haja vista que é de competência do mesmo as deliberações das ações, bem como a administração de fundos de apoio às políticas públicas. Por ser de natureza deliberativa e consultiva sua função é formular e controlar a execução das políticas. Contudo, essas características permitem que as decisões do Estado tenham o “aval” dos Conselhos correspondentes, propiciando o poder de gestão à sociedade como um todo. Os Conselhos Gestores da Política do Idoso em todas as esferas são compostos paritariamente entre governo e sociedade civil e possuem caráter plural de engajamento, ou seja, é permitida a participação de pessoas de qualquer gênero, religião, partido político, etc. A ideia é que essas diferenças sejam fundamentais para a elaboração e execução das políticas públicas de defesa e garantia de direitos da pessoa idosa.

1.5 O Envelhecimento e as Políticas de Estado

A população brasileira está vivendo mais e melhor é o que diz a todo o momento a imprensa falada, escrita e televisionada. Estatísticas apontam que no ano de 2011, a população idosa no Brasil era de 20,5 milhões, o equivalente a 10,8% da população total. Em 2020 a projeção é que tenhamos uma população idosa de 30,9 milhões, representando 14% da população total. Nesse contexto, a formulação de políticas públicas para o envelhecimento é um grande desafio para o País e, em especial, para os municípios. Esse envelhecimento acelerado vem produzindo necessidades e demandas sociais que necessitam de respostas e políticas adequadas do Estado e da sociedade.

Com a descentralização político-administrativa que possibilitou a distribuição de competências e definição de complementaridades entre os entes da Federação, cada município passa a ser responsável pelo planejamento e execução de uma política local de garantia dos direitos dos idosos, integrada às ações dos demais entes federativos, conforme estabelecido no artigo 46 do Estatuto do Idoso. Dentre os inúmeros desafios a serem enfrentados está a questão da efetivação dos direitos e a execução de políticas públicas de proteção aos idosos, cabendo ao Estado e a sociedade essa responsabilidade. A formulação das políticas somente será possível se forem realizados diagnósticos completos e detalhados da realidade social do idoso em cada município, revelando os problemas e apontando prioridades que permitam a elaboração de planejamentos que possam fundamentar propostas de ação necessárias e consistentes, cuja execução deverá estar prevista nos orçamentos públicos municipais. É preciso ainda mobilizar forças estimulando todo o país a fazer uma articulação entre o Estado e a sociedade civil em torno da melhoria das condições de vida da população idosa, cabendo aos entes federados a tarefa da formulação e implantação de uma política para o envelhecimento.

1.5.1 Envelhecimento digno: um compromisso de todos

De acordo com a Constituição Federal (1988) o principal direito é o direito à vida, seguido pelo direito à saúde, ao trabalho, à previdência social, à assistência social, à educação, a cultura, ao lazer, à moradia e ao voto. Entretanto, observa-se que esses direitos são tratados de forma diferenciada em todo país, principalmente em relação à população idosa. O envelhecimento digno só acontece efetivamente quando essa população tem acesso a todos os direitos, em especial os direitos elencados no Estatuto do Idoso.

Para conseguir alcançar esse objetivo é preciso que todos entendam o processo de construção do envelhecimento digno e se comprometam com a execução das ações para garanti-lo. Segundo Martins, (2007) são muitas as vulnerabilidades que atingem a população idosa, como por exemplo, na saúde, dados estatísticos apontam que aproximadamente 70% dos idosos não possuem planos de saúde e dependem exclusivamente do SUS (Sistema Único de Saúde), a perda da capacidade laborativa pela idade avançada é outro fator de risco social e 77% dos idosos dependem das políticas de previdência e assistência para garantir sua renda.

A dependência funcional, a falta de mercado de trabalho, o analfabetismo, o crescimento da proporção de idosos morando sozinhos e várias outras mazelas são situações que requer a preocupação da família, do Estado e da sociedade. Em suma, as condições de vida dos idosos, o acesso à renda, à saúde, bem estar, a oferta de serviços e benefícios e os cuidados diz respeito a todos, ou seja, é compromisso de todos assegurar que a prioridade das políticas públicas seja a garantia de uma proteção social adequada para a população idosa, contribuindo assim para um envelhecimento digno em todo país.

1.6 Estatuto do Idoso: avanços e desafios

Embora o processo de envelhecimento no Brasil tenha se tornado bastante visível nos últimos tempos, no quesito garantia e defesa de direitos dos idosos essa situação ainda é retrógrada e necessita avançar. No Brasil, somente na década de 90 começaram a surgir os primeiros marcos legais na área de envelhecimento, mais especificamente no ano de 1994 com a aprovação da Política Nacional do Idoso, regulamentada no ano de 1996 e posteriormente com a implantação do Estatuto do Idoso no ano de 2003 que foi um dos maiores avanços

para a política do envelhecimento no país. Em seu artigo 3º a Lei 10.741/03 elenca os direitos essenciais aos idosos e a obrigatoriedade da sua defesa pela família, poder público e sociedade: Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (BRASIL. Estatuto do Idoso, 2003).

Mais de uma década se passou após a institucionalização dessa Lei e a implementação do Estatuto do Idoso tem sido lenta e desigual em todo país. Essa morosidade acaba influenciando no alto índice de violação de direitos dos idosos, tais como: abusos, negligência, maus-tratos físicos, emocionais e financeiros, porém na maioria das vezes essas mazelas se tornam invisíveis aos olhos da sociedade. A maioria dos municípios brasileiros não conhece a realidade da população idosa que cresce num ritmo muito acelerado em todo país, as políticas públicas de atenção aos idosos geralmente não são prioridades por parte dos governos seja na esfera federal, estadual ou municipal e estas por sua vez, acabam não sendo implementadas e/ ou executadas conforme o que preconiza o Estatuto do Idoso, favorecendo assim a continuidade à violação, à exclusão, à desigualdade e às injustiças sociais.

Para conseguir avançar nesse processo é necessário o envolvimento de todos os parceiros: os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, o Ministério Público, os órgãos de segurança, entre outros. Todos esses atores integram o que poderia chamar de Sistema de Garantia de Direitos da Pessoa Idosa, cujas ações integradas devem defender e promover a efetivação dos direitos desse público. Novas demandas surgem em função das novas necessidades apontadas

tais como: autonomia, mobilidade, saúde preventiva e outros e, conseqüentemente novas políticas públicas precisam ser implantadas para atendimento dessas novas expectativas. Imbuídos da necessidade de mudar essa realidade, coube aos Conselhos de Direitos dos Idosos a responsabilidade de zelar pelo cumprimento do Estatuto do Idoso, no entanto, a maioria dos municípios brasileiros ainda não possuem Conselhos Municipais devidamente constituídos, estruturados e em funcionamento, bem como os Fundos de Apoio à Pessoa Idosa, instituídos e regulamentados, fragilizando assim a rede de proteção, defesa e garantia dos direitos.

2. Procedimento Metodológico

A pesquisa desenvolveu-se a partir das referências bibliográficas numa abordagem sociológica e qualitativa, de fins descritivos e deu-se através das literaturas acerca do tema: Controle Social e sua importância na execução das políticas públicas. Foram elencados os aspectos relevantes que perpassam desde a Constituição Federal de 1988 e analisados sua efetividade e contribuição para a sociedade no contexto político-social.

3. Apresentação dos Resultados e Discussão

Em Mirassol D'Oeste por força da Lei nº 033 de 01/12/2003 foi criado o Conselho Municipal do Idoso-CMI constituído enquanto instância de controle social, foi um dos primeiros e relevantes avanços para a política municipal do idoso, haja vista que a partir da sua institucionalização, sociedade civil e governo passaram a discutir,

analisar e planejar conjuntamente as políticas públicas voltadas para a população idosa no município. Segundo TATAGIBA (2002), os conselhos seriam canais de participação política, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Nesse contexto, o Conselho Municipal do Idoso passou a funcionar como um instrumento de fiscalização e controle na execução das políticas de garantia e defesa dos direitos da pessoa idosa.

A partir da implantação do Conselho Municipal do Idoso no município de Mirassol D'Oeste-MT, foram muitos os avanços e resultados exitosos obtidos na política municipal para a pessoa idosa, principalmente no biênio 2013/2015 quando ocorreu uma das maiores conquistas: a regulamentação, através do Decreto nº 2.537 de 13/03/2013 do FUMAPI - Fundo Municipal de Apoio à Pessoa Idosa.

Os Fundos de Apoio à Política do Idoso são órgãos da administração pública e dessa forma compõem a administração direta do governo, contudo são controlados pelos Conselhos de Direitos dos Idosos. Para ARANTES & FERREIRA (2006), os conselhos possibilitam o controle social da administração pública, uma vez que deliberam sobre os fundos, representam instância supra-estatal no (re) direcionamento das políticas e possuem natureza consultiva no que tange à definição e aplicação do orçamento. Fica evidente, portanto, que os Conselhos Gestores da Política do Idoso possuem participação direta na gestão de políticas públicas e podem fomentar a criação de projetos, programas e ações de atenção ao idoso. Ainda nesse período (biênio 2013/2015) após apresentação de projeto elaborado pelo CMI o município foi contemplado dentre os 20 (vinte) em todo Brasil, sendo o único do Estado de Mato Grosso, pelo PPI- Programa Parceiro do Idoso do Banco Santander com destinação de recursos ao FUMAPI. Em 2014, através dessa parceria com alocação

de recursos no FUMAPI foi realizado por uma comissão técnica o Diagnóstico Municipal do Idoso que apontou as potencialidades e vulnerabilidades e dessa forma permitiu ao CMI a elaboração do Plano de Ação Municipal contendo 15 (quinze) propostas, sendo a principal delas a construção do CERAPI-MIR

Centro de Referência e Apoio a Pessoa Idosa. Inaugurado em outubro de 2015, o CERAPI é um equipamento público de ação continuada, cujo objetivo maior foi a implantação de uma local de referência para as pessoas idosas, promovendo uma articulação com toda rede intersetorial existente no município onde o controle social exercerá com efetividade o papel de fiscalizar e acompanhar a execução dessas políticas públicas de garantia e defesa de direitos da pessoa idosa. Visando assegurar a continuidade dessas políticas, o Conselho Municipal do Idoso, articulou com o Poder Executivo e Legislativo e deliberou a inclusão de orçamento na LOA (Lei Orçamentária Anual) destinado ao FUMAPI para manutenção das ações, bem como a implantação de Projetos-Atividades específicos para o idoso no orçamento público municipal nas áreas de: Saúde, Assistência Social, Educação e Agricultura. De acordo com LUBAMBO (2002), para que haja avanço no processo de envelhecimento e nas políticas de Estado é necessário somar forças entre as áreas de políticas setoriais existentes nos municípios e Conselhos Municipais de Direitos dos Idosos e atuar conjuntamente, buscando conhecer a realidade da população idosa e transformá-la de maneira sustentável.

Num cenário geral, o Conselho Municipal do Idoso de Mirassol D'Oeste - CMI serviu de referência para todos os Conselhos Municipais do Idoso do Estado de Mato Grosso, inclusive para o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa de Mato Grosso CEDEDIPI como instância de controle social eficiente nas suas deliberações que resultaram nos seguintes avanços e conquistas:

- Pioneiro na regulamentação e operacionalização do FUMAPI - Fundo Municipal de Apoio à Pessoa Idosa com captação de recursos alocados da esfera privada;
- Realização do Diagnóstico Municipal do Idoso (abarcando as potencialidades e vulnerabilidades da população idosa miradolense);
- Elaboração de um Plano de Ação Municipal com propostas de ações deliberadas e fiscalizadas pelo CMI;
- Construção do CERAPI (Centro de Referência e Apoio à Pessoa Idosa) com sala exclusiva para o CMI e aquisição de um veículo para uso do equipamento;
- Articulação com toda a rede de proteção (Delegacia, Polícia Militar, Ministério Público, Defensoria Pública, etc.);
- Articulação com as demais políticas setoriais (Saúde, Educação, Habitação, etc.);
- Inclusão de metas e objetivos no PPA (Plano Plurianual) e LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) para manutenção das ações e do equipamento;
- Inserção de Projetos-Atividades específicos para o idoso no orçamento público municipal-LOA (Lei Orçamentária Anual).

4. Considerações Finais

Esse estudo trouxe uma abordagem temporal do Controle Social desde promulgação da Constituição Federal Brasileira em 1988, perpassando pela implantação do Conselho Municipal do Idoso de Mirassol D'Oeste em 2003, processo que culminou com a promulgação da Lei nº 10.741 de 01 de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) elencando-se os avanços significativos ocorridos no biênio 2013/2015, com comprovação dos resultados através dos registros de atos e documentos oficiais constituídos. Em poucas décadas foram contabilizadas várias conquistas democráticas importantes para o avanço da garantia de direitos dos idosos como, por exemplo, os

marcos legais constituídos, as conferências, os fóruns, as ofertas de serviços, os Programas Sociais, a inclusão de orçamentos específicos, etc. com o objetivo de propiciar a melhoria da qualidade de vida da população idosa e promover sua autonomia e protagonismo.

No contexto atual, os Conselhos significam um grande avanço para a sociedade brasileira, haja vista que as políticas públicas são resultados da ação social pública, de interesse comum e contribuem expressivamente para uma prática de gestão mais democrática. Ficando evidente, portanto, os avanços obtidos nas 03 esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal, onde existem Conselhos Gestores da Política do Idoso deliberativos, consultivos e autônomos com conselheiros atuantes e cientes da sua responsabilidade, pois conseguem diagnosticar, formular, implantar, acompanhar e fiscalizar as ações do Estado. Nessa perspectiva, o Conselho Municipal do Idoso de Mirassol D'Oeste-MT- CMI no período entre 2013 a 2015 apresentou muitos avanços em sua organização como: estruturação, fortalecimento, autonomia e visibilidade da sociedade, bem como promoveu o empoderamento dos conselheiros municipais, representantes do governo e da sociedade civil que através de capacitações passaram a entender seu papel e a importância de sua representatividade, evidenciando-se assim os benefícios advindos de conselhos gestores paritários, legalmente constituídos e funcionalmente efetivos, atuando como mecanismo de participação democrática e agindo como instrumento para uma gestão mais eficiente das políticas públicas em âmbito local. Os resultados apresentados oriundos dessa prática de gestão participativa pelo CMI refletiram positivamente na maior conquista para população idosa miradolense: a Implantação da Política Municipal do Idoso, comprovando-se assim a democratização da Gestão Pública, bem como a importância do Controle Social na execução das políticas de

garantia e defesa de direitos da pessoa idosa em Mirassol D'Oeste-MT.

Referências

ARANTES, Mariana Furtado & FERREIRA, Éder. **Democracia, participação e controle social**: o Estatuto do idoso e os Conselhos Gestores de Políticas. Uberaba: Boletim Jurídico, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 3 ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília; Senado Federal, 2004.

_____. **Estatuto do Idoso**, Lei n.10.741/03. Brasília. Senado Federal, 2003.

_____. **Política Nacional do Idoso**, Lei n.8.842/94. Brasília: Senado Federal, 2003.

BRAVO, Maria Inês S. PEREIRA, POTYARA A. P. **Política Social e democracia**. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

CAMPOS, E. B. **Assistência Social**: do descontrole ao controle social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 26, n. 88, p. 101-121, jul. 2007.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Fundo Nacional do Idoso**. Disponível em <http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/cartilha->

do-idoso/cartilha_idoso_web.pdf. Acesso em: 31 de julho de 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social- orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. ISBN nº 978-85-61770-07-5, Coleção Olho Vivo no dinheiro público, 2ª edição, Brasília, 2010.

CARNEIRO, Carla B. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In Saraiva, E; Ferrarezi, E. (org.) **Políticas Públicas**. Coletânea, Vol.2. Brasília: ENAP, 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo A. **A participação Social no Brasil Hoje**. São Paulo: Polis, 1998

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o Controle Social**: subsídios para a capacitação de Conselheiros da Saúde. Rio de Janeiro. Fiocruz, 2005.

DAGNINO. Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. Campinas, SP: Brasiliense, 1994.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo, Cortez, 2001.

LUBAMBO, Cátia Wanderlei. **Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios**: potencialidades e limites. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2002.

MARTINS, Antônio. **Educar para um outro mundo possível**. São Paulo: Publischer Brasil, 2007.

PIERUCCI, Antônio Flávio. Ciladas da diferença. Tempo Social. **Rev. Social USP**, São Paulo, Volume 1 (1), 1990.

PRATTEIN CONSULTORIA EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL;

INTERAGE CONSULTORIA EM GERONTOLOGIA. **Conhecer Para Transformar**. Disponível em: <http://prattein.com.br/home/images/stories/230813/Envelhecimento/Guia-DiagnosticoMunicipal-Idoso.pdf>. Acesso em: 31 de julho de 2015

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, José dos. FILHO, Carvalho. **Manual do Direito Administrativo**. 20 ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Controle Externo**. Disponível em <http://www.tce.mt.gov.br/> acesso de 02 de setembro de 2016

Esporte e Lazer como Políticas Públicas Estudo de Caso no Município de Tangará da Serra – MT

Marcos Roberto Da Silva

RESUMO

O presente estudo pretende demonstrar a importância que possui as políticas públicas do esporte e o lazer para sociedade brasileira em geral e como as mesmas tem sido pouco valorizadas no Município de Tangará da Serra – MT pelos seus gestores nos últimos dez anos. Para tanto estudamos alguns autores do campo científico/acadêmico da Educação Física, Sociologia e outros autores de obras relativas às políticas públicas e outras áreas do conhecimento, que com suas contribuições podem auxiliar na produção científica ora exposta, promovendo o crescimento vertical em qualidade, além de se realizar um estudo de caso dos investimentos relativos às políticas públicas do esporte e lazer nos últimos dez anos nos no Município de Tangará da Serra – MT.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Esportes, Lazer, Conhecimento, Contribuições, Investimentos, Qualidade e Valorizadas.

Introdução

A sociedade moderna vive em constantes transformações, e não são poucas as novas exigências da sociedade capitalista e do mundo globalizado. Somado a isso temos o crescimento desenfreado das cidades e a crescente marginalização. Este cenário leva as pessoas a uma busca constante por condições melhores de vida fazendo com que mergulhem no trabalho alterando o ritmo natural de vida.

Como consequência, cada vez menos há tempo para diversão, lazer e praticas esportivas. Fatores que levam os cidadãos ao longo dos anos a alterar seu modo de vida, muitas vezes, trazendo resultados ruins para a sociedade, como crianças e adolescentes que poderiam estar praticando esportes e usufruindo de um lazer digno, estão largadas pelas ruas, com más companhias, com tempo ocioso, resultando futuramente em muitos casos até problemas para a sociedade.

Necessário informar que dentro do conjunto de direitos sociais previstos na Constituição Brasileira (1988), é referenciado o esporte e o lazer. Consta no Art. 217: “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um” (BRASIL, 1988). No § 3º: “O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social” (BRASIL, 1988). E ainda, em seu Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Também no Estatuto da Criança e do Adolescente, conhecido pela sociedade brasileira por ECA (Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990), no cap. IV, art. 59, trata do direito à educação, cultura, ao esporte e ao lazer, encontra-se que “Os municípios, com apoio dos Estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos

e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude” (BRASIL, 1990). Porém, apesar de ser um direito estabelecido, não é muito frequente a aplicação destes nos municípios, é o que vislumbramos rotineiramente na imprensa em geral em nosso país, principalmente em momentos de realização de grandes eventos esportivos, como foi caso da Copa do Mundo 2014 e a Olimpíadas Rio 2016 que está sendo realizada. E olhe que as Políticas Públicas como sendo um conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda em diversas áreas, deveria garantir conforme previsão legal expressa em nossa Constituição Federal acesso a todos os cidadãos ao lazer e ao esporte.

Neste contexto, mesmos as palavras esporte e a lazer, constantemente estando na mídia e no dia a dia das pessoas, o seu emprego na denominação de órgãos públicos como, por exemplo: “Secretaria de Esportes e Lazer” e “Secretaria de Cultura, Turismo e Lazer”, apresenta-se apenas no título do órgão, pois a valorização dada á politica publica voltada para este fim, não se demonstra tão eficaz.

Nesta vertente, segundo Suassuna (2007), a discussão do tema políticas públicas tem recebido contínuas contribuições de pesquisadores das áreas de Ciências Sociais, Ciências Políticas, dentre outras. Muito embora se admita a existência de atenção ao estudo do tema, há que se ressaltar que o grande debate proposto pelas diferentes áreas dedica-se a recortes como trabalho e economia, podendo desembocar, inclusive, para setores como saúde e educação, mas não se projeta para o esporte e lazer. Assim, pode-se dizer que existe uma lacuna relacionada aos estudos de políticas públicas voltadas para esse setor.

O poder público em sua grande maioria, tem se perdido, ou simplesmente vem sendo omissos, na sua relação com a promoção do esporte e do lazer para a sociedade, sendo que como visto anteriormente, o lazer e o Esporte são direitos humanos que devem ser assegurados a todos de maneira igualitária, sem qualquer distinção. Tal carência, se é que se pode assim chamar, refere-se ao grau de importância que as temáticas têm em relação à definição de políticas públicas na esfera federal, estadual ou municipal. Isto porque parece claro para os governos que o estabelecimento de políticas para setores como educação e saúde são mais urgentes do que para o esporte e ou lazer (SUASSUNA, 2007, p. 15).

Dessa forma, podemos observar que o cenário desenhado é preocupante, em especial, quando se considera o esporte e o lazer como um direito secundário, isto é, numa escala de prioridades em uma sociedade que se pauta no modelo capitalista e neoliberal, o direito, tanto da classe trabalhadora, como de crianças e adolescentes, ao esporte e ao lazer é visto como menos importante.

Diante de todo o exposto e do papel que o esporte e o lazer representam em nossa sociedade, tem-se como objetivo deste estudo demonstrar como a política pública do esporte e lazer é importante para sociedade em geral e como tem sido pouco valorizada no Município de Tangará da Serra – MT pelos gestores nos últimos dez anos, algo bastante comum não apenas para este município.

1. Compreendendo Políticas Públicas

O conceito de Políticas Públicas surge nos Estados Unidos quebrando a lógica das ciências sociais de análise institucionais sobre o funcionamento do Estado. Eram análises explicativas sobre

o funcionamento das instituições estatais, sem, contudo, oferecer um direcionamento sobre quais as ações que o Estado deveria tomar para sanar o problema constatado.

Políticas Públicas, em breve definição, trazem a concepção holística da gestão pública sobre problemas sociais setoriais. Melhor explorando, o Estado é reconhecido como o local de reconhecimento, debate e resolução dos problemas existentes em uma determinada sociedade e, a política pública é responsável pela identificação, planejamento e solução destes problemas através de uma ação estratégica que envolva sociedade e Estado.

Em síntese, o conceito de Políticas Públicas surge nos Estados Unidos realizando uma visão holística sob todos os aspectos dos problemas sociais racionalizando a atuação do poder público na resolução de tais problemas. Ou seja, nada mais é do que o planejamento do Estado na prestação de serviços públicos ao qual está obrigado pelo texto constitucional.

A partir desta singela colocação sobre o que vem a ser Política Pública, podemos definir que:

- a) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- b) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- c) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- d) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- e) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

- f) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Em suma a formulação de políticas públicas constitui programas e ações (o que fazer), metas e objetivos (aonde chegar) e estratégias de ação (como fazer) que devem produzir resultados ou mudanças no mundo real.

2. A Importância das Políticas Públicas de Esporte e Lazer

As políticas públicas para esporte e lazer estão dentre os muitos direitos sociais dos cidadãos que devem ser garantidos pelo Estado, pois a possibilidade de inclusão e a permanência de todos os membros da sociedade em programas efetivos de esporte e lazer é um dos desafios a ser enfrentado por nossos representantes em suas gestões através de políticas governamentais. Entende-se que não podemos mais conviver com políticas seletivas e excludentes, direcionadas à constituição de calendários de competições esportivas, para uma minoria da sociedade.

As políticas públicas para esporte e lazer nos municípios são uma dentre as várias políticas sociais que um governo municipal teria a responsabilidade de garantir aos seus cidadãos. Pensar políticas públicas para esporte e lazer leva-nos, necessariamente, a refletir sobre formas de o governo municipal garantir seu acesso, bem como a permanência de toda a população em programas efetivos de esporte e lazer nas diferentes manifestações existentes na comunidade. Ressalto que o esporte e o lazer apresentam-se nas mais diferentes manifestações, tais como: esporte e lazer educacional; esporte e lazer

social; esporte e lazer participação comunitária, e, esporte e lazer rendimento.

Entende-se que projetar políticas públicas para esporte e lazer nos municípios, no contexto atual, é significativo definir prioridades e necessidades, considerando-se a realidade socioeconômica, a infraestrutura do espaço físico, os equipamentos públicos existentes e ainda, a formação de recursos humanos, em termos de pessoal qualificado. Também é importante definir: quais políticas públicas em esporte e lazer devem ser priorizadas? Quem nas diferentes comunidades, bairros, periferias ou vilas necessitam mais de acesso a programas de esporte e lazer: crianças, adolescentes, jovens, adultos ou idosos, em fim é necessário planejamento do que é preciso fazer, de que maneira será feito e onde pretende se chegar. A garantia do oferecimento da prática esportiva e do lazer ao cidadão é dever do poder público, sendo direito constitucional que deve ser oportunizado através de políticas públicas sociais e ações concretas que possam assegurar as condições mínimas de acesso e permanência em programas efetivos de esporte e lazer. Com isso, não só se democratizam os espaços públicos, mas também se estimula a sociedade ao envolvimento nas práticas de esporte e lazer.

É dever do gestor público mobilizar a sociedade em geral para participar do debate sobre a elaboração de políticas públicas para esporte e lazer que atendem a todos os cidadãos e que contemplem a todas as diferentes manifestações no acesso, com o intuito de diminuir as desigualdades e diferentes formas de segregação social. As práticas esportivas e de lazer desenvolvidas nas cidades esbarram nos problemas urbanos existentes na sociedade contemporânea.

Na maioria das cidades, o mercado imobiliário acabou absorvendo os espaços territoriais que permitiam à comunidade

em geral poder se reunir, conviver, discutir seus problemas, praticar atividades esportivas e de lazer. Hoje, na maioria das vezes, quem não pode pagar por esse bem está condenado a ficar tolhido dessas práticas. O acesso a espaços como campo de futebol, ginásio, parque, praça, piscina, lago, mata, rio, que deveria ser possibilitado aos cidadãos como um direito, não está sendo garantido a todos de forma igualitária, ficando reservado apenas àqueles que podem pagar para usufruir desses espaços.

Outro problema relaciona-se ao fato de que os programas esportivos e de lazer destinados às comunidades pelo Estado não problematizam essa falta de acessibilidade a espaços públicos, seguros e de qualidade para o convívio comunitário, sendo o ingresso e a permanência em programas efetivos de esporte e lazer a toda a sociedade um direito de todos os cidadãos e responsabilidade do Estado. Fazendo-se assim necessário que as políticas públicas sociais procurem estabelecer algumas diretrizes que irão nortear as ações, estratégias e projetos ligados a esporte e lazer.

A fim de discutirmos as políticas públicas para esporte e lazer, utilizamos as diretrizes defendidas por Bonalume (2005) para propor ações concretas de programas e projetos efetivos em esporte e lazer a toda à sociedade.

A primeira diretriz proposta para a efetivação de ações concretas em esporte e lazer defende a democratização do acesso a programas de esporte e lazer, bem como a permanência da comunidade em tais programas, de modo não só a oportunizar sua procura, mas também a motivar a participação permanente. Para tanto, é necessário efetivar: a) a inserção de diferentes grupos de convivência; b) o compartilhamento do espaço público, para que, em determinados horários, possa ser utilizado pela sociedade em geral; c) a inclusão de todos os residentes do meio urbano e rural.

A segunda diretriz proposta por Bonalume (2005) refere-se à descentralização e ampliação dos espaços e equipamentos de esporte e lazer, com o intuito de fazer com que a burocracia do Estado não seja uma forma de inibir a participação. Nesse sentido, é fundamental que: a) os programas de esporte e lazer sejam, de preferência, institucionalizados nos locais mais próximos possíveis da convivência das pessoas; b) as diferentes atividades de esporte e lazer ofertadas respeitem as capacidades e possibilidades, adaptando os espaços e materiais às verdadeiras condições dos membros da comunidade; c) o Estado possa pensar os espaços públicos existentes no município, tais como praças públicas, escolas, ginásios, áreas de lazer, parques, matas, lagos, rios, de maneira que as comunidades se sintam motivadas a participar; d) a sociedade como um todo possa participar do debate público na busca de estabelecer a melhor forma de utilização, preservação e revitalização dos espaços públicos de esporte e lazer.

A terceira diretriz proposta consiste na participação coletiva na busca de humanizar as atividades de esporte e lazer. Para tanto, é imprescindível que: a) as ações comunitárias venham a intervir na realidade das diferentes comunidades, com vistas a qualificar os espaços e as atividades, bem como proporcionar condições para que a autoorganização comunitária direcione as práticas de esporte e lazer para a cogestão e a autonomia na definição das mesmas; b) os programas de esporte e lazer efetivados sejam direcionados à mudança de atitudes e comportamentos, na busca de conhecimentos e informações sobre a importância da participação ativa em programas de esporte e lazer para a saúde e a qualidade de vida de toda a sociedade.

Como última diretriz, Bonalume (2005) destaca a parceria dos setores público e privado nos processos de cogestão das propostas de esporte e lazer, com a finalidade de: a) criar canais efetivos de

participação da sociedade, juntamente com o poder público na definição das políticas de esporte e lazer; b) efetivar canais para o estabelecimento de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada na construção e execução de projetos coletivos em esporte e lazer; c) propor que o poder público crie mecanismos que possam estimular o investimento de recursos públicos/privados em programas de esporte e lazer; d) efetivar programas intersetoriais envolvendo as diferentes áreas de atuação do poder público em projetos voltados à sociedade em geral, priorizando educação, saúde, assistência social, habitação, saneamento básico, agricultura, segurança, emprego e renda etc.; e) aproveitar a inserção dos diferentes segmentos representativos e de prestação de serviços voluntários/comunitários existentes na sociedade na implementação de projetos sociais, educacionais/formativos, artísticos, culturais e de lazer, utilizando toda uma experiência cultural vivida que merece ser socializada com as novas gerações.

3. Os Benefícios da Prática Esportiva nos Municípios

A presença da prática esportiva e dos jogos esportivos nos municípios contribui de forma significativa no processo de formação humana e no desenvolvimento social. Seus benefícios se refletem na formação da personalidade, em aspectos como solidariedade, cooperação/colaboração, saúde, aptidão física, qualidade de vida, conhecimento, relações sociais, autonomia, responsabilidade, esperança, igualdade, respeito à diversidade, participação, sucesso, resgate da autoestima e da alegria de viver, conviver e compreender os outros.

Nessa perspectiva, as práticas esportivas são concebidas como

mais uma alternativa para contribuir com a formação humana e o desenvolvimento da cidadania, haja vista apresentarem objetivos que auxiliam na formação de uma sociedade definida pelo senso de coletividade e pelo ideal de participação, através do embate/debate, estabelecendo seus princípios e pressupostos educativos. Acredita-se que a sociedade possa se apropriar dessa prática social e transformá-la em um aliado significativo no processo de desenvolvimento social.

A prática esportiva na cidade e nos seus espaços de convivência não deve necessariamente reproduzir os mesmos códigos da instituição esportiva, nem pensar soluções simplificadas e rápidas. Precisa, em verdade, de locais e espaços de prática, de discussão e reflexão, de constituição de um grupo de estudo e planejamento coletivo, tendo como ponto de partida a realidade concreta. Somente assim será possível enfrentar com a seriedade, a responsabilidade social e o rigor teórico que ela merece as dificuldades que se lhe apresentam, reconhecendo suas limitações e definindo sua função na formação de valores sociais e comunitários.

Por essa razão, é necessário que o processo abranja ideais como integração, socialização, melhoria da qualidade de vida, inclusão, formação esportiva e participação de todas as pessoas. Se esses princípios não forem socializados e discutidos por todos, poderemos estar propiciando a reprodução, tanto em treinamentos esportivos quanto nos jogos esportivos competitivos, de atitudes contrárias aos princípios formativos, incentivando a competição voraz, principalmente entre crianças e pré-adolescente, que ainda se encontram em período de formação de sua personalidade. Nessa lógica, não surpreenderá que um grande número de crianças, adolescentes, jovens e adultos se afaste desse tipo de atividade, pois, em vez de proporcionar momentos de socialização, de integração, de alegria e de estar em convivência, acaba por gerar disputa, rivalidade.

Nos eventos esportivos competitivos entre diferentes entidades esportivas, poderão ser estabelecidas parcerias e ações conjuntas, visando atender às demandas por atividades esportivas. Propõe-se que essas atividades sejam conduzidas com ética e cooperação, priorizando a formação, a inclusão, a participação e a cidadania. As pessoas devem ser chamadas e desafiadas a pensar, com responsabilidade coletiva, as atividades e os eventos organizados em sua comunidade, desempenhando diferentes papéis em sua organização, planejamento, execução, controle, avaliação e ressignificação. Também auxiliariam na organização das equipes e dos locais, na realização de outras atividades de lazer, culturais e artísticas durante os dias de jogos, de modo que os participantes das atividades e dos jogos esportivos tenham o compromisso e a responsabilidade com o sucesso e o cumprimento de seus objetivos.

A participação de todos e a divisão de tarefas e responsabilidades constituem uma forma de mudar a lógica das práticas esportivas e dos jogos competitivos até então promovidos. Através da participação coletiva, todos assumem as atividades como algo que também é seu, desempenha diferentes papéis, adquire sentimento de pertença e de identidade, o que propicia maior responsabilidade individual e coletiva sobre todas as ações.

4. O Lazer nos Municípios

A maioria dos Municípios de nosso país não foi planejado pensando-se na estruturação de espaços públicos para a prática do lazer. Hoje, a urbanização toma conta dos espaços físicos das cidades e a maioria das opções para lazer está sob responsabilidade da iniciativa privada, em parques temáticos de entretenimento, em clubes sociais

e esportivos, e em academias.

Os poucos espaços públicos disponíveis como possibilidade efetiva para a comunidade praticar lazer e convivência comunitária, em sua maioria, encontram-se em precárias condições de uso, sucateados, em condições de difícil acesso e, inclusive, com ausência de sanitários limpos, higienizados e em condições de uso. Outro aspecto que restringe a possibilidade de lazer é o fato de a maioria dos espaços públicos estar projetada e organizada somente para a prática dos esportes normatizados, impedindo o desenvolvimento de outras formas de lazer e da vida comunitária.

Ainda, como oportunidade de lazer comunitário, em geral, convive-se com a organização de eventos esporádicos para uma faixa etária da comunidade, as crianças. Uma ou duas vezes por ano o poder público ou outra instituição contrata uma empresa especializada que leva os brinquedos prontos (em geral brinquedos infláveis) e animadores de atividades físicas e brincadeiras. Consideramos que isso não é desenvolver políticas públicas para lazer, nem elaborar uma concepção cultural de lazer e de participação comunitária, como forma de desenvolvimento social das pessoas, com liberdade e autonomia, mas apenas promover uma atividade de animação – o que pode existir, desde que não seja a única política de lazer.

Uma política setorial de lazer deve ser construída com uma ampla discussão entre os diferentes setores e manifestações culturais, artísticas, étnicas e de lazer representativas da comunidade, no intento de valorizar as iniciativas espontâneas das comunidades. Para tanto, é necessário direcionar e dar condições para que os espaços públicos de convivência comunitária sejam dotados de infraestrutura, a fim de que passem a fazer parte do cotidiano cultural das pessoas, de forma livre, responsável e autônoma (MARCELLINO, 2001). Como afirma Marcellino:

Falar numa política de lazer significa falar não só de uma política de atividade, que na maioria das vezes acaba por se constituir em eventos isolados, e não em política de animação como processo; significa falar em redução de jornada de trabalho – sem redução de salários, e, portanto, numa política de transporte urbano etc.; significa, também falar numa política de reordenação do solo – urbano, incluindo aí os espaços equipamentos de lazer, o que inclui a moradia e seu entorno; e, finalmente, numa política de formação de quadros, profissionais e voluntários para trabalharem de forma eficiente e atualizada. (MARCELLINO, 2001, p. 11)

Portanto, na organização de uma política pública social de lazer, necessitamos definir o reordenamento urbano, ou seja, a reorganização da estrutura dos espaços físicos, equipamentos e materiais já existentes no município. Faz-se necessário, ainda, a proposição de novos espaços, os quais apresentem segurança, proporcionem convívio comunitário, no sentido de que todos gostem e adquiram o hábito de ali se reunir e de ali conviver, de se encontrar, de conversar, de discutir os problemas sociais, de planejar e de prever programações.

Para isso, é importante a aproximação e a participação dos diversos setores do serviço público junto à sociedade, tais como educação, saúde, habitação, transporte urbano e serviço social, visando a desenvolver políticas setoriais de governo integradas para toda a sociedade, bem como otimização de custos e prestação de serviços públicos mais próximos das comunidades. O poder público deve direcionar a política de lazer para um processo de cogestão, de desenvolvimento da autonomia e da responsabilidade.

Isso, porém, não quer dizer que o poder público deva se afastar de sua responsabilidade em oferecer espaços físicos e

condições estruturais para desenvolver o lazer, pois esse é um direito constitucional e deve ser garantido a todos os cidadãos, mas quer dizer que a comunidade não deve ter dependência exclusiva do poder público para fazer o seu lazer. Portanto, pensar ações de lazer na cidade como fator de desenvolvimento social é pensar na auto-organização da sociedade, proporcionando vida comunitária e qualidade de vida, com a presença do poder público mais próximo da comunidade, entendida, por sua vez, como elemento participante no processo e corresponsável por ele.

5. Investimentos em Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Município de Tangará da Serra – MT.

Tangará da Serra é um Município brasileiro do Estado de Mato Grosso, Região Centro-Oeste do país. É o quinto município mais populoso de seu estado, com população de 96.932 habitantes, conforme a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2016, conforme consulta através do link: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_dou.shtm, em 10/10/2016.

Criado em 13 de maio de 1976, é consideravelmente novo e destaca-se pelo seu rápido crescimento populacional e econômico, além de ser um dos mais progressistas do interior do estado. Sua economia baseia-se na prestação de serviços, agroindústria e agricultura, com destaque para a produção de soja e cana-de-açúcar. O comércio é considerando um dos mais estruturados no interior de Mato Grosso. O município é um pólo regional, sendo uma das cidades mais ricas do estado, possuindo também diversos atrativos turísticos em seu interior, como cachoeiras, pousadas e parques. O

nome de Tangará Da Serra vem do pássaro tangará, que nas épocas de calor no sul, migravam para Tangará na busca de frio.

Sua área é de 11.323,640 km² e a distância até Cuiabá, capital administrativa estadual, é de 240 quilômetros. O município é rico em belezas naturais, no verão as ruas da cidade acabam por ficar banhada por Ipês de diversas cores. Banhado por vários rios e córregos, o município destaca-se por suas cachoeiras. A cachoeira do Sepotuba é um dos lugares mais visitados da cidade. Atrai visitantes do Brasil e do mundo e é considerado um dos Municípios mais belos do Estado.

Tangará da Serra – MT, assim como a maioria dos 5.570 municípios que formam nosso país, não dá à devida relevância ao Esporte e ao Lazer, conforme estabelecidos na Constituição Federal, ECA e outras legislações que norteiam nosso país, foi o que conseguimos constatar ao analisar os investimentos realizados no Município, nos últimos dez anos (2006 a 2015), conforme pesquisas realizadas junto ao site do Município de Tangará da Serra – MT, através do link: <http://www.tangaradaserra.mt.gov.br/Servicos/OrcamentoPlanejamento/>.

Para fins de comprovação da constatação realizada, a seguir apresentamos os dados coletados no endereço eletrônico mencionado:

Quadro 1 - Dados coletados

ANO DE REFERÊNCIA	ORÇAMENTO TOTAL DO MUNICÍPIO	INVESTIMENTO EM ESPORTE E LAZER	% DE INVESTIMENTO
2006	R\$ 70.645.166,89	R\$ 930.816,41	1,32%
2007	R\$ 85.802.374,79	R\$ 1.008.090,00	1,17%
2008	R\$ 100.643.543,79	R\$ 1.116.008,62	1,11%
2009	R\$ 109.833.195,69	R\$ 1.254.940,00	1,14%
2010	R\$ 131.966.634,70	R\$ 3.478.600,00	2,64%
2011	R\$ 152.891.367,24	R\$ 4.732.486,37	3,10%

cont.

ANO DE REFERÊNCIA	ORÇAMENTO TOTAL DO MUNICÍPIO	INVESTIMENTO EM ESPORTE E LAZER	% DE INVESTIMENTO
2012	R\$ 172.418.533,94	R\$ 1.752.500,00	1,02%
2013	R\$ 208.947.127,57	R\$ 1.162.500,00	0,56%
2014	R\$ 232.369.676,37	R\$ 903.000,00	0,39%
2015	R\$ 254.031.824,86	R\$ 1.267.163,79	0,50%
Total	R\$ 1.519.549.445,84	R\$ 17.606.105,19	1,16%

Percebamos que nos últimos dez anos, o Município estabeleceu um orçamento acumulado de R\$ 1.519.549.445,84, sendo que deste valor, apenas R\$ 17.606.105,19 foi destinado para investimentos no Esporte e Lazer, o que representa 1,16% apenas do que se pretendia investir no Município, fora destinado para este fim, algo que se demonstra quase que insignificante.

É bem verdade, que a sociedade em geral entende que algumas outras políticas públicas, como a da saúde, educação, infraestrutura e outras, possuem mais relevância na aplicação de recursos, sendo inclusive para algumas definido limites mínimos de aplicação, como é o caso da Educação 25% e Saúde 15%.

Diariamente, podemos observar na mídia em geral, matérias relativas aos problemas sociais que enfrentamos em todo o país, como a saúde precária, a educação deficitária, a segurança ineficaz, a infraestrutura sem qualidade, mas mesmo que estas e outras políticas públicas tenham importância fundamental, também é fundamental propiciar para sua população ações eficazes de esporte e lazer a todos os cidadãos.

Os últimos dez anos no Brasil, se falou muito em esportes, a final desde a escolha do nosso país para ser sede da Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016, respiramos esportes, entretanto, o que observamos, é que ao contrario do investimento maciço em esporte

e conseqüentemente em lazer praticados em Municípios que foram sedes dos eventos esportivos, o restante dos municípios de nosso país, em especial o analisado neste momento, Tangará da Serra – MT, tem registrado a cada ano, menor investimento no esporte e lazer.

Esquecem nossos gestores, que o esporte é base de tudo. É base da educação, da saúde, da qualidade de vida, da cultura, da segurança, desenvolvimento social e etc. Todo Governo disponibiliza sempre uma verba menor ao esporte, o que é errado, pois se é a base de tudo, é preciso estruturar.

Existe um estudo, que todos os gestores do esporte conhecem, que para cada 1 real investido no esporte, é um a menos que precisa ser investido na saúde. Fato, se você pratica esporte terá uma vida saudável. Isso acontece em outros setores também. Por isso é tão importante o incentivo ao esporte.

O esporte exige disciplina e dedicação. Quanto mais cedo começa a se praticar esporte, mais cedo vai aprender a ganhar, perder, e respeitar o adversário. O mercado de trabalho não é uma competição? Então, desde cedo é preciso aprender a competir de uma forma sadia. Esporte é inclusão social, permite que todas as raças, cores, classes sociais se unam ajudando uns aos outros, sem preconceito. Esporte é educação. Por isso o incentivo ao esporte é tão importante.

Neste contexto, vivemos em Tangará da Serra – MT, uma realidade bastante comum à maioria dos Municípios deste País, pouco investimentos no esporte e lazer, pouca relevância aos mesmos, com poucas ações realizadas, normalmente destinadas a aquisição de academias ao ar livre, realização uma vez por ano de jogos escolares e apoios insuficientes á práticas esportivas desenvolvidas pela iniciativa privada ou sociedade civil organizada, o que é insuficiente para um município de quase 100 mil habitantes.

6. Considerações Finais

O presente estudo, procurou demonstrar que o esporte tem uma responsabilidade muito grande em todos os setores e é uma importante arma social para melhor desenvolvimento do Município de Tangará da Serra - MT, que bem executado, visa aproximar os cidadãos e fazer com que estes exercitem não somente o corpo, mas também a mente, para que possam obter resultados mais expressivos na sua vida, seja ela profissional, estudantil ou dedicada ao lazer.

Segundo a definição do dicionário Houaiss, “esporte é a atividade física regular, com fins de recreação e/ou manutenção do condicionamento corporal e da saúde”. A prática regular do esporte, além de uma vida mais saudável, proporciona ao praticante, uma forte inclusão social, que inclui um ciclo de amizades e diversão, sendo sua importância reconhecida universalmente e sua prática raramente deixa de beneficiar o seu praticante – seja criança, jovem, adulto ou idoso – com uma boa saúde física e mental.

A inserção do esporte no artigo 6º da Constituição Federal brasileira seria de suma importância para a sociedade em geral, pois como um direito social garantido constitucionalmente, teria sua prática fomentada não só pelo Estado como pela sociedade empresária. Contudo, o que constatamos é que cada ano menos relevância possui o esporte e o lazer para o Município de Tangará da Serra – MT, realidade que não é diferente da maioria dos municípios deste país.

O esporte, pela sua importância, não tem recebido a atenção e prioridade que merece. Faltam planejamento, programas, diretrizes, metas, acompanhamento de resultados etc. Há imediatismo e descontinuidade das ações. É baixa a percentagem de praticantes de

esportes em relação ao número da população. Verifica-se ausência de dados quantitativos organizados. Há ausência de gestão em praticamente todos os níveis, os gestores encaram o esporte de forma não profissional e em sua maioria, não têm formação para atuar nesta área.

Há ausência de uma política para estimular a atividade em escolas e universidades. O desporto escolar não possui objetivos específicos. As escolas são despreparadas para o esporte. Os professores se reciclam por conta própria mas ganham mal e então não se aprimoram. Existe falta de materiais esportivos em muitas escolas. As unidades escolares carecem de espaços, instalações e recursos humanos qualificados. O esporte é também pouco realizado em nível universitário e apresenta problemas semelhantes aos das escolas quanto às instalações, materiais etc. A grande maioria da população do Município de Tangará da Serra - MT não pratica qualquer tipo de esporte. Faltam ações de sensibilização e conscientização sobre a importância da prática esportiva. A rede de clubes é insuficiente para atender à demanda da população.

Em suma, a importância do esporte para a sociedade pode ser demonstrada de diversas formas. Na verdade, a prática do esporte tem reflexos significativos principalmente na educação e saúde da população, podendo contribuir para a superação de problemas sociais apresentados em todo País, inclusive em nosso Município, mas para isso é necessário valorizar a atividade curricular da educação física e massificar o desporto escolar. Estabelecer diretrizes e ações para que as escolas e as universidades sejam importantes formadoras de atletas. Criar condições e exigir investimentos em espaço, equipamentos e materiais necessários. Incentivar a realização de jogos colegiais e universitários. Recuperar as instalações esportivas das escolas e universidades. Realizar ações de sensibilização e conscientização para

ampliar a prática do esporte. Planejar e executar os programas em nível local com apoio de todos e em parceria com as comunidades. Incentivar o convênio entre empresas e a prefeitura. Capacitar recursos humanos como, por exemplo, treinamento de agentes e especialistas em mobilização e liderança nas atividades específicas do esporte.

Em fim, despertar o interesse pelo esporte em cada morador da região depende de todos. Vamos unir esforços e lutar por investimento nesta área, para continuar colhendo bons resultados no futuro.

Como fruto de ações eficazes que promovam o esporte e o lazer, colheremos cidadãos capazes de aprender a conviver com amigos e amigas, com pais e mães e com a própria escola. Na prática, é juntar energias para melhorar a comunidade e as condições dos espaços em que se praticam esportes. Em outras palavras, é passar conhecimentos de esporte para crianças e adolescentes de tal forma que eles possam enfrentar as exigências da vida social, exercer sua cidadania e ganhar mais qualidade de vida. Todos ganham!!!

Referências

BOTH, Sérgio José; SIQUEIRA, Claudineide Julião de Souza. **Metodologia Científica**: faça fácil sua pesquisa. Tangará da Serra (MT): São Francisco, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. **Lei 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm.

MARION, José Carlos; DIAS, Reinaldo; TRALDI, Maria Cristina. **Monografia para os curso de Administração, Contabilidade e Economia**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCELLINO, N. C. Políticas de Lazer: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte. In: MARCELLINO, N. C. (Org.). **Lazer e esporte: políticas públicas**. Campinas: Autores associados, 2001. p. 5-22.

MARCELLINO, N. C. **Lazer e humanização**. São Paulo: Papirus, 1983. 83p.

SUASSUNA, D.; ALMEIDA, A.; OLIVEIRA, J.; ROQUETE, P. **Políticas públicas para o esporte e o lazer no Brasil**. 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. das G.; CARVALHO, M. I. V. de (Orgs.). **O estudo da política**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 20, n. 59, 2005, págs. 97-110

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TANGARÁ DA SERRA – MT, Orçamento e Planejamento, disponível em: <http://www.tangaradaserra.mt.gov.br/Servicos/Orcamento-Planejamento/>.

Descentralização Ambiental: Meio Ambiente como Ferramenta de Gestão Municipal

Paulo Marcio de Carvalho Araujo

RESUMO

A descentralização, como parte da implementação da Política Nacional do Meio Ambiente – (Lei No. 6.938 de 31 de Agosto de 1981) tem ocorrido de forma fragmentada, descontínua e seletiva, ao longo das duas últimas décadas do século XX. Nesse período, os estados e municípios brasileiros experimentaram diferentes graus de descentralização, tornando-se necessárias ações coordenadas pelo governo central. A vulnerabilidade institucional de vários estados e municípios, atrelada ao baixo capital social, são fatores relevantes a serem considerados na formulação de uma política ambiental efetiva. A descentralização como ferramenta de gestão ambiental tem sido meta buscada pelo governo federal, mas os resultados obtidos até então, demonstram que não existe um modelo único de ação a ser esboçado para todo o país, tendo em vista que as diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais. Ao longo dos anos algumas ações foram tomadas na tentativa de estruturar e fortalecer o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA e os órgãos seccionais de meio ambiente, por meio de alguns programas desenvolvidos pelo MMA, mas a atual situação do processo de descentralização de políticas públicas não permite vislumbrar, uma ruptura com o padrão histórico do Estado. Em Mato Grosso foram criados consórcios intermunicipais que tem funcionado como uma importante ferramenta para o processo de descentralização otimizando o uso dos recursos públicos, aumentando a eficácia do controle ambiental e contribuindo para celeridade do processo de Licenciamento Ambiental. Neste estado, têm-se como consequência do andamento do processo de descentralização ambiental atualmente, vinte municípios mato-grossenses habilitados para exercer o licenciamento e fiscalização ambiental das atividades de impacto local em Mato Grosso favorecendo a execução das políticas ambientais e cooperando para as ações de fiscalização no combate aos crimes ambientais.

Palavras-chave: Políticas públicas, gestão ambiental, política ambiental, descentralização, consórcios intermunicipais, licenciamento ambiental.

1. Introdução

Está previsto na Constituição Federal (CF art. 225, de 5 de outubro de 1988) “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Deste modo, o meio ambiente tornou-se direito fundamental do cidadão, cabendo tanto ao governo quanto a cada indivíduo o dever de protegê-lo. Além do mais, considerando que a defesa do meio ambiente apresentasse também como princípio norteador e inseparável da atividade econômica na Constituição Federal, não são admissíveis atividades da iniciativa privada e pública que violem a proteção do meio ambiente. O licenciamento é então um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, cujo desígnio é atuar preventivamente sobre a proteção do meio ambiente como bem comum do povo, mas compatibilizando sua preservação com o desenvolvimento econômico-social, visto que ambos são essenciais para a sociedade, e direitos constitucionais. Todavia existem outros conceitos como o descrito na Resolução CONAMA nº 237 (CONAMA de 19 de Dezembro de 1997), traz o seguinte conceito de licenciamento ambiental:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras; ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

No que se refere a esse procedimento deve-se entender que a concessão da licença ambiental depende de uma série de atos no âmbito do Poder Executivo, na figura de seus órgãos ambientais nas várias esferas, aos quais cabe regular o exercício de seu poder de polícia administrativa.

Esta mesma resolução define a licença ambiental como ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Então, pode-se afirmar que a licença ambiental é uma autorização emitida pelo órgão público competente, concedida ao empreendedor para que este exerça seu direito à livre iniciativa, desde que atendidas às precauções requeridas, a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ressalta-se que, devido à natureza autorizativa da licença ambiental, essa possui caráter incerto, uma vez que existe a possibilidade legal de sua cassação caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental não sejam cumpridas. O assunto políticas públicas tornou-se elemento de debate nas duas últimas décadas do século XX. Neste sentido houve aumento considerável na busca de novas formas de regulação, alternativas à ação imperial do Estado capaz de superar as evidentes imperfeições do mercado. As políticas públicas podem ser implementadas de forma centralizadoras ou materializadas em parceria com outras instituições e esferas de governo, ou ainda com organizações da sociedade civil organizada. Podem também se dar por meio de ações terceirizadas, desconcentradas ou ainda descentralizadas para outras esferas de governo.

A descentralização como estratégia operacional que molda uma nova concepção de políticas públicas, tem sido associada a mecanismos também inovadores, como a abertura de canais de participação dos atores sociais envolvidos. A descentralização pode ser definida com a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais os municípios e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala (BUARQUE, 1999). Em vários países os processos de descentralização têm sido caracterizados como um empenho na realização de uma reforma administrativa do aparato estatal, que são determinados por novas condições econômicas, políticas e sociais (SILVA, 1995, SILVA, COSTA, 1995). Considerando isso, os autores destacam dois paradigmas nos quais está determinada a descentralização. O primeiro caminha no sentido da devolução, à sociedade organizada, de recursos e de mecanismo de coordenação e controle ainda nas mãos do Estado, que passam a ser regulados preponderantemente pelo mercado, podendo considerar a descentralização resultante como diferenciadora, seletiva e fragmentada.

O segundo enfatiza a reestruturação política, econômico-social e espacial dos Estados-nações, conduzida de forma dinâmica, menos autárquica e mais cooperativa, com a esfera pública concentrando-se nas funções de planejamento estratégico, regulação articulada ao mercado e promoção do desenvolvimento social. Neste, a descentralização resultante assume caráter integrador e equalizador. A descentralização oferece vantagens derivadas do fornecimento de serviços locais que fomentam uma maior responsabilidade e um melhor controle por parte dos usuários e das respectivas comunidades, podendo ser traduzida em uma gestão social mais

adequada (KLIKSBERG, 2000).

Ressalta-se que está se evidenciando, como produto de novas práticas adotadas pelos governos em países com características semelhantes às do Brasil, uma grande abundância de experiências de descentralização, muitas delas apoiadas ou fomentadas por agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o BID. Os resultados já podem ser objeto de análise, ficando claro que, por meio da transferência de competências, mas não de recursos, e por meio da fragmentação do processo político, a descentralização cumpre a função de adaptar a regulamentação estatal às novas condições de acumulação do capital mundial, dentro de um marco de crise econômica e fiscal. Nessa perspectiva, a descentralização contribui com o aumento da legitimidade do ordenamento político, e com a diminuição da presença legitimadora do Estado central, em um sentido instrumental de governabilidade.

1.1. Desconcentração e descentralização: conceitos e definições

Conceitualmente, entende-se por desconcentração o aumento da autonomia do governo central em escritórios regionais. Nesse sentido, a desconcentração transfere algumas ações das sedes de organismos centrais para o interior, preservando a relação hierárquica entre o governo central e o interior (BURKI et al., 1999). Entretanto alguns outros conceitos devem ser definidos para facilitar o entendimento do tema em questão visto que esta parceria pode ser tratada como um desmembramento necessário à descentralização, trazendo as mesmas possibilidades, na sua utilização.

Cabe salientar que para a descentralização ser efetiva, deve contar com a participação social, que constitui um dos três

princípios básicos que norteiam o sistema federativo, juntamente com o da autonomia e o da interdependência. Para Jacobi (2000), a participação social “se enquadra no processo de redefinição dos setores público e privado, visando redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente a ele não têm acesso. Tratasse de pensar o ordenamento de diferenças no contexto do questionamento do papel do Estado enquanto regulador da sociedade”. O principal objetivo desta participação no processo de descentralização é facilitar tornando mais direto e mais cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las. Assim os efeitos e limitações da democracia representativa são minimizados por meio do engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais.

A participação deve ser entendida então como um processo continuado de democratização da vida municipal cujos objetivos são: a) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; b) reforçar o tecido associativo ampliando a capacidade técnica e administrativa das associações; e c) desenvolver a participação na definição de programas e projetos e na gestão dos serviços municipais (JACOBI, 2000). Pode-se afirmar que a participação social é essencial para que ocorra a democracia participativa e representativa. Entretanto, o governo deve ser imparcial e intervir no processo de forma a diminuir as distorções econômicas inerentes ao sistema, da maneira mais transparente possível.

A descentralização na esfera das políticas ambientais tem como foco central os elementos e as condições que caracterizam o processo de gestão ambiental no Brasil. Uma breve contextualização

do processo de descentralização das políticas públicas, em geral, é necessária como referência. De acordo com Constituição Federal (CF art. 23 de 5 de outubro de 1988) é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”; “preservar as florestas, a fauna e a flora”. Assim, para sua concretização é formalizado um Sistema Nacional do Meio Ambiente, (SISNAMA), onde todos os entes federados têm um papel a ser exercido, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6.938 de 31 de Agosto de 1981), e entendido como um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas da União, Estados, do Distrito Federal e dos municípios responsáveis pela melhoria da qualidade ambiental.

Considerando tal conjuntura, cabe também aos municípios a proposição de normas supletivas e complementares às normas federais e estaduais relacionadas com a administração da qualidade ambiental, uso dos recursos ambientais, desenvolvimento sustentável e controle da produção, comercialização e o emprego de técnicas, método, substâncias que comportem risco para a vida, qualidade de vida e o meio ambiente. Então surge a necessidade de se ter mecanismos e procedimentos com o objetivo de mitigar, minimizar ou evitar que os empreendimentos e as atividades utilizadoras de recursos ambientais, possam causar efetiva ou potencial poluição. Neste contexto, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor - pessoa física ou jurídica -, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

A Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA nº 237 de 19 de dezembro DE 1997) preconiza a participação dos municípios no licenciamento ambiental, e prevê a transferência aos municípios do licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto tipicamente local. Em Mato Grosso as atividades de impacto local estão inseridas no anexo único do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA 04 de 24 de janeiro de 2007).

Para os casos em que a ampliação e/ou modernização dos empreendimentos e atividades já licenciados pelo órgão municipal de meio ambiente implicarem em impactos ambientais que ultrapassem os limites territoriais, a competência do licenciamento ambiental deverá ser do órgão ambiental estadual. Compete ao Estado, assumir mediante solicitação, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que, impliquem em impactos ambientais que ultrapassem os limites territoriais do município. Assim, não se trata mais de incumbir competência aos municípios, pois constitucionalmente estes são competentes para o exercício desta atividade. Trata-se de um acordo com o objetivo de definir as atividades de impacto local, o que possibilitará o licenciamento das mesmas pelo município sem que haja questionamento acerca de eventual conflito de competência com as atribuições de responsabilidade do Estado. Com o advento da Lei Complementar Federal nº 140 (LC de 08 de dezembro de 2011), que disciplina os incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, houve mais clareza na definição de competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais, à proteção ao meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e flora, em especial para o

licenciamento, fiscalização e a aplicação de multas na área ambiental. Sendo assim, a partir da referida Lei, somente os municípios poderão exercer o controle e fiscalização das atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente seja sua. De acordo com o Art. 9º da Lei Complementar Federal nº 140 (LC de 08 de dezembro de 2011), foram definidas as seguintes ações administrativas de competência dos Municípios:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município. (Brasília, 8 de dezembro de 2011; 190o da Independência e 123o da República.)

Observa-se que os municípios são obrigados a partir da Lei Complementar 140 (LC de 08 de dezembro de 2011) a fazer a gestão ambiental plena em seus territórios, devendo apenas celebrar um Termo de Cooperação Técnica com o Estado para executar o licenciamento de impacto local.

1.2. Objetivos

Este trabalho tem por objetivo discorrer sobre o processo de descentralização do Licenciamento Ambiental, bem como a descentralização das Políticas Públicas ambientais, no âmbito nacional, com ênfase no Estado de Mato Grosso. Os objetivos específicos que compõe o objetivo macro neste trabalho, abrangem a análise vem desde a análise da transferência União para Estados e posterior Estados para Municípios, e o apontamento das experiências positivas e negativas destas ações verificando os danos causados para a gestão ambiental, bem como conflitos atuais e futuros.

1.3. Metodologia

O desenvolvimento do trabalho abrange a revisão da bibliografia, através de livros, revistas, periódicos e artigos da internet, com a finalidade conhecer os atores envolvidos e estabelecer uma série histórica das ações de grande relevância que auxiliaram e ao mesmo tempo causaram prejuízos ao bom desenvolvimento da ação de descentralização ambiental.

Avaliar as atribuições dos órgãos Federais, Estaduais e Municipais, as competências para o exercício das instituições que fazem parte da gestão ambiental respeitando o limite territorial e constitucional de cada um, bem como a Política Nacional do Meio

Ambiente (Lei nº. 6.938 de 31 de Agosto de 1981) descrevendo os processos que fazem parte do licenciamento ambiental.

2. A Descentralização das Políticas Públicas no Brasil

A descentralização de políticas públicas é defendida por diversos teóricos levando em consideração argumentos entre a eficiência administrativa e o aprofundamento da democracia. Na Amazônia, por exemplo, onde o poder central é reconhecidamente ineficiente e onde o uso de recursos naturais afeta diretamente as vidas das populações, em se tratando do meio ambiente e dos recursos naturais, esses argumentos são consideravelmente relevantes. Contudo, semelhantemente ao que ocorre em outras áreas de políticas públicas, ainda que mais lentamente, trata-se de um processo que já está em curso e que parece irreversível.

Alguns municípios têm se destacado por sua atuação na área ambiental. Uns o fazem em resposta direta às poucas políticas indutoras do governo federal, outros, por iniciativa própria.

De modo geral, a descentralização das políticas públicas brasileiras, nos leva ao entendimento do quadro político-social vivenciado pelo Brasil nos últimos 40 anos do século XX (1960-2000), principalmente em relação a forma como se processou a formulação e transformação do novo estado brasileiro, sua distribuição territorial, a estruturação política, financeira e institucional.

De acordo com Abrucio (1994), o tipo de federalismo e de relações intergovernamentais existentes no Brasil têm sido apontado como empecilho as alterações em diferentes áreas, incluindo a descentralização das políticas sociais, tais como: saúde, habitação

e educação; setores de infra-estrutura, como: transporte e energia elétrica; finanças públicas e estrutura fundiária; e no sistema político, emergindo historicamente, diversas vezes, do processo de transição democrática.

Ferreira (1995) afirma que, em alguns períodos houve maiores ou menores avanços na descentralização das políticas públicas, tais como:

- Na República Velha (1889 a 1930), caracterizada pela implantação do sistema federativo de governo, o controle da máquina governamental se dava pela oligarquia rural;
- Durante o período da Ditadura Vargas (1930 a 1945), ocorre (ou observa-se) a centralização na pessoa do presidente e uma política voltada para um projeto nacional de desenvolvimento urbano, industrial e nacionalista. O governo nesse período estende seu poder de influência nas cidades e dissolve as representações políticas;
- No período democrático (1945 a 1964), acontece a restauração do sistema federativo descentralizador, e a reorganização dos partidos políticos e o sistema de representações, contudo sem uma clara política nacional de descentralização;
- No período de 1964 a 1985, durante a ditadura militar, observamos o retorno da centralização do poder nas mãos dos militares, técnicos burocratas e da burguesia industrial. Neste período os governos locais são meros gestores das políticas centrais, nomeando interventores em cidades de áreas de fronteira, estâncias hidrominerais, capitais e até de governadores;
- A partir de 1985, inicia-se um novo processo de revisão

do papel do Estado brasileiro, no qual as teorias de Estado mínimo e neoliberal frutificaram e ganharam corpo.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o poder local ganha um papel central dentro do contexto federativo. A divisão entre direitos e deveres, prevista na Carta Magna, não foi suficientemente detalhada, aguardando emendas constitucionais para ser efetivada. Assim um vácuo institucional e administrativo vem reinando em vários setores, como o educacional, de saúde, de segurança, tributário e ambiental. Referente às políticas públicas federais, a descentralização se deu inicialmente na área de saúde, em meados da década de 1980.

Conforme Kliksberg (2000) a descentralização representa alguns riscos. Considerando que os municípios apresentam grandes diferenças entre si, nos processos de transferência de recursos, se não forem tomadas medidas para se fazer um reequilíbrio regional, as vantagens da descentralização podem se tornar piores que a situação anterior. Sendo assim, o poder central tem que garantir condições de equidade, e delegar atribuições impositivas pode ter resultados muito distintos segundo as capacidades contributivas reais dos diversos tipos de municípios. Além do mais, existe outro risco que se deve a polarização social existente no interior dos Estados regionais e nos municípios. Em diversos casos, as oligarquias locais pequenas controlam o funcionamento da sociedade local, sendo mais fácil haver associação pelas minorias para a execução de políticas sociais de seu interesse. Sendo assim não é suficiente que haja interesse de descentralização por parte do governo central, se não houver maior envolvimento da sociedade civil organizada. Porém, mesmo que haja esta instância deliberativa, ela deve ser isenta e capacitada para atender aos anseios da comunidade em geral, se abstendo dos interesses de determinados grupos ou do poder local.

Desta forma para a implantação da descentralização é fundamental a participação social de forma a contribuir para a democratização do país. Entretanto, ela deve estar presente em todo processo de tomada de decisão, principalmente naquele referente à fiscalização das ações cometidas. Neste contexto entende-se que o objetivo da descentralização para muitos partidários é democratizar os processos sociais, aumentar a participação popular e reduzir a injustiça social nas comunidades locais envolvidas. No entanto, ainda não foi demonstrado que as políticas de descentralização permitem que os objetivos de reestruturar as relações de poder, democratizar os processos sociais, aumentar a participação da cidadania e/ou reduzir as desigualdades inter e intralocais sejam cumpridos.

2.1. Descentralização da política ambiental brasileira

Em se tratando da política ambiental pode ser definida como um conjunto de atividades e procedimentos com os diferentes níveis de competências e organizações, supranacionais, do Estado, bem como as empresas e organizações não-governamentais, que pretendem alcançar determinados fins de proteção do meio ambiente e conservação da natureza (FERNANDEZ-VÍTORA, 1997).

Antes da publicação da Constituição Brasileira Constituição Federal (CF de 5 de outubro de 1988), a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º. 6.938 de 31 de Agosto de 1981), previa um sistema descentralizado de gestão ambiental no Brasil, por meio de um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), constituído por um órgão superior, um órgão consultivo deliberativo, um órgão central, um órgão executor, órgãos seccionais e órgãos locais. Contudo, a forma, como e quando deveriam ser realizadas tais atividades não haviam sido discutidos com os estados tampouco com os municípios, que

por sua vez eram alvos das ações previstas no SISNAMA.

As questões referentes à descentralização da política ambiental brasileira foram amplamente discutidas convergindo em um intenso processo de desenvolvimento da sociedade brasileira, cujo amadurecimento foi refletido na atual Constituição. Do ponto de vista constitucional o percurso para a descentralização no que se refere à área ambiental foi longo, como pode ser observado na análise elaborada por Souza (1992):

a. A Constituição de 1934 apresentava, pela primeira vez, a competência privativa da União para legislar sobre a riqueza do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração, embora não excluísse a competência estadual para legislar supletivamente sobre essas matérias.

b. A Constituição de 1937 mantém a competência privativa da União para legislar sobre minas, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e a competência supletiva dos Estados. Aparece nela o primeiro elemento ambientalista para o interior das normas constitucionais quando, na alínea “e” do art. 18, estabelece que os Estados, independentemente de autorização, podem legislar sobre medidas de polícia para a proteção das plantas e dos rebanhos contra moléstias ou agentes nocivos, desde que não contrariem ou diminuam as exigências federais. Outra inovação foi o de estabelecer que os monumentos históricos, artísticos e naturais, como as paisagens e os locais particularmente dotados pela natureza gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos municípios.

c. A Constituição de 1946 reproduz com adaptações e atualizações a constituição de 1934, mantendo a competência da União e dos Estados

para legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca, permitindo a competência supletiva do estado.

d. A Constituição de 1967 a 1969 explicita que os Estados têm competência legislativa supletiva sobre materiais como jazidas, minas e outros recursos minerais, floresta, caça e a pesca, águas e energia, acrescentando, neste último setor, as energias térmica e nuclear. Surge nesta Constituição mais um dispositivo inovador no qual a questão ecológica aparece de forma expressa (artigo 172), determinando que a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades.

e. A Constituição atual traz, pela primeira vez explicitamente, a preocupação com o meio ambiente. Nela é criada uma série de dispositivos (artigos 225, 231 e 232 e artigos 196 a 204) que tratam da questão ambiental e da qualidade de vida.

A Constituição Federal do Brasil (CF de 5 de outubro de 1988), veio repleta de avanços em vários aspectos do direito, tendo elevado os municípios à condição de unidade federada e estabelecido a repartição de competências e a previsão do direito do meio ambiente. O novo status trouxe ao município novos traços de ordem política e jurídica, notadamente quanto à sua autonomia, à sua capacidade de auto-organização e a seu governo. Isso aparece implícito nos artigos 23, 24, 30 e 225 da Constituição Federal.

O município é então elevado à categoria de ente federativo trazendo para estes mais obrigações e competências para eles. Entretanto, os municípios ficaram desprovidos de capacidade institucional,

administrativa e financeira para cumprir essas novas atribuições.

O anteprojeto de lei de meio ambiente foi elaborado pelo Ministério do Interior - MINTER e encaminhado pelo governo para a Câmara onde foi montada uma comissão mista para avaliá-la. O MINTER não se opunha à descentralização da gestão ambiental, tendo em vista que ele próprio já executava ações descentralizadas, por atuar por regiões, como a região Norte, Nordeste, entre outras, via Fundos Constitucionais. A Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), tinha como objetivo descentralizar para os Estados as ações ambientais, uma vez que havia percebido que a atuação local era a mais efetiva no que se refere as questões ambientais.

No decorrer dos 21 anos da implementação da PNMA, o empenho do governo federal para descentralizar suas ações se mostrou tímido, sendo marcado por períodos de avanços e retrocessos. Nos primeiros anos de sua implementação, apesar do momento especial que o Brasil enfrentava, várias ações foram cometidas para criar estruturas estaduais de meio ambiente. Na década de 1980, a política ambiental era vista como uma limitação ao modelo de desenvolvimento do país, enquanto que, na década de 1990, várias mudanças foram se processando na esfera federal permitindo que ações induzidas por parte do governo central fossem empreendidas.

Nos Estados brasileiros, desde 1996, todas as Unidades da Federação possuem políticas ambientais estaduais e instituições responsáveis pela sua implementação. O gráfico abaixo mostra a evolução desse processo desde no período entre 1975 e 2002.

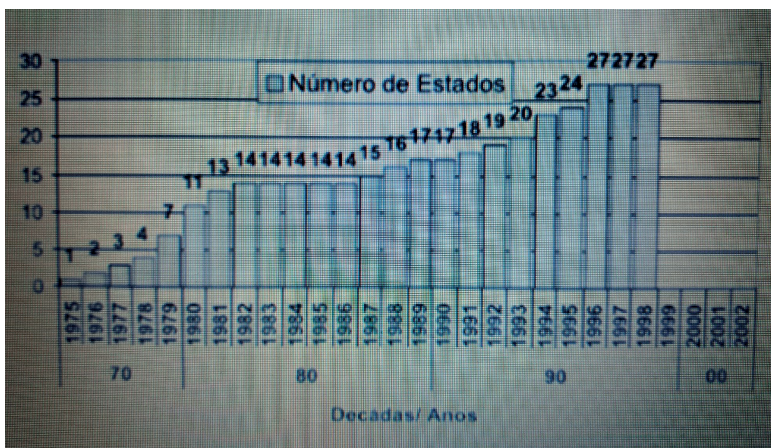


Figura 1 - Villarroel, Carolina, Gráfico sobre a evolução das políticas ambientais estaduais no período entre os anos de 1.975 a 2.002. http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10731/1/2012_LarissaCarolinaLoureiroVillarroel.pdf. Brasília, DF, Abril/2012.

3. Descentralização do Licenciamento Ambiental em Mato Grosso

3.1. Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais no Estado de Mato Grosso

3.1.1. Histórico

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil definiu as competências dos entes federativos do Estado brasileiro. No âmbito da gestão e proteção ambiental, a Lei Maior estabeleceu as competências para legislação e atuação administrativa de forma específica em seus artigos 23, incisos III, VI e VII, e 24, incisos VI, VII e VIII.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

No contexto geográfico da região amazônica o Estado de Mato Grosso representa um elo de transição para as demais regiões do país e a sua ocupação pressionada pela sociedade e economia resultou em desmatamentos, queimadas e usos indiscriminados, caracterizando diversos danos ambientais.

O Estado de Mato Grosso ocupa uma extensa superfície de aproximadamente 906.000,000 km² e é composto por três biomas distintos: as Florestas (52%), os Cerrados (41%) e o Pantanal (7%). Esse aspecto contribuiu para a desarticulação dos órgãos responsáveis pela gestão de recursos naturais favorecendo uma atuação conflitante

e extrapolação das competências. Tal contexto contribuiu para a necessidade urgente de uma tomada de decisões conjunta para um gerenciamento descentralizado das questões ambientais.

Para enfrentar este quadro destaca-se o processo de descentralização administrativa, financeira e política dos estados nacionais para níveis de governo mais abaixo na esfera territorial, iniciado na América Latina desde os anos 90 e que atingiu o Brasil devido a um conjunto de condições favoráveis para a descentralização da gestão de recursos naturais. Podem ser destacadas entre estas condições, a relativa autonomia fiscal e financeira dos estados e municípios no sistema federalista brasileiro e a competência concorrente entre União, Estados e Municípios para legislar e atuar na área ambiental.

O Estado de Mato Grosso possui um papel de destaque no processo de descentralização do licenciamento de atividades florestais da esfera federal para a esfera estadual. Este processo foi iniciado no ano de 2000 quando foi celebrado o “Pacto Federativo de Gestão Ambiental Descentralizada e Compartilhada”, responsável pelo estabelecimento de diretrizes de atuação entre a instância federal representadas pelo Ministério de Meio Ambiente (MMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e o Governo do Estado de Mato Grosso, representado pela extinta Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA). O objetivo no dado momento era o melhor desempenho das competências constitucionais de proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais renováveis.

A partir do Pacto Federativo foi implantado no Estado de Mato Grosso o Sistema de Controle Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR), considerado um marco da primeira experiência com a

descentralização de atribuições para o licenciamento de propriedades rurais para um novo modelo de controle ambiental.

O SLAPR, que entrou em operação no Estado de Mato Grosso no ano de 2000, (L C Estadual N° 38 de 21 de Novembro de 1.995), que estabelece o Código Ambiental do Estado de Mato Grosso, consistiu na integração de atividades de monitoramento de desmatamentos por imagens de satélite, atividades de fiscalização florestal e de licenciamento ambiental de imóveis rurais para realizar o controle das atividades de desmatamento e a regularização das propriedades segundo a legislação florestal. O SLAPR tinha como principal objetivo reduzir os desmatamentos irregulares de vegetação nativa nas áreas rurais do Estado, atuando por meio da localização exata, das áreas de preservação permanente (margens de rios, lagos e nascentes) e de reservas legais (percentual do imóvel rural onde é proibido o corte raso, sendo apenas permitido manejo florestal sustentável de usos múltiplos), bem como das demais características da propriedade. Vale ressaltar que, na época em que foi publicado a LC Estadual n° 38/95 a mesma foi considerada uma inovação no direito ambiental, ao prever expressamente o licenciamento de atividades de desmatamento, exploração madeireira e projetos agropecuários, independentemente do tamanho e da finalidade, algo que só foi incorporado à legislação federal através da Resolução do CONAMA n° 237 (CONAMA de 19 de Dezembro DE 1997), que, por sua vez, estabelece regras gerais para o licenciamento ambiental no país e determina que projetos agrícolas e de exploração econômica de madeira são atividades sujeitas ao licenciamento.

Em 2005, o Governo de Mato Grosso realizou uma reestruturação da antiga FEMA, que se tornou Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, com a finalidade de criar uma política ambiental efetiva, reduzir as elevadas taxas de desmatamento e estruturar o aparato

institucional para dar continuidade às ações de descentralização do licenciamento florestal. Além disso, foi negociado um novo Termo de Cooperação Técnica, objetivando a gestão compartilhada dos recursos florestais e o desenvolvimento sustentável no Estado do Mato Grosso celebrado, entre o MMA e o IBAMA, com prazo de vigência de três anos prorrogáveis por termos aditivos. Segundo o novo termo de cooperação técnica, adicionalmente ao licenciamento de propriedades rurais, realizado através do SLAPR, também passou a ser atribuição do Estado o licenciamento de Projetos de Manejo Florestal Sustentável, o monitoramento e controle da reposição florestal obrigatória e o cadastro de consumidores florestais para expedição de Guias Florestais (GF) em substituição às Autorizações de Transporte Florestal (ATPF), até então expedidas pelo IBAMA.

A base legal também foi ampliada, considerando a necessidade da reestruturação do órgão, e da viabilização do licenciamento cuja competência estava sendo transferida do IBAMA para a SEMA. Para tanto, o Código Estadual de Meio Ambiente foi alterado com a criação da Lei Complementar n° 232 (LC de 21 de Dezembro de 2005), além da promulgação da Lei de Política Florestal do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar n° 233, de 21 de Dezembro de 2005).

De modo geral, apesar da previsão do licenciamento na legislação ordinária ter surgido com a edição da Lei 6.938/81, em seu art. 10

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como as capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente

- SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis

A SEMA é pioneira no país no que se refere ao sistema de licenciamento de propriedades rurais, sendo, conseqüentemente, escassos os estudos para avaliar o sistema e seu funcionamento, e possivelmente contribuir para a evolução do mesmo.

Em 2005, com o advento do novo órgão ambiental no Estado, um novo sistema foi implantado: o Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental - SIMLAM. A implantação deste conjunto de metodologias e ferramentas que caracteriza o SIMLAM teve por objetivo auxiliar a gestão agropecuária, florestal e de políticas fundiárias e cartográficas do estado sendo utilizado até os dias atuais pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso.

A partir de 2005 foi iniciado em alguns municípios pólos onde 54 municípios firmaram termo de cooperação técnica. Contudo, efetivamente deram continuidade ao projeto apenas quatro, emitindo as licenças dentro dos padrões legais exigidos. Como proposição, a SEMA apresentou um projeto de descentralização do licenciamento ambiental de impacto local através dos consórcios intermunicipais, onde 140 municípios foram contemplados, ou seja, quase todos.

Em 2008 o processo de descentralização teve início, com a municipalização da gestão ambiental, em especial do licenciamento e fiscalização das atividades consideradas de impacto local, a fim de garantir a eficiência e agilidade na execução das políticas ambientais e otimizar ações de fiscalização no combate aos crimes ambientais.

3.2. A Descentralização do Licenciamento Ambiental em Mato Grosso.

Em Mato Grosso a descentralização do Licenciamento Ambiental além de uma imposição constitucional/legal, conforme preveem a Constituição Federal (CF Art. 23 de 5 de outubro de 1988), o Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012.), a Lei Complementar Federal (Lei nº 140, de 8 de Dezembro de 2011), a Resolução CONAMA 237 237 (CONAMA de 19 de Dezembro DE 1997), , visou atender a demanda por licenças ambientais, assim como dar maior agilidade na liberação destas e diminuir o custo com taxas de serviços.

Entre os benefícios da descentralização do Licenciamento Ambiental para o Estado podem ser citadas: evita sobreposição de competências; otimiza o uso dos recursos públicos; aumenta eficácia do Controle Ambiental; simplifica e agiliza o processo de Licenciamento Ambiental; consolida e favorece a cooperação técnica entre os órgãos Municipais e Estaduais de Meio Ambiente; favorece o cumprimento das obrigações constitucionais.

Possibilitar aos municípios serem mais ativos, contribuir para o planejamento e gestão da política ambiental e para o controle dos impactos ambientais e favorecer o desenvolvimento socioeconômico são entre os principais objetivos da descentralização ambiental.

Com o objetivo de conhecer os fatores que determinavam maior ou menor envolvimento e sucesso dos governos municipais com a gestão ambiental foi realizado um estudo entre os anos de 2003 e 2004 em três municípios da Amazônia Brasileira no que se refere a Gestão Ambiental Descentralizada, sendo eles, Juína em Mato Grosso e Itaituba e Marabá no Estado do Pará.

No referido estudo foram considerados os parâmetros de análise diretamente relacionados ao desenvolvimento do que foi chamado de sistema municipal de gestão ambiental: 1) estrutura física e recursos humanos das secretarias municipais de meio ambiente; 2) políticas, programas e instrumentos de gestão ambiental criados e utilizados nos municípios; 3) desenvolvimento do marco jurídico ambiental municipal; 4) participação popular na elaboração das políticas ambientais; e 5) articulação e coordenação entre os principais órgão governamentais e ONGs envolvidas com a gestão ambiental.

Entre os três municípios objetos do estudo, Juína/MT, ao contrário dos demais, foi o município onde houve maior apoio político aos trabalhos na área ambiental, sendo criados vários projetos e instrumentos de política ambiental, dentre os quais se destacaram a iniciativa de criação de uma unidade de conservação municipal, um projeto de recuperação de áreas degradadas e o início do tratamento de resíduos sólidos. Na época o governo municipal teve êxito em atrair parceiros e financiadores para esses projetos, sendo observado como ponto negativo apenas a falta de um conselho municipal de meio ambiente ativo (TONI; PACHECO. 2005).

3.3. A Municipalização e a Cidadania: Consórcios Intermunicipais

No Estado de Mato Grosso foram implantados 15 (quinze) Consórcios Intermunicipais. Esses Consórcios são entidades públicas, com personalidade jurídica e foram criados com base na Lei 11.107 (Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005), com sede própria, corpo técnico e administrativo.

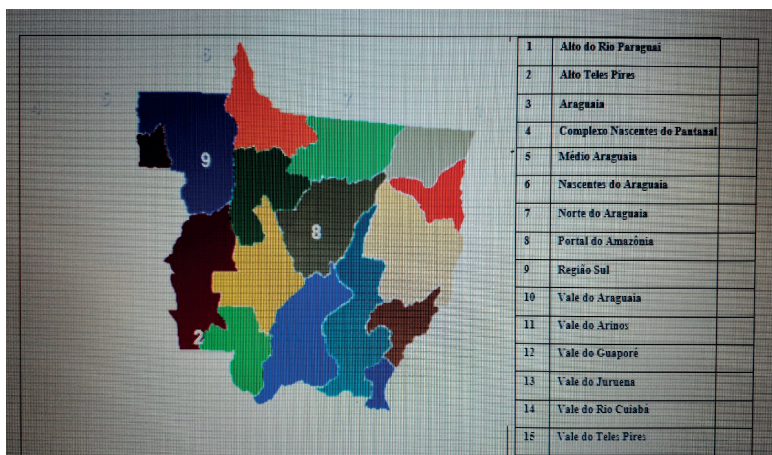


Figura 2 - Regionalização consórcios – SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento, Anuário Estatístico 2015.

Municipalizar a gestão ambiental significa internalizar na esfera local conceitos e mecanismos de controle sustentáveis para fazer frente às pressões sobre o ambiente, resultantes das atividades modificadoras. Descentralizar a gestão ambiental para municipalizar a proteção do meio ambiente é tornar mais próximo do cidadão essa obrigação constitucional, facilitando as ações, tornando-as diretas, mais rápidas e com maior efetividade.

No âmbito municipal se torna mais fácil disponibilizar diretamente as medidas preventivas e corretivas que cabem aos órgãos públicos e à própria sociedade, através de suas múltiplas instâncias - governamentais ou não, mas sempre públicas - para ter um caráter institucional.

O objetivo geral da descentralização do Licenciamento Ambiental aos Consórcios Intermunicipais foi promover a efetiva implementação da descentralização do licenciamento ambiental de atividades poluidoras de pequeno impacto local e de pequeno e

médio porte (conforme Decreto Estadual nº 7007 de Fevereiro de 2006) no âmbito do Programa MT Regional, através de escritórios administrativos dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento econômico e sócio ambiental.

São objetivos específicos da descentralização aos consórcios:

- Repasse da atribuição do licenciamento ambiental das atividades poluidoras consideradas de pequeno impacto ambiental local de pequeno e médio porte, tais como empreendimentos industriais, obras de infra-estrutura, agropecuários, florestais, minerais, hídricos, etc.;
- Permitir maior agilidade no trâmite de projetos considerados de impacto ambiental local, uma vez que seriam licenciados de forma regional e não mais de forma centralizada na capital do Estado;
- Estimular o fortalecimento institucional da gestão ambiental municipal, como também, dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento econômico.
- Entre as principais vantagens da descentralização do licenciamento ambiental podem ser mencionadas:
- Promover a cidadania ao estimular os municípios e a própria sociedade civil a participarem do processo de gestão ambiental de forma mais ampliada;
- A redução de custos para a sociedade e para o Estado no processo de fiscalização ambiental, redução de tempo para análise dos processos;
- Promover a ação conjunta entre municípios para resolver problemas comuns, ampliando a capacidade de atendimento aos cidadãos;

- Corrigir distorções socioeconômicas existentes dentro de cada microrregião do Estado;
- Aumentar a arrecadação municipal e fortalecer a política ambiental municipal.
- Melhorar o planejamento, controle, prevenção e precaução dos impactos ambientais no município;
- E, assegurar o desenvolvimento socioeconômico do município e o fortalecimento da gestão ambiental municipal.

3.4. Metodologia para a Descentralização

Inicialmente foi assinado um Termo de Cooperação entre o órgão ambiental do Estado, seja, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA e os Consórcios. Para efetivação como segunda etapa ocorre o aparelhamento institucional dos Consórcios através de obras físicas de infra-estrutura, suporte de logística, aquisição de sistema de informatização e contratação de recursos humanos, além de adequação legal e capacitação técnica. No que se refere a capacitação técnica esta deve prever a Legislação e Fiscalização Ambiental, o Licenciamento Ambiental das Atividades Poluidoras e a Operacionalização do sistema de informatização e emissão e documentos administrativos, entre outras. Na sequência ocorre a implantação de Sistema de Informatização e de Protocolo nas Unidades Sedes dos Consórcios interligado a SEMA e, por fim, dar-se início às atividades de licenciamento ambiental de atividades poluidoras com o devido acompanhamento no primeiro ano dos técnicos das Diretorias Regionais e da sede da SEMA.

Atualmente, 20 municípios mato-grossenses estão habilitados

para exercer o licenciamento e fiscalização ambiental das atividades de impacto local, a saber, Alta Floresta, Campo Verde, Colíder, Comodoro, Cuiabá, Jaciara, Lucas do Rio Verde, Primavera do Leste, Rondonópolis, Tangará da Serra, Várzea Grande Sinop, Sorriso, Poxoréo, Juína, Barra do Garças, Porto dos Gaúchos, Nova Mutum, São José do Rio Claro e Vila Bela da Santíssima Trindade.

Para estarem aptos a realizar o licenciamento ambiental das atividades de impacto local, os municípios precisaram se adequar à legislação em vigor, que estabelece critérios como ter implantado e estar em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Fundo Municipal de Meio Ambiente; possuir equipe multidisciplinar composta de servidores municipais de quadro próprio ou em consórcio públicos, legalmente habilitados e dotados de competência legal para realizar as atividades de licenciamento, monitoramento e fiscalização ambientais; possuir estrutura física e equipamentos; possuir normas ambientais municipais e regulamento das atividades administrativas de licenciamento e fiscalização; ter lei de uso e ocupação do solo para todos os municípios e plano diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, entre outras.

4. Considerações finais

A descentralização, funcionando como transferência de autoridade e de poder decisório para instâncias subnacionais, é um dos princípios da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Nos últimos anos, o processo de descentralização das políticas públicas, nos campos social, econômico e financeiro, processou-se de forma diferenciada nas diversas áreas. Ações empreendidas no campo social não puderam superar algumas práticas paternalistas existentes

no Brasil, apesar de ser um processo irreversível e necessário para atingir a efetividade pretendida pela descentralização.

No que se refere à gestão ambiental, a descentralização tem sido uma meta perseguida nos últimos 10 anos deste século pelo governo federal. No entanto, os resultados obtidos até então nos permitem afirmar que não existe um modelo único de ação a ser esboçado para todo o espaço territorial brasileiro pelo governo federal, provavelmente tendo em vista que as diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais.

Apesar da Política Nacional de Meio Ambiente ter nascido descentralizada, o que ocorreu foi uma ausência de instrumentos operacionais para que fosse realizada uma gestão ambiental de forma adequada. A falta de capacidade institucional, por falta de recursos humanos, seja no sentido de capacitação técnica, ou de disponibilidade de aumento em quantidade de pessoal, levou à instabilidade dos órgãos ambientais que, no bojo das mudanças políticas, também contribuíram para a desestabilização do sistema ambiental.

A Constituição Federal atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (artigo 23, inciso VI e VII da Constituição Federal), e competência municipal para legislar de forma suplementar à União e aos Estados no que couber, conforme consta no artigo 30, I e I da Constituição Federal.

Sendo assim, se cabe aos Municípios legislar sobre matéria ambiental, suplementando a legislação federal e estadual, e preservando o interesse local. No entanto, muitas vezes, os Municípios são os agentes primários e principais no controle da poluição e da degradação ambiental, considerando que todo o impacto ambiental, primariamente, é local.

Em Mato Grosso a criação de consórcios intermunicipais tem funcionado como ferramenta para o processo de descentralização otimizando o uso dos recursos públicos, aumentando a eficácia do controle ambiental e contribuindo para celeridade do processo de Licenciamento Ambiental.

Como resultado do andamento satisfatório do processo de descentralização ambiental hoje 20 municípios mato-grossenses estão habilitados para exercer o licenciamento e fiscalização ambiental das atividades de impacto local em Mato Grosso favorecendo a eficiência e agilidade na execução das políticas ambientais e otimizando ações de fiscalização no combate aos crimes ambientais.

Referências

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**. Lua Nova, v. 33, p. 165-183, 1994.

BURKI, S. J.; PERRY, G. E.; DILLINGER, W. R. **Beyond the center: decentralizing the state**. Washington: The World Bank, 1999. 104 p.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**: projeto de cooperação técnica. INCRA/IICA. Brasília, 1999. 105 p.

FERNANDEZ-VÍTORA, V. C. **Los instrumentos de la gestion ambiental en la empresa**. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 1997. 541p.

FERREIRA, P. B. **O modelo federativo brasileiro**: evolução, o marco da constituição de 1988 e perspectivas. Caderno Debates, Fundação Konrad Adenauer Stiftung, n. 6, p. 7-19, 1995.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000. 152 p.

KLIKSBERG, B. ¿Como reformar el estado para enfrentar los desafios sociales del 2000?. In: **Forum Global Estado Democrático e Governança no Século XXI**, 2000, Brasília. Comunicação. Brasília, 2000.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. **Descentralização da Política Ambiental no Brasil**. Scielo Brasil. Vol. 18, nº 1-2, Brasília, Jan./Dez., 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69920033000100014>>. Acesso em 28 ago. 2014.

SILVA, P. L. B. Descentralização de políticas sociais: marco teórico e experiências internacional e brasileira. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; KOOP, Joachim (Coords.). **Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade**. Rio de Janeiro: Inae, Ildes, 1995. 236 p.

SOUZA, C. M. de. **Democracia, participação social e funcionamento das instituições**: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p.15-35, 1992.

TONI, F.; PACHECO, P. **Gestão Ambiental Descentralizada: Um Estudo Comparativo de Três Municípios da Amazônia Brasileira**. Série Estudo 6, Brasília, 2005.

ANEXO XI



Tribunal de Contas
Mato Grosso

IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

Negócio

Controle da gestão dos recursos públicos.

Missão

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

Visão

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

Valores

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas
Mato Grosso

CORPO DELIBERATIVO

TRIBUNAL PLENO

Presidente

Cons. Antonio Joaquim M. Rodrigues Neto

Vice-Presidente

Cons. Valter Albano da Silva

Corregedor-Geral

Cons. José Carlos Novelli

Ouidor-Geral

Cons. Waldir Júlio Teis

Integrantes

Cons. Gonçalo D. de Campos Neto
Cons. Sérgio Ricardo de Almeida
Cons. Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

1ª CÂMARA

Presidente

Cons. Sérgio Ricardo de Almeida

Integrantes

Cons. José Carlos Novelli
Cons. Waldir Júlio Teis
Cons. Substituto Luiz Carlos Pereira

2ª CÂMARA

Presidente

Cons. Gonçalo D. de Campos Neto

Integrantes

Cons. Valter Albano da Silva
Cons. Moises Maciel
Cons. Substituto Luiz H. M. de Lima
Cons. Substituto Isaías Lopes da Cunha
Cons. Substituto João Batista C. Júnior

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Luiz Henrique Moraes de Lima
Isaías Lopes da Cunha
Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira
João Batista Camargo Júnior
Jaqueline M^a. Jacobsen Marques
Moises Maciel
Ronaldo Ribeiro de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador-Geral Substituto

Alisson Carvalho de Alencar

Procuradores de Contas

Gustavo Coelho Deschamps
William de Almeida Brito
Cons. Substituta Jaqueline M^a. J. Marques
Cons. Substituto Moises Maciel

EQUIPE TÉCNICA DO TCE-MT, UFMT E UNISELVA

SUPERVISÃO DO CURSO

Cassyrá L Vuolo

Secretária de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania

COORDENAÇÃO DO CURSO

Marina Spinelli

Diretora da Escola Superior de Contas do TCE-MT

COORDENAÇÃO DO CURSO DE EXTENSÃO/UFMT

Marluce de Oliveira Feitosa

COORDENAÇÃO DA ÁREA EAD/CONVÊNIO TCE/UFMT

Rosana Abutakka

COORDENAÇÃO PEDAGÓGICA

Esther de Mello Menezes

Gerente do EaD do TCE-MT

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Anayna Auerswald

Coordenadora de Projetos

SUPERVISOR DE TUTORIA

Cláudia Oneida Rouiller

COORDENADORES DE TUTORIA

Isabela Gomes de Paiva

Karina Richter Modelli

Simony Jin

ESTAGIÁRIAS

Ana Carolina Furlaneto Nava

Nathaly Gorato de Oliveira

COORDENAÇÃO ADMINISTRATIVA DO CONVÊNIO

Cristiano Maciel (UFMT/UNISELVA)

COORDENAÇÃO TÉCNICA DO CONVÊNIO:

Alexandre Martins dos Anjos (UFMT)

TUTORES DO CURSO

Ady Gertrudes Fátima F. Barros

Aline Beatriz Mucellini

Ana Vitória Assunção Capistrano

Anderson Przybyszewski Silva

Andreia Barbosa Da Silva

Antonia Ieda Delfino Viana

Bruna Blaz

Deborah Pimenta Martins

Diogo Barbosa Leite

Dulcely Silva Franco

Edson Luis Ismael Do Carmo

Elaine Silva Alegre

Elton Castro Rodrigues Dos Santos

Emerson José Da Silva

Fernanda Neves Tavares Serra

Génesio Marques

Gladstone Avelino Britto

Gláucia Eunice Gonçalves Da Silva

Glauco Barreto Arraes

Gustavo Pardo Salata Nahsan

José Batista Franco Junior

Juliana Rosa Campos

Juliane De Moraes

Kamila Senna Vasconcelos

Larissa Lauda Burmann

Luiz Augusto Leite

Luiz Ricardo Rozaboni Dario

Marcel Thiago Damasceno

Marcella Luana Sampaio Nunes

Marineide De Oliveira Silva

Marli Noqueira De Araujo

Max Nunes Murtinho

Paulo César Fernandes De Souza

Rodolfo De Oliveira Sarat

Rosana Manfrinate

Rosenilde Garcia Dos Santos Gregório

Silvana Maria Da Silva

Simone Cristina De Arruda

Thamiris Stephane Zangeski Novais Paiva

Valdeci Silva Mendes

Washington Diego Fonseca De Arruda

*Os nomes dos cursistas participantes, seus trabalhos e outros dados relativos ao curso podem ser obtidos na Escola Superior de Contas do TCE/MT.



Fundação de Apoio e Desenvolvimento da UFMT

Diretor-Geral
Cristiano Maciel

Avenida Fernando Corrêa da Costa, 2367, campus UFMT, Boa
Esperança

CEP: 78060-900 | Cuiabá-MT
(65) 3318-9800

uniselva@uniselva.org.br
www.fundacaouniselva.org.br



COLEÇÃO EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

- 1 - Inícios e indícios de um percurso - 1996 (esgotado)
- 2 - Construindo significados - 2000 (esgotado)
- 3 - Sobre discursos e práticas - 2005
- 4 - Ressignificando práticas - 2005
- 5 - Fundamentos e políticas - 2009
- 6 - Material didático para a EaD: processo de produção - 2009
- 7 - Material didático impresso: orientações técnicas e pedagógicas- 2010
- 8 - Processo de Gestão - 2010
- 9 - Elementos para pensar o ensino-aprendizagem contemporâneo - 2013
- 10 - Ambientes Virtuais de Aprendizagem - 2013
- 11 - Interação entre sujeitos, plataformas e recursos - 2016
- 12 - Experiências, vivências e realidades - 2016
- 13 - [In]formação em Cidadania e Controle Social - 2017

